

DOCS

LIBRARY DEPT. OF EXTERNAL AFFAIRS
MINISTRE DES AFFAIRES EXTERIEURES

~~b 211100~~

b 1603437(F) S

janvier/février 1972

Perspectives internationales

Publication du ministère des Affaires extérieures



Affaires extérieures
Canada

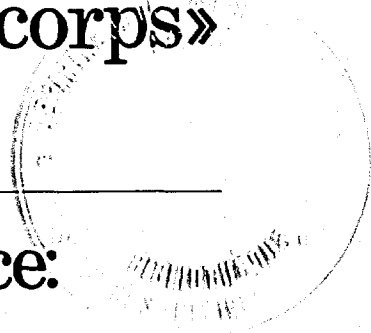
External Affairs
Canada

Le Bengale occidental d'avant
le Bangla-Desh

«Dormir avec un éléphant» ou
rétrospection sur la surtaxe

La Chine et ses «gardes du corps»
un de perdu, deux de retrouvés

Ottawa et Québec dans l'Agence:
une coopération à inventer



Perspectives internationales

Perspectives internationales est une revue bimestrielle publiée en français et en anglais par le ministère des Affaires extérieures à Ottawa. Il est permis de reproduire les articles de cette publication à condition d'en indiquer la source. Abonnement annuel: Canada, Etats-Unis et Mexique, \$3.00; autres pays, \$3.50; le numéro \$0.50. Les remises doivent être établies à l'ordre du Receveur général du Canada et adressées à Information Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9. Autorisé comme envoi postal de deuxième classe par le ministère des Postes à Ottawa.

Publié avec l'autorisation de l'honorable Mitchell Sharp, secrétaire d'Etat aux Affaires extérieures.

Co-rédacteurs: Pierre Ducharme
Murray Goldblatt

Table des matières

janvier/février 1972

Avant-propos		2
Le Bengale occidental d'avant le Bangla-Desh	<i>Clyde Sanger</i>	3
«Dormir avec un éléphant» ou rétrospection sur la surtaxe	<i>Stephen Woollcombe</i>	6
La Chine et ses «gardes du corps» un de perdu, deux de retrouvés	<i>William Saywell</i>	9
L'admission de Pékin à l'ONU: la longue marche du Canada	<i>Marion A. Macpherson</i>	14
Ottawa et Québec dans l'Agence: une coopération à inventer	<i>Louis Sabourin</i>	18
Stockholm, juin 1972: l'ONU vole au secours de l'environnement	<i>H. Dorothy Burwash</i>	25
Rencontre avec Maurice Strong: les signes d'une crise globale	<i>Murray Goldblatt</i>	28
Après quinze ans de négociations, Amchitka	<i>George Ignatieff</i>	30
Au nord, l'URSS	<i>Murray Goldblatt</i>	34
Outils de référence		40

Avant-propos

Le ministère envisageait depuis quelque temps déjà de remplacer son bulletin mensuel *Affaires Extérieures*. Voici donc *Perspectives internationales*. Cette publication ne sera pas seulement nouvelle dans son apparence et sa présentation. Certes *Perspectives internationales* continuera d'assumer en partie un rôle d'information à l'instar de son prédécesseur *Affaires Extérieures*, mais le lecteur y trouvera également des articles d'auteurs qui ne sont pas membres du ministère des Affaires étrangères et qui expriment leur avis à titre personnel sur des questions de politique étrangère canadienne et d'actualité internationale pouvant intéresser les Canadiens. Les lecteurs sont invités à soumettre leurs commentaires et leurs critiques à la rédaction de la revue. J'espère qu'en publiant une sélection de temps en temps la revue leur offrira un éventail d'opinions aussi large que possible.

Perspectives internationales paraîtra une fois tous les deux mois et tentera dans la mesure du possible de traiter de sujets d'actualité. Elle ne devrait pas par conséquent faire concurrence aux revues savantes publiées par certaines universités ou par l'Institut canadien des affaires internationales. *Perspectives internationales* se situe cependant au niveau de l'expérience avec tous les risques que cela comporte. Il reste à prouver qu'il est possible de combiner dans une publication l'expression d'opinions officielles et indépendantes avec les commentaires et critiques d'un public intéressé, comparant et mettant en opposition les vues des praticiens et des théoriciens des affaires internationales. Pour relever ce défi, nous avons la bonne fortune de pouvoir compter sur Messieurs Murray Goldblatt, autrefois correspondant en chef à Ottawa du *Globe and Mail* de Toronto, et Pierre Ducharme, agent du ministère, comme co-rédacteurs.

Le secrétaire d'État aux Affaires étrangères,



Le Bengale occidental d'avant le Bangla-Desh

Par Clyde Sanger

Un membre de notre groupe qui avait vu le bureau du secrétaire en chef du Bengale occidental, M. Sengupta, quelques mois plus tôt constata le changement et nous en fit l'observation. Ce meuble avait toujours présenté un aspect exceptionnel. Il se trouvait dans une pièce vide, haute de plafond et située au deuxième étage de l'austère *Writers Building* à Calcutta. Un simple calendrier tranchait sur la nudité des murs. L'énorme bureau en forme de demi-cercle trônait dans la pièce. Il y a seulement quelques mois, nous dit notre collègue, les dossiers s'y amoncelaient déjà. Mais maintenant il en était jonché et M. Sengupta semblait se tapir derrière les chemises jaunâtres comme un fantassin derrière une barricade de sacs de sable. Sept téléphones soulignaient le pourtour du bureau, les modèles variant d'un récepteur rouge vif ultra-moderne à un ancien appareil militaire.

Inévitablement des images militaires nous vinrent à l'esprit. M. Sengupta ressemblait à un soldat gardant un avant-poste sur le point d'être pris. La tâche des huit membres de notre groupe, — Jim George, haut-commissaire du Canada en Inde, et sept d'entre nous qui étions venus du Canada pour discuter des secours aux réfugiés —, consistait justement à le bombarder de questions. Nous approchâmes huit chaises autour du bureau et, aussi doucement que possible, nous nous sommes mis à l'assiéger.

L'atmosphère était plus calme dans le grand salon où le gouverneur Dias nous reçut. D'après les on-dit, Lord Curzon n'avait pas vraiment habité ce palais construit manifestement à la mesure du vice-roi et de sa suite. La prestance du gouverneur Dias suffisait à remplir la grande pièce où bourdonnaient une douzaine de ventilateurs fixés au plafond. Ses rendez-vous de la journée étaient dactylographiés sur une feuille placée à portée de sa main sur son bureau, moyen subtil de rappeler aux visiteurs d'exposer brièvement le but de la rencontre. Néanmoins, il s'attarda à



— Téléphoto AP

Cette fillette réfugiée dans la ville indienne du Barasat est originaire du Bengale oriental que ses parents ont abandonné. La délégation de l'ACDI dont faisait partie M. Sanger visita Barasat au cours de son périple au Bengale.

expliquer, à la façon quelque peu solennelle d'autrefois, que des réfugiés traversaient continuellement la frontière; là-dessus il ajouta: «Je vous dispense des statistiques exactes». Evoquant les ravages causés par les inondations dans son pays l'été dernier, il parla sur un ton biblique de «la visite des eaux».

Gouverner le Bengale

En quittant son bureau, le visiteur pouvait relever un indice de ce qui se cachait derrière ce climat de tranquillité: sur un mur, encadrée, une caricature du *Shankar's Weekly* représentait un fakir couché sur un lit à pointes. S'adressant à des hommes qui étaient sûrement des membres d'une commission d'enquête ou des fonctionnaires, le saint homme leur demandait: «Qu'est-ce qui peut vous faire croire que je ferais un bon gouverneur du Bengale occidental?»

Le gouverneur Dias arrive tout droit du territoire de Tripura, région difficile à administrer parce que presque entièrement ceinturée par le Bengale oriental; en outre sa population a doublé depuis mars avec l'arrivée de quelque 1,500,000 réfugiés. L'excellente manière dont le territoire de Tripura a su relever le défi posé par cette marée humaine a fait du gouverneur Dias le candidat tout indiqué pour exercer une fonction plus importante, soit celle de s'occuper des problèmes du Bengale occidental.

Diriger l'Etat du Bengale occidental, s'efforcer d'améliorer le sort de ses 60 millions d'habitants n'est sûrement pas le fait d'un homme qui pâlirait à la vue d'un lit à pointes. Les régimes politiques se sont succédé au cours des récentes années, variant d'un gouvernement de coalition élu comprenant des communistes à un «régime présidentiel», c'est-à-dire une administration de tutelle par un gouverneur relevant directement de Delhi.

Les réfugiés qui ont traversé les divers postes de la longue frontière récemment ne représentent que le dernier de ces problèmes. M. Sengupta a fait remarquer qu'avant que ne surviennent les troubles actuels quelque six millions de réfugiés avaient émigré au Bengale occidental au cours des vingt dernières années. Ces gens avaient eu la possibilité de s'établir et de s'assimiler à la vie du pays; ils étaient devenus influents dans certaines circonscriptions électorales et avaient tendance à appuyer les candidats de l'extrême-gauche.

Le problème des réfugiés

Ce que le gouverneur Dias avait appelé «la visite des eaux» représentait également un problème important. Pendant deux mois, cet été, les inondations causées par le Gange, l'Hooghly et la Damodar ont privé huit millions de Bengalais de l'Ouest de leurs foyers; l'Etat et le gouvernement central ont dû procurer de la nourriture à toutes ces victimes. Les rations alimentaires destinées aux Indiens sinistrés étaient en fait un peu plus faibles que celles que les gouvernements fournissaient aux réfugiés du Pakistan oriental. On estime à sept millions le nombre de réfugiés pakistanais qui ont traversé au Bengale occidental depuis le mois de mars et les autorités indiennes ont miraculeusement réussi à fournir à chaque adulte et enfant, respectivement 400 et 300 grammes de céréales par jour.

Il est remarquable qu'il n'y ait eu pour ainsi dire aucune rivalité entre les réfugiés et la population locale du Ben-

gale occidental. «En attendant, je touche du bois», a dit le gouverneur Dias lorsque nous nous sommes penchés sur la question. La population locale pourrait facilement s'en prendre aux réfugiés et se plaindre d'abord de les voir empocher des crédits qui devraient être affectés au développement du Bengale occidental et ensuite de les voir menacer l'équilibre des emplois et des salaires de l'Etat en constituant une main-d'oeuvre abondante et bon marché.

Jusqu'ici ils n'ont posé aucun geste en ce sens. Mais les autorités sont sur leurs gardes. Elles craignent de voir poindre le jour où les réfugiés réduiraient les Indiens de la région au chômage. Seulement un petit nombre de réfugiés furent éloignés de la frontière de peur de faire naître chez la masse ce que quelqu'un a appelé «un sentiment de permanence». Chaque fois qu'hommes politiques et hauts fonctionnaires indiens font une déclaration, ils prennent bien soin d'accoler l'adjectif «temporaires» au mot «réfugiés», la raison évidente étant de rassurer la population locale.

Les secours s'organisent

Combien de temps durera cette situation «temporaire»? Un Canadien pourrait immédiatement conclure que les millions de réfugiés devront nécessairement demeurer en Inde pendant les six mois, — peut-être même pendant l'année ou plus —, qui suivront un règlement politique apte à enrayer la peur qui les a fait s'éloigner de leur pays. Pour des raisons de politique interne, les autorités indiennes n'osent pas parler de projets qui puissent s'étendre sur une aussi longue période. Tous ces besoins aussi prévisibles que le changement des saisons puisqu'ils y sont intimement liés, — couvertures pour l'hiver, abris pour la mousson de l'été prochain —, représentent donc autant de problèmes résolus à la dernière minute. Le fait de prévoir quelques mois à l'avance pourrait permettre l'envoi par mer, du Canada, de bâches et de toiles de polyéthylène tissé ainsi que de couvertures du Danemark. Mais la précipitation des dernières minutes nécessite l'envoi par avion de la plupart des équipements de secours à un coût beaucoup plus élevé.

On peut également parler des programmes spéciaux d'alimentation connus sous le nom *Lifeline Alpha* et *Lifeline Beta*. Le premier est mené conjointement par la Croix-Rouge indienne et d'autres organismes bénévoles tandis que le ministère indien de la Santé s'occupe du second. Le plus grave problème que rencontrent les camps de réfugiés est celui de garder en santé deux millions d'enfants

La présence de millions de réfugiés du Bengale oriental en Inde n'a pas causé de réaction malveillante chez la population locale

âgés de moins de huit ans. En effet, dès que ceux-ci souffrent de malnutrition, leur organisme devient alors trop faible pour résister aux infections dues à un manque d'hygiène ou à toute autre cause. Le programme *Lifeline Alpha* vise à donner à ces deux millions d'enfants des suppléments riches en protéines qu'ils pourront se procurer à un centre d'alimentation; le programme *Lifeline Beta* vise à mettre sur pied 100 infirmeries où des enfants souffrant de malnutrition recevront des soins intensifs. Ces projets sont en eux-mêmes déjà difficiles à organiser; qui plus est, ils se sont heurtés aux protestations de ceux qui disent que les enfants indiens n'ont jamais reçu de tels soins. Encore une fois, c'est grâce à l'altruisme des autorités indiennes que ces programmes sont en voie de réalisation.

Encore beaucoup à faire

On nous a dit que le taux de mortalité chez les enfants des hôpitaux que nous avons visités était de 10 pour cent, ce qui représente un faible pourcentage si l'on considère le nombre d'enfants qui y ont été amenés dans un état très critique.

M. Clyde Sanger est l'adjoint spécial de M. Paul Gérin-Lajoie, président de l'Agence canadienne de développement international. Il faisait partie de l'équipe de hauts fonctionnaires qui, sous la conduite de M. Paul Gérin-Lajoie, a passé 12 jours en Inde et au Pakistan à la fin d'octobre et au début de novembre dernier. La mission avait pour objectif d'identifier les besoins les plus pressants tant des réfugiés pakistanais en Inde que des personnes déplacées se trouvant encore au Pakistan oriental. M. Sanger est un ancien correspondant du Manchester Guardian en Afrique et aux Nations Unies; il a fait partie du comité éditorial du Globe and Mail de Toronto et a également travaillé à leur bureau d'Ottawa. L'article ci-contre est fondé sur les observations personnelles de l'auteur.

Quiconque visitait les camps au début de novembre constatait que le besoin le plus pressant était bien celui de recruter des gens possédant assez de connaissances médicales pour dépister les maladies chez les enfants. En même temps, ces gens doivent avoir une personnalité assez forte pour convaincre les mères d'amener leurs enfants, qui dans des centres d'alimentation où ils recevraient des aliments appropriés, qui dans des cliniques où on leur dispenserait des soins spéciaux avant qu'ils ne tombent gravement malades. En arrêtant plus tôt la progression des maladies il nous a semblé que l'on franchirait une étape importante vers la protection de ces deux millions d'enfants réfugiés.

Avec la guerre qui a fait rage à quelques milles à l'est de tous ces millions de gens, plusieurs autres choses ont été remises en question. A la lecture des gros titres qui couvraient les premières pages de tous les journaux du monde entier, je crois que les membres de notre groupe se seront rappelés en particulier deux endroits que nous avons visités, situés de part et d'autre de la frontière. Du côté indien, la ville ferroviaire de Hasnabad, où des milliers de réfugiés campaient directement sur le quai et où des milliers d'autres étaient entassés dans un train qui ne roulerait pas à destination de la partie ouest de l'État avant le lendemain. Du côté du Pakistan oriental, le centre d'accueil de Jwickeigacha, situé entre la frontière et Jessore, où un certain nombre de familles qui rentraient de l'Inde étaient recueillies par le «Comité de la paix» pendant un jour ou deux avant d'être renvoyées dans leur région respective. Plus que tout autre groupe, ces familles évoquaient l'image vivante d'épaves ballotées au gré d'un grand courant politique. Il se peut que certains de ceux qui s'en vont à l'ouest soient parents de ceux qui reviennent à l'est ou qu'ils viennent du même village. Comment tout cela peut-il se régler? Et quel est notre premier devoir à nous, Canadiens, sinon de se porter au secours des réfugiés en fournissant chacun un dollar? Que pouvons-nous faire d'autre que de pleurer sur leur sort?

Les camps de réfugiés abritent deux millions d'enfants de moins de huit ans

«Dormir avec un éléphant» ou rétrospection sur la surtaxe

par Stephen Woollcombe

Dans l'après-midi du samedi 18 décembre, le Gouvernement des Etats-Unis acceptait de dévaluer le dollar par rapport à l'étalon-or, ce qui ne s'était pas produit depuis 37 ans. Cette décision était prise dans le cadre d'un accord monétaire international que le président américain a qualifié du plus important de toute l'histoire du monde. Elle constituait l'aboutissement d'une série de négociations monétaires fiévreuses qui duraient depuis quatre mois avant que la question ne se règle définitivement.

Cet événement avait été préparé dans les coulisses depuis le dimanche 15 août. Ce soir-là, le président des Etats-Unis apparaissait sur les écrans de télévision pour porter aux économies du monde l'un des coups les plus durs qui les aient frappées. En même temps qu'il réclamait une refonte rigoureuse et profonde des systèmes monétaires et commerciaux du monde, M. Nixon présentait un ensemble complexe de mesures de portée nationale et internationale dans le but d'assainir l'économie américaine et, selon ses propres mots, «favoriser un regain de confiance générale qui nous permette d'entrer en concurrence loyale avec le reste du monde».

Depuis la fin de la dernière guerre mondiale, le dollar américain était généralement considéré comme le fondement monétaire du commerce international; c'est justement le déséquilibre grave et toujours croissant de la balance américaine des paiements qui s'est trouvé, de l'avis de tous, à la racine de la crise actuelle.

Il s'est produit, notamment ces dernières années, une fuite énorme de dollars américains qui, pour toutes sortes de raisons, notamment le besoin de liquidités internationales, étaient attirés dans de nombreux pays étrangers. Pendant que le gouvernement américain assumait des déficits budgétaires énormes, les prix montaient de façon inflationniste. Parallèlement à cette situation, les progrès économiques de l'Europe et du Japon minaient sérieusement la capacité concurrentielle

moyenne des produits manufacturés américains aussi bien sur le marché des exportations que sur celui de la consommation intérieure. Cette situation fit craindre partout l'effondrement du dollar américain et de l'ensemble de la structure monétaire et commerciale internationale à sa suite.

Tout le monde était donc d'accord pour admettre que les Etats-Unis et d'autres pays devaient se concerter pour prendre les mesures qui s'imposaient. De même, tout le monde admettait qu'il serait bon de procéder à des ajustements du système monétaire international de façon à le rendre moins tributaire du dollar américain et à lui faire mieux refléter la nouvelle puissance économique et commerciale de l'Europe et du Japon. Malgré cela, les nouvelles mesures, et notamment la surtaxe à l'importation, prirent le monde entier au dépourvu.

Les mesures prises

Les divers éléments de la nouvelle politique économique de M. Nixon embrassent plusieurs domaines. Sur le plan intérieur, ils comprennent le contrôle des salaires et des prix (précédé d'un gel des salaires et des prix d'une durée de 90 jours), l'annulation de la taxe d'accise sur les automobiles, l'augmentation anticipée des exonérations d'impôts sur le revenu des individus, la réduction des dépenses gouvernementales, l'ajournement de certaines mesures sociales et un programme de crédits aux investissements visant à favoriser la création d'emplois. D'autres mesures avaient une répercussion plus directe sur le secteur international, par exemple la suspension de la convertibilité du dollar, la surtaxe de 10 pour cent à l'importation, les dispositions du programme de crédits aux investissements mentionné plus haut qui encouragent les Américains à acheter des produits fabriqués aux Etats-Unis, le programme de la *Domestic International Sales Corporation (DISC)* qui permet de retarder le paiement des taxes à verser sur les bénéfices

des exportations et une réduction de 10 pour cent de l'aide à l'étranger. Dans l'ensemble, ces mesures avaient pour but d'arrêter l'inflation et de stimuler les emplois et les exportations aux Etats-Unis.

Les réactions ne se firent pas attendre et l'attitude américaine fut fortement critiquée à l'extérieur des Etats-Unis. On craignait généralement que des mesures de représailles hâtives mettant en cause plusieurs pays ne viennent s'y rattacher, que des blocs commerciaux se suffisant pratiquement à eux-mêmes ne se forment et que le processus de libéralisation du commerce ne subisse un coup fatal.

Les répercussions à long terme des mesures américaines mises à part, il est clair qu'à court terme ces dernières ont contribué à assainir l'économie américaine et qu'elles ont fait du tort à celles des autres pays. Le Canada, un des premiers pays à réagir, est sous bien des rapports le plus vulnérable. C'est de loin le partenaire commercial le plus important des Etats-Unis.

Répercussions au Canada

Environ 70 pour cent des exportations canadiennes se retrouvent sur les marchés américains et la surtaxe touchait en puissance le quart de ce total, c'est-à-dire environ 2.5 milliards de dollars. Ce chiffre représente 3.2 pour cent du produit national brut du Canada, c'est-à-dire un pourcentage nettement plus élevé que dans n'importe quel autre pays industrialisé. L'élément «Achetez des produits américains» du programme de crédits aux investissements s'appliquait à des exportations canadiennes représentant un milliard de dollars: près du tiers de celles-ci étaient déjà soumises à la surtaxe à l'importation. Heureusement, ces deux mesures ont été supprimées au moment du règlement monétaire international.

Le programme de la DISC, toujours en vigueur par contre, constitue un danger particulier pour le Canada. Outre qu'il subventionne les produits américains en concurrence avec les produits canadiens, il encourage en fait les sociétés américaines à réduire leurs investissements au Canada et même à rapatrier les opérations de production en vue de l'exportation qui pourraient être effectuées de ce côté-ci de la frontière. Par surcroît, le programme affecte principalement, au Canada, le secteur des produits manufacturés à forte concentration de main-d'oeuvre.

Suite aux mesures du 15 août, le Canada est passé à l'action sur trois fronts distincts. Premièrement, sur le plan na-

tional, le gouvernement canadien a lancé un programme d'aide à l'emploi: un fonds de quatre-vingts millions de dollars a été mis à la disposition des sociétés qui auraient été autrement dans l'obligation de renvoyer des employés à cause du fardeau de la surtaxe. En outre, des modifications ont été apportées au Programme d'aide générale de transition (GAAP) pour permettre aux sociétés touchées par ces mesures d'obtenir soit une assurance sur leurs prêts soit des prêts directs.

Deuxièmement, sur le plan des relations bilatérales, le Canada a attaqué sur deux fronts. Les dirigeants, les législateurs et le public américain dans son ensemble furent d'abord saisis des conséquences extrêmement graves que les mesures américaines avaient sur le Canada. Dans la mesure où l'Administration, le Congrès et la presse des Etats-Unis montrent qu'ils connaissent bien mieux qu'avant la réalité canadienne, ces efforts n'ont pas été vains. Simultanément, le Canada a accéléré le rythme de ses négociations sur les questions commerciales. Bien que des négociations bilatérales s'effectuent depuis nombre d'années sur quantité de sujets, les mesures américaines ont placé certaines de ces questions au tout premier plan de l'actualité.

Le 4 novembre, des ministres et des hauts fonctionnaires canadiens et américains ont participé à la première d'une série de réunions à huis clos sur ces questions. Des deux côtés on a des récriminations à faire. Celles-ci portent sur certains points de l'Accord sur les produits automobiles, sur les restrictions américaines sur l'uranium, les allocations touristiques canadiennes, le partage de la production de défense, l'outillage d'avion et les machines agricoles. Au moment de la rédaction de cet article, le 20 décembre, aucun accord n'était intervenu et les négociations commerciales se poursuivaient indépendamment de l'accord monétaire.

La résistance s'organise

Le Canada a ouvert son troisième front face aux mesures américaines au sein des organismes multilatéraux. Plusieurs grands organismes internationaux se sont mis immédiatement à étudier la situation et les pays signataires de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT) ont été parmi les premiers à réagir. Le Conseil du GATT, au cours de ses réunions des 24 et 25 août, a confié à un groupe de travail l'examen des conséquences de la surtaxe à l'importation sur le commerce international. Ce groupe de travail, dont le Canada faisait partie, a conclu que les Etats-

Le Canada est passé à l'action sur trois fronts distincts

Unis n'avaient pas raison d'imposer ni cette surtaxe ni quelque autre restriction au commerce pour remédier à ses problèmes de balance des paiements.

Les six pays de la Communauté économique européenne ont décidé de garder un front uni face aux Etats-Unis et, au GATT et ailleurs, ils ont protesté énergiquement contre les mesures américaines. La CEE et d'autres groupes ont particulièrement insisté sur le fait que cette surtaxe entravait la mise au point de taux de change justes et le remaniement des parités.

C'est à la tribune des Nations Unies que les pays en voie de développement ont pu faire connaître leur position. Dans les résolutions présentées au Conseil du commerce et du développement de la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED), à une réunion à Lima de pays en voie de développement regroupés sous le nom de «Groupe des 77» et au sein même de l'Assemblée générale, ils ont réclamé l'exemption de la surtaxe pour eux-mêmes, le retour de l'aide étrangère américaine à son ancien niveau et d'autres mesures visant à enrayer la détérioration de leurs économies.

La plupart de ces réunions ont porté surtout sur les problèmes de commerce. Du côté monétaire, la réunion annuelle du Fonds monétaire international, qui a eu lieu du 27 septembre au 1er octobre, a fourni l'occasion d'exposer des points de vue et de cerner les problèmes, même si aucun accord important n'y a été conclu. Par ailleurs, l'Organisation de coopération et de développement économiques a demandé au «Groupe de travail n° 3» de son Comité de politique économique d'examiner la situation de la balance américaine des paiements et de déterminer l'importance des modifications qu'il y aurait lieu d'y apporter ainsi que les conséquences qui en découleraient pour les autres pays.

Le rapport du Groupe, présenté le 4 octobre, indiquait qu'une fluctuation de huit milliards de dollars pour l'ensemble de la balance des paiements américaine était souhaitable. Les Etats-Unis prétendaient qu'ils avaient besoin d'un revirement de 13 milliards de dollars en leur faveur alors que tout ce que leurs partenaires commerciaux étaient prêts à leur offrir au début des négociations consistait en des concessions pouvant être évaluées à trois milliards de dollars.

C'est aux réunions du «Groupe des Dix» qu'ont eu lieu, semble-t-il, les négociations les plus importantes. Au cours de leurs réunions successives, les ministres

des Finances et les gouverneurs de banque centrale des dix pays non communistes les plus industrialisés ont axé leurs discussions sur les principales questions monétaires, ont revu et défini leurs positions respectives sur la question de la balance des paiements et se sont penchés sur la question cruciale du remaniement des taux du change.

Pendant que les Etats-Unis et ses principaux partenaires commerciaux (le Canada, la CEE et le Japon) étaient engagés dans des négociations bilatérales sur les questions commerciales, les discussions multilatérales sur les questions monétaires se poursuivaient. Le scénario était compliqué et parfois embrouillé; l'atmosphère était tendue et critique car les hommes d'affaires du monde ne s'accrochent guère d'un climat de grande incertitude.

L'accord

Ce n'est qu'à la dernière rencontre du «Groupe des Dix» qui eut lieu à Washington le 18 décembre, qu'intervint l'Accord général sur le réaligement des devises. En vertu de celui-ci, pendant que le dollar américain était dévalué de 8.7 pour cent, d'autres devises étaient réévaluées à la hausse; la surtaxe américaine sur les importations était abolie ainsi que les dispositions restrictives du crédit fiscal accordé aux investissements créateurs d'emplois. On est convenu que le dollar canadien, à l'exception de toutes les autres devises importantes du monde, continuerait pour le moment de flotter.

On ne peut mesurer pour l'instant les conséquences véritables de l'Accord de Washington. Il faudra du temps avant que ne soit précisée la configuration définitive du nouveau système monétaire tel que réaménagé l'an dernier, et que n'apparaissent clairement les nouvelles lignes de force du commerce entre les Etats industrialisés.

On peut maintenant faire montre d'un certain optimisme. Dans sa déclaration à la Chambre des communes en date du 20 décembre 1971, le ministre canadien des Finances affirmait que l'Accord de Washington remettait de l'ordre dans la situation des taux du change, et que le monde du commerce et des finances pouvait maintenant redémarrer en toute confiance. On peut escompter que tous les pays, et le Canada à plus d'un titre, se féliciteront de cette relance, étant donné la place importante du commerce international dans l'économie canadienne.

Malgré tout, et bien que l'incertitude et le doute se soient presque complètement dissipés, quelques questions fonda-

mentales doivent encore, dans l'esprit de plusieurs, être posées. En effet, aux yeux des Canadiens, il se peut qu'une des premières leçons de la crise fût de découvrir l'extrême nervosité de leur économie face à tout ce qui se passe à l'extérieur de nos frontières. Cette découverte souligne l'urgence de faire une revue complète de la place du Canada dans le monde, inclusion faite des relations économiques privilégiées qu'entretiennent le Canada et les Etats-Unis. C'est ce à quoi

faisait allusion le premier ministre canadien, M. Trudeau, quand, à l'issue de sa rencontre du 6 décembre avec le président des Etats-Unis, il parlait du «... désir centenaire des Canadiens de profiter du voisinage des Etats-Unis et de leurs relations avec eux tout en demeurant Canadiens tant et aussi longtemps qu'ils le désirent».

M. Woollcombe est membre de la direction de la Politique commerciale du ministère des Affaires extérieures.

La Chine et ses «gardes du corps» un de perdu, deux de retrouvés

par William Saywell

Etre «aux écoutes» de la Chine a toujours été une entreprise fascinante, passionnante, même si d'autre part pleine de risques. Au moment même où de nouvelles politiques voient le jour à Pékin, les renseignements exacts sur les mécanismes de prise des décisions et sur les sièges du pouvoir sont désespérément incomplets. La plupart d'entre nous préfèrent oublier le nombre de fois où nous nous sommes heurtés à ce mur, surtout depuis cinq ans.

L'histoire contemporaine, cependant, continue de fasciner l'esprit du courageux ou du téméraire. Après avoir été témoins des moments les plus dramatiques de la Révolution culturelle, les observateurs de la Chine ont pu, à l'automne de 1968, s'attacher à l'étude de ce que l'on appelait alors la normalisation de la politique étrangère chinoise. A la même époque, d'ailleurs, la Chine semblait décidée à redorer un blason qui s'était fort terni dans plusieurs capitales depuis l'été 1967.

On a suivi avec intérêt, dans ces capitales, l'ouverture des entretiens sino-canadiens à Stockholm, en février 1969. Mais la lenteur des négociations a poussé les observateurs à déclarer que la route qui menait à l'établissement de relations normales avec la République populaire de Chine serait encore longue et semée d'obstacles, car Pékin était plus que jamais irréductible sur la question de Taïwan. Il fallut aux Canadiens plus de dix-

huit mois pour trouver la formule magique qui consistait à «prendre note» de la revendication de souveraineté de Pékin sur Taïwan, tout en rassurant les Chinois sur notre sincérité et sur le sérieux de nos intentions de ne pas pratiquer la politique dite des «deux Chines».

Au cours des douze mois qui ont suivi, les obstacles se sont littéralement dissipés — aussi bien dans plusieurs capitales qu'à l'Assemblée générale des Nations Unies. Nous avons vu, au cours de l'année écoulée, des douzaines de nouveaux diplomates tenter de trouver un logement à Pékin; des joueurs de ping-pong et des journalistes américains s'entretenir avec Chou en-Lai; M. Henry Kissinger avoir ses entrées en Chine et annoncer que le président Nixon s'y rendrait bientôt; et les Nations Unies voter l'admission des représentants de la République populaire de Chine. Ce fut une année remarquable. Si je me suis félicité de l'établissement des relations diplomatiques sino-canadiennes, trop longtemps différé, j'avais également prévenu les auditoires canadiens que les conséquences internationales de ce geste ne seraient guère importantes. Car, en fin de compte, nous avons été directement aux prises avec le problème de Taïwan, plus directement, en tout cas, que la France qui, en 1964, avait tout simplement reconnu la République populaire de Chine sans même mentionner Taïwan. A cet

égard, les Chinois étaient devenus depuis lors de plus en plus inflexibles.

Des sentiers rouverts

Malgré cela, et malgré l'influence manifestement limitée d'une «puissance moyenne» il semble maintenant que le Canada ait réellement joué un rôle important de déblocage, autant pour ce qui est des relations bilatérales entre d'autres pays et la Chine, y compris les Etats-Unis, qu'aux Nations Unies mêmes.

Le Canada a fait plus que trouver la formule diplomatique qui servirait à d'autres nations; notre succès a permis à certaines, l'Italie et la Belgique, par exemple, de croire que même la politique chinoise de Washington évoluait. On savait qu'à deux reprises au moins les Américains avaient exercé des pressions directes et dissuadé Ottawa d'entamer des négociations pour l'établissement de relations diplomatiques avec la République populaire de Chine. En fait, même si les plus hauts fonctionnaires de Washington n'avaient pas exercé de pressions directes, on savait qu'en vertu des relations étroites et complexes entre le Canada et les Etats-Unis, une modification profonde de notre politique chinoise provoquerait des représailles de la part du Congrès américain et ferait de toute initiative canadienne un geste risqué aussi longtemps que les politiques américaines d'encercllement de la «Chine communiste» étaient figées dans les attitudes caractérisées des années Dulles. D'autres pays, et tout particulièrement nos alliés de l'OTAN étaient conscients du dilemme que nous avions à résoudre. Aux Etats-Unis, l'initiative d'Ottawa provoqua cette fois-ci un certain mécontentement, quelques rappels à la prudence mais aucune protestation véhémement. Des rumeurs circulaient même voulant que dans certains cercles de Washington, on se soit intéressé à nous voir «déblayer le terrain» au moment où les Etats-Unis réévaluaient eux-mêmes les règles fondamentales de leur politique. L'issue heureuse des négociations entre le Canada et la Chine a sans doute encouragé d'autres nations, influencées par les réactions américaines et chinoises, à suivre cet exemple.



M. William G. Saywell est directeur du Département des études est-asiatiques de l'Université de Toronto. L'essor du nationalisme chinois et la politique étrangère chinoise contemporaine l'intéressent particulièrement. Il a vécu, étudié et voyagé fréquemment dans l'Est, le Sud et le Sud-Est asiatiques. L'article ci-contre n'engage que son auteur.

Aucun pays n'a étudié la réaction des Etats-Unis avec plus d'attention que la Chine. Il est permis de penser que Pékin a également interprété la réaction de Washington suite à notre décision comme indiquant que les Etats-Unis eux-mêmes étaient réellement intéressés à modifier leur propre politique à l'égard de la Chine. La réaction américaine était certes tout aussi significative pour Pékin que la réduction de l'embargo sur le commerce avec la Chine, la diminution des restrictions sur l'obtention de visas et les nombreux voyages à Ottawa d'Américains de toutes professions et de toutes affiliations politiques désireux «d'échanger des points de vue» franchement mais confidentiellement avec les représentants chinois, ce qui ne s'était pas fait de façon aussi poussée depuis 1949.

Le rôle catalyseur du Canada

Insistons cependant pour dire que cette interprétation du rôle catalyseur du Canada dans l'amélioration des contacts sino-occidentaux n'implique pas que la position canadienne était motivée par les prévisions d'Ottawa concernant la réaction de Washington. Il est en effet probable que le Canada aurait mené à terme son offensive diplomatique avec autant d'énergie même s'il avait dû affronter une forte opposition américaine. Somme toute, l'établissement de relations diplomatiques entre Ottawa et Pékin comportait des conséquences diplomatiques internationales qui dépassaient de beaucoup le cadre même de nos relations avec la Chine.

Il est tout aussi évident que la réceptivité chinoise aux indices de changements dans l'attitude de Washington a trouvé son expression dans un cadre canadien, et ce avant même de se manifester de façon plus éclatante dans la série d'événements qui ont débuté par les matches de ping-pong à Tokyo et se sont terminés avec l'annonce de la visite de M. Nixon à Pékin. L'annonce que l'un des diplomates chinois les plus chevronnés, M. Huang Hua, était nommé ambassadeur au Canada soulignait d'ailleurs le fait que Pékin interprétait le rôle de la mission diplomatique à Ottawa dans un cadre nord-américain et dans un cadre international. Le gouvernement chinois n'aurait pas nommé un diplomate aussi influent et aussi réputé que M. Huang Hua s'il ne s'était agi que des relations sino-canadiennes. De toute évidence, sa nomination impliquait qu'Ottawa serait le pivot de la stratégie chinoise vis-à-vis des Etats-Unis et des Nations Unies. L'arrivée de l'ambassadeur au Canada, retardée par sa participation

aux entretiens Kissinger, et plus tard sa nomination aux Nations Unies, corroborent ce qui précède.

Il est possible que l'appui que le Canada a donné en octobre à la résolution albanaise aux Nations Unies ait eu sur la scène internationale des effets parallèles à l'établissement des relations diplomatiques sino-canadiennes. La décision canadienne d'appuyer à la fois la résolution albanaise et de s'opposer à la résolution de procédure américaine dite de «la question importante» a été exprimée avec une force et une clarté inattendues. Le vote sur la résolution de procédure était ici évidemment primordial: puisque la proposition a été rejetée seulement par quatre voix, nous pouvons, sans exagérer, croire que nous avons réellement influencé les deux bulletins de vote qui ont donné gain de cause à la Chine.

Le Canada a donc joué directement et indirectement un rôle majeur dans le dégel diplomatique menant non seulement à la reprise des contacts bilatéraux entre la Chine et d'autres pays, y compris les Etats-Unis, mais aussi à l'admission des représentants de la République populaire de Chine aux Nations Unies. Toutefois, nous ne devons ni exagérer l'importance de notre rôle dans le passé, ni l'influence que nous pourrions exercer à l'avenir. Il a été, et demeurera, d'une importance secondaire par rapport à d'autres facteurs de politique internationale et aux changements internes survenant en Chine et aux Etats-Unis.

L'Est redécouvert

Depuis deux ou trois ans les Etats-Unis n'ont cessé de réexaminer leur politique chinoise. Je ne prétends pas posséder les connaissances nécessaires à l'analyse détaillée de ces tendances, mais il ressort clairement que les tragiques conséquences de la guerre du Vietnam expliquent en grande partie que Washington s'intéresse à reviser ses politiques. Quelle que soit l'interprétation que l'on donne à la «vietnamisation», la politique américaine semble se ramener à un retrait éventuel d'Indochine et à une réduction générale de ses engagements militaires en Asie du Sud-Est. Le prix de cette participation en hommes, en argent et en crises socio-politiques internes aux Etats-Unis est si énorme que le retrait est devenu à tout le moins une nécessité politique. Il est impossible, à l'heure actuelle, d'établir clairement si cette attitude reflète le premier pas vers un nouvel isolationnisme américain. Mais par définition, le retrait équivaut à l'abandon de la politique d'endigue-

ment de la Chine qui a constitué, dans une large mesure, le premier leitmotiv de l'engagement américain en Asie depuis le début des années cinquante. Parmi ceux qui continuent à croire que la Chine doit être endiguée, d'aucuns espèrent que leurs alliés de l'Asie du Sud-est soient maintenant suffisamment puissants pour prendre une part active à cette tâche alors que d'autres se tournent plus directement vers le Japon pour occuper la place laissée libre par le retrait américain. D'autres, par ailleurs, se sont rendus à l'évidence que la seule possibilité à long terme est la normalisation des relations avec la République populaire de Chine.

Dans la mesure où les événements de ces derniers mois reflètent une modification de la politique étrangère chinoise il semble qu'il s'agirait de modifications de priorités plutôt que de principes — bien qu'à long terme les modifications que l'on apporte aux priorités ont souvent pour conséquences des modifications de principes. Fondamentalement, je crois que la «normalisation» de la politique étrangère chinoise résulte de changements dans l'équilibre des puissances en Asie et de leurs conséquences sur la sécurité nationale de la Chine et sur son influence dans la région. La menace que les Etats-Unis faisaient peser dans ces deux domaines a perdu relativement de son acuité aux yeux de la Chine. Celle-ci est par contre très inquiète de la menace grandissante que représentent l'Union soviétique et, tout particulièrement depuis l'automne 1969, le Japon.

Un voisin turbulent: l'URSS

Tout exposé complet du conflit sino-soviétique devrait remonter au moins à la fin des années cinquante et en chercher plus loin encore sans doute les racines historiques. Soulignons cependant que, depuis cinq ou six ans, l'ampleur de la menace soviétique à la sécurité nationale et à l'influence régionale de la Chine est apparue en pleine lumière.

Si l'on écarte d'importantes différences idéologiques, les millions de milles carrés de territoire que se disputent les Chinois et les Soviétiques le long de leurs frontières représentent la dimension potentiellement critique des relations de la Chine avec l'URSS, dimension dont sont dénuées les relations sino-américaines.

Bien que l'on soit revenu à la table des négociations après les affrontements frontaliers de mars 1969, la région est toujours aussi explosive du fait même de la présence de plus d'un million de soldats soviétiques. En outre, la géographie phy-

*Les retrouvailles
Washington-Pékin
se sont produites
à la faveur d'un
réexamen simultané
et parallèle
de politique
étrangère dans ces
deux capitales*

sique et humaine de cette immense plaine herbeuse habitée par des minorités nomades rend cette région difficile à délimiter dans un accord qui soit viable et permanent. En pouvant défendre sa version des incidents frontaliers de 1969 devant la communauté internationale, Moscou jouissait d'avantages certains. Il est permis de penser que c'est ce qui a incité les Chinois à accorder plus de prix au profit qu'ils retireraient de relations diplomatiques plus étroites et de leur adhésion aux Nations Unies.

Tout inquiétés qu'ils soient par la menace soviétique à leur frontière, les Chinois sont tout aussi sensibles à l'offensive diplomatique lancée de Moscou dans le milieu des années soixante en direction de cette région qui va du Japon, au nord-est, à l'Inde, au sud. Moscou a conclu des accords aériens, commerciaux, diplomatiques et de coopération économique avec nombre de nations qui entourent la Chine. Bien qu'on ait fait la sourde oreille à un appel soviétique en faveur de la conclusion d'un accord de sécurité collective pour cette région, cette offre n'en constituait pas moins pour les dirigeants chinois, une autre tentative «des nouveaux tsars du Kremlin pour encercler la Chine». Au sud, la montée rapide de l'influence soviétique à la Nouvelle-Delhi, concrétisée lors de la signature toute récente d'un nouveau traité indo-soviétique et appuyée par la présence d'une flotte soviétique dans l'océan Indien, a poussé la Chine à resserrer ses liens avec le Pakistan. Au nord-est, l'amélioration des relations diplomatiques et économiques entre Tokyo et Moscou qui a conduit à des entretiens sur l'exploitation conjointe des ressources de la Sibirie, a été la cible d'accusations chinoises répétées où il était question de «collusion entre le révisionnisme soviétique et le militarisme japonais». Ainsi, au fur et à mesure que la menace américaine à la sécurité nationale chinoise et à ses intérêts régionaux s'estompe, la menace soviétique se dessine à la fois plus complète et plus dangereuse.

Et puis il y a le Japon

Les Chinois sont sérieusement préoccupés depuis peu par le Japon et ce qu'ils nomment «le retour du militarisme japonais». Cette hantise remonte à la guerre de Corée, à l'époque où la politique américaine vis-à-vis le Japon choisit d'accélérer la reconstruction du pays. Toutefois, les événements les plus significatifs de la dégradation des relations sino-japonaises s'inscrivent depuis l'arrivée au pouvoir en 1964 du premier ministre Sato. On iden-

tifie beaucoup plus facilement M. Sato à l'aile droite du parti libéral démocrate (PLD) au pouvoir que son prédécesseur M. Hayato Ikeda. Premier ministre, il a aligné la politique étrangère japonaise plus nettement sur celle des Etats-Unis. La fameuse lettre de Yoshida, qui révéla que le Japon refusait de recourir à la Banque d'importation et d'exportation pour financer d'importantes ventes à la Chine, et la normalisation des relations japonaises avec la Corée du Sud en 1965 ont provoqué de violentes attaques verbales de la part des Chinois sur le retour du «militarisme» japonais. Une page d'histoire avait été tournée mais on ne l'apprit qu'en 1969, car dans l'intervalle la Chine avait consacré toute son attention à l'escalade américaine au Vietnam, à la Révolution culturelle à l'intérieur de ses frontières et aux troubles frontaliers avec l'Union soviétique.

Le début du retrait américain du Vietnam, la fin des hostilités à sa frontière avec l'Union soviétique et le retour à de meilleures conditions à l'intérieur ont permis à Pékin d'accorder toute son attention au Japon. Il s'est en effet produit deux événements capitaux depuis: le communiqué Nixon-Sato, en date du mois de novembre 1969, et la prorogation du Traité sino-américain de coopération mutuelle et de sécurité collective. Les points du communiqué que Pékin trouvait intolérables faisaient de la Corée du Sud un élément «essentiel» à la sécurité japonaise et déclaraient «que le maintien de la paix et de la sécurité dans la région de Taïwan était aussi un facteur primordial pour la sécurité japonaise». Superposée à des années d'un commerce prospère entre le Japon et Taïwan, l'éventualité d'un engagement japonais direct visant à assurer la sécurité de Taïwan et de la région irritait particulièrement Pékin. Les dirigeants chinois interprétèrent ce libellé comme une menace directe d'intervention militaire japonaise dans les affaires internes de la Chine.

Les exégètes occidentaux et japonais du communiqué Nixon-Sato, d'accord avec l'interprétation chinoise, soutenaient que le texte constituait la première étape d'un engagement japonais déclaré en faveur du concept de la défense régionale, conformément à la «doctrine de Guam» du président Nixon. Selon eux, c'était le prix que le Japon devait payer pour la restitution d'Okinawa et d'autres îles de l'archipel Ryukyu. Ces mêmes critiques avaient également affirmé que cette sorte d'engagement régional obligerait le Japon à augmenter les crédits affectés à la défense et à accorder plus d'importance à son potentiel offensif aérien et naval.

Endiguée autrefois par les Etats-Unis, la Chine se retrouve en vive concurrence avec l'URSS et le Japon

La réaction chinoise à ces événements s'explique par l'inquiétude que lui crée la puissance économique croissante du Japon. Le PNB japonais se place maintenant au troisième rang dans le monde. D'après certaines prévisions, il pourrait se hausser au second rang en 1980 et peut-être même égaler le PNB des Etats-Unis à la fin du siècle. La Chine est particulièrement inquiète des répercussions internationales inévitables découlant de ce statut de superpuissance économique. L'interprétation qu'en donnent les Chinois est essentiellement fondée sur l'observation léniniste que l'impérialisme est la phase la plus avancée du capitalisme. L'économie en spirale du Japon, dit-on, dépend en grande mesure des ressources et des marchés étrangers. Ces mêmes ressources et marchés dépendent d'investissements et d'un commerce accrus à l'étranger, qui entraîneront à leur tour une extension de l'influence politique japonaise dans ces régions et des engagements militaires inévitables afin de protéger les routes commerciales et l'ordre politique établi des pays où les investissements japonais seront les plus élevés.

Un Japon puissant

Plus précisément, la Chine assure que cette interprétation est corroborée par la croissance des forces de défense japonaises, qui s'élèvent maintenant à près de 250,000 hommes appuyés par des milliers de réservistes et de policiers paramilitaires. Les dirigeants chinois invoquent en outre l'accroissement des dépenses militaires inscrites au quatrième plan quinquennal de défense japonais et la présentation du premier Livre blanc sur la défense de l'après-guerre. Il ne faut surtout pas se méprendre sur la sincérité de l'inquiétude chinoise face à la position militaire du Japon. Bien que la puissance militaire japonaise soit loin d'égaliser celle des grandes puissances, elle s'appuie, à la différence de tout autre pays asiatique, sur un système économique si puissant et sur une infrastructure technologique si raffinée que le décalage pourrait être comblé très rapidement par tout gouvernement japonais décidé à le faire. Après presque un siècle d'agressions japonaises contre la Chine, et lorsque l'on sait qu'elles se sont produites pour la plupart du vivant des dirigeants actuels, la position chinoise s'explique.

Loin de s'en tenir aux injures, Pékin a en outre manifesté dans les derniers mois une attitude beaucoup plus rigide sur la question des relations commerciales avec le Japon, contribuant ainsi à attiser

à l'intérieur même du Japon l'opposition à la politique chinoise du premier ministre Sato. Les dirigeants chinois sont certainement très conscients du poids de leur influence à cet égard; l'opposition couve tout autant en effet dans les rangs du parti de M. Sato que dans la gauche politique, et surtout, ce qui est plus significatif encore, au sein de quelques-unes des plus grandes sociétés japonaises. L'opposition politique grandissante à l'intérieur du pays, l'humiliation subie suite à l'adoption aux Nations Unies de la résolution albanaise à laquelle le gouvernement de M. Sato s'opposait, le coup terrible de la surtaxe imposée par M. Nixon et le fait que la nouvelle politique de Washington à l'égard de la Chine semble évoluer plus rapidement et avec plus de succès que celle de Tokyo contribueront presque à coup sûr à l'élection au Japon d'un nouveau gouvernement qui tentera d'améliorer ses relations avec la Chine dans les plus brefs délais.

Notre interprétation des événements qui ont marqué dernièrement les relations sino-occidentales s'est attachée à décrire les glissements survenus dans l'équilibre des puissances en Asie et le point de vue de la Chine sur les incidences de ces glissements entrevus comme une menace à sa sécurité nationale et à son influence régionale. Nous avons délibérément choisi d'étudier un seul élément important de l'ensemble complexe des motifs internes et internationaux qui expliquent les événements de l'année écoulée.

Le Canada a donc joué un rôle d'une extrême importance en aidant à surmonter les obstacles diplomatiques. Au propre et au figuré, la position canadienne et le rôle de pivot joué par l'ambassade de la Chine à Ottawa ont beaucoup contribué à l'établissement de contacts directs sino-américains. En fin de compte, l'attitude ferme et sans équivoque adoptée par le Canada aux Nations Unies a sans doute influencé le résultat du vote sur la question de la Chine.

La route qui mène à des relations sino-américaines normales est encore difficile et bien longue. On doit pourtant se réjouir que certaines étapes préliminaires aient été franchies. Les relations entre Ottawa et Pékin se plieront maintenant aux contingences de liens bilatéraux entre la nation la plus peuplée du monde et une puissance moyenne. Mais les événements de l'année écoulée sont de nature à rassurer tous ceux qui croient que, toutes proportions gardées, une puissance moyenne peut encore jouer un rôle important dans les affaires internationales.

A la différence de tout autre pays asiatique, la puissance militaire japonaise s'appuie sur un système économique puissant et une infrastructure technologique raffinée

L'admission de Pékin à l'ONU: la longue marche du Canada

par Marion A. Macpherson

Les Nations Unies sont aux prises avec le problème de la représentation chinoise depuis la prise effective du pouvoir en Chine continentale par le Gouvernement de la République populaire de Chine et le retrait des Nationalistes chinois sur l'île de Taïwan; ces derniers prétendent former le seul gouvernement légitime de toute la Chine, revendication qu'ils n'ont d'ailleurs jamais abandonnée.

Au cours des ans, le Canada a dû prendre position, à l'Assemblée générale, sur la question de la représentation chinoise et, à deux reprises, il a pris l'initiative en proposant des moyens de résoudre ce dilemme.

La première initiative canadienne date déjà de plus de 20 ans. Le problème s'est d'abord posé en 1950, au moment où l'Assemblée générale étudiait les premières résolutions demandant que l'on accueille immédiatement aux Nations Unies les représentants de la Chine populaire. La délégation canadienne a présenté une résolution prévoyant la création d'un Comité spécial qui serait chargé d'étudier toute la question de la représentation chinoise et de faire des recommandations avant la fin de la session de l'Assemblée générale en cours. La résolution prévoyait également que, en attendant la décision de l'Assemblée générale, les délégués du Gouvernement de la Chine nationaliste continueraient de siéger à l'Assemblée et de jouir des mêmes droits que les autres représentants nationaux. Approuvée par une forte majorité, la résolution eut pour effet de reporter toute décision en cette affaire. Le Comité spécial tint une réunion, mais la crise coréenne reléguant bientôt dans l'ombre toutes les autres questions, l'on ne donna aucune suite à cette résolution.

A sa session de 1950, l'Assemblée générale adopta également la résolution 396 (V) selon laquelle, chaque fois que plus d'une partie prétendait être le gouvernement qualifié pour représenter un Etat membre de l'Organisation des Nations Unies et que la question donnait lieu à

controverse, les autres organes des Nations Unies et les institutions spécialisées devaient tenir compte de l'attitude adoptée par l'Assemblée générale.

Dans les dix années qui ont suivi, et bien que la question ait été posée de diverses façons, l'Assemblée générale n'a pas eu à se prononcer sur l'admission des représentants de la République populaire de Chine. En effet, chaque fois que la question revenait à l'ordre du jour, l'Assemblée générale adoptait une résolution différant l'étude de toute proposition visant à exclure les représentants de la Chine nationaliste ou à admettre les représentants de la République populaire de Chine.

1961: la «question importante»

Ce moratoire a pris fin en 1961 lorsque l'Assemblée générale a étudié sans toutefois l'adopter, une proposition tendant à modifier la représentation chinoise. Il a également été convenu, au cours de la même session, que toute proposition visant à modifier la représentation chinoise serait considérée comme une «question importante» aux termes des dispositions de l'article 18 (3) de la Charte des Nations Unies, ce qui signifiait que la décision serait prise à la majorité des deux tiers. (Dans le calcul d'un vote pris à la majorité des deux tiers, seuls les «oui» et les «non» sont comptés; les abstentions ne comptent pas). Le Canada avait alors appuyé la résolution visant à faire de ce sujet une «question importante» et voté contre la proposition voulant admettre la République populaire de Chine. Il avait toutefois fait savoir qu'il était prêt à étudier très attentivement toute proposition sérieuse de règlement équitable de la question de la représentation chinoise. Le Canada tint le même langage jusqu'en 1966.

1966: le Canada modifie le cap

En 1966, la délégation canadienne tenta de nouveau de briser l'impasse dans laquelle les Nations Unies se trouvaient. Le

Canada avait eu, dans ce but, des consultations étroites avec nombre de gouvernements. Elles étaient fondées sur la proposition que la réalité politique pourrait être reflétée par: a) la participation de la «République de Chine» aux travaux de l'Assemblée générale, en qualité de représentant du territoire sur lequel elle exerçait effectivement sa juridiction, b) la participation de la République populaire de Chine, en qualité de membre représentant le territoire sur lequel elle exerçait effectivement sa juridiction, et c) la présence de la République populaire de Chine au Conseil de sécurité à titre de membre permanent. Commentant cette proposition, M. Paul Martin, alors secrétaire d'Etat aux Affaires extérieures, avait bien précisé qu'il ne s'agissait aucunement de reconnaître l'existence de deux Chines. On reconnaissait simplement la réalité concrète où deux gouvernements exerçant le contrôle sur une partie du territoire prétendent chacun devoir occuper le siège réservé à la Chine aux Nations Unies.

Le Canada aurait souhaité que sa proposition fasse l'objet d'une résolution, mais il était évident qu'elle n'agréait pas à la majorité des membres de l'Assemblée générale ni aux parties intéressées. Ces discussions conduisirent finalement à proposer la création d'un comité chargé d'étudier en détail la question de la représentation chinoise et de faire les recommandations appropriées à la prochaine session de l'Assemblée générale. Le Canada a appuyé cette proposition, même si le gouvernement était d'avis qu'elle ne marquait aucun progrès réel par rapport à la première proposition présentée par le Canada en 1950. La proposition fut d'ailleurs rejetée.

Le Canada ayant proposé l'admission provisoire de représentants des deux gouvernements et rejeté, en fait, à la fois la situation courante et la solution proposée par les parrains de la résolution «albanaise», l'abstention lui semblait dès lors refléter le mieux la position canadienne. C'est pourquoi, en 1966, lors du vote sur l'admission de la République populaire de Chine, le Canada s'est abstenu au lieu de voter contre. Le Canada a maintenu cette politique durant les trois années qui ont suivi, mais il a continué de voter en faveur de la résolution visant à faire du problème de la représentation chinoise une «question importante».

Il existe deux causes fondamentales qui expliquent l'échec de la tentative canadienne de 1966: premièrement, le refus des parties intéressées d'accepter une formule qui permettait la double représentation et, en second lieu, l'impuissance de la commu-



— Photo UPI

Depuis la décision qu'elle rendait en octobre dernier sur la question de la représentation chinoise, l'Assemblée générale des Nations Unies compte de nouveaux habitués: les délégués de la République populaire de Chine. De gauche à droite, on aperçoit, attentifs aux débats, le sous-ministre des Affaires étrangères, M. Chiao Kuan-hua, le représentant permanent de la Chine à l'ONU et ancien ambassadeur de son pays au Canada, M. Huang Hua et son adjoint M. Fu Hao.

nauté internationale à faire valoir cette solution compte tenu des attitudes adoptées par les principaux intéressés. On en vint donc à la conclusion que s'il était impossible d'établir des relations avec le gouvernement réel de la Chine par l'intermédiaire d'organismes multilatéraux, il faudrait tenter de le faire sur le plan bilatéral. Le Canada s'orientait dans cette direction. On notera que l'ordre normal des choses était inversé.

La reconnaissance officielle

Au mois de mai 1968, le premier ministre, M. Pierre-Elliott Trudeau, déclarait que le Canada avait l'intention de reconnaître la République populaire de Chine dès qu'il le pourrait et de faire en sorte qu'elle occupe le siège de la Chine à l'ONU. Les négociations avec les représentants de la République populaire de Chine ont porté fruit le 13 octobre 1970, jour où les deux pays ont annoncé qu'ils se reconnaissaient

mutuellement et établissaient des relations diplomatiques. Le 13 novembre, l'Ambassadeur du Canada aux Nations Unies, M. Yvon Beaulne, déclarait à l'Assemblée générale que, de l'avis du Gouvernement du Canada, le siège réservé à la Chine aux Nations Unies revenait au Gouvernement de la République populaire de Chine. Le Canada voterait donc en faveur d'une résolution en ce sens. Il ajoutait que le Canada voterait aussi en faveur de la résolution tendant à faire du problème de la représentation chinoise une «question importante», et soulignait que le vote canadien n'avait jamais été une tactique destinée à contrecarrer la volonté de la majorité des Etats membres. Nous avons au contraire voulu nous assurer que toute décision concernant cette question, importante en soi, refléterait l'opinion réfléchie d'une forte proportion des membres. M. Beaulne avait bien pris soin de préciser cependant que si le Gouvernement du Canada considérait que l'appui de cette résolution pouvait à l'avenir contrecarrer la volonté de l'Assemblée générale, ce dernier modifierait son attitude.

La reconnaissance de la République populaire de Chine précède de peu l'admission des représentants de Pékin à l'ONU

Les votes successifs

Chaque fois que la question de la représentation chinoise aux Nations Unies avait été inscrite à l'ordre du jour, l'Assemblée s'était prononcée contre l'admission de la République populaire de Chine. Bien que les voix aient été également partagées en 1965 (47-47), la résolution fut par la suite rejetée par des majorités de 12 à 14 voix. Pour la première fois, en 1970, la résolution proposant l'admission de la République populaire de Chine eut une majorité, très faible, de deux voix. Le décompte s'établissait comme suit: 51 pour, 49 contre et 25 abstentions. La résolution était donc rejetée parce que l'Assemblée générale avait auparavant décidé que c'était une «question importante» exigeant une majorité des deux tiers pour être adoptée. (En se basant sur le vote réel, il aurait fallu que la résolution obtienne 67 voix pour être adoptée).

Dans les mois qui ont suivi le vote de 1970 sur la représentation chinoise, plusieurs autres gouvernements ont reconnu la République populaire de Chine comme le seul gouvernement légitime de la Chine. La tendance favorisant l'admission de la République populaire s'était maintenant clairement dessinée et il semblait de plus en plus évident que la résolution recevrait une majorité beaucoup plus forte qu'en 1970. Le Gouvernement canadien décida donc, à la lumière de cette tendance, que la procédure de la «question

importante» avait rempli son rôle en garantissant que la majorité obtenue ne serait ni éphémère, ni réversible, et qu'il n'appuierait plus ni la résolution habituelle visant à faire de l'admission des représentants de Pékin une «question importante» ni toute résolution exigeant que l'exclusion des représentants de la «République de Chine» soit considérée comme une «question importante».

L'ultime tentative américaine

Il s'est alors produit un événement qui a beaucoup influencé les membres de l'ONU: l'annonce de la visite du président Nixon à Pékin. Peu après, les Etats-Unis annonçaient qu'ils appuieraient les démarches, au sein de l'Assemblée générale, en vue d'admettre la République populaire de Chine. Ils précisèrent toutefois qu'ils s'opposeraient à toute action visant à exclure la «République de Chine» ou à la priver de représentation aux Nations Unies.

Les Etats-Unis, de concert avec plusieurs autres pays, déposaient deux résolutions à l'appui de leur objectif. La première demandait que toute proposition visant à priver la «République de Chine» de sa représentation aux Nations Unies soit considérée comme une «question importante» aux termes de l'Article 18 de la Charte. La seconde résolution affirmait le droit de la République populaire de Chine d'être représentée aux Nations Unies et recommandait qu'elle soit un des cinq membres permanents du Conseil de sécurité. Le projet de résolution affirmait aussi le droit incontestable de représentation de la «République de Chine» aux Nations Unies et recommandait que toutes les organisations et les institutions spécialisées de l'ONU prennent en considération les dispositions de cette résolution lorsque se poserait la question de la représentation chinoise.

L'Albanie, en accord avec d'autres pays, avait déjà déposé son projet de résolution habituel sur le rétablissement des droits légitimes de la République populaire de Chine. Par cette résolution, l'Assemblée déciderait de rétablir tous les droits de la République populaire de Chine et «d'exclure immédiatement les représentants de Tchang Kai-Chek du siège qu'ils occupent illégalement aux Nations Unies et dans toutes les organisations qui en dépendent».

Les résolutions américaines prévoyant la représentation de la République populaire de Chine et de la «République de Chine» aux Nations Unies créaient des problèmes politiques et légaux pour plu-

sieurs pays dont le Canada. Il va sans dire que le principal problème était d'ordre politique. Comme on l'a déjà dit, le Canada avait, en 1966, sollicité des appuis à une variante de cette motion (bien qu'elle n'ait jamais été officiellement proposée), mais il était évident que le compromis politique nécessaire à l'acceptation fonctionnelle d'une telle solution était irréalisable à l'époque.

En outre, les parties s'étaient, depuis 1966, retranchées derrière des attitudes encore moins conciliantes. La République populaire de Chine avait dit et répété en public et en privé qu'elle n'entrerait aux Nations Unies que si Taïwan n'y était plus représenté et cessait de prétendre qu'elle représentait toute la Chine, prétention que la Chine nationaliste a d'ailleurs réitérée dans le dernier discours de son représentant devant l'Assemblée générale. Vu l'impossibilité d'une entente entre les deux parties en litige, l'imposition d'une solution à l'américaine n'aurait certes pas entraîné l'admission de la République populaire de Chine. Elle aurait en outre contrevenu aux dispositions de la Charte des Nations Unies, car elle impliquait l'admission d'un nouvel Etat membre sans tenir compte, entre autres, de la disposition qui exige l'accord préalable du Conseil de sécurité. Tout en accueillant favorablement la déclaration des Etats-Unis en faveur de l'admission de la République populaire de Chine, le Canada considérait que l'adoption de la résolution empêcherait son admission et pourrait bien éliminer toute représentation chinoise à l'ONU.

S'adressant à l'Assemblée, le 18 octobre, dans le cadre du débat sur les trois résolutions principales, l'Ambassadeur du Canada a exposé notre position. M. Beaulne a déclaré que le Canada voterait de nouveau en faveur de l'entrée de la République populaire de Chine à l'ONU, que son admission devait être l'intention déclarée de l'Assemblée et que le Canada s'opposerait à toute motion de procédure et de fond visant à déjouer cet objectif.

Le vote décisif

Des nombreuses résolutions et motions de procédure qui ont été mises aux voix à l'Assemblée générale le 25 octobre, trois étaient d'importance primordiale. La première réclamait la priorité dans l'ordre du vote pour le projet de résolution parainé par les Etats-Unis et d'autres pays stipulant que toute proposition visant à priver la «République de Chine» de représentation aux Nations Unies soit considérée comme une question importante. L'Assemblée accepta.

Le deuxième vote était sans doute le plus crucial. L'Assemblée générale, par un vote de 55 pour, 59 contre, dont le Canada, et 15 abstentions rejeta le projet de résolution tout juste décrit. Il s'ensuivait évidemment que la résolution albanaise pouvait être adoptée à la majorité simple.

Comme il était manifeste que cette résolution obtiendrait la majorité simple, le représentant de la «République de Chine» fit une dernière déclaration à l'Assemblée avant de se retirer de la salle. Le résultat du scrutin sur la résolution albanaise se lit comme suit: 76 pour, dont le Canada, 35 contre et 17 abstentions. La résolution avait en fait obtenu plus des deux tiers des voix pour et contre.

Il est permis de croire, cependant, que si le projet de résolution américain avait été adopté, la résolution albanaise n'aurait peut-être pas obtenu la majorité des deux tiers; il semble, en effet, que certains pays qui se seraient normalement abstenus ont voté en faveur de la résolution albanaise lorsqu'il fut évident qu'elle serait adoptée. Plusieurs pays qui n'avaient pas établi de relations diplomatiques avec la République populaire de Chine ont également voté pour que Pékin représente la Chine aux Nations Unies.

Après 23 ans d'exercice du pouvoir réel en Chine continentale, les représentants de la République populaire de Chine parlent maintenant au nom de la Chine aux Nations Unies. Les institutions spécialisées des Nations Unies comme l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture, l'Organisation internationale du Travail et l'Organisation de l'aviation civile internationale ont déjà pris des mesures pour que le siège réservé à la Chine soit occupé par les représentants de la République populaire de Chine et non par ceux de Taïwan. La présence de la République populaire de Chine aux Nations Unies et dans les organisations qui en relèvent ne peut qu'étayer la capacité des organisations mondiales à traiter de manière réaliste les problèmes qui menacent la paix et la sécurité internationales et en faire de véritables centres de concertation des initiatives nationales en vue d'assurer la plus grande coopération internationale possible dans la solution des problèmes politiques, économiques, sociaux, culturels et humanitaires du monde.

Mme Marion A. Macpherson est chef de la Direction des Affaires politiques et institutionnelles de l'ONU du ministère des Affaires extérieures.

Le deuxième vote était sans doute le plus crucial

Ottawa et Québec dans l'Agence: une coopération à inventer

par Louis Sabourin

La deuxième Conférence générale de l'Agence de Coopération culturelle et technique (AGECOOP) qui eut lieu à Ottawa et à Québec, du 11 au 16 octobre 1971, a une fois de plus mis en évidence l'image paradoxale de cette nouvelle organisation internationale. D'une part, les communiqués officiels témoignent que l'AGECOOP a trouvé sa voie et que «les querelles de famille» sont maintenant résorbées. D'autre part, ces assises ont démontré qu'avec le faible budget qu'on lui avait accordé, l'Agence ne pourrait pas jouer aussi tôt qu'espéré un rôle de premier plan dans une francophonie ainsi organisée à laquelle certains Etats, — Algérie, Maroc, Guinée, Zaïre, Congo-Brazzaville par exemple — se refusent toujours d'adhérer. On parla même dans les coulisses de la nécessité de changer le nom de l'Agence.

Pendant les discussions sur ce qu'on a diplomatiquement appelé «l'enveloppe budgétaire des deux prochaines années» et sur les activités de l'AGECOOP, notamment de l'École internationale de Bordeaux et des programmes de télévision éducative, on craignait qu'à un moment ou l'autre, le conflit entre Québec et Ottawa ne surgisse de nouveau. Il n'en fut rien; quelques jours à peine avant le début de la Conférence, le secrétaire d'Etat aux Affaires extérieures du Canada, M. Mitchell Sharp, et le ministre québécois des Affaires culturelles, M. François Cloutier, en venaient à une formule d'entente au sujet de la participation du Québec à l'Agence. Le seul titre de cette entente réussira, cependant, à «essouffler» n'importe quel juriste: «Modalités selon

lesquelles le Gouvernement du Québec est admis comme gouvernement participant aux institutions, aux activités et aux programmes de l'Agence de Coopération culturelle et technique, convenues le 1er octobre 1971 entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement du Québec».

Il s'agit là, à mes yeux, d'un texte dont la «saveur politique» prime sur la «teneur juridique». En effet, ces modalités prouvent que les gouvernements de Messieurs Trudeau et Bourassa ont interprété la Charte de l'Agence dans un sens très «libéral»... Mais, en réalité, pouvait-on s'attendre à autre chose? Ce texte, dont il sera question plus loin, s'inscrit dans la lignée des documents, la Convention et la Charte, qui ont consacré l'existence de l'Agence. Les pourparlers qui ont mené à la conclusion de cette entente entre Québec et Ottawa ressemblent *mutatis mutandis* aux discussions d'avant et d'après Niamey: des entretiens plus ou moins publics au cours desquels les deux grands bailleurs de fonds — la France et le Canada — lorgnent tous deux du côté du Québec, cherchent respectivement à convaincre la Belgique, «offrent leurs respects» aux autres membres et tentent d'influencer directement un Secrétariat qui veut faire de grandes choses avec des moyens très restreints.

Pour bien saisir le sens et la portée de l'accord canado-québécois — il est indispensable de connaître d'abord l'atmosphère qui a entouré la naissance de l'Agence et le début de ses activités.

Les préliminaires

On a l'habitude de souligner, — à juste titre d'ailleurs —, que l'idée d'une communauté francophone fut d'abord proposée par le président Senghor; deux autres leaders africains appuyèrent rapidement ce projet: les présidents Bourguiba et Houphouët-Boigny. Lors d'un voyage qu'il fit à Paris en 1961, Paul Gérin-Lajoie parla aussi de la nécessité de «structurer» la francophonie. L'Histoire devra néanmoins reconnaître que l'institution de



Me Louis Sabourin a fondé en 1968 l'Institut de coopération internationale de l'Université d'Ottawa. Me Sabourin a fait plusieurs voyages dans de nombreux pays en voie de développement à titre de consultant pour l'Agence canadienne de développement international et la Fondation Ford. L'article ci-contre n'engage que son auteur.

PAGECOOP fut surtout l'affaire de deux hommes: le président Diori Hamani du Niger et le journaliste montréalais, Jean-Marc Léger.

Ces deux hommes ont réussi, au milieu des tempêtes politiques et des tensions diplomatiques, à jeter les bases d'une institution multilatérale qu'ils souhaitaient placer au service, non pas d'une culture ou d'une langue, mais des peuples qui utilisent cette langue ou partagent cette culture. Aux yeux du président Diori et de Jean-Marc Léger, l'Agence devait être un instrument de coopération culturelle et technique — d'où son nom — dont bénéficieraient tous les membres et particulièrement les pays francophones du Tiers-Monde.

La Première Conférence de la francophonie eut lieu à Niamey au mois de février 1969, exactement un an après la célèbre Conférence de Libreville à laquelle le Québec avait participé seul sans la présence fédérale, ce qui devait entraîner une suspension temporaire des relations diplomatiques entre le Canada et le Gabon. Ottawa et Québec avaient été tous deux invités au Niger. Québec chercha à faire admettre le concept de «deux délégations» (fédérale et québécoise) au sein «d'une représentation du Canada»; Ottawa ne reconnut jamais une telle idée. Les assises furent marquées par divers incidents protocolaires dont l'un des plus éclatants fut le cri de «Vive le Québec libre» lancé par Pauline Julien.

Les délibérations de Niamey ont déjà été décrites ailleurs. Il suffit de mentionner qu'elles débouchèrent sur un accord qui prévoyait, entre autres choses, que le président Diori serait chargé de mettre sur pied un secrétariat exécutif provisoire lequel aurait pour mandat, dans les six mois suivants, de préparer les statuts et de définir la vocation de la future organisation. Ce secrétariat provisoire fut confié à Jean-Marc Léger qui, à titre de secrétaire général de l'Association des Universités partiellement ou entièrement de langue française (AUPELF), avait déjà joué un rôle très important dans le monde francophone. La résolution précisait enfin que ces projets devaient être conçus de telle façon que «cette coopération devra s'exercer dans le respect de la souveraineté des Etats, des langues nationales . . . » On imagine les débats qu'un tel vœu allait susciter!

La Conférence de Niamey

Entre les mois d'avril et novembre 1969, le secrétaire général provisoire de l'Agence parcourut «l'aire de la francophonie» afin de connaître le point de vue de tous ces

Etats au sujet de la vocation et des structures de la future organisation. Au cours du mois de novembre, il fit part au président Diori des grandes lignes du projet qu'il comptait soumettre à la «deuxième Conférence générale de la francophonie». Le président nigérien transmit alors des invitations aux pays qui avaient déjà participé à la Première Conférence, sauf que cette fois, le Québec ne fut pas directement invité, mais simplement informé. Le président Diori expliqua son geste en soulignant que, «luttant lui-même pour le renforcement de l'unité de son pays et contre les tentatives sécessionnistes au Nigeria, il ne pouvait faire le jeu des diviseurs du Canada».

Des pourparlers difficiles s'engagèrent alors entre Ottawa et Québec. Quelques jours avant la tenue de la Conférence, alors qu'on attendait toujours une décision sur la composition de la délégation du Canada, le premier ministre québécois, Jean-Jacques Bertrand, annonça la tenue d'élections au Québec. Celles-ci devaient entraîner la défaite de son parti, l'Union Nationale, et la victoire du parti Libéral dirigé par Robert Bourassa. A cause de la campagne électorale, qui ne permit pas à un seul ministre québécois de quitter le pays, le Québec fut représenté à Niamey par Julien Chouinard, secrétaire général du Conseil des ministres. En tant que fonctionnaire, il dut œuvrer discrètement dans le cadre de l'entente convenue au dernier moment entre MM. Bertrand et Trudeau. Cette entente fut d'une importance majeure à tel point que «les modalités» convenues entre Québec et Ottawa le 1er octobre 1971 en sont le reflet assez fidèle.

Les délégués des vingt-cinq pays représentés à cette Deuxième Conférence générale de la francophonie se réunirent le 15 mars 1970, encore à Niamey. Ils reçurent plus de 400 pages de textes préparés par le Secrétariat provisoire. Ces documents portaient sur toutes les questions que l'on devait étudier à l'occasion de la fondation de l'Agence. Monsieur Léger y précisait que:

. . . l'organisation dont la création a été admise lors de la précédente conférence présenterait quatre caractéristiques principales: a) instrument souple et efficace de coopération . . . b) coopération multilatérale . . . c) coopération exercée grâce à la langue française . . . d) coopération entendue dans toute sa dimension c'est-à-dire non pas réduite au seul concept de l'assistance technique mais comprise au moins autant comme un courant permanent d'échanges entre les civilisations représentées . . .

Le projet proposé par Jean-Marc Léger était ambitieux mais réaliste; il insistait sur l'importance pour l'Agence de connaître «un vrai départ» avec des moyens financiers assez importants; le

*Un projet
ambitieux
mais réaliste*

chiffre de dix millions de dollars pour 1971-1972 fut mentionné. Cependant, Jean-Marc Léger était déjà au courant de l'attitude réservée de la France. C'est sans doute pourquoi il ajouta:

... il va de soi qu'il s'agit là strictement d'un projet, je dirai même d'un avant-projet, à propos duquel la décision ultime appartient naturellement aux seuls gouvernements concernés.

En réalité, la France s'opposa tout de suite à ce projet. Jacques Amalric écrivait dans le journal *Le Monde* du 19 mars 1970:

Aujourd'hui, rien ne va plus entre monsieur Léger et le Gouvernement français. Le secrétaire provisoire de l'Agence de coopération culturelle et technique est, en effet, accusé d'être passé du côté d'Ottawa.

La raison? Si le projet de statuts de l'Agence, rédigé par monsieur Léger, était adopté, le Québec ne pourrait pas être membre de l'Agence. Il devrait passer par Ottawa et s'en remettre au bon vouloir des autorités fédérales canadiennes. C'est une perspective qui ne sourit pas aux autorités françaises. Cette éventualité les a même surprises puisque voilà plusieurs mois, monsieur Léger envisageait de rédiger un projet de statuts prévoyant que des gouvernements pourraient entrer dans la nouvelle organisation...

L'affrontement France-Canada

La délégation française fit immédiatement circuler un contre-projet, lequel prévoyait que de simples organisations culturelles pourraient devenir membres à part entière de l'Agence et, bien sûr, des gouvernements de quelque nature qu'ils soient. Le président de la délégation canadienne, l'honorable Gérard Pelletier, remarqua amèrement que:

Le Canada, qui participe pour 32.4 pour cent au budget de la nouvelle Agence, est prêt à tout mettre en œuvre pour faire de l'Agence un instrument de coopération valable, mais nous refusons d'être mis sur un pied d'égalité avec n'importe quelle association, sous prétexte que celle-ci s'occupe de questions de la compétence de l'Agence.

Des discussions houleuses eurent lieu à huis clos. La plupart des projets du Secrétariat provisoire dans le domaine de l'assistance technique furent renvoyés aux calendes grecques. Seuls quelques projets de colloques et d'échanges passèrent la rampe. Le budget de l'Agence subit des coupures correspondantes: on se mit d'accord sur un budget qui représentait moins du tiers de celui qu'avait proposé le Secrétariat provisoire.

Les gens du Tiers-Monde furent gênés et agacés devant ces querelles canado-québécoises et le duel entre Paris et Ottawa. Le ministre sénégalais de la Coopération, Emile Badiane, alla jusqu'à dire:

Il n'est pas pensable que ce soit un Etat fédératif à majorité anglophone qui nous empêche de créer une agence de coopération francophone. A la rigueur, nous nous passerons d'eux.

Une commission de bons offices, créée par les pays africains, parvint difficilement à trouver un compromis. Finalement, à la suite d'échanges de télégrammes et d'appels téléphoniques entre MM. Pelletier et Trudeau, on rédigea un texte qui représentait un compromis entre les thèses françaises et les thèses du gouvernement fédéral. Ce texte, qui devait devenir le célèbre article 3.3 de la Charte de l'Agence, se lisait comme suit:

Dans le plein respect de la souveraineté et de la compétence internationale des Etats membres, tout gouvernement peut être admis comme participant aux institutions, aux activités et aux programmes de l'Agence, sous réserve de l'approbation de l'Etat membre dont relève le territoire sur lequel le gouvernement participant concerné exerce son autorité et selon les modalités convenues entre ce gouvernement et celui de l'Etat membre.

Le compromis

Paris n'était pas encore satisfait de cette proposition mais accepta lorsque le Gouvernement canadien indiqua qu'il n'était pas prêt à aller plus loin. Gérard Pelletier souligna que «ce texte ne donne pas au Québec une place de membre à part entière dans la future agence de coopération, mais il lui permet quand même de jouer un rôle original et important».

Il ne restait plus aux délégués qu'à signer la Convention qui établissait l'Agence de Coopération culturelle et technique et qui reconnaissait l'existence d'Etats membres et d'Etats associés. On y stipule que la devise de l'Agence sera: «Egalité, complémentarité, solidarité». La Convention prévoit aussi la procédure d'adhésion à l'Agence, les privilèges et immunités de l'organisation, ainsi que l'enregistrement et la procédure de modification des statuts. On ajouta une annexe à la Convention. Il s'agit de la Charte, sorte de constitution interne où se trouve la «clause québécoise» dont il a été fait état plus haut.

Une vingtaine de pays paraphèrent le document, la plupart d'entre eux sous réserve de ratification: Belgique, Burundi, Cameroun, Canada, Côte d'Ivoire, Dahomey, France, Gabon, Haute-Volta, Luxembourg, Madagascar, Mali, l'Ile Maurice, Monaco, Niger, Rwanda, Sénégal, Tchad, Tunisie, Vietnam du Sud. Le Maroc, le Laos et le Cambodge ne signèrent pas la Convention, mais indiquèrent qu'ils étaient intéressés aux travaux de l'Agence. Haïti s'est ralliée depuis. L'absence de l'Algérie, la République centrafricaine, le Congo-Brazzaville, la Guinée, la Mauritanie et le Vietnam du Nord ainsi que celle de la Suisse et du Liban mérite d'être signalée.

Le Québec ainsi que les autres pro-

Opposition de la France au projet

vinces canadiennes présentes à Niamey, l'Ontario, le Nouveau-Brunswick et le Manitoba, participèrent à la signature du Canada, en y ajoutant leur paraphe sous celui du gouvernement fédéral.

L'Assemblée se transforma ensuite en la «Première Conférence générale de l'Agence»; Jean-Marc Léger fut élu secrétaire général et MM. de Montera (France) et Kekeh (Togo), secrétaires généraux-adjoints, pour un mandat de quatre ans, lequel est renouvelable deux fois. En plus du Secrétariat, la Charte prévoit l'existence de 1) la Conférence générale, 2) du Conseil d'administration, 3) du Comité des programmes, 4) du Conseil consultatif, et 5) d'autres organes dont la création sera jugée nécessaire; on a ainsi institué le Groupe d'experts en gestion administrative et financière. Il fut enfin décidé que la prochaine assemblée générale de l'Agence aurait lieu au Canada en 1971.

La presse ne ménagea pas ses critiques à l'égard des participants à l'issue de la Conférence. Alors que *Le Canard enchaîné* ironisa à propos du «crépuscule des francophones», *Combat* parla de la «cacophonie francophone»; *Jeune Afrique* résuma assez bien le sentiment général en analysant «la difficile naissance de la francophonie»; Huguette Debaisieux, de son côté, écrivit dans *Le Figaro*:

Tout est bien qui finit bien, mais l'on ne peut s'empêcher de penser que le résultat a été bien péniblement acquis. La dissension franco-canadienne qui a dominé les débats pèsera-t-elle sur l'avenir de la francophonie. On voudrait espérer que non . . . Il reste à souhaiter que la prochaine conférence générale se passe dans une atmosphère plus sereine que celle des jours derniers et qu'elle démontre que la francophonie est une réalité concrète et efficace.

L'entente Québec-Ottawa

L'entente conclue entre Québec et Ottawa à la veille de la Deuxième Conférence générale de l'AGECOOP semble, du moins à première vue, avoir aplani les multiples difficultés que l'on prévoyait à ce chapitre à la suite des assises de Niamey.

Cette entente comporte 19 articles et un préambule qui fait mention de l'article 3.3 de la Charte de l'Agence. Le préambule précise que par cet accord le Québec acquiert le statut de gouvernement participant: faut-il en conclure que c'est le Gouvernement du Canada et non la Conférence générale de l'Agence qui a conféré le statut de gouvernement participant au Québec? C'est là, à mon avis, une interprétation très «élastique» de la Charte; encore ici, il convient de répéter que le climat politique a exercé une influence déterminante; d'une part, les gouvernements de MM. Trudeau et Bourassa tenaient à

tout prix à s'entendre avant et pendant la conférence; d'autre part, Paris et Ottawa voulaient clairement manifester à tous qu'ils avaient finalement «normalisé» leurs relations politiques.

Les quatorze premiers articles traitent de la participation québécoise aux institutions de l'Agence alors que les quatre articles suivants sont consacrés à la participation québécoise aux activités, programmes et financement de l'AGECOOP; enfin le dernier article précise que le Gouvernement fédéral (seul) informera le Secrétariat et non la Conférence générale de ces «modalités» de participation du Québec!

Des dispositions discutables

Ce document constitue un «dossier» très intéressant non seulement à cause du précédent qu'il établit et des aspects très discutables de certaines de ses dispositions mais aussi à cause des possibilités d'action positives qu'il offre au Québec.

D'abord, il ne s'agit pas d'un véritable accord mais simplement de modalités. On me répliquera qu'il s'agit là d'une question de sémantique. Ce serait commettre une erreur et oublier qu'en droit les mots ont une valeur et une importance capitales.

En second lieu, comme il fut souligné précédemment, l'Assemblée générale de l'Agence ne s'est pas vraiment «prononcée» sur ces modalités convenues entre Québec et Ottawa. Certes, le délégué français s'est peut-être prononcé sur le sujet, mais la Conférence générale ne l'a pas fait comme le prévoit la Charte. En réalité, le voulait-elle?

Troisièmement, il est très clair que, par ces modalités, le Québec n'est pas devenu membre à part entière de l'Agence. Seul le Canada jouit de ce privilège. Le Québec ne siège pas d'une manière indépendante aux conférences mais y participe au sein de la délégation du Canada.

Quatrièmement, il faut reconnaître en toute objectivité que l'article 16 offre au Québec des possibilités d'action assez exceptionnelles dans le cadre de l'Agence et constitue indirectement une reconnaissance de son caractère particulier dans la fédération.

En somme, ces modalités satisferont ceux qui souhaitent que le Québec «agisse en fait» au sein de l'AGECOOP; il n'y a aucun doute que l'article 16 lui en fournit l'occasion. D'un autre côté, ce texte sera rejeté par ceux qui voulaient utiliser ces négociations pour faire reconnaître *de jure* des avantages que le Québec ne possédait pas encore *de facto* sur la scène internationale. Cet accord ne reconnaît rien de tel.

L'entente Québec-Ottawa établit un précédent

Dans l'immédiat, ces modalités soulèvent des questions quant 1) à la présence du Québec au Conseil d'administration, et 2) à la consultation entre l'Agence, Québec et Ottawa.

La satisfaction exprimée par le ministre Cloutier au lendemain de l'entente émanait, entre autres choses, de l'article 2 qui souligne que le Québec pourra «occuper un des deux postes disponibles pour le Canada au Conseil d'administration». C'est là, à mes yeux, une autre interprétation très discutable de la Charte. En effet, la Charte prévoit que chaque pays ne dispose que d'un «représentant» au Conseil d'administration: on y ajoute que ce représentant «peut être» (et non «sera») accompagné d'un suppléant. Or, il me semble qu'il faudrait obtenir l'assentiment des autres pays membres avant qu'un deuxième «poste» soit attribué officiellement au Canada. Naturellement, on a été très habile en choisissant le mot «poste» qui n'est pas le langage utilisé dans la Charte; ce mot pourrait aussi bien s'appliquer au représentant qu'au suppléant et même aux conseillers. Ces commentaires s'appliquent aussi à l'article 6 qui accorde au Québec «un des deux postes disponibles au Canada au sein du groupe d'experts en gestion administrative et financière». De plus, il faut s'interroger au sujet du droit de vote dont jouira «ce poste québécois» au sein du Conseil d'administration. Pourra-t-il voter sur toutes les questions soulevées devant le Conseil ou seulement sur les points qui sont de compétence constitutionnelle québécoise? La procédure adoptée pour les Conférences générales s'appliquera-t-elle au Conseil d'administration? Voilà des questions auxquelles la pratique et non le droit de l'Agence apportera sûrement des réponses . . . En réalité, une interprétation stricte du texte de la Charte voudrait probablement que le Québec occupe un siège de suppléant au sein de la représentation canadienne tout en jouissant d'un droit de veto. Cependant, le Québec a indiqué qu'il voulait plus que cela.

En second lieu, il n'est guère étonnant de constater que l'accent est mis sur «la consultation» (articles 3, 4, 5, 12 et 16). Un des griefs que le Gouvernement du Canada formulait le plus souvent à l'égard des activités québécoises à l'étranger se rapportait au manque de consultation entre les deux gouvernements et au fait qu'Ottawa était souvent placé devant des faits accomplis. A la suite de cette entente, la situation est changée, du moins en ce qui concerne l'Agence. Ainsi le Gouvernement du Québec doit informer Ottawa au sujet de ses activités dans le cadre

de l'AGECOOP. Doit-on en conclure que, dans le cas où Ottawa désapprouverait une action québécoise, le Gouvernement fédéral pourrait en exiger la «reformulation»? Le gouvernement fédéral a-t-il acquis ainsi un droit de regard péremptoire sur les activités du Québec au sein de l'Agence? Certes, il fallait instituer des mécanismes de consultation et d'échanges d'information. Cependant, un tel mécanisme ne sera efficace et à l'avantage de tous que dans la mesure où le Gouvernement du Canada ne se sentira pas tenu de surveiller et de ratifier dans un esprit étroit les moindres gestes du Québec.

Il importe enfin de signaler le caractère très «particulier» de l'article 14 qui prévoit que le Secrétariat de l'Agence «communique au Gouvernement du Québec directement et simultanément copie de la convocation aux conférences et réunions officielles de l'Agence envoyée au Gouvernement canadien». Aucun texte ne pouvait mieux montrer que le Québec n'est pas membre à part entière de l'Agence. Québec n'a droit qu'à une copie des invitations officielles, alors que l'original est envoyé à Ottawa: une autre «simple question de formalité» me dira-t-on encore . . .

Des horizons à définir

Ces «modalités» feront sans doute l'objet de quelques thèses de maîtrise au Canada. Il faut tout de même admettre qu'elles ont été acceptées ou tolérées par la très grande majorité des pays membres, quoique certains participants émirent l'idée que l'on avait interprété la Charte d'une façon «très souple»!

Voici ce qu'a écrit à ce sujet P. De-craene dans un article paru dans la sélection hebdomadaire du *Monde* (14 au 20 octobre 1971):

Certes, il a été question, au cours de ces journées qui débutèrent le 11 à Ottawa, des traditionnelles controverses entre le Gouvernement fédéral canadien et le Gouvernement provincial québécois, mais elles préoccupèrent moins les participants à la Conférence que les commentateurs locaux. On en parla en tout cas semble-t-il, en commissions, la plupart des délégués ayant refusé de s'engager sur un terrain qui, pour la totalité d'entre eux relève exclusivement des intérêts eux-mêmes.

Débarrassée pour le moment de l'hypothèque canado-québécoise, l'AGECOOP doit cependant affronter nombre de questions au sujet de son rôle et de ses programmes. Bien que Paris ait consenti à une augmentation de sa contribution au budget de l'Agence (elle passe de 45 à 46 pour cent), la France et la Belgique ne veulent pas que l'institution prenne maintenant trop d'envergure. D'ailleurs, il est significatif «qu'on» a fait bien habilement

en sorte que les deux seules institutions permanentes créées jusqu'à présent — le Secrétariat et l'Ecole internationale de Bordeaux — soient situées en France! Simple question de commodités géographiques et d'économie a-t-on dit . . .

De son côté, le Québec sera en mesure, en tant que gouvernement participant, d'apporter une contribution substantielle à l'Agence dans les domaines qui relèvent de sa juridiction, comme l'éducation et la culture, en autant que les dirigeants québécois appuieront réellement une telle «participation». Il se pourrait en effet, qu'en présence d'une situation politico-économique très «préoccupante», les dirigeants québécois ne puissent lui accorder toute l'attention nécessaire. La participation québécoise pourra être d'autant plus significative que les domaines d'action de l'Agence, tels que définis à l'issue de la Conférence générale d'octobre 1971, recourent pour la plupart des juridictions québécoises. Ce fait d'ailleurs est une manifestation du cadre précis qui a été imposé aux activités de l'Agence. Une action de l'AGECOOP dans le domaine politique n'est donc pas pour demain. Cette appréhension a été renforcée par les propos de Jean-Marc Léger à Québec; se disant satisfait des résultats de la Deuxième Conférence générale, en dépit de la faiblesse des moyens mis à la disposition de l'Agence, il déclarait selon *Le Devoir* du 19 octobre 1971, p. 3:

L'Agence a été créée comme un instrument de rencontre des peuples, de connaissance mutuelle des peuples et de dialogue des cultures. La langue française à l'Agence est le moyen, le moyen éminent, privilégié, capital, mais ce n'est

pas la fin de l'Agence, cette fin étant cette coopération originale entre peuples de tous les continents et qui utilisent un outil commun fondamental qui est la langue française.

Pour donner suite à cette coopération originale dont parle le secrétaire général, il faudra mettre sur pied des «programmes de développement» qui auront un contenu plus économique et social et qui exigeront l'établissement d'activités continues et créatrices d'emplois dans le Tiers-Monde. Des initiatives, telles que l'Ecole internationale de Bordeaux, les échanges de jeunes, la télévision éducative, la diffusion du livre et des films, les méthodes d'initiation au français comme langue seconde, indiquent une voie intéressante mais encore trop uniquement axée sur le «culturel». Mais, peut-être, est-ce là une étape à franchir avant l'élaboration des programmes mentionnés plus haut?

Quoi qu'il en soit, deux ans après la Conférence constitutive de Niamey, l'Agence de Coopération culturelle et technique est définitivement reconnue et institutionnalisée. Sa mise en place a été lente, parfois pénible, mais tout de même bien évidente. La deuxième Conférence générale d'Ottawa et de Québec a démontré que le développement et la poursuite des objectifs de l'AGECOOP, dans l'esprit positif que voulurent lui donner Diori Hamani et Jean-Marc Léger, constituent un espoir et un défi pour le Canada, le Québec et toute la francophonie ainsi institutionnalisée, en particulier pour les Etats membres du Tiers-Monde qui ont droit d'exiger beaucoup de cette nouvelle organisation internationale.

MODALITÉS SELON LESQUELLES LE GOUVERNEMENT DU QUÉBEC EST ADMIS
COMME GOUVERNEMENT PARTICIPANT AUX INSTITUTIONS, AUX ACTIVITÉS ET
AUX PROGRAMMES DE L'AGENCE DE COOPÉRATION CULTURELLE
ET TECHNIQUE, CONVENUES LE 1^{ER} OCTOBRE ENTRE:
LE GOUVERNEMENT DU CANADA ET LE GOUVERNEMENT DU QUÉBEC

L'article 3.3 de la Charte de l'Agence de Coopération culturelle et technique prévoyant que:

«Dans le plein respect de la souveraineté et de la compétence internationale des Etats membres, tout gouvernement peut être admis comme gouvernement participant aux institutions, aux activités et programmes de l'Agence, sous réserve de l'approbation de l'Etat membre dont relève le territoire sur lequel le gouvernement participant concerné exerce son autorité et selon les modalités convenues entre ce gouvernement et celui de l'Etat membre».

les modalités suivantes selon lesquelles le Gouvernement du Québec est admis comme gouvernement participant aux institutions, aux activités et aux programmes de l'Agence sont convenues.

Participation aux institutions

Article 1

Le Gouvernement du Québec participe aux institutions de l'Agence:

Conseil d'Administration

Comité des Programmes

Conseil consultatif

Autres comités et commissions

Secrétariat général

Groupe d'experts en gestion administrative et financière

Conférence générale

Des modalités sont prévues à cet effet pour chaque institution.

Conseil d'Administration

Article 2

Un fonctionnaire du Gouvernement du Québec

occupe un des deux postes disponibles pour le Canada au Conseil d'Administration. Des fonctionnaires du Gouvernement du Québec peuvent, de plus, agir comme conseillers.

Comité des Programmes, Conseil consultatif et autres comités et commissions

Article 3

Des consultations préalables doivent être conduites entre les deux Gouvernements visant à assurer la présence au sein du Comité des programmes d'au moins un expert ou fonctionnaire du Gouvernement du Québec, pour autant que pourront être acceptées par l'Agence les candidatures proposées. Il en sera de même des autres comités et commissions de l'Agence. Il y a également consultation sur les candidatures au Conseil consultatif.

Secrétariat général

Article 4

Les deux Gouvernements se consultent sur les candidatures à mettre de l'avant relativement aux postes électifs du secrétariat général.

Article 5

Des consultations préalables auront lieu le cas échéant entre les deux Gouvernements visant à maintenir au sein du personnel du secrétariat la présence d'un expert du Gouvernement du Québec pour autant que pourront être acceptées par l'Agence les candidatures posées.

Groupe d'experts en gestion administrative et financière

Article 6

Les deux Gouvernements sont d'accord pour qu'un expert du Gouvernement du Québec occupe un des deux postes disponibles pour le Canada au sein du Groupe d'experts en gestion administrative et financière ou du comité permanent qui lui succédera.

Conférence générale

Article 7

Le groupe de ministres et de fonctionnaires du Gouvernement du Québec à la Conférence générale est aussi important que le requièrent les circonstances. Leur nombre est déterminé au moyen de consultations entre les deux Gouvernements en tenant compte de l'importance du rôle et des intérêts du Gouvernement du Québec eu égard aux questions discutées.

Article 8

Les deux Gouvernements sont d'accord sur la présence du ministre du Gouvernement du Québec aux réunions et activités de la Commission ministérielle.

Article 9

La présence du Québec est identifiée selon les modalités convenues lors de la Conférence constitutive de l'Agence. On s'en tient également aux modalités alors convenues en ce qui concerne la liste de délégation présentée aux Conférences générales.

Article 10

Lorsqu'un document comportant un engagement de droit international doit être signé, la signature du Canada est apposée à la place qui lui est réservée, selon la formule suivante:

M..... Ministre..... du Canada
M..... Ministre..... du Québec
et ainsi de suite pour tout autre signataire.

Conférences et réunions

Article 11

La participation du Gouvernement du Québec aux conférences et réunions officielles de l'Agence est assurée par un groupe de ministres ou de fonctionnaires, au sein de la délégation canadienne, ce groupe étant formé par le Gouvernement du Québec. Ces derniers participent aux délibérations et expriment le point de vue du Gouvernement du Québec sur toutes matières ressortissant à sa compétence constitutionnelle.

Article 12

Il y a dans chaque cas consultation préalable sur les points de vue à exprimer. Il y aura notamment une réunion avant le départ visant à coordonner la participation canadienne.

Article 13

Le vote du Canada s'exprime de la manière qui a été prévue pour la conférence constitutive de l'Agence.

Article 14

Le secrétariat communique au Gouvernement du Québec directement et simultanément copie de la convocation aux conférences et réunions officielles de l'Agence envoyée au Gouvernement canadien.

Participation aux activités et programmes

Elaboration et définition des programmes

Article 15

Le Gouvernement du Québec participe, dans les institutions de l'Agence, à l'élaboration et à la définition des programmes.

Participation aux activités et programmes et mise en œuvre des programmes

Article 16

Le Gouvernement du Québec participe aux activités et programmes de l'Agence, ainsi qu'à la mise en œuvre des programmes en coopération avec le secrétariat, suivant des modalités convenues dans chaque cas avec le Gouvernement du Canada. Les deux Gouvernements se tiennent mutuellement au courant, notamment par voie de copies, de la correspondance avec le secrétariat à laquelle la mise en œuvre des programmes donne lieu.

Finances

Article 17

Le Gouvernement du Québec participe selon une proportion de 50 pour cent de la contribution du Canada aux frais de fonctionnement du secrétariat de l'Agence. Il peut aussi assumer une partie de la contribution aux frais des programmes de l'Agence.

Article 18

Le montant de cette participation est transmis directement au secrétariat et apparaît dans les rapports de l'Agence de la façon suivante:

Contribution du Canada: dollars
Gouvernement central dollars
Gouvernement du Québec dollars

Information

Article 19

Le Gouvernement du Canada informe le secrétariat général que des modalités ont été convenues entre les deux Gouvernements, en lui transmettant copie du texte publié par les deux Gouvernements. Il informe le secrétariat des modalités qui requièrent sa coopération.

Stockholm, juin 1972: l'ONU vole au secours de l'environnement

par Mme H. Dorothy Burwash

Depuis quelques années, les mots «environnement», «pollution» et «écologie» comptent parmi les plus usités de la langue française. On s'inquiète non seulement de la disparition de certains agréments traditionnels comme les plages propres, les ruisseaux limpides et l'air pur mais aussi de la menace qui plane sur l'ensemble du milieu complexe dont l'homme fait partie et dont il dépend pour sa survie. Nombre de mesures ont été prises à l'échelon national, particulièrement dans les pays industrialisés où les problèmes prennent des proportions plus alarmantes.

Au Canada, le ministère fédéral de l'Environnement a enfin été mis sur pied en 1971 et plusieurs provinces ont également créé des organismes gouvernementaux analogues. Au niveau fédéral, l'adoption de la Loi sur les ressources hydrauliques canadiennes, de celle sur la lutte contre la pollution atmosphérique, de la Loi sur le contrôle de la pollution de l'air et l'adoption de bien d'autres lois encore ont permis d'établir des normes plus sévères.

Les mesures prises à l'échelon international sont nécessairement moins directes. Les Etats souverains doivent d'abord s'entendre et s'inciter mutuellement à agir avant qu'il soit possible d'adopter des «lois» internationales. Celles-ci peuvent prendre la forme de traités et de conventions en vertu desquels les Etats signataires s'engagent à régir leurs activités nationales de façon à ne pas mettre en danger une ressource commune comme les océans et l'atmosphère. La coopération internationale peut et devrait aussi entraîner un meilleur échange de renseignements scientifiques et techniques de base visant à préserver ou à restaurer l'environnement.

La Conférence de Stockholm

La Conférence des Nations Unies sur le milieu humain qui se tiendra à Stockholm du 5 au 16 juin prochain n'est qu'une des

nombreuses conférences qui ont abordé ou aborderont prochainement les problèmes de l'environnement. Pour ne donner que quelques exemples, mentionnons l'Assemblée générale de la Commission scientifique sur les problèmes de l'environnement qui s'est réunie à Canberra en août et septembre 1971, la Conférence sur la pollution marine causée par la navigation maritime, organisée par l'Organisation intergouvernementale consultative de la navigation maritime qui aura lieu en 1973 et la Conférence sur le droit de la mer prévue pour 1973 ou 1974.

La Conférence de Stockholm diffère de celles-ci sous deux aspects importants qui, pris conjointement, la rendent unique. Elle se déroulera au niveau intergouvernemental (par opposition aux conférences privées ou réservées aux spécialistes) et elle examinera tous les éléments nocifs qui menacent la qualité de l'environnement. Il faudra, dans bien des cas, faire passer les mesures proposées dans des traités et des conventions ayant force de loi au cours de réunions plus spécialisées comme la Conférence sur le droit de la mer, mais le but de la réunion de Stockholm est de donner l'élan essentiel à un effort concerté qui vise à protéger le milieu humain contre toute détérioration ultérieure et peut-être irréversible.

Les délégations de plus de 130 pays sont attendues à Stockholm en juin prochain; si on y ajoute les représentants d'autres organisations internationales et le Secrétariat de la Conférence elle-même, on y comptera probablement près de 3,000 participants. Les préparatifs, commencés il y a plus de deux ans, constituent une tâche complexe et lourde, mais s'ils n'étaient pas faits avec soin, précision et imagination, les résultats de la Conférence, vu sa courte durée et le nombre de participants, risqueraient fort d'être décevants.

L'ancien président de l'Agence canadienne de développement international, M. Maurice Strong, a assumé les fonctions

Une conférence différente, c'est-à-dire globale et intergouvernementale.

de secrétaire général de la Conférence en novembre 1970. Le gros de ses collaborateurs se trouvent à Genève mais le Secrétariat possède aussi un bureau à New York. M. Strong est en consultation directe et constante avec les gouvernements et les organisations de coopération comme le Conseil international des unions scientifiques. Il travaille en outre de pair avec un Comité préparatoire de 27 pays parmi lesquels on compte le Canada. Le Comité s'est déjà réuni à trois reprises depuis mars 1970 et il se réunira pour la quatrième et dernière fois à New York en mars 1972. Comme c'est habituellement le cas aux Nations Unies, la composition du Comité a été soigneusement établie de façon à ce qu'on y trouve des représentants de toutes les régions géographiques et de pays parvenus aux niveaux de développement économique les plus divers. On estime que les propositions mises de l'avant à la Conférence refléteront ainsi un certain consensus et emporteront donc l'accord des participants plus facilement.

Objectifs et ambitions

Une des principales difficultés consiste à obtenir l'accord des pays en voie de développement car bon nombre d'entre eux craignent que les nouveaux contrôles nuisent à leur industrialisation. L'un des objectifs de la Conférence est pourtant précisément de permettre aux pays en voie de développement de progresser, tout en évitant les problèmes de l'environnement avec lesquels les pays industrialisés sont présentement aux prises, et sans menacer l'environnement mondial par la pollution des mers et de l'atmosphère.

Le Canada contribue à dissiper ce malentendu en aidant certains pays en voie de développement à se préparer pour la Conférence. De plus, des réunions régionales tenues en Afrique, en Asie, en Amérique latine et au Moyen-Orient ont permis de discuter des diverses questions à l'ordre du jour de la Conférence qui touchent chaque région d'une façon particulière. Les pays africains, par exemple, sont particulièrement vulnérables à la pollution marine causée par le pétrole car ils se trouvent le long des principales voies maritimes qu'empruntent les pétroliers.

En termes très généraux, les objectifs de la Conférence de Stockholm sont de dégager une entente sur l'environnement que nous voulons, et de formuler un programme général pour la réalisation de cette volonté. Même s'il faudra examiner et préciser un grand nombre des éléments d'un tel programme lors de réunions ultérieures entre spécialistes avant de pouvoir

les traduire en actes, l'élaboration de propositions valables en vue de la prochaine Conférence est un problème qu'il faut dès maintenant aborder sous plusieurs angles.

Du point de vue scientifique, il faut voir quels renseignements supplémentaires il y a lieu d'obtenir, comment mettre la coopération internationale à contribution pour les obtenir et comment les utiliser le plus efficacement possible. Il faudrait, par exemple, étudier davantage les effets nocifs de différents polluants sur les diverses formes de vie marine et leurs répercussions ultérieures sur l'homme, ainsi que la façon dont les polluants sont disséminés par les courants marins. Les océans sont depuis toujours l'un des principaux dépotoirs de l'homme. C'est là une fonction essentielle, mais le problème est de savoir quels genres et quelle quantité de déchets les mers peuvent absorber et assimiler sans endommager l'environnement marin.

Une autre façon d'aborder le problème serait de définir les domaines qui se prêtent davantage à des mesures d'ordre international et ceux qui doivent faire l'objet d'efforts nationaux. La pollution marine et atmosphérique semble tomber dans la première catégorie tandis que la régénération des sols et la gestion des collectivités humaines dans l'optique de la qualité de l'environnement tombent dans la seconde. Pour trouver une solution à ces problèmes et à d'autres, les responsables des préparatifs de la Conférence procèdent de deux façons.

L'approche stratégique

Premièrement, M. Strong a fait appel aux gouvernements et à divers experts-conseils afin qu'ils lui soumettent des renseignements concrets (qui lui parviennent maintenant en grande quantité) sous forme de rapports, d'évaluations et d'études scientifiques. Le Canada a présenté 54 documents à lui seul. Il en ressortira, entre autres choses, un *Rapport sur l'environnement mondial* qui sera diffusé avant le début de la Conférence et qui servira de point de repère sur la situation actuelle de la Terre du point de vue de la qualité de l'environnement.

Deuxièmement, le Comité préparatoire a créé cinq groupes de travail intergouvernementaux chargés de proposer des mesures ou des principes directeurs dans cinq domaines différents: la pollution marine, la préservation et la régénération des sols, la détection et la surveillance des polluants atmosphériques et marins, la conservation des régions d'importance nationale ou historique, et la Déclaration sur le milieu humain. Sans avoir force de loi, cette déclaration énoncerait des principes

Dégager une entente sur l'environnement et la concrétiser dans un programme

et des objectifs généralement acceptés. Le Canada a travaillé activement dans chacun de ces groupes. La deuxième session du groupe de travail intergouvernemental sur la pollution marine a même eu lieu à Ottawa en novembre. Ce groupe devra faire rapport sur des questions comme les principes directeurs touchant la protection de l'environnement marin et la prévention de la pollution marine, un plan intégré de préservation du milieu marin, et une convention sur la réglementation du transport de matières destinées à être déchargées dans l'océan. On estime que les pays intéressés pourront signifier leur adhésion formelle à cette convention à Stockholm. Il se pourrait que d'autres conventions étudiées par le groupe de travail intergouvernemental sur la conservation, et portant sur la protection des espèces végétales et animales menacées d'extinction et la préservation des sites naturels et historiques importants puissent également être signées à Stockholm.

L'apport canadien

L'organisation de l'apport canadien aux préparatifs de la Conférence est calquée dans les grandes lignes sur le Secrétariat international. Le principal organisme de coordination est un comité intergouvernemental où sont représentés tous les ministères intéressés, c'est-à-dire chacun des 20 ministères. Des comités d'études ou des groupes de travail ont été créés dont la tâche a surtout consisté jusqu'ici à constituer les délégations canadiennes qui participent aux travaux des groupes de travail intergouvernementaux. Ces comités ou groupes seront chargés d'étudier les propositions avancées par les groupes intergouvernementaux ou par le Secrétariat international en préparation de la grande conférence de juin. Chaque comité se penche sur une question en particulier: la Déclaration sur le milieu humain, la pollution marine, la conservation, les collectivités humaines, l'échange de renseignements, le développement et l'environnement, les institutions internationales, l'utilisation des ressources naturelles et ses conséquences sur le milieu ambiant, les projets commémoratifs, et les arrangements administratifs.

L'intérêt manifesté par les gouvernements provinciaux aux questions de l'environnement ajoute une autre dimension à ces préparatifs au Canada. Des ministres ont mis sur pied un comité fédéral-provin-

cial en vue de permettre un échange de vues sur les questions figurant à l'ordre du jour de la Conférence. Un comité préparatoire national, qui en est une émanation en ce sens qu'il est composé du comité fédéral-provincial et des représentants d'une vingtaine d'organisations nationales, a également été créé. Il se consacrera surtout à réviser et à prolonger le rapport intitulé «Le Canada et l'environnement mondial» qui a déjà été présenté à la Conférence mais qui n'existe toujours que dans sa version provisoire. Ce comité aura plus tard l'occasion d'exposer ses vues sur les initiatives que le Canada proposera à la Conférence et contribuera ainsi à la formulation de la position canadienne à cet égard.

Les dispositions prises sur le plan international et dans un grand nombre de pays pour permettre aux intéressés d'exprimer leur opinion est un autre aspect important de la Conférence de Stockholm. Certes les représentants d'organisations internationales intéressées à ces questions, comme le Fonds mondial pour la Nature et l'Union internationale pour la conservation de la nature pourront assister aux réunions de la Conférence et présenter des exposés dans certaines circonstances mais de façon générale ils ne pourront pas participer aux débats. Le Comité préparatoire de la Suède organise également un «Forum sur l'environnement» où les représentants d'organisations non gouvernementales pourront suivre les travaux de la Conférence grâce à un réseau de télévision privé et mener évidemment des discussions entre eux.

Cet exposé a porté surtout sur les préparatifs de la Conférence et les résultats que nous en attendons. Il y aurait peut-être lieu de faire une petite mise en garde sur ce qu'elle ne pourra pas réaliser. Qu'on ne s'imagine pas qu'il en résultera une police ou une dictature de l'environnement. Les objectifs de la Conférence seraient plutôt de faire mieux comprendre les problèmes, de susciter chez chacun la ferme volonté de travailler avec les autres à les résoudre et d'améliorer la coordination des efforts nationaux et internationaux.

Mme H. Dorothy Burwash est directeur-adjoint de la Direction des relations scientifiques et des problèmes environnementaux du ministère des Affaires extérieures.

*Mise sur pied
d'un comité
fédéral-provincial*

Rencontre avec Maurice Strong: les signes d'une crise globale

M. Maurice Strong est un homme de petite taille et, bien que doux en apparence, toujours combatif, semble-t-il. Ses paroles traduisent la gravité d'une situation critique.

Après avoir rapidement atteint le cercle des sommités du monde des affaires canadien, il a dirigé, pendant quatre ans, le programme canadien d'aide à l'étranger se consacrant sans répit à combler le dangereux fossé qui sépare Etats industrialisés et pays moins développés, pays donateurs et pays bénéficiaires. C'est, a-t-il affirmé, une condition essentielle à la paix mondiale, plus importante pour la survie générale que les divergences d'opinion évidentes entre les blocs adverses.

En sa nouvelle qualité de secrétaire général de la Conférence des Nations Unies sur le milieu humain qui se tiendra à Stockholm en juin, M. Strong parle toujours — d'aucuns disent qu'il prêche — de la survie globale. Les nations industrialisées comme les pays en voie de développement, dit-il, doivent se rendre compte qu'ils ne maîtriseront la crise écologique que par un effort global.

En visite à Ottawa pour participer à une session du Groupe de travail inter-

gouvernemental sur la pollution marine, M. Strong s'est adressé aux délégués en ces termes: «La détérioration de nos océans et de nos mers constitue une menace à la survie et au bien-être de l'homme . . . La pollution marine fait partie de l'ensemble du défi posé à l'environnement et souligne le besoin urgent de défendre la salubrité de la biosphère. Le monde ne peut pas attendre. Nous n'osons pas laisser la situation s'aggraver — au point où il ne sera peut-être plus possible d'y remédier . . .»

La réaction des Etats

Comment les pays moins développés réagissent-ils? Que dire de la crainte des pays en voie de développement de voir leur croissance économique fléchir sous les contrôles environnementaux que leur imposeront des pays industrialisés qui ont dépassé depuis longtemps le stade du décollage économique?

M. Strong admet qu'il existe encore un «climat de méfiance» dans certains pays moins développés, mais d'autres facteurs viennent atténuer cette crainte.

«De plus en plus, affirme-t-il, les pays défavorisés se rendent compte que les mesures prises pour régler les problèmes d'ordre écologique sont dans leur intérêt. La preuve en est qu'ils participent de plus en plus activement aux réunions régionales tenues en préparation de la Conférence de Stockholm. Ces réunions ont déjà groupé plus de 70 pays en voie de développement».

M. Strong estime que les Etats ont commencé à sentir les liens qui existent entre la croissance économique et la qualité de l'environnement. «L'absence de mesures adéquates pour protéger l'environnement peut effectivement entraver leur croissance économique»

«Ces pays plus pauvres s'interrogent sur la façon dont ils doivent administrer leurs ressources naturelles. Ils doivent tirer le meilleur parti des ressources qu'ils possèdent car elles représentent très souvent leur capital naturel».

Au cours des nombreux voyages qu'il a effectués à partir du siège de la Conférence à Genève, M. Strong a constaté que



— Photo Nations Unies

M. Maurice Strong, secrétaire général de la Conférence des Nations Unies sur le milieu humain.

les pays les plus pauvres se préoccupent de plus en plus de la pollution des sources d'eau, de la dégradation des terres agricoles, de l'épuisement de la faune et des pêcheries et surtout des problèmes suscités par une urbanisation excessive.

«Que se passe-t-il, par exemple, pour les projets d'irrigation? Les terres pourraient devenir salines si l'on n'exerçait pas de contrôles écologiques. Les pêcheries seraient appelées à disparaître si on utilisait certains produits chimiques à tort et à travers et si on les déversait sans plus d'égards dans les eaux . . . ».

M. Strong constate que l'agriculture demeure la principale ressource de plusieurs pays en voie de développement. «Leur sol est une ressource naturelle précieuse qui s'appauvrit à un rythme alarmant. Il faut étudier et attaquer ce problème, mettre un terme à cette détérioration et aider ainsi l'économie des pays moins développés.

«Quant aux villes de ces pays, elles risquent de se retrouver avec des problèmes de contamination des eaux et d'insalubrité qui les rendraient inhabitables d'ici une dizaine d'années,» explique M. Strong.

Selon le secrétaire général de la Conférence de Stockholm, le coeur de la crise écologique se situera beaucoup plus dans les pays industrialisés que dans les pays défavorisés et ce, en dépit du fait que le problème de l'environnement soit devenu le sujet de toutes les conversations dans les pays industrialisés de l'Occident.

Après la Seconde Guerre mondiale, rappelle M. Strong, les Etats industrialisés passèrent par une phase d'«internationalisme fougueux»; au cours des dernières années toutefois cet enthousiasme a fait place à des politiques introverties, résultat de l'échec des initiatives internationales de la période d'après-guerre. Plusieurs de ces pays ont préféré se concentrer sur leurs problèmes nationaux en y appliquant ou en tentant d'y appliquer des solutions internes.

«Au début, ils ont abordé les problèmes environnementaux de la même façon, en les considérant comme des difficultés locales . . . Ils commencent maintenant à se rendre compte de leur importance, des liens très réels qui existent entre les problèmes d'un pays et ceux du monde entier. Ainsi, la pollution causée par les automobiles infecte non seulement leurs villes, mais elle s'élève dans l'atmosphère et empoisonne à la ronde».

Un organisme coordonnateur

Quel genre de mesures ou d'organisation internationales M. Strong envisage-t-il à la suite des débats de la Conférence de Stockholm?

«Il faut éviter, dit-il, de créer une autre institution spécialisée des Nations Unies. Les problèmes environnementaux touchent un ensemble complexe de questions et ne peuvent être limités à un seul secteur.»

M. Strong estime que l'idéal serait d'instituer, au coeur du système de l'ONU, et à un échelon élevé, une cellule homogène «de politique et de contrôle» capable de s'imposer dans l'ensemble des relations internationales». Ce petit groupe posséderait un secrétariat dirigé par un commissaire ou un sous-secrétaire général. Il administrerait un fonds spécial et travaillerait avec tous les organismes intéressés des Nations Unies, notamment l'Organisation mondiale de la santé, l'Organisation pour l'alimentation et l'agriculture et les commissions économiques régionales. Cet organisme de l'environnement traiterait également avec les gouvernements des pays qui devront mettre à exécution les accords et les engagements internationaux.

M. Strong n'entend pas décourager les pays qui tentent de résoudre les problèmes de pollution à leur échelon par des efforts unilatéraux comme, par exemple, l'adoption par le Canada de la loi visant à prévenir la pollution des eaux arctiques. «Une telle initiative est bonne à court terme et devrait inciter les autres pays à s'occuper de ces questions à l'échelle internationale. Mais si les autres pays se bornent à imiter le Canada et à prendre des mesures unilatérales, une situation «d'anarchie internationale» pourrait s'en suivre», explique M. Strong.

Avec un enthousiasme allant de pair avec l'énergie qu'il met à voyager à travers le monde, M. Strong voit dans la crise écologique un heureux motif de coopération entre l'Est et l'Ouest. Il fait remarquer que l'Union soviétique se prépare activement à la Conférence de Stockholm et il s'attend à ce que la Chine emboîte le pas.

«L'environnement constitue la voie la plus prometteuse qui puisse nous faire redécouvrir le besoin d'une perspective globale et de nouvelles formes de coopération.»

— Murray Goldblatt

Au coeur de l'ONU, une cellule homogène de politique et de contrôle capable de s'imposer

Après quinze ans de négociations, Amchitka

Par George Ignatieff

On fait grand bruit autour des essais nucléaires, mais pourquoi? Je crois que pour bien comprendre la thèse s'opposant à la poursuite des essais d'armes nucléaires et les motifs qui ont poussé le Canada à prendre la tête de mouvements visant à la conclusion d'accords internationaux sur la limitation et l'arrêt de ces essais, il nous faut revenir en arrière, faire brièvement l'historique de cette question d'actualité et ensuite examiner attentivement l'impasse actuelle.

Dès le départ, la Conférence de Genève sur la suspension des essais d'armes nucléaires, tenue de 1958 à 1962 avec la participation des Etats-Unis, de l'URSS et de la Grande-Bretagne, s'est trouvée paralysée. Ses efforts pour en arriver à un Traité d'interdiction générale des essais nucléaires achoppaient sur les problèmes d'inspection des essais. Il en a été de même pour l'organisme qui l'a remplacée, le sous-comité du Comité des dix-huit puissances sur le désarmement; le sous-comité où étaient également représentées les trois puissances nucléaires fut créé en mars 1962 et dissous en décembre de la même année. Enfin, le Comité des dix-huit se heurta lui aussi à la même difficulté de février à juillet 1963.

Les Etats-Unis insistaient sur la nécessité d'effectuer certaines inspections sur place pour éclaircir la nature des phénomènes sismiques ambigus lorsque les moyens techniques dont on disposait ou l'analyse des données ne permettraient pas de distinguer entre des phénomènes naturels et des explosions nucléaires souterraines. On croyait dans les années soixante que le nombre de ces cas serait assez élevé; les Etats-Unis proposaient en effet de douze à vingt et une inspections annuelles. Le nombre s'établit plus tard entre huit et dix puis, sous réserves, à sept. Par ailleurs, l'URSS était de 1960 à 1963 en principe prête à accepter de deux à trois inspections sur place par année. Les négociations n'ont malheureusement pu réduire les dissensions à ce sujet et, en 1963, l'URSS refusait de poursuivre les entre-

tiens sur la question des inspections sur place. Elle défendit par la suite la thèse voulant que les inspections sur place constituent une intrusion inadmissible et tout à fait inutile puisque l'on possède des appareils sismologiques (que l'URSS nomme habituellement les «moyens spéciaux») suffisamment perfectionnés permettant de contrôler à distance si on se conforme à l'interdiction des essais nucléaires.

Traité de Moscou

Ainsi finirent les efforts tendant à la conclusion d'un Traité d'interdiction générale des essais d'armes nucléaires dans tous les environnements; faute de mieux, l'on a conclu un Traité d'interdiction partielle des essais dans l'atmosphère, dans l'espace extra-atmosphérique et sous l'eau signé à Moscou, le 5 août 1963, par les Etats-Unis, la Grande-Bretagne et l'URSS.

Malheureusement le caractère partiel du Traité de Moscou ne tient pas seulement à ce que l'interdiction des essais ne vaille que pour trois environnements, mais aussi au fait que la France et la République populaire de Chine n'y ont jamais adhéré et poursuivent leurs expériences nucléaires dans l'atmosphère, malgré la désapprobation internationale et le risque de retombées radioactives que ces expériences représentent pour d'autres pays.

Soulignons toutefois que le Traité d'interdiction partielle, outre l'interdiction d'effectuer des essais dans l'atmosphère, dans l'espace extra-atmosphérique et sous l'eau, renferme des stipulations fondamentales très importantes touchant les essais souterrains. Premièrement, les trois premiers signataires déclarent dans le préambule qu'ils ont pour objectif «de chercher» les moyens d'en arriver à la suspension totale et définitive des explosions d'armes nucléaires et qu'ils sont déterminés à «poursuivre les négociations y conduisant». En outre, l'article premier réitère que les signataires «chercheront à en arriver» à la conclusion d'un Traité d'interdiction générale. Deuxièmement, l'article premier,

portant interdiction des essais nucléaires dans les environnements que tous s'accordent à vouloir protéger, interdit de semblables essais «dans tout environnement quel qu'il soit si de telles explosions entraînent la présence de déchets radioactifs hors des limites territoriales de l'Etat responsable d'une telle explosion».

Vaines suggestions

Un régime global d'interdiction des essais dans tous les environnements pourrait être établi soit à la faveur d'un nouveau Traité d'interdiction générale des essais d'armes nucléaires englobant le Traité d'interdiction partielle de Moscou de 1963, soit par une addition à l'accord d'interdiction partielle prohibant les essais souterrains. Aux fins du présent article, les termes «interdiction générale» et «interdiction des essais souterrains» sont interchangeable.

Depuis le milieu des années soixante, le Comité du désarmement et l'organisme qui lui a succédé, la Conférence du Comité du désarmement, de même que l'Assemblée générale des Nations Unies ont eu à étudier diverses propositions destinées à mettre fin aux dissensions sur la question des inspections et à amener la conclusion d'un accord d'interdiction des essais souterrains, complémentaire au Traité d'interdiction partielle. Au nombre des propositions les plus sérieuses, on compte: a) en 1965, la proposition suédoise de constituer un «club de détection» chargé de promouvoir l'échange de renseignements sur les données sismiques; b) celle de la RAU en faveur d'un traité interdisant les essais souterrains dont l'ampleur sismique serait supérieure à un certain niveau, assorti d'un moratoire sur les essais de moindre niveau; c) un système de «contrôle par interpellation», où l'inspection sur place est facultative et s'effectue au gré et à l'invitation de l'Etat interpellé de suppléer les techniques d'identification sismologiques; cette dernière proposition fut tout d'abord soumise par la délégation suédoise en 1966 puis reprise dans le projet de Traité d'interdiction générale que cette délégation a déposé en 1969; d) la proposition présentée par la Grande-Bretagne en 1968 suggérant l'établissement, une fois l'application d'un traité d'interdiction générale acquise, de quotas annuels dégressifs devant permettre la disparition des explosions nucléaires souterraines en l'espace de quatre ou cinq ans.

Au cours des dernières années, le Canada s'est efforcé de résoudre la question des inspections en travaillant de concert avec d'autres pays à distinguer au moyen d'appareils sismologiques les explosions

nucléaires souterraines des séismes naturels. En effet, les diplomates et les chercheurs canadiens partagent depuis longtemps le même objectif: l'arrêt des essais nucléaires en tout lieu. Déjà en 1962, le ministère des Mines et des Ressources avait installé des postes sismographiques afin de rendre plus sûres les techniques de détection et d'identification de phénomènes souterrains. M. Kenneth Witham, chef de la direction de Sismologie de l'actuel ministère de l'Energie, des Mines et des Ressources, et ses collaborateurs, ont placé le Canada à l'avant-garde des recherches internationales en dépistage sismologique, malgré des moyens assez modestes. Les conclusions de leurs travaux ont été déposées à la Conférence du Comité sur le désarmement et sont publiées dans des revues spécialisées et des publications officielles.

Le Canada a en outre pris sur lui d'inciter les deux grandes puissances nucléaires à adopter des mesures provisoires visant à consolider le Traité d'interdiction partielle et à arrêter la détérioration de la situation pendant que l'on tente par toutes sortes de moyens de mettre fin aux essais nucléaires. La proposition canadienne à la Conférence du Comité du désarmement, en date du 6 avril 1971, faisait appel aux deux principales puissances atomiques afin qu'elles adoptent, unilatéralement ou d'un commun accord, l'une ou chacune des mesures suivantes: a) en garantie de la bonne foi qu'elles mettront à collaborer à un traité d'interdiction des essais souterrains, les parties s'engageraient à abaisser progressivement l'échelle de leurs programmes d'essais en commençant par les essais à grande puissance facilement identifiables; b) les parties devraient faire connaître à l'avance les données concernant les explosions nucléaires souterraines afin de permettre la vérification et l'amélioration des installations de contrôle existantes; c) les parties prendraient des mesures spéciales pour protéger l'environnement au moment des essais et d) les parties entreprendraient de participer à l'utilisation, à la mise au point et à l'amélioration des installations permettant le contrôle des essais souterrains par des moyens sismologiques.

L'URSS a laissé entendre — raisonnablement spécieux à notre avis — que la proposition canadienne de restrictions provisoires «légaliserait» d'une manière ou d'une autre, la poursuite des essais nucléaires souterrains. Elle a en outre rejeté catégoriquement la proposition b) car celle-ci occasionnerait, a-t-elle dit, la fuite de secrets militaires mettant ainsi sa sécurité en danger; assez curieusement une telle

Le Canada propose en avril 1971 de consolider le Traité de Moscou mais ni l'URSS ni les Etats-Unis ne réagissent favorablement

argumentation est en contradiction flagrante avec l'affirmation soviétique selon laquelle les «moyens spéciaux» des autres pays sont suffisamment perfectionnés pour leur fournir les mêmes renseignements. Les Etats-Unis n'ont pas fait connaître leur opinion sur la proposition canadienne, mais ils en semblent assez peu enchantés. Tandis que les négociations butaient sur le problème de l'inspection, le nombre des essais souterrains d'armes nucléaires effectués par les Etats-Unis et l'URSS s'est accru (les chiffres officiels indiquent 285, pour la période de 1963 à 1970, au regard de 475 pour les quinze années qui ont précédé 1963), de même que le nombre des essais dans l'atmosphère effectués par la Chine et la France. Le Canada a donc continué à militer en faveur de l'étude et de l'acceptation aussi bien de certaines et de chacune des mesures provisoires que nous avons proposées que de toute mesure restrictive qui soit partout recevable, en attendant que les deux grandes puissances nucléaires résolvent les différends qui ont empêché trop longtemps la tenue de négociations sérieuses et découragé toute tentative de trouver un compromis.

Dans le dessein de ranimer l'intérêt des pays pour cette question, le secrétaire d'Etat aux Affaires extérieures du Canada, M. Mitchell Sharp, dans son intervention à la Conférence du Comité du désarmement, le 7 septembre 1971, demanda aux puissances nucléaires d'agir:

Jusqu'à ce que ce but soit atteint, tous les membres de l'Organisation des Nations Unies voudront, croyons-nous, en appeler aux gouvernements qui procèdent à des essais nucléaires pour qu'ils limitent aussi bien la puissance que le nombre des essais qu'ils effectuent maintenant, et qu'ils fassent connaître publiquement ces limitations. C'est là une idée simple qui n'entraîne aucune complication.

L'équilibre de la terre

On impute habituellement l'échec des discussions sur la conclusion d'un traité d'interdiction générale aux divergences qui existent entre l'URSS et les Etats-Unis sur la question des modalités de contrôle. Bien que ces deux pays disent appeler de leurs vœux la signature d'un tel traité, il est maintenant de plus en plus évident que les puissances nucléaires continuent à croire que leur sécurité repose sur de nouveaux essais. On en a eu la preuve éclatante le 6 novembre dernier, lorsque les Etats-Unis ont invoqué, pour justifier l'explosion nucléaire de grande puissance d'Amchitka, l'intérêt supérieur de la sécurité nationale; cette explosion suivait d'ailleurs de quelques semaines à peine l'importante explosion soviétique de Novaya Zemlya, enregistrée le 27 septembre,

qui équivalait, estiment les Américains, à l'explosion de trois à six mégatonnes de TNT.

Que les essais nucléaires souterrains aient ou non pour objet d'assurer le fonctionnement efficace des armes nucléaires actuelles ou encore la mise au point d'armes plus perfectionnées, il faudra apprécier soigneusement si la sécurité future des puissances nucléaires sera mieux protégée par ces essais que par la conclusion d'un accord international interdisant les essais en toutes circonstances, pourvu bien sûr que cet accord puisse réellement décourager toute violation.

A cet égard, trois raisons étayent l'urgence de reprendre les efforts en vue d'en arriver à un traité interdisant les essais en toutes circonstances: premièrement, la quasi parité stratégique atteinte par les Etats-Unis et l'URSS; deuxièmement, les progrès accomplis dans le domaine de l'observation des phénomènes souterrains par des techniques sismologiques; et troisièmement, les dangers inhérents à l'accession encore plus rapide de puissances non nucléaires au statut de puissances nucléaires. Ces trois points méritent un moment d'attention.

On invoque, pour poursuivre les essais, des raisons de nécessité de maintenir en bon état de fonctionnement les réserves nucléaires actuelles. N'est-il pas vrai pourtant, dans le cas des Etats-Unis et de l'URSS, dont les arsenaux sont si importants et si énormes, que la connaissance même imparfaite d'une partie de l'arsenal de dissuasion stratégique de l'autre ne pourrait aucunement infirmer l'existence d'une «capacité assurée de destruction», pierre de touche de toute dissuasion mutuelle.

Si les deux superpuissances reconnaissent l'existence de cet état de dissuasion mutuelle, dont la préservation leur a traditionnellement servi de raison impérative pour la poursuite des essais d'ogives nucléaires, on se demande comment un traité d'interdiction générale qui empêcherait que ne soit modifié cet équilibre stratégique ne serait pas préférable à la poursuite d'autres essais potentiellement générateurs de déséquilibre. Un des principaux effets d'un traité d'interdiction générale serait justement de calmer soupçons et craintes qu'une des parties n'ait accompli des progrès importants modifiant l'équilibre des forces, ce qui pourrait se produire si les essais n'étaient pas limités.

Nous avons donc à choisir entre, d'une part, les risques inhérents à l'interdiction des essais nucléaires souterrains (dont le contrôle ne pourrait malheureusement pas être absolu) et, d'autre part, les

Les puissances nucléaires croient que leur sécurité repose sur de nouveaux essais

dangers de poursuivre une course aux armements et d'enregistrer de nouvelles adhésions au «club nucléaire» si les puissances nucléaires actuelles ne font pas preuve de retenue.

En dépit des progrès des dernières années, aucun contrôle sismologique ni même aucun système d'inspection sur place ne peut garantir qu'on détecterait toutes les violations. Les parties à l'interdiction devraient avoir plus confiance dans leur aptitude à détecter toutes les violations que n'en auraient les contrevenants éventuels d'échapper à la détection. En fin de compte, tout l'édifice du Traité d'interdiction repose, d'abord, sur le très grand risque que courrait le contrevenant d'être découvert plutôt que sur la certitude absolue que l'on puisse maintenant identifier tous les phénomènes naturels; et ensuite, sur la certitude que le contrevenant serait non seulement condamné mais que le Traité d'interdiction serait annulé et que la course aux armements reprendrait de plus belle.

Le Traité de non-prolifération

Il ne faut pas perdre de vue une autre considération importante: la sécurité et la paix mondiales courent encore de plus grands risques si les armes nucléaires continuent de proliférer. Cette constatation, faite à la lumière de la présence de la République populaire de Chine au Conseil de sécurité à titre de membre permanent, devrait constituer un tremplin à partir duquel on devrait tenter de prévenir l'échec du Traité de non-prolifération (TNP), signé en 1968 et entré en vigueur en 1970.

A l'article VI, les parties au traité déjà détentrices de l'arme nucléaire s'engagent nettement à freiner la course aux armements et la concurrence qui les pousse à vouloir améliorer sans cesse leurs propres armements nucléaires, en contrepartie de quoi les Etats non dotés d'armes nucléaires parties au Traité, s'engagent à ne pas en acquérir. L'article stipule:

Chacune des Parties au Traité s'engage à poursuivre de bonne foi des négociations sur des mesures efficaces relatives à la cessation de la course aux armements nucléaires à une date rapprochée et au désarmement nucléaire, et sur un traité de désarmement général et complet sous un contrôle international strict et efficace. (Le souligné est de M. Ignatieff)

Dans sa déclaration aux Communes, le 15 octobre 1971, le secrétaire d'Etat aux Affaires extérieures a parlé avec insistance du rapport qui existe entre les essais nucléaires et le Traité de non-prolifération et il a demandé aux Etats-Unis et à l'URSS de respecter les obligations

formelles énoncées à l'article VI. Le ministre déclarait:

A moins que les deux principales puissances nucléaires ne soient disposées à accepter des restrictions efficaces à leur course aux armements et à l'amélioration de leurs propres engins nucléaires, — comme elles y sont tenues en vertu de l'article VI du Traité de non-prolifération —, elles ne peuvent compter que les deux puissances nucléaires secondaires, soit la France et la Chine et les puissances dites «quasi nucléaires», acceptent ou respectent les restrictions de l'accord sur la non-prolifération dont les Etats-Unis et l'Union soviétique se sont faits les parrains.

Si, d'une part, l'on n'entame pas, à une date rapprochée, des négociations en vue d'en arriver à un compromis sur le Traité d'interdiction générale et si, d'autre part, les restrictions, somme toute modestes, proposées par le Canada sont rejetées, on se demande comment les deux superpuissances parties au Traité de non-prolifération pourront affirmer qu'elles satisfont à l'obligation qu'elles se sont faite d'interrompre, et non de restreindre, la course aux armes nucléaires ou encore qu'elles remplissent les conditions qu'elles ont elles-mêmes stipulées dans le Traité de Moscou. En outre, l'échec du Traité de non-prolifération modifierait l'équilibre stratégique et les effets de cet échec seraient répercutés dans tous les «points chauds» du monde politique international. Les chances d'un déséquilibre politique et militaire seraient accrues d'autant et les tensions politiques seraient presque inévitables si le Traité de non-prolifération n'était pas respecté.

Par le truchement des entretiens SALT (Strategic Arms Limitation Talks), les Etats-Unis et l'Union soviétique tentent actuellement de remplir leurs obligations de freiner leur course aux armes stratégiques, mais les négociateurs n'ont connu jusqu'ici que peu de succès. L'interdiction d'effectuer des essais souterrains constituerait pourtant une étape décisive vers la préservation de l'équilibre stratégique et un frein à la prolifération «verticale» des armes nucléaires, c'est-à-dire à leur perfectionnement. Cette interdiction permettrait également à certaines nations «quasi-nucléaires», qui hésitent à ratifier le Traité de non-prolifération, de participer à l'arrêt de la prolifération «horizontale» en refusant de se procurer des armes nucléaires. Une interdiction générale, par ailleurs, constituerait également une mesure de non-prolifération extrêmement valable en soi car elle interdirait aux nations non dotées d'armes nucléaires qui y adhéreraient de mettre au point des armes nucléaires par le moyen d'essais. Si les deux principales puissances nucléaires ne s'imposent donc aucune restriction pour

Le Traité de non-prolifération est un édifice fragile

ce qui est des essais souterrains, la réussite éventuelle du TNP sera compromise.

Tout compte fait, on ne peut manquer de conclure qu'il est temps d'appliquer des mesures restrictives et de commencer à négocier sérieusement l'interdiction générale des essais. N'y a-t-il pas une solution qui s'offre déjà? Pour mettre fin aux discussions sur le contrôle, on pourrait sûrement conclure un traité d'interdiction des essais souterrains comportant à la fois l'installation de laboratoires d'observation sismologiques, l'échange entre pays des données sismiques, une variante du système de «contrôle par interpellation» ou du système d'inspection sur invitation, et peut-être les quelques inspections sur place obligatoires qui s'imposeraient encore. Un tel système dissuaderait sans doute tout contrevenant éventuel.

Par ailleurs, si l'on devait continuer à se servir de l'argument de la sécurité nationale pour justifier la poursuite de la course aux armes nucléaires, il serait logique de se demander jusqu'à quel point

on peut invoquer ce concept de sécurité nationale? Les deux superpuissances possèdent déjà une telle capacité de surdestruction qu'il est impossible de croire que les restrictions imposées à l'amélioration qualitative de leurs systèmes stratégiques par l'interdiction des essais souterrains feraient oublier leurs pouvoirs respectifs de dissuasion. C'est maintenant qu'il faut demander que l'on cesse d'ajouter à la capacité de «surdestruction». C'est maintenant qu'il faut entreprendre de respecter les obligations du Traité de non-prolifération et du Traité d'interdiction partielle. C'est maintenant qu'il faut en arriver à «la suspension totale et définitive des explosions d'armes nucléaires». La route de la paix passe par ces étapes.

M. Ignatieff est ambassadeur et représentant permanent du Canada à la Conférence du Comité du désarmement, à Genève. Les opinions exprimées sont celles de l'auteur, sauf lorsqu'il est clairement indiqué qu'elles représentent les politiques du gouvernement canadien.

Il est plus que temps de faire preuve de retenue. Une solution s'offre déjà.

Au nord, l'URSS

Les relations canado-soviétiques se sont développées en 1971 à un rythme qui rappelle le tourbillon d'une cour des plus empressées. Il est vrai que les engagements pris lors des accords bilatéraux de l'an dernier ont été le fruit de relations entretenues depuis sept ans. Toutefois, ce n'est qu'au cours des douze derniers mois que ces longues fréquentations ont finalement commencé à donner des résultats.

En janvier 1971, le Canada et l'URSS signaient un accord de coopération dans l'application industrielle de la science et de la technologie, ce qui était de nature à favoriser les échanges dans le domaine de la technologie industrielle et à stimuler le commerce dans ce domaine. En mai lors de la visite en Union soviétique du premier ministre M. Trudeau, ce dernier et le président du Conseil des ministres soviétiques, M. Kossyguine, ont signé un Protocole de consultations, qui doit servir de fondement à des rapports plus systématiques et plus suivis entre les gouvernements canadien et soviétique. Puis en octobre, lors du voyage de M. Kossyguine au Canada, un accord général fut signé gouvernant les échanges bilatéraux dans les domaines scientifique, technique, uni-

versitaire, culturel, athlétique et autres.

Les relations canado-soviétiques reflètent évidemment l'inégale puissance de ces deux pays, leurs régimes politiques et sociaux différents ainsi que des politiques étrangères divergentes dans certains cas. Mais les deux parties ont reconnu que le resserrement des relations bilatérales pouvait offrir des avantages. Jusqu'en 1965, les rapports canado-soviétiques furent assez rares; en 1955-1956 toutefois, M. Lester Pearson, alors secrétaire d'Etat aux Affaires extérieures, visita l'URSS et, à cette occasion, les deux pays conclurent un premier accord bilatéral sur le commerce.

Une ère nouvelle

L'année 1965 marqua le début d'une ère nouvelle. A cette époque, l'URSS décida de maintenir les contacts établis 18 mois auparavant à l'occasion de ses premiers grands achats de blé canadien. En 1965, les dirigeants soviétiques commençaient à se préoccuper de plus en plus de l'écart technologique entre l'URSS et les Etats industrialisés, surtout dans l'application de l'informatique et des techniques d'automatisation. Les Soviétiques pensaient éventuellement réduire et combler

cet écart avec l'aide de l'extérieur. Le Canada constituait en Amérique du Nord une banque d'informations techniques, scientifiques et administratives des plus modernes. A d'autres égards, il était bien situé: son environnement ressemblait à celui de l'Union soviétique et il était en étroites relations avec les Etats-Unis.

Quant au Canada, il désirait améliorer ses relations en les fondant sur des principes pratiques de coopération dans des domaines d'intérêt commun, tels que le développement du Grand Nord, le commerce, les échanges scientifiques et les questions arctiques. Cela fournissait en outre à notre pays l'occasion d'accroître la compréhension entre l'Est et l'Ouest et de dissiper, au moyen de contacts et d'entretiens toujours plus fréquents, la méfiance traditionnelle des Soviétiques à l'endroit de l'Ouest.

Ceci dit, on manifesta de nombreuses façons ses dispositions à coopérer: expansion rapide des services directs de transports aérien et maritime, accroissement des échanges scientifiques, techniques et culturels, décision soviétique de participer à l'Expo 67, et échanges de visites. Le premier ministre soviétique suppléant, M. Dimitri Polyansky visita d'abord le Canada en 1966, puis en 1967, et de nombreux ministres soviétiques y vinrent par la suite. D'autre part, M. Paul Martin, alors secrétaire d'Etat aux Affaires extérieures, et plusieurs ministres canadiens se rendirent à leur tour en URSS.

Les rapports s'attédièrent lors de l'intervention soviétique en Tchécoslovaquie en août 1968, mais les Soviétiques s'efforcèrent par la suite de rétablir des relations encore plus étroites. En juillet 1969, dans une déclaration générale de politique étrangère, le ministre des Affaires étrangères, M. Andrei Gromyko faisait état du renforcement des bonnes relations entre le Canada et l'URSS au cours des dernières années. Ce rapprochement s'était fait sentir dans les domaines économique, technique, scientifique et culturel et avait jeté de solides bases pour des contacts politiques. «Nous sommes en faveur d'un élargissement encore plus poussé des relations avec le Canada», ajoutait M. Gromyko.

Visite de M. Gromyko

Le Gouvernement canadien décida d'inviter M. Gromyko à faire une visite officielle au Canada. Au cours de ses entretiens avec les dirigeants canadiens en octobre 1969, le ministre soviétique des Affaires étrangères invita M. Trudeau et le secrétaire d'Etat aux Affaires extérieures, M. Sharp, à visiter l'URSS dans un proche

avenir. On aborda aussi la question d'un accord en bonne et due forme sur les échanges scientifiques, technologiques et industriels déjà envisagé sous forme d'un accord global en 1966. Le conseil des ministres canadiens avait alors approuvé une recommandation de négocier un accord complet avec l'URSS sur les échanges culturels, scientifiques, techniques et autres. Lorsque M. Martin visita l'URSS à la fin de la même année, il fut convenu que les négociations en vue d'un tel accord commenceraient sous peu mais l'élaboration du projet d'accord dut céder le pas à d'autres questions avant d'être reprise en 1969.

A la lumière des expériences anglaise, belge et française (ces trois pays avaient tous négocié divers accords d'échanges avec l'URSS), les autorités canadiennes se rendirent compte que seul un accord sur les échanges industriels présentait des avantages pratiques réels. La question fut donc étudiée avec le vice-président du Comité d'Etat pour la science et la technologie, M. Gvishiani, lors de sa visite au Canada en avril 1970 et les négociations se poursuivirent pendant l'été et l'automne de la même année. Le premier ministre, M. Trudeau, devait signer l'accord au cours de la visite qu'il comptait faire en Union soviétique, en octobre 1970, mais le voyage ayant été remis en raison de la vague de terrorisme au Québec, l'accord sur les échanges industriels ne fut signé qu'en janvier 1971 par les dirigeants soviétiques et le ministre de l'Industrie et du Commerce, M. Jean-Luc Pepin, au cours de la visite de ce dernier en URSS.

Une commission mixte dont les coprésidents sont MM. Pepin et Yefremov fut créée avec la participation de représentants canadiens et soviétiques du gouvernement et de l'industrie. Ces derniers confèrent plusieurs jours à Moscou après la signature de l'accord. Ils dressèrent des programmes de travail dans divers domaines à l'intention de groupes mixtes qui les exécuteront sous l'égide de la Commission.

Ces groupes comptent de 8 à 12 représentants des deux parties et œuvrent dans les domaines suivants: architecture, construction, matériaux de construction; industrie du bois; industrie des métaux non ferreux; industrie de l'énergie électrique; industries du pétrole et du gaz. Depuis les réunions de la Commission, on a proposé la création de deux groupes supplémentaires: l'un dans le secteur des transports et l'autre dans celui de l'agriculture ou des «affaires agricoles»; les entretiens se poursuivent au sujet de cette proposition.

Les accords d'échanges succèdent aux visites officielles qui elles-mêmes succèdent aux visites de courtoisie.

Réunion des six groupes

Les six groupes de travail constitués depuis les débuts se sont réunis au Canada et en URSS vers la fin de 1971, d'abord pour échanger des informations et ensuite pour visiter chantiers de construction et sociétés. Ils ont également étudié les possibilités de coopération et d'échanges d'experts dans certains domaines. La prochaine réunion de la Commission mixte se tiendra à Ottawa vers la mi-mai.

Dans le domaine de l'énergie atomique, les deux pays collaboraient bien avant la conclusion de l'accord sur les échanges industriels. En 1964, l'Energie atomique du Canada, Ltée et le Comité d'Etat de l'URSS pour l'utilisation de l'énergie atomique en étaient arrivés à un accord de coopération dans l'utilisation pacifique de l'énergie nucléaire. Les deux organismes ont noué des relations satisfaisantes et ils échangent au moins deux fois par an des visites aux établissements nucléaires, aux universités et à d'autres centres de recherches. On tend plutôt à mettre l'accent sur des sujets scientifiques que sur l'énergie nucléaire même.

Le Protocole de consultations

L'historique du Protocole de consultations, signé en mai 1971, est plus bref que celui de l'Accord sur les échanges industriels. En 1970, l'Union soviétique abordait la question d'un mécanisme de consultation et le Canada répondait qu'il était prêt à étudier toute proposition à ce sujet. La question était soulevée de nouveau au printemps 1971, lorsque M. Gromyko suggérait qu'une déclaration ou un protocole préconisant des consultations régulières entre les deux pays devrait être élaboré et ratifié au cours de la visite du premier ministre en URSS. De l'avis de l'Union soviétique, ce document fournirait un cadre pour des échanges de vues sur les questions bilatérales et les affaires internationales. L'URSS a une préférence marquée pour ce genre de cadre juridique parce qu'il lui permet d'établir ses relations avec d'autres pays de façon plus systématique.

De l'avis du Canada, un tel protocole convenait au genre de relations que les deux pays voulaient encourager; un protocole, semblable à celui sur lequel la France et l'URSS étaient tombées d'accord six mois auparavant, était donc rédigé et signé en mai, lors des entretiens de M. Trudeau avec les dirigeants soviétiques à Moscou.

A son retour d'URSS, M. Trudeau s'adressant à la Chambre des communes déclarait que le protocole «contribue beaucoup» à mettre les relations canado-

soviétiques sur un pied d'égalité avec celles que nous avons depuis des années avec la Grande-Bretagne, les Etats-Unis et le Japon. Il assurera des consultations suivies à divers niveaux sur des questions internationales et bilatérales.

Lors de la rencontre de MM. Kossyguine et Trudeau à Ottawa, en octobre, les deux dirigeants sont convenus que le protocole avait été des plus utiles pour le renforcement de la confiance mutuelle, de l'amitié et du bon voisinage. Ils ont cité à l'appui la réunion des ministres des Affaires étrangères du Canada et de l'Union soviétique tenue à New York en septembre, les consultations entre les représentants permanents des deux pays à l'ONU et celles des délégués canadiens et soviétiques à la Conférence du Comité du désarmement, à Genève. Le rythme des consultations s'est maintenu depuis, grâce aux échanges de vues sur diverses questions internationales, comme le conflit indo-pakistanaï.

Autres accords d'échanges

Les négociations qui ont conduit à l'Accord sur les échanges industriels ont frayé la voie à un autre accord en 1971. A la demande du Canada, l'Union soviétique s'est engagée à discuter d'un accord élargi embrassant les échanges, les visites et les contacts dans les domaines culturel, scientifique, technique, éducatif et autres.

Même sans cet accord intergouvernemental, il y avait déjà eu des échanges généraux dans les domaines universitaires et scientifiques. Trois organismes canadiens, soit le Conseil national de recherches, l'Energie atomique du Canada, Ltée et le ministère de l'Energie, des Mines et des Ressources, avaient déjà négocié des accords d'échanges avec leurs homologues soviétiques. Deux universités canadiennes, l'Université Carleton d'Ottawa et l'Université de Toronto ont procédé à des échanges avec des institutions soviétiques. Mais de l'avis des autorités canadiennes, un accord global entre les deux gouvernements était de nature à stimuler les échanges tout en assurant plus d'équilibre et de réciprocité.

L'Accord général sur les échanges entre le Canada et l'URSS a finalement été approuvé lors de la visite de M. Kossyguine à Ottawa en octobre, et signé par les deux chefs de gouvernement. En vertu de ce pacte, les contacts professionnels, techniques et administratifs doivent être encouragés et facilités dans des domaines aussi divers que l'énergie atomique et l'opéra. Une commission mixte sera établie pour la mise en œuvre de l'accord.

Les deux pays favoriseront les échanges de visites de savants et la mise

Un protocole qui contribue à mettre les relations URSS-Canada au niveau de nos relations traditionnelles avec la Grande-Bretagne, les Etats-Unis et le Japon.

en commun des connaissances scientifiques. Les échanges se feront aussi dans d'autres domaines, comme l'agriculture, les pêcheries, la faune, les forêts, les ressources hydrauliques, les mines et l'énergie ainsi que dans le secteur du développement des ressources naturelles, particulièrement dans les régions où la situation géographique et le climat recréent le même genre de conditions. On accordera une attention spéciale aux moyens susceptibles de faciliter les contacts et les échanges en matière de transports, de communications, d'urbanisme, de développement du Grand Nord et d'autres régions ayant le même environnement.

Les deux gouvernements approuvent des échanges dans les domaines de la gestion de l'environnement et du contrôle de la pollution, des sciences sociales, de l'hygiène publique, des sciences et services médicaux. Ils sont d'accord pour encourager les échanges de visites de professeurs, de conférenciers et d'étudiants des sciences et des humanités; pour promouvoir les relations entre les maisons d'édition, les bibliothèques et les musées; pour organiser des échanges dans les domaines de la radiodiffusion, de la télévision, de la cinématographie, des arts d'interprétation et de l'athlétisme, et pour encourager le développement du tourisme.

Bilan et perspectives commerciales

Le commerce du Canada avec l'Union soviétique, sauf pour ce qui est des ventes de blé, se développe lentement bien que cette question ait souvent fait l'objet de discussions entre les deux pays. En 1970, par exemple, nos exportations en URSS se chiffraient par 101.5 millions de dollars, dont 86.6 millions représentaient des ventes de blé. Le solde se répartissait entre une gamme d'articles allant de l'outillage minier aux peaux et cuirs, pâtes à papier, tôles et feuillards d'acier. La même année, les importations canadiennes d'Union soviétique n'atteignaient que neuf millions de dollars, réparties surtout entre des tissus, des cotonnades et du sucre brut.

Les économies canadienne et soviétique sont compétitives à maints égards: elles produisent une foule de matériaux bruts et de carburants de même genre, et beaucoup de denrées alimentaires propres à notre climat septentrional. Au Canada, la compétence technique de certaines industries s'est améliorée; c'est le cas dans les secteurs suivants: l'exploitation à grande échelle des forêts, la conception et la construction des usines de pâtes à papier, l'extraction et le transport du pétrole brut et du gaz naturel dans les régions septentrionales. L'année dernière,

une société de Calgary a conclu avec l'URSS un contrat pour la vente de 50 gros véhicules à chenilles qui seront utilisés lors de la construction de pipe-lines.

Les autorités canadiennes prévoient que l'Accord sur les échanges industriels favorisera l'accroissement des exportations canadiennes vers l'URSS, en particulier nos exportations d'outillage et de produits manufacturés très perfectionnés. Par ailleurs, le Canada a importé en 1970 plusieurs tracteurs de marque soviétique, et l'URSS a manifesté l'intention d'exporter des hélicoptères.

Le gouvernement s'est dit prêt, eu égard aux pratiques canadiennes de libre échange des biens et services, à prêter assistance aux délégués soviétiques chargés d'explorer les marchés canadiens. Cette assistance consistera principalement à leur faciliter la compréhension de nos circuits de distribution et à les mettre en rapport avec des clients éventuels.

Les premiers accords de commerce

Le premier accord général sur le commerce canado-soviétique fut signé en février 1956. En vertu de cet accord, les produits soviétiques exportés au Canada ont joui d'un régime tarifaire préférentiel. La durée de cette convention était de trois ans et les autorités soviétiques s'étaient engagées à acheter du blé canadien. Cet accord fut renouvelé en 1960, en 1963 et en 1966, et chaque fois l'URSS s'engageait à acheter de plus importantes quantités de blé canadien tandis que le Canada continuait d'appliquer la clause de «la nation la plus favorisée» aux produits soviétiques. Le protocole de 1966, toutefois, ne stipulait pas d'achats soviétiques de blé au sens strict du mot. L'accord prévoyait seulement que les deux pays s'accordaient réciproquement le traitement tarifaire de «la nation la plus favorisée». Pendant ce temps, la Commission canadienne du blé et Exportkhleb, l'organisme soviétique d'achat des céréales, négociaient l'achat par l'URSS de 9 millions de tonnes de blé canadien réparti sur une période de trois ans se terminant en juillet 1969.

L'Union soviétique ne put s'acquitter de tous ses engagements à cette date. Au cours d'entretiens subséquents, des dispositions furent prises pour remplir ces engagements et un protocole conclu en février 1970 reconduisait l'accord original jusqu'à la mi-avril 1972. Lors des discussions y conduisant, l'URSS ne prit aucun engagement relativement à des achats de blé, mais elle fit savoir, comme M. Pepin l'expliquait alors aux Communes, que «l'URSS se tournerait vers le Canada comme son premier fournisseur en cas de

*Le Canada
souhaite accroître
ses exportations de
produits manufacturés vers l'URSS*

besoin . . . » Cette déclaration soviétique se concrétisa au début de juin 1971 par la vente de 3.5 millions de tonnes de blé canadien, (approximativement 130 millions de boisseaux) à livrer à l'URSS avant mai 1972.

Les entretiens visant au renouvellement de l'Accord général sur le commerce devaient commencer vers la fin de février ou au début de mars de la présente année. De l'avis du Canada, les efforts déployés pour améliorer les échanges commerciaux entre les deux pays seraient plus fructueux si des consultations étaient tenues régulièrement dans le cadre d'un accord renouvelé sur le commerce.

Par ailleurs, lors des entretiens de M. Trudeau avec les dirigeants soviétiques à Moscou, en mai 1971, l'URSS présentait un projet de traité visant à favoriser le développement de la coopération économique entre les deux pays. Selon les autorités soviétiques, le traité ne remplacerait ni ne se substituerait à aucun des accords existants, mais il établirait un «cadre de référence» global en prévision de la coopération dans les sphères économique, scientifique, technologique et industrielle. La proposition soviétique fait présentement l'objet d'une étude approfondie vu son envergure et ses implications sur les arrangements en vigueur actuellement.

Coopération dans l'Arctique

Le dialogue canado-soviétique des sept dernières années a porté sur d'autres sujets, entre autres sur la coopération dans le développement du Grand Nord et sur la solution de certains problèmes particuliers à l'Arctique et aux pêcheries. L'Union soviétique et le Canada sont les deux plus grands pays du monde à posséder une partie considérable de leur territoire au nord du cercle arctique. Tous deux ont dû aborder les mêmes problèmes au moment de développer leurs régions septentrionales mais les progrès dans ce domaine ont parfois été plus rapides en URSS. A cet égard, les premiers contacts importants entre les autorités canadiennes et soviétiques eurent lieu en 1965 quand M. Arthur Laing, alors ministre des Affaires du Nord canadien, se rendit, à l'invitation de l'Union soviétique, visiter plusieurs centres sibériens, dont Norilsk. Un an plus tard, profitant du fait qu'une délégation soviétique du Gosstroy (Comité d'Etat pour la construction) visitait le Canada septentrional, un accord officieux sur des échanges de visites intervint entre le Gosstroy et le ministère.

Les autorités canadiennes ont cherché à élargir les échanges canado-soviétiques sur les Affaires du Nord afin d'approfondir

leurs connaissances des sciences et techniques septentrionales dans certains domaines, comme ceux de la conception et de la construction de bâtiments sur pergélisol, les problèmes de gestion et de développement liés aux mesures de conservation et de contrôle de la pollution, le relèvement du niveau de vie et l'aide au développement des populations indigènes ainsi que dans celui de l'implantation de réseaux industriels et de transport dans le Nord.

Au milieu de l'été dernier, M. Jean Chrétien, ministre des Affaires du Nord canadien, a parcouru 10,000 milles en 17 jours, lors d'une tournée des régions septentrionales de l'URSS. Pendant cette visite, les deux pays sont convenus en principe qu'un Comité mixte devrait être établi en vue de définir les secteurs des sciences arctiques où la coopération serait possible et souhaitable. A Moscou, M. Chrétien exprimait, à l'issue de sa tournée, l'espoir que la coopération s'étendrait à la construction de barrages hydro-électriques sur pergélisol et à celle de bâtiments et de gazoducs dans le Grand Nord. En septembre, lors d'une visite au Canada de hauts fonctionnaires soviétiques, on accepta d'établir un Comité provisoire des sciences arctiques dont la première réunion aurait lieu avant la fin de l'année à Moscou. Les membres désignés par le Canada y traiteront de questions d'intérêt particulier dans le domaine des sciences atmosphériques, biologiques, hydrauliques et géodésiques, de l'éducation, des sciences sociales et de la santé.

L'adoption par le Canada de lois visant à prévenir la pollution des eaux arctiques a reçu l'appui de l'URSS et a suscité une autre série de consultations avec les autorités soviétiques. Ces consultations ont révélé que le Canada et l'URSS partagent les mêmes opinions en ce qui concerne le statut spécial des eaux arctiques et les droits et responsabilités des Etats riverains de veiller à la sécurité de la navigation et au contrôle de la pollution. Diverses formes de coopération ont été étudiées, mais aucun accord n'est intervenu au sujet de la proposition canadienne d'inscrire dans un cadre juridique international les mesures anti-pollution adoptées par les Etats riverains de l'Arctique.

La pêche

La pêche soviétique au large des côtes occidentales canadiennes a soulevé des problèmes en 1969-1970, mais ils ont été réglés par la conclusion de deux accords bilatéraux signés à Moscou en janvier 1971.

Les territoires arctiques se prêtent bien aux échanges canado-soviétiques.

Le premier accord stipule que la flotte de pêche soviétique s'éloignera d'une zone précise située au large de l'île de Vancouver, où sont survenus des incidents auxquels étaient mêlés des navires canadiens. En revanche, les navires soviétiques se voient accorder certains privilèges portuaires et la permission de pêcher, charger et décharger leurs prises dans certaines eaux canadiennes bien déterminées. Le second accord établit certaines règles provisoires de navigation applicables aux deux pays. Elles visent à écarter les risques de collision et de dommages à l'équipement de pêche au large de la côte ouest.

La Conférence de 1973 sur le droit de la mer est un des forums internationaux où le Canada recherche une solution qui concilierait les intérêts d'Etats pêchant en eaux étrangères comme l'URSS et les intérêts particuliers en matière de conservation et de gestion des pêcheries d'Etats riverains comme le Canada.

D'après les accords conclus et les réunions envisagées, il est évident que les relations bilatérales entre le Canada et l'Union soviétique se sont intensifiées durant ces dernières années. La coopération scientifique canado-soviétique pourrait s'étendre à des questions d'environnement de plus vaste envergure, notamment aux effets sur l'écologie de programmes importants: par exemple ceux qui touchent la ligne de partage des eaux arctiques comme l'aménagement hydro-électrique, la construction de gazoducs et d'oléoducs, l'expansion industrielle et municipale. La coopération scientifique existe déjà dans le domaine des études de l'interaction air-mer, et dans celui des croisières canado-soviétiques de recherche océanographique et géophysique.

Perspectives

Le commerce bilatéral peut prendre encore plus d'ampleur. Lors de sa conférence de presse, à Ottawa, en octobre dernier, M. Kossyguine a répété que les études en profondeur sont terminées et que «le commerce augmentera de façon considérable.» Il est possible de se lancer dans des entreprises commerciales et industrielles conjointes avec l'URSS tout comme ce dernier pays l'a déjà fait avec des sociétés allemandes, italiennes et japonaises. Les groupes de travail créés en conformité de l'Accord sur les échanges industriels pourraient définir les domaines où des entreprises avec l'URSS seraient mutuellement profitables.

L'intérêt qu'il y a pour les deux pays à développer leurs relations économiques, techniques et culturelles, et à se consulter sur des questions internationales, devrait grandir dans l'avenir, car on recon-

naît de part et d'autre que ces rapports seraient précieux dans une situation internationale fluide.

Lors de la visite de M. Kossyguine, à Ottawa, en octobre dernier, le premier ministre, M. Trudeau, déclarait que «le Canada et les Canadiens souhaitent vivement pouvoir se tourner vers le nord, comme ils se sont tournés vers le sud, et y trouver des amis dans les deux directions».

Dès son retour de l'Union soviétique, il y a environ cinq mois, le premier ministre s'adressait aux Communes dans les termes suivants: «... Comme nous nous sommes traditionnellement tournés vers les Etats-Unis, au sud, et vers l'Europe à l'est et, plus récemment vers l'Asie, à l'ouest, nous ne devrions pas négliger notre voisin, au nord...» M. Trudeau ajoutait: «Je n'ai pas la naïveté de croire que, grâce à la signature d'un protocole de consultations avec l'URSS, nos deux pays établiront des rapports tout empreints de douceur et de tendresse. Des divergences fondamentales subsistent entre nous qui tiennent à des conceptions profondément enracinées issues de facteurs historiques, géographiques, idéologiques, économiques, sociaux et militaires.» Mais selon M. Trudeau «ces divergences ne sauraient être dissipées, ces conceptions ne sauraient disparaître que si l'on intensifie les contacts et les efforts de compréhension...»

S'adressant à la Chambre le même jour, le secrétaire d'Etat aux Affaires extérieures, M. Sharp, rappelle que «nous partageons certaines des inquiétudes de l'Union soviétique. En tant que principales puissances polaires, une responsabilité spéciale nous incombe à l'égard de l'Arctique. Nos deux pays possèdent d'immenses toundras riches en ressources minérales mais qui présentent des problèmes considérables de mise en valeur et d'écologie. Nous avons beaucoup à apprendre de l'Union soviétique dans ce domaine, tandis que dans celui de la technologie et des industries secondaires nous pouvons peut-être leur apprendre quelque chose.»

Selon M. Sharp, la série de protocoles de consultations que le Canada a conclue avec d'autres puissances au cours de la dernière décennie, y compris le protocole avec l'Union soviétique, «s'inscrit dans une diplomatie nouvelle et dynamique, rendue possible par le grand développement des moyens de communication.» «J'espère, dit-il, qu'au cours de cette ère nouvelle de diplomatie dynamique nous parviendrons à éviter les malentendus et les erreurs qui ont provoqué autrefois des conflits généralisés.»

— Murray Goldblatt

Se tourner vers le nord et vers le sud et n'y trouver que des amis.

Outils de référence

I. LIVRES

Bergeron, Gérard, *La guerre froide inachevée*. Montréal, Les Presses de l'Université de Montréal, 1971. xiv, 315 p.

Canada. — Ministère des Affaires extérieures. *Documents relatifs aux relations extérieures du Canada. Documents on Canadian external relations*. Volume III, 1919-1925, ed. Lovell C. Clark. Texte anglais et français. Ottawa, Information Canada, 1970. cxviii, 1007 p.

Eayrs, James, *Diplomacy and its discontents*. Toronto, University of Toronto Press, 1971. 288 p.

Epstein, William, *Disarmament; twenty-five years of effort*. Toronto, Canadian Institute of International Affairs, 1971. 97 p. (Contemporary Affairs, no 45).

Gibson, J. M. et D. M. Johnston, *A century of struggle: Canadian essays on revolutionary China*. Toronto, Canadian Institute of International Affairs, 1971. xii, 177 p.

Streeten, Paul et Hugh Corbet. *Commonwealth policy in a global context*. Toronto, University of Toronto Press, 1971. viii, 232 p.

Thomson, Dale et Roger Swanson; *Canadian Foreign Policy; Options and Perspectives*. Toronto, McGraw Hill Ryerson, 1971. 170 p.

II. ARTICLES

«A Citizen's guide to the Herb Gray Report. Domestic control of the national economic environment; the problems of foreign ownership and control». Dans *Canadian Forum* V. 51 no. 611, Décembre 1971. Numéro spécial.

Creighton, Donald. «Watching the sun quietly set on Canada». Dans *Macleans* V. 84, no 11, Novembre 1971, pp. 29-31, 83-90.

«Defence in the 70s: comments on the White Paper». Dans *Behind the Headlines* V. 30 nos. 7-8, Octobre 1971. 20 p.

Donaldson, Gordon et al. «The Pentagon Papers (Canada Ltd) The still secret history of our Vietnam war». Dans *Commentator* V. 15 no 7/8, Juillet/Août 1971, p. 1-10.

«The EEC, Britain and Canada». Dans *Foreign Trade* V. 135 no 15, Septembre 1971. Numéro spécial.

Legault, Albert, «Analyse comparative des conflits». Notes de recherche, no 2, Août 1971.

Legault, Albert. «Problèmes de souveraineté et de défense». Notes de recherche, no 1, Juillet 1971.

Lester, Normand. «Les conditionnements de la décision politique au Canada». Dans *Politique étrangère* (Paris) no 3, 1971.

Litvak, I. A. et C. J. Maule. «Foreign investment in Mexico: some lessons for Canada». Dans *Behind the Headlines* V. 30, nos 5-6. Juillet 1971, 16 p.

Stein, Janice. «L'analyse de la politique étrangère: à la recherche de groupes de variables dépendantes et indépendantes». Dans *Etudes internationales*, V. 2, no 3, Septembre 1971, p. 371-394.

DOCUMENTS GOUVERNEMENTAUX

Sous cette rubrique figureront les documents publiés par le Gouvernement du Canada touchant les relations internationales et la politique étrangère canadienne.

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

71/27 Secours aux réfugiés pakistanais en Inde. Déclaration du secrétaire d'Etat aux Affaires extérieures à la Chambre des communes le 17 novembre 1971.

71/28 La Francophonie: porte ouverte sur l'avenir. Discours du premier ministre du Canada le 11 octobre 1971 à la Conférence générale de l'Agence de coopération culturelle et technique.

71/29 Le point de vue du Canada sur les propositions de règlement en Rhodésie. Déclaration du secrétaire d'Etat aux Affaires extérieures à la Chambre des communes le 1er décembre 1971.

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

No 69 Le ministère des Affaires extérieures. Décembre 1971.

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

Communiqué conjoint canado-malaisien. Le 8 octobre 1971.

Modalités selon lesquelles le Gouvernement du Québec est admis comme gouvernement participant aux institutions, aux activités et aux programmes de l'Agence de coopération culturelle et technique, convenues le 1^{er} octobre entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement du Québec. Le 8 octobre 1971.

Conclusion d'un accord d'échanges généraux entre le Canada et l'URSS, le 20 octobre 1971.

Communiqué conjoint de la première réunion ministérielle Canada-Mexique, Ottawa, les 21-22 octobre 1971. Le 22 octobre 1971.

Communiqué canado-yougoslave. Le 7 novembre 1971.

Texte de l'Aide-Mémoire du 18 août 1971 au Gouvernement des Etats-Unis au sujet des mouvements de pétroliers. Le 18 novembre 1971.

Traité d'extradition entre le Canada et les Etats-Unis. Le 3 décembre 1971.

CANADA
Port payé
Postage paid

En cas de non-livraison,
retourner cette publication intacte à:
Information Canada, 171, rue Slater,
Ottawa, K1A 0S9, Canada

If undelivered,
return cover with contents to:
Information Canada,
Ottawa, K1A 0S9, Canada

mars/avril 1972

Perspectives internationales

Publication du ministère des Affaires extérieures



Affaires extérieures
Canada

External Affairs
Canada

Le règlement rhodésien proposé
aux Africains est-il acceptable?

La naissance d'une nation:
le Bangla-Desh

Confrontés aux USA, l'Europe
et le Canada feront-ils alliance?

Le mur de Berlin s'entrouvre
sur une détente Est-Ouest

Perspectives internationales

Table des matières

mars/avril 1972

Le règlement rhodésien proposé aux Africains est-il acceptable?	<i>Lord Garner</i>	3
Un règlement rhodésien juste et équitable? — I beg your pardon	<i>Cranford Pratt</i>	8
M. Sharp et la Rhodésie		10
La naissance d'une nation: le Bangla-Desh		13
Le Pakistan n'a pu vaincre les régionalismes du sous-continent	<i>Milton Israel</i>	21
L'ONU: bilan de la 26 ^e session	<i>Murray Goldblatt</i>	25
Les MBFR: l'art difficile de désarmer sans s'exposer	<i>Albert Legault</i>	34
Confrontés aux USA, l'Europe et le Canada feront-ils alliance?	<i>Peyton V. Lyon</i>	40
Le mur de Berlin s'entrouvre sur une détente Est-Ouest		45
Accord sur l'énergie atomique		49
Outils de référence		50

Perspectives internationales

Co-rédacteurs: Pierre Ducharme
Murray Goldblatt

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 les articles de cette publication à condition d'en indiquer la source. Abonnement annuel: Canada, Etats-Unis et Mexique, \$3.00; le numéro, \$0.75; abonnement annuel, autres pays, \$4.00; le numéro, \$1.00. Les remises doivent être établies à l'ordre du Receveur général du Canada et adressées à Information Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9. Autorisé comme envoi postal de deuxième classe par le ministère des Postes à Ottawa.

Le comité éditorial de *Perspectives internationales* se compose de:

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

Publié avec l'autorisation de l'honorable Mitchell Sharp, secrétaire d'Etat aux Affaires extérieures.

Perspectives internationales remplace le bulletin mensuel *Affaires Extérieures*.

Le règlement rhodésien proposé aux Africains est-il acceptable?

par lord Garner

Aucun des problèmes des dix dernières années n'a été si déconcertant, si constant, si insoluble que celui de la Rhodésie. C'est un problème difficile à résoudre parce que, dans les circonstances actuelles, il est impossible d'envisager une solution qui satisfasse tous les intéressés. La marge de manœuvre des acteurs du drame est aujourd'hui réduite en raison de circonstances souvent indépendantes de leur volonté: l'histoire, la géographie, les événements survenus dans d'autres pays, les idéologies divergentes.

Les événements du passé ont laissé leur trace. Cecil Rhodes foula pour la première fois en 1888 la terre qui devait porter son nom; après des négociations avec Lobengula, qui furent sans doute un peu louches selon les règles plus rigoureuses d'aujourd'hui, la *British South Africa Company* obtenait une charte l'année suivante. La Compagnie a administré le territoire jusqu'en 1923; ce n'était pas une entreprise rentable sur le plan commercial et à l'origine il y eut de malheureux conflits avec la tribu des Matabélés. Toutefois, le pays fut lentement et soigneusement mis en valeur et le nombre de colons européens augmenta.

L'autonomie

A l'issue de la Première Guerre mondiale, le régime administratif de compagnie ne répondait plus aux besoins de l'heure et, en 1922, les électeurs purent choisir entre l'union avec l'Afrique du Sud et l'autonomie; ils optèrent pour l'autonomie. Des électeurs, presque tous européens, avaient décidé de l'avenir de la Rhodésie. Cela paraissait équitable en 1922; ce ne l'est plus nulle part en 1972 si ce n'est en Afrique australe.

La Rhodésie du Sud devenait donc autonome quoique non indépendante, il y a 50 ans. Par la suite, la seule restriction à l'administration de ses affaires intérieures était l'obligation de soumettre toute législation discriminatoire à l'approbation de Londres. La Rhodésie du Sud a pleinement participé à la guerre contre Hitler et son premier ministre ne man-

quait pas d'assister aux réunions des premiers ministres du Commonwealth.

A l'issue de la Seconde Guerre mondiale, on s'est vaillamment efforcé de constituer une fédération des deux Rhodésies et du Nyassaland, dans l'espoir d'éveiller un esprit de coopération interraciale, de renforcer l'économie des trois territoires et d'enrayer les progrès de l'*apartheid* en Afrique centrale. La Fédération a valu de nombreux avantages aux Africains aux points de vue du droit de vote, de l'éducation et du progrès économique mais elle n'a pas obtenu leur appui. Elle s'est désintégrée et on l'a tranquillement ensevelie en 1963. L'histoire de la Fédération n'est pas étrangère à notre propos puisque, pendant la décennie critique où l'Afrique était en marche, on s'est beaucoup intéressé au sort de cette Fédération; la Rhodésie du Sud, elle, est demeurée stationnaire. Finalement en 1961, sous la contrainte du gouvernement britannique, elle adoptait une nouvelle constitution qui garantissait un nombre minimum de sièges aux électeurs africains.

L'indépendance

Peu après la dissolution de la Fédération, le Nyassaland et la Rhodésie du Nord accédaient à l'indépendance que réclamait aussi pour elle-même la Rhodésie du Sud. Cela soulevait la question qui se pose encore aujourd'hui.

Face à ces développements les attitudes adoptées par les deux races sont compréhensibles. Les Européens prétendaient à juste titre qu'eux seuls avaient œuvré au développement du pays et con-

Lord Garner fut de 1956 à 1961 haut-commissaire britannique au Canada. Il devint alors et jusqu'en 1968 sous-secrétaire d'Etat permanent au Bureau des relations avec le Commonwealth. Il est actuellement président du Bureau des gouverneurs de l'Institut du Commonwealth. L'article ci-contre n'engage que son auteur.



tribué à sa prospérité actuelle, et que pendant 50 ans ils avaient fait preuve de compétence comme gouvernants. Ils ne voyaient pas pourquoi on leur refusait l'indépendance accordée de si bon gré aux nouveaux Etats du Malawi et de la Zambie. Quant aux Africains, ils ne voyaient pas pourquoi on leur refusait la liberté accordée à leurs frères de Rhodésie du Nord et d'ailleurs en Afrique.

L'octroi de l'indépendance était — et demeure — du ressort exclusif du parlement britannique. La pratique courante voulait que l'on accède aux demandes d'indépendance des colonies autonomes. La coutume s'était établie depuis longtemps dans les dominions à population blanche et dix ans après la passation des pouvoirs dans le sous-continent indien, le processus de décolonisation se poursuivait d'un bon pas. Mais l'affaire rhodésienne était inusitée sous deux rapports. L'électorat représentait d'abord et surtout la minorité blanche et ne tenait guère compte des 4 millions d'Africains (dont le nombre atteint maintenant 5 millions) majoritaires dans la proportion écrasante de quelque 20 contre 1. En outre, de toute l'histoire de la Rhodésie, le gouvernement britannique n'avait jamais exercé de contrôle sur place: pendant les 30 années du régime administratif de compagnie et les 50 années d'autonomie qui ont suivi, il n'y a eu dans le pays ni officiels, ni militaires, ni policiers relevant directement du gouvernement britannique et habilités à agir en son nom.

Ces deux facteurs ont beaucoup influé sur la réaction du gouvernement britannique. D'une part, celui-ci ne pouvait, en toute équité, accepter une constitution qui ne respecterait pas suffisamment les droits des Africains. Mais il ne possédait pas non plus d'autre part les moyens d'imposer une solution de son choix. Il s'efforça donc de tenir compte des besoins de tous les peuples du territoire et de faire connaître ses vues dans ce qu'on a appelé par la suite les Cinq Principes.

Les négociations intergouvernementales anglo-rhodésiennes du début des années 60 furent infructueuses. En fait aux élections subséquentes, les Européens optèrent pour les idées de droite, comme le firent tous les premiers ministres qui se succédèrent rapidement. Le 11 novembre 1965, le gouvernement du premier ministre Ian Smith déclarait unilatéralement l'indépendance de la Rhodésie du Sud. Le gouvernement britannique condamna le geste comme étant illégal. La Grande-Bretagne exerça des pressions financières sur la Rhodésie du Sud, réussit à l'isoler sur le plan diplomatique et lui imposa fi-

nalement des sanctions économiques. Sur les instances de la Grande-Bretagne, le Conseil de sécurité de l'ONU adopta des sanctions contre le régime rhodésien, et en décembre 1966 les rendit obligatoires.

La Rhodésie face aux sanctions

Certains dirigeants africains ont réclamé avec véhémence et quelque succès — aux Nations Unies et aux réunions des membres du Commonwealth — que la Grande-Bretagne ait recours à la force afin de rétablir son autorité. Les raisons qui militent pour le non-recours à la force sont solides; certaines sont éminemment pratiques et d'autres purement psychologiques. La principale est que personne ne saurait prédire, si une guerre éclatait entre Blancs et Noirs, en Afrique australe, où se terminerait la boucherie. La République sud-africaine, pour une, ne resterait certes pas passive et des organisations terroristes soutenues, peut-être, par les puissances communistes, pourraient intervenir. Le premier coup de feu pourrait déclencher un massacre.

Au départ, les sanctions internationales visaient à impressionner la communauté européenne de Rhodésie. On espérait qu'elles seraient appuyées par les éléments modérés et qu'elles favoriseraient l'élection de nouveaux dirigeants avec lesquels on pourrait aboutir à un compromis. Cet espoir était vain, comme le prouvent les événements des dernières années, et les élections ont démontré plutôt que, loin de perdre du terrain, le régime d'Ian Smith avait acquis une plus grande popularité dans le milieu européen. Les sanctions ont néanmoins eu certains effets, entre autres celui d'entraver le progrès de l'économie rhodésienne. Elles ont aussi amené la Rhodésie à dépendre de l'Afrique du Sud dans une mesure qui ne convient probablement pas aux deux parties. Quoi qu'on puisse reprocher à la façon dont la Rhodésie traite les Africains, elle ne souscrit pas pour autant à tous les raffinements de l'*apartheid*. De son côté, l'Afrique du Sud ne tient pas à ajouter à ses responsabilités celles d'un vaste territoire peuplé de plus de cinq millions d'Africains, quelles que soient ses sympathies pour la Rhodésie.

Mais ce n'est pas tout. Il y a, en Afrique du Sud, quatre fois et demi plus de Noirs que de Blancs; en Rhodésie, la proportion est de plus de 20 contre 1. Aucune minorité ne peut espérer à la longue dominer une majorité aussi écrasante. L'Européen doit reconnaître, au moins dans son for intérieur, que du consentement de la majorité dépend en fin de compte sa survivance; si le désespoir devait pousser les Africains à la révolte, l'Européen n'aurait plus d'avenir.

Pourquoi pas accorder l'indépendance à la Rhodésie?

Les propositions britanniques

Le premier ministre britannique, Harold Wilson, avait, au cours de ses entretiens avec Ian Smith à bord du *Tiger* en décembre 1966 et du *Fearless* en octobre 1968, cherché une solution à la question rhodésienne. En dépit de la volonté du premier ministre rhodésien d'étudier les modalités proposées, celles-ci étaient chaque fois repoussées par son Conseil des ministres. Les difficultés économiques de la Rhodésie s'aggravant avec le temps, et en particulier, la situation de leurs réserves de devises étrangères, le nouveau gouvernement conservateur de Grande-Bretagne se remettait en contact avec le régime d'Ian Smith en 1971. Les visites de lord Goodman à Salisbury révélèrent que l'attitude des dirigeants était assez conciliante pour justifier une reprise des négociations. Sir Alec Douglas-Home prenait donc l'avion pour Salisbury en novembre 1971 et s'entendait avec M. Smith sur des propositions visant au règlement du différend.

Les conditions proposées sont détaillées, compliquées et les tournures juridiques sont fréquentes. Plusieurs clauses doivent être étudiées attentivement dans leurs moindres détails. Même si rien ne peut remplacer le texte intégral, voici en résumé ce que renfermaient les propositions.

Le droit de vote

Actuellement la Chambre d'Assemblée se compose de 50 Européens et de 16 Africains: de ceux-ci, huit sont directement élus et les huit autres élus par les autorités tribales. Les propositions britanniques auraient pour effet d'inscrire plus d'Africains sur la liste des électeurs actuellement en vigueur. En outre, on allongerait la liste africaine qui comporterait désormais les mêmes conditions d'admissibilité que la liste européenne. On créerait deux nouveaux sièges africains lorsque, et chaque fois que, le nombre des électeurs africains inscrits sur la nouvelle liste égalerait six pour cent du nombre des électeurs qui figurent sur la liste européenne. Ceci jusqu'à ce qu'on ait créé 34 nouveaux sièges africains c'est-à-dire jusqu'à ce que Africains et Européens se partagent également le nombre des sièges de la Chambre. On a alors prévu diverses mesures y compris la création d'une liste commune aux deux races de dix sièges pour lesquels Africains et Européens voteront ensemble. Au fur et à mesure que le nombre des électeurs africains augmentera, ils pourront obtenir la majorité de ces sièges.

Remarque

Ces dispositions veulent satisfaire au Troisième Principe, qui exige l'améliora-

tion immédiate du statut politique de la population africaine, et au Premier Principe, qui garantit l'installation progressive et irréversible d'un gouvernement de la majorité. Le fait que personne ne puisse prévoir avec certitude à quel rythme ce dernier objectif se réalisera démontre qu'on n'arrivera sans doute pas rapidement à l'égalité et qu'il faudra compter des décennies plutôt que des années. De plus, selon la formule de pourcentage, l'accroissement du nombre de sièges africains pourrait être retardé en cas d'immigration européenne massive. Quoi qu'il en soit, lorsque la parité sera atteinte, presque la moitié des sièges africains soit 24 sur 50, sera occupée par des Africains indirectement élus par les autorités tribales. Les Africains pourront cependant alors décider, par voie de référendum, que tous les sièges africains doivent être occupés par des membres directement élus.

La modification de la constitution

Les dispositions qui touchent l'entrée africaine sur la scène politique seront incorporées dans la constitution. Tout changement exigera l'assentiment des deux tiers des membres réunis de la Chambre d'Assemblée et du Sénat et aussi, jusqu'à la parité représentative, l'accord de la majorité simple des membres africains et des membres européens de l'Assemblée votant séparément.

Remarque

Cette proposition satisfait au Deuxième Principe qui exige des garanties contre toute régression de la constitution et stipule en fait que ce sont les membres africains directement élus qui disposeront des moyens d'empêcher toute modification régressive. On pourrait soutenir que la garantie n'existe que sur papier et qu'il n'y a aucune garantie extérieure pour empêcher un accroc à la constitution, contrairement à ce qui avait été envisagé précédemment. C'est une faiblesse manifeste; par ailleurs, on comprend facilement qu'un Etat indépendant refuse d'envisager toute restriction extérieure de sa souveraineté; en fait, toute garantie extérieure, hormis la force, ne vaut que si elle repose sur la coopération.

La Déclaration des droits

Une nouvelle Déclaration des droits protégera les libertés et droits fondamentaux de l'individu et lui donnera droit de recours auprès de la Haute Cour. De nouvelles lois seront adoptées qui accorderont une protection spéciale contre la discrimination. Une commission indépendante étudiera les éléments discriminatoires que peut renfermer la législation existante et il lui incombera de se pencher spéciale-

Comment se servir de la constitution

ment sur les problèmes du régime foncier. La commission se composera de trois membres, dont un Africain.

Remarque

Ces dispositions répondent aux exigences du Quatrième Principe, dont l'objectif est de mettre fin progressivement à la discrimination raciale. La Déclaration des droits ne porte pas cependant sur les lois existantes. Quant au domaine foncier, tout dépendra de la façon dont le dispositif sera mis en œuvre, et plus particulièrement des recommandations de la commission et de l'interprétation que donnera le gouvernement rhodésien à l'obligation qui lui est faite de mettre à exécution les décisions de la commission « sous réserve des seules considérations que tout gouvernement serait tenu de juger prioritaires ».

Aide au développement

Les gouvernements britannique et rhodésien consacreront chacun annuellement et pendant dix ans jusqu'à cinq millions de livres sterling à accroître les possibilités d'éducation et d'emploi et à stimuler l'expansion économique des terres tribales sous tutelle.

Remarque

Une telle politique si elle était appliquée avec succès accélérerait le rythme auquel les Africains pourraient s'inscrire sur la liste « privilégiée » des électeurs.

Il est incontestable que le gouvernement britannique a le droit et même le devoir de veiller à ce qu'on trouve une solution au tragique problème de la Rhodésie. La question est de savoir si le règlement proposé est juste et équitable.

Le règlement, un compromis

Ce résumé n'entre pas dans le détail des propositions car, aussi importantes qu'elles soient, c'est l'esprit dans lequel elles seront mises en œuvre qui compte. Certains milieux les ont acclamées comme l'annonce de jours meilleurs; d'autres les ont accueillies avec mépris, les qualifiant de trahison ou de liquidation à rabais. Qui aura raison? Nul ne saurait le dire. Tout dépendra si la confiance mutuelle existe entre les races.

D'une part, il est vrai que le règlement n'est pas une solution idéale; en fait, personne ne le prétend. D'autre part, il est clair que le régime d'Ian Smith a fait des concessions importantes en regard de ses positions antérieures. Il est clair également que, si le règlement est observé, la Rhodésie s'acheminera dans une voie plus prometteuse que celle qu'elle suit actuellement en vertu de la constitution illégale de 1969. Le règlement est forcément un compromis et par conséquent il ne peut donner pleine satisfaction à tout le monde:

il est bien évident qu'il ne répond pas à toutes les conditions des Africains, mais il ne donne pas satisfaction non plus à toutes les prétentions des extrémistes européens. Là-dessus, il faut savoir gré à M. Smith d'avoir contenu jusqu'ici l'aile droite de son parti. Compromis, le règlement peut porter les germes d'une crise ultérieure; en fait, on se demande déjà si les mêmes mots ont le même sens pour tout le monde. Toutefois, il peut aussi bien s'avérer réaliste et satisfaire suffisamment les deux parties pour que celles-ci veuillent bien le considérer comme un point de départ acceptable.

Par conséquent, tout dépend de la bonne foi de M. Smith et de tous ses successeurs, et de la réaction des Africains. On demande en fait aux Africains d'ajouter foi à la parole d'un gouvernement en qui ils n'ont pu jusqu'ici avoir grande confiance. C'est un des éléments du drame, qu'au cours des dix dernières années, la situation se soit polarisée; le sens de la modération et de la tolérance, qui existait dans une certaine mesure à l'époque de la Fédération, a disparu, et les deux races n'ont su entamer de véritable dialogue depuis.

En réalité, les propositions tentent de résoudre graduellement le problème rhodésien; sans apporter de changement révolutionnaire, le règlement proposé s'ouvre à l'avancement africain. Il pourrait les mener, même si ce peut être long, à la parité avec les Européens au Parlement, et éventuellement au gouvernement de la majorité. Mais pour que cela se produise, il faudrait que les Africains acceptent le règlement proposé et coopèrent à sa mise en œuvre. S'ils refusent de s'inscrire, comme ils l'ont déjà fait, ils se refuseront l'avantage de sièges supplémentaires et risqueront de se faire des Européens des ennemis irréductibles. Les Africains peuvent-ils avoir confiance dans le gouvernement? Auront-ils la patience de ne pas exiger des résultats immédiats et d'attendre une récompense future? Feront-ils preuve de bonne volonté et de coopération dans la réalisation des projets de changement? Telles sont les vraies questions que l'on peut se poser.

Il y a pourtant une autre question importante: que faire si le règlement est repoussé? Dans l'immédiat, il n'y a que deux voies d'ouvertes: ou accepter le règlement qui, on l'admet, présente des inconvénients mais aussi de nets, quoique maigres, avantages, ou le rejeter. Le repousser signifierait un retour au *statu quo*, sans espoir d'amélioration, à l'intérieur d'une Rhodésie qui chemine sur la voie stérile de l'*apartheid*, sans espoir de jus-

*Un compromis
insatisfaisant
sans doute*



— Photo Wide World

Les membres de la Commission Pearce recueillent ici le témoignage des représentants du Parti du Centre; sur cette photo prise à Salisbury, on aperçoit de gauche à droite: sir Glyn Jones, sir Maurice Dorman, le président de la Commission, lord Pearce, ainsi que lord Harlech.

tion pour les Africains, à moins que plus tard, ceux-ci ne soient assez forts pour déclencher une révolution. Quelle est la solution qui offre le plus d'espoir?

La Commission Pearce

Voilà certaines des questions que la Commission d'enquête Pearce pose en Rhodésie. La Commission a été nommée par le gouvernement britannique, conformément au Cinquième Principe qui stipule que les autorités britanniques s'assureront préalablement que toute proposition d'accession à l'indépendance rencontre l'assentiment de l'ensemble de la population rhodésienne. La Commission est tout à fait indépendante et elle fera rapport au gouvernement britannique. Son président, lord Pearce, est un juge éminent; ses collègues sont lord Harlech, qui a acquis une vaste expérience comme ministre, ambassadeur à Washington et président du Conseil de la censure cinématographique, sir Maurice Dorman et sir Glyn Jones, qui ont été tous deux des gouverneurs généraux distingués d'Etats indépendants du Commonwealth. Ils sont entourés d'une équipe d'experts britanniques qui connaissent bien les peuples d'Afrique.

Il serait bien téméraire de dire à l'avance ce que contiendra le rapport de la Commission. A l'heure actuelle, soit en janvier, certaines réactions locales à l'en-

quête, comme les manifestations africaines et les contre-mesures prises par les autorités rhodésiennes paraissent fort inquiétantes. Mais une Commission aussi remarquable et aussi compétente devrait sans grande difficulté discerner les opinions authentiques, faire peu de cas de l'intimidation, de la propagande et des pressions exercées de part et d'autre, et en arriver à un jugement qui soit à la fois juste et sans équivoque. Cela n'empêche pas que la Commission puisse être obligée de rapporter que diverses circonstances l'ont empêchée de se prononcer sur le problème. En tout cas, l'avenir de la Rhodésie en dépend.

Si le règlement s'avérait satisfaisant, les problèmes ne disparaîtraient pas automatiquement du jour au lendemain, mais au moins ce pays obtiendrait la reconnaissance officielle de son indépendance et il pourrait envisager son avenir avec quelque espoir. Par contre, si la Commission trouve que le règlement est inacceptable, les conditions de l'important Cinquième Principe ne seraient pas remplies et il serait pratiquement impossible au Parlement britannique de donner suite aux propositions. Ce résultat refléterait la méfiance réciproque qu'entretiennent les deux races, méfiance dont on ne saurait blâmer les Africains, et risquerait de provoquer un affrontement. Ce serait un jour de deuil pour la Rhodésie.

*Une Commission
compétente*

Un règlement rhodésien juste et équitable? I beg your pardon

par Cranford Pratt

Le gouvernement canadien a dépeint en termes non équivoques le régime rhodésien lorsque, au sujet de la Rhodésie, de l'Afrique du Sud et des colonies portugaises, il déclare dans *Politique étrangère au service des Canadiens* que:

tous ont en commun le fait d'être gouvernés par une minorité blanche qui assoit sa prospérité et sa puissance sur l'exploitation des richesses du pays et de sa majorité noire. Tous d'ailleurs maintiennent que l'application du principe de l'égalité politique et raciale détruirait leur présent mode de vie et sont d'accord pour y résister jusqu'au bout.

Cette appréciation est sans aucun doute tout à fait juste. Il est donc certainement plus utile, dans le cadre d'un article publié dans cette revue, de passer rapidement de cette évaluation, généralement partagée, du caractère raciste et autoritaire du régime rhodésien à une discussion de la politique du Canada à l'égard du projet de règlement.

Perpétuer l'hégémonie

La minorité blanche de Rhodésie reconnaît depuis longtemps qu'une législature véritablement représentative proscrierait les lois discriminatoires qui protègent son haut niveau de vie et son statut de classe dirigeante. L'éveil de la conscience politique des Africains leur a fait découvrir la même réalité. A la fin des années 1950, plusieurs hommes politiques rhodésiens blancs de grande valeur ont compris qu'il fallait réorienter complètement les politiques rhodésiennes si on voulait éviter que le ressentiment des Africains ne prenne, non sans raison, des proportions extrêmement graves. Garfield Todd, premier ministre rhodésien de 1956 à 1958 et sir

Edgar Whitehead, son successeur de 1958 à 1962, ont tenté de modestes réformes. Leurs efforts échouèrent: les rapports de force entre les races étaient ancrés trop profondément, les changements qu'il fallait apporter causeraient trop de bouleversements et, de toute façon, la minorité européenne paraissait capable de défier l'opinion africaine sans grand risque. L'électorat se composant presque entièrement de Blancs, Todd et Whitehead furent facilement évincés.

Le Front rhodésien prit alors le pouvoir avec à sa tête des hommes non seulement voués entièrement à perpétuer l'hégémonie européenne mais aussi indignés de ce que la Rhodésie soit encore une colonie britannique soumise, en matière constitutionnelle, au Parlement de Londres. A partir de 1962, ils se sont donc préoccupés de rendre la Rhodésie indépendante tout en restant sous le contrôle de la minorité européenne. Ils ne pouvaient légalement atteindre cet objectif qu'en parvenant à convaincre la Grande-Bretagne d'abandonner l'un des premiers principes de sa politique coloniale, à savoir que l'indépendance n'est accordée qu'après l'avènement du gouvernement par la majorité.

Les premières négociations

La Grande-Bretagne était, au début des années 1960 prête à abandonner ce principe dans le cas de la Rhodésie. Elle a d'abord tenté de négocier un règlement constitutionnel avec les chefs européens et africains. Lorsque Ian Smith est devenu premier ministre en 1963, il s'est opposé à la participation des chefs africains aux entretiens. A cela, sir Alec Douglas-Home mettait une condition: le gouvernement britannique devait être assuré que le peuple rhodésien dans son ensemble acceptait les conditions dans lesquelles on voulait lui accorder l'indépendance.

Au cours des négociations qui ont suivi, sir Alec et plus tard, Harold Wilson, cherchèrent à obtenir du gouvernement de M. Smith, en échange d'une indépendance rhodésienne immédiate, des garanties que le nouveau pays s'acheminerait progres-



M. Cranford Pratt est professeur de science politique à l'Université de Toronto. Il s'est beaucoup intéressé aux questions politiques africaines et il termine actuellement un livre sur la Tanzanie. M. Pratt a été conseiller auprès de l'Agence canadienne de développement international, auprès de la Fondation Ford et du Gouvernement de la Tanzanie. Cet article n'engage que son auteur.

sivement vers le gouvernement par la majorité et la suppression de la discrimination raciale. Or, c'était précisément pour se libérer de telles contraintes que M. Smith voulait l'indépendance. L'impasse était donc complète et conduisit, en 1965, le régime Smith à déclarer unilatéralement et illégalement l'indépendance.

Les Britanniques devaient maintenant s'assurer en plus du reste, que la Rhodésie reprenne le chemin de la légalité; c'est ainsi qu'on l'expliquait lors de la Conférence du Commonwealth de 1966:

Une fois le régime illégal chassé du pouvoir, le gouverneur nommera un gouvernement légal qui veillera à constituer une administration largement représentative de la population et qui exercera son autorité sur la police et l'armée. La Grande-Bretagne négociera avec cette administration une constitution ordonnée à l'établissement du gouvernement par la majorité. A moins que la population rhodésienne dans son ensemble ne le souhaite explicitement, la Grande-Bretagne n'accordera pas à la Rhodésie son indépendance avant l'avènement du gouvernement par la majorité. Le règlement sera soumis à l'approbation du peuple rhodésien par les voies démocratiques appropriées.

Le régime rhodésien ayant repoussé les conclusions de nouvelles négociations entre MM. Wilson et Smith, la Grande-Bretagne respectait, en février 1967, son engagement envers le Commonwealth de retirer toutes ses propositions, même passées, de règlement constitutionnel et de ne pas présenter au Parlement de règlement qui entraînerait l'indépendance avant le règne de la majorité.

Le projet de règlement

De nouvelles négociations avaient pourtant lieu en 1968 et à nouveau en 1971. En novembre de cette année-là, sir Alec Douglas-Home et M. Ian Smith parvenaient à un accord. Sir Alec décrit celui-ci comme étant «juste et honorable». De nombreux chefs africains, rhodésiens et autres, le qualifie de «trahison». Ce mot est certainement excessif, mais les termes «juste et honorable» sont certes un euphémisme. En toute justice pour l'opinion africaine, nous devons apprécier les concessions britanniques d'aujourd'hui par rapport à celles de 1966.

1. L'indépendance interviendrait plusieurs dizaines d'années avant qu'on ait une chance de parvenir à imposer le règne de la majorité.
2. Aucune administration provisoire largement représentative de la population rhodésienne n'a été mise sur pied ou ne le serait dans l'avenir.
3. L'indépendance se ferait sur la base de la constitution illégale et raciste de 1969, qui fut entièrement conçue par le régime Smith.
4. M. Smith et les autres chefs du mouvement rebelle conserveraient le pouvoir

et les chefs de la résistance africaine seraient accusés de terrorisme et de sédition s'ils revenaient en Rhodésie.

5. L'accord n'offre aucune protection véritable contre l'adoption de lois rétrogrades: il n'oblige la plupart du temps M. Smith qu'à une déclaration publique de bonnes intentions. Celle-ci peut, à la rigueur, tempérer un moment la poursuite de politiques gouvernementales rétrogrades mais il serait stupide d'imaginer qu'elle lierait de quelque façon les gouvernements rhodésiens successifs pendant les 50 prochaines années alors que c'est le temps qu'il leur faut pour acquérir une réelle valeur.
6. On peut concevoir en théorie que, dans un avenir lointain, une majorité africaine se dessinera, mais, étant donné qu'il faut avoir un revenu donné pour obtenir le droit de vote, la majorité des Africains reste vouée à ne pas être représentée au Parlement.
7. Il est irréaliste d'escompter qu'aux termes de l'accord puisse se constituer dans un avenir prévisible une majorité africaine à l'assemblée législative. Dans l'analyse méticuleuse qu'elle faisait de l'accord pour le *Sunday Times*, madame Claire Palley en est arrivée à la conclusion que dans la meilleure des hypothèses, ceci ne pourrait se produire avant l'année 2035. Et encore, l'auteur supposait: le maintien du taux d'augmentation de la population européenne; l'application impartiale du règlement qui exige que tous ceux dont les noms figurent sur la liste électorale «privilegiée», parlent, lisent et comprennent l'anglais; un taux d'augmentation annuel de 50 pour cent des places réservées aux Africains dans les écoles secondaires pendant les cinq premières années et un taux annuel très élevé par la suite. Toutes ces hypothèses sont plus optimistes que réalistes. De plus, madame Palley a dû également supposer que tous les diplômés du cours secondaire gagnent au moins 600 livres annuellement, autre condition préalable à l'inscription sur la liste électorale «privilegiée». Ceci est parfaitement utopique. En 1968, les Africains qui œuvraient dans les secteurs du commerce, de la banque, de l'enseignement et de la santé gagnaient les meilleurs salaires et étaient les plus instruits. Leur salaire moyen était respectivement de 318, 310, 271 et 266 livres. La même année, le salaire moyen des Européens actifs s'élevait à 1418 livres.

On comprend vite qu'aucun député blanc n'ait rejeté l'accord. Ils ont conscience, tout comme les Africains politiquement

*Les Africains
attendent
l'an 2035*

M. Sharp et la Rhodésie

Dans une déclaration à la Chambre des communes le 1^{er} décembre, le secrétaire d'Etat aux Affaires extérieures, M. Mitchell Sharp, a fait part de la position du gouvernement canadien sur les propositions de règlement du différend constitutionnel anglo-rhodésien. M. Sharp a fait remarquer que les arrangements constitutionnels prévus dans le projet de règlement entre la Grande-Bretagne et la Rhodésie tombaient bien en deçà de l'objectif si longtemps recherché d'assurer les pleins droits de la majorité noire de Rhodésie.

Dès le départ, a dit M. Sharp, le Canada a soutenu que la question de Rhodésie devrait être réglée par l'adoption d'une constitution prévoyant l'élection à brève échéance d'un gouvernement qui représente les divers éléments du peuple rhodésien, en grande majorité de race noire. Les dispositions constitutionnelles proposées sont loin de satisfaire à cet objectif.

Inquiétude

«Les arrangements ne précisent pas la durée de la période conduisant au gouvernement de la majorité, et les moyens pour y arriver sont d'une complexité énorme. Vu les difficultés qu'a toujours présentées dans le passé l'application de dispositions constitutionnelles complexes en Rhodésie et dans d'autres parties du monde, on est inévitablement inquiet de la manière dont ces arrangements seront mis en œuvre. Tout dépendra bien sûr de la bonne volonté et de la coopération des parties en cause, mais ces dispositions n'ont pas toujours été évidentes ces dernières années au sein du régime rhodésien . . . »

M. Sharp a dit s'attendre à ce que beaucoup de gouvernements africains manifestent une grande méfiance à

l'égard de ce projet de règlement: «Il est bien compréhensible qu'ils désirent voir tous les Africains de Rhodésie jouir des avantages qu'eux-mêmes détiennent depuis leur accession à une indépendance fondée sur le gouvernement de la majorité.»

Sondage difficile

De l'avis de M. Sharp, la clause qui prévoit la mise sur pied par la Grande-Bretagne d'une commission chargée de déterminer si le règlement fait oui ou non l'affaire du peuple rhodésien «représente une tentative sérieuse de sonder l'opinion des Africains de Rhodésie.» Il y avait là néanmoins de sérieuses complications. L'immense majorité des Africains de Rhodésie n'a eu que très rarement dans le passé l'occasion d'exprimer ses opinions et certes jamais sur des questions constitutionnelles aussi compliquées que celle-ci. Des facteurs physiques limitaient l'étendue du sondage. L'état d'urgence qui règne en Rhodésie rend les partis nationalistes africains incapables de fonctionner et empêche leurs chefs d'intervenir dans la formation de l'opinion publique pendant les consultations.

M. Sharp a dit espérer qu'en dépit de ces conditions, la Commission pourra sonder les vues du peuple rhodésien, notamment de la population africaine, et s'assurer si oui ou non l'accord envisagé leur agréé.

«En tant que Canadiens, nous pouvons estimer le projet de règlement bien pauvre mais nous ne saurions juger en lieu et place du peuple rhodésien si le *statu quo* est préférable au règlement proposé. Quel que soit le dénouement, le Canada portera un vif intérêt à l'installation de la démocratie et de la justice en Rhodésie.»

éveillés, que le règlement permet à la minorité européenne de contrôler facilement la promotion des Africains et, si elle le désire, de la stopper.

Qu'en pense le Canada?

Le Canada a donc de bonnes raisons de conclure que l'accord n'est pas une base raisonnable de règlement. La meilleure est sans doute que les chefs de 95 pour cent de la population totale de Rhodésie n'ont pris aucune part aux négociations qui y

ont mené et n'en sont pas parties. Ce n'est pas là une façon acceptable de déterminer l'avenir d'un peuple.

Le Canada n'a pas encore pris de position précise dans cette affaire. Dans sa déclaration à la Chambre des communes, le 1^{er} décembre, M. Sharp a critiqué l'accord de façon prudente. Il a toutefois concédé à Londres que l'accord pouvait à la rigueur servir de base à un règlement acceptable. Ceci fournissait aux Britan-

niques une caution fort opportune au moment où ceux-ci s'efforçaient de gagner la communauté internationale à leur projet de règlement. Le raisonnement qui soutient cette conclusion mérite d'être étudié de très près.

M. Sharp a déclaré que nous devrions laisser au peuple rhodésien le soin de juger lui-même de la situation. Cet énoncé est, bien entendu, parfaitement acceptable mais demande quand même quelques explications. Le Canada était, en 1969, l'un de ceux qui affirmaient dans un communiqué publié à Londres à l'occasion de la Conférence des premiers ministres du Commonwealth que des élections démocratiques ou un référendum étaient les seuls moyens de vérifier si le règlement rhodésien était acceptable. Ceux-là mêmes se demandaient toutefois «si l'on pouvait escompter des garanties adéquates de liberté d'expression politique aussi longtemps que le gouvernement rebelle resterait au pouvoir». Pour le moment, et au grand avantage des Britanniques, M. Sharp semble avoir battu en retraite. Il a reconnu qu'une commission entièrement composée de Blancs et de Britanniques pouvait constituer un moyen légitime de connaître l'opinion du peuple rhodésien. Il s'est dit confiant que «des hommes dont l'intégrité leur a valu d'être nommés président et vice-présidents rendront compte non seulement des opinions qu'ils auront entendues mais aussi de la justesse des méthodes employées pour vérifier ces opinions». Cette phrase est très habile et a sans aucun doute rassuré les Britanniques. Elle ne disait pas cependant que le Canada accepterait les conclusions de la Commission.

La Commission Pearce

Cette prudence était judicieuse. Des hommes aussi intègres que l'évêque Abel Muzorewa et Garfield Todd, ont affirmé que les méthodes utilisées pour vérifier si l'accord était acceptable ne pouvaient rendre justice aux opposants du projet. La confiance que nous avons dans l'intégrité des pairs britanniques ne nous dispense pas de l'obligation d'exercer notre faculté de discernement.

La Commission fonctionnait dans les conditions suivantes:

1. Les deux chefs politiques africains les plus éminents et une soixantaine de leurs partisans les plus actifs étaient en prison, presque tous sans avoir subi de procès.
2. Les nouveaux chefs que la présente crise avait fait naître n'ont pas obtenu accès aux moyens d'information.
3. Employés d'Etat, les chefs étaient obli-

gés de suivre les directives du régime.

4. Les principaux adversaires de l'accord, notamment Garfield Todd et sa fille, étaient détenus.
5. La police a assisté aux réunions au cours desquelles la Commission recueillait l'opinion des Africains. C'est ainsi que la Commission a aidé, sans le vouloir bien entendu, le régime Smith à identifier la nouvelle génération de chefs africains qui vient remplacer, en Rhodésie, ceux qui sont détenus ou qui font partie des mouvements de libération à l'extérieur du pays.
6. L'accord prévoyait le libre exercice d'activités politiques normales avant et pendant le test sur l'acceptabilité du règlement proposé. Sous prétexte toutefois qu'on ne permet pas en Rhodésie d'activité politique dans les régions tribales, les adversaires de l'accord n'ont pu tenir de réunions politiques dans ces régions où habitent 60 pour cent des Africains! On ne saurait trouver avertissement plus net sur la valeur des autres engagements que M. Smith a pris sur lui de respecter si l'accord est accepté.

Le Canada avait raison en 1969: la manière de vérifier si un accord est acceptable est de le soumettre à un référendum libre. La Commission Pearce n'est pas une solution acceptable, quelles que soient les conclusions auxquelles elle parviendrait et le Canada aurait dû le dire tout de suite. En tout cas, nous devrions le dire maintenant.

Le premier ministre britannique a fait remarquer à l'appui de l'accord que:

Si la Constitution de 1969 reste en vigueur, la situation des Africains de Rhodésie ne s'améliorera pas de sitôt, bien au contraire . . . l'Africain devra continuer de s'en remettre à elle pendant fort longtemps et c'est lui qui l'aura voulu ainsi; il n'y aurait rien d'autre.

«De la pure propagande», s'est écrit le *Sunday Times*. Un Africain qui déposait devant la Commission Pearce parla, lui d'«intimidation des milieux les plus élevés». L'absence de règlement n'est pas un règlement. Les Africains espèrent maintenant que la question de Rhodésie demeurera brûlante et que les pressions sur la minorité blanche seront accentuées jusqu'à ce que les 500,000 Blancs découvrent que leur prospérité et la stabilité du pays sont liées en permanence à la fin de leur domination sur cinq millions d'Africains et à un accommodement avec les chefs africains.

Le Canada devrait . . .

Ce serait, pour le Canada, adopter une position juste que de:

1. Réaffirmer qu'un règlement que n'au-

*La Commission
n'est pas une
solution acceptable*

rait pas sanctionné un référendum tenu dans des conditions de liberté politique véritable ne saurait être considéré comme étant acceptable par le peuple rhodésien dans son ensemble.

2. Déclarer sans plus tarder que le gouvernement canadien ne peut accepter le règlement proposé et que, quelles que soient les conclusions de la Commission Pearce, le Canada préconisera une application plus rigide des sanctions internationales contre la Rhodésie.
3. Affirmer que la mise au point d'un règlement équitable passe nécessairement par d'honnêtes négociations entre Chefs africains et Chefs blancs en vue d'établir une constitution qui débouche éventuellement sur le règne de la majorité. Affirmer de plus que nous comptons qu'un tel règlement prévoira une présence britannique ou internationale en Rhodésie jusqu'à l'avènement du règne de la majorité.
4. S'engager, suite à la conclusion d'un tel accord, à collaborer avec d'autres Etats à la mise sur pied par exemple d'importants programmes de rachat des terres, d'assistance à l'émigration pour faciliter le départ des Européens qui ne voudraient pas rester sur les lieux, et à la formation des cadres africains qui auront à remplacer les fonctionnaires européens désireux de partir.

Une déclaration de politique ainsi articulée serait en tout point conforme aux politiques canadiennes actuelles et leur donnerait plus de consistance. Elle ne contredirait aucunement ce que disait M. Trudeau à ses collègues africains du Commonwealth en 1969 à savoir qu'ils devraient peut-être se résigner à une solution de deuxième ou de troisième ordre. Le succès des négociations exigera certainement des Africains qu'ils soient disposés à accepter un compromis, mais je ne crois pas que le premier ministre entendait par là que l'on puisse légitimement imposer un règlement de deuxième ou de troisième ordre sans aucune autre forme de négociations. En fait, plus les compromis seront importants plus la participation des chefs africains à leur négociation sera essentielle.

Que penser alors de ces appels à la prudence si souvent décisifs, et pourquoi le Canada devrait-il adopter une position aussi nette sur cette question?

Tout d'abord, les particularismes raciaux vont probablement devenir un facteur important en politique internationale, ajoutant ainsi aux difficultés qu'éprouvent pays riches et pays pauvres à créer entre eux des relations positives et harmonieuses. Il est dès lors important que des puissances moyennes de race blanche continuent de combler ces différences. Nous devons faire la preuve que nous sommes prêts à adhérer à un principe fondamental même si nous devons irriter une des grandes puissances de race blanche avec qui nous avons des liens historiques étroits.

Deuxièmement, nous avons déjà joué un rôle important à l'égard de la Rhodésie, particulièrement aux Conférences du Commonwealth tenues à Londres en 1964, à Lagos en 1966 et à Londres en 1969. En faisant nôtres les objectifs à long terme de nos partenaires «non blancs» du Commonwealth sur la question de Rhodésie, nous avons acquis auprès d'eux une influence qui nous a permis d'obtenir leur consentement à l'ouverture de négociations entre les Britanniques et M. Smith. Ce rôle est parfaitement juste et honorable aussi longtemps que nous demeurons fidèles à nos idéaux et que nous nous montrons aussi rigoureux qu'auparavant lorsque ces mêmes idéaux exigent que nous nous opposions aux objectifs immédiats du gouvernement britannique.

Et voici mon dernier argument. Le gouvernement canadien se montre, avec raison, peu enclin à faire des observations gratuites et moralisantes sur des questions où il ne joue aucun rôle. Le gouvernement prétend également que la justice sociale est l'un des principaux objectifs de notre politique étrangère. Si le Canada veut concilier ces deux positions, il doit être prêt à jouer un rôle positif lorsqu'il s'agit des quelques questions internationales à l'égard desquelles il jouit d'un certain prestige en raison de ses liens historiques, de ses engagements antérieurs et de la confiance que lui accordent les parties en cause. La question de la Rhodésie est une de celles-là.

*Faire participer
les chefs africains
aux négociations*

La naissance d'une nation: le Bangla-Desh

Pour de nombreux observateurs, le Pakistan n'a toujours été depuis sa constitution en 1947 qu'une coalition fragile d'éléments divers dont la principale prétention au rang de nation était le pouvoir unificateur de l'Islam. Au cours des dernières années, cependant, des différences et des fidélités régionales de plus en plus marquées sont venues miner l'unité politique engendrée par cette foi commune. C'était particulièrement le cas du Bengale oriental où les Bengalis estimaient avoir tiré peu d'avantages de leur association au sein du Pakistan, à l'exception peut-être d'une certaine sécurité. Ils étaient aussi d'avis que leurs intérêts politiques et économiques avaient été, pendant de nombreuses années, systématiquement subordonnés à ceux du Pakistan occidental.

Les premières élections générales au suffrage universel adulte eurent lieu au Pakistan le 7 décembre 1970. En confirmant la division politique du pays en deux camps, l'Est et l'Ouest, elles ont démontré le sérieux des problèmes avec lesquels le pays était aux prises. Deux grands partis politiques sont apparus représentant chacun des deux camps, sans que ni l'un ni l'autre ne puisse compter sur des appuis politiques importants dans l'autre camp. Zulfikar Ali Bhutto, du Parti populaire pakistanais et le cheik Mujibur Rahman, de la ligue Awami, étaient tous les deux clairement mandatés pour parler au nom des 60 millions de Pakistanais de l'Ouest d'une part, et des 75 millions de Pakistanais de l'Est, d'autre part. Le pays faisait face au plus sérieux défi politique de son histoire.

La pensée politique des deux leaders était diamétralement opposée. M. Bhutto se faisait l'ardent défenseur d'un gouvernement central fort. La prépondérance de la ligue Awami, qui avait remporté 167 des 169 sièges au Pakistan oriental, indiquait par contre qu'une majorité écrasante de Bengalis souhaitaient un changement fondamental et immédiat dans les relations entre l'Est et l'Ouest. Le président et administrateur en chef de la loi martiale, le général Yahya Khan, s'était engagé, il est vrai, à rétablir le régime démocratique civil au Pakistan; mais il était également déterminé à faire échec à la

désintégration du pays. Il tenta donc de trouver un *modus vivendi* qui soit acceptable aux deux partis.

Assemblée convoquée

Le plan de Yahya Khan comprenait la convocation d'une assemblée constituante à Dacca le 3 mars 1971 afin de rédiger une nouvelle constitution. M. Bhutto devait bientôt annoncer toutefois que son parti boycotterait l'assemblée à moins que Mujibur Rahman ne déclare que son programme en six points en faveur d'une plus grande autonomie soit sujet à discussion. Le cheik refusa. A l'époque, on a cru que M. Bhutto voulait ainsi s'imposer au sein de tout gouvernement, de plus en plus convaincu qu'il était que la ligue Awami pourrait utiliser sa majorité écrasante pour adopter d'elle-même une constitution qui donne au Pakistan oriental une autonomie presque absolue.

Le président Yahya Khan a remis l'assemblée *sine die* la veille même de l'ouverture par crainte des divisions et de la méfiance de plus en plus profondes qui existaient entre les deux camps. Il ne fait pas de doute qu'il avait aussi été motivé par la possibilité réelle que la montée du nationalisme bengali militant pousse les leaders de la ligue Awami à déclarer l'indépendance. Apparemment convaincu que les administrateurs de la loi martiale, de concert avec les hommes politiques du Pakistan occidental, avaient conspiré pour maintenir leur domination sur le Pakistan oriental, c'est un Mujibur Rahman de plus en plus pressé par ses partisans qui déclencha un *hartal*, c'est-à-dire une grève générale contre le régime militaire, et proclama l'autonomie régionale sous l'égide de la ligue Awami. Le président répliqua en fixant au 25 mars la date de l'assemblée constituante. La ligue Awami déclara à son tour que ses porte-parole n'y assisteraient que lorsque la loi martiale serait abrogée, les troupes retournées à leurs baraques et le pouvoir remis aux représentants élus. C'est dans ce contexte de résistance à l'autorité constituée, de malaise grandissant et d'actes de violence de plus en plus nombreux à l'endroit des communautés minoritaires d'expression urdu, que le président Yahya Khan alla s'entretenir

*Yahya Khan et
Mujibur Rahman
se livrent à une
guérilla politique*

à Dacca avec la ligue Awami, dans l'espoir d'en arriver à un compromis entre l'engagement qu'il avait pris de maintenir l'intégrité du Pakistan et les revendications bengali en faveur d'une plus grande autonomie provinciale. M. Bhutto s'est également rendu à Dacca et a joué un rôle primordial au cours des pourparlers.

Tandis qu'à Dacca le président Yahya Khan et MM. Mujibur Rahman et Bhutto discutaient longuement, une administration parallèle se constituait au Pakistan oriental sous la direction de la ligue Awami; l'avenir de la nation ne se jouait plus dans la salle de conférences mais dans les rues. Les leaders politiques ne purent s'entendre et, le 25 mars, le président Yahya Khan rentra au Pakistan occidental après avoir ordonné à l'armée nouvellement renforcée de «rétablir la loi et l'ordre».

Le fait qu'il ait été impossible à ces trois personnes d'en arriver à un accord sur les principes fondamentaux d'une nouvelle constitution a donné lieu à une guerre civile dont les répercussions se sont fait sentir bien au delà du Bengale oriental. La campagne de terreur et de répression qui suivit a conduit à l'un des plus grands déplacements de population de toute l'histoire de l'humanité, à une guerre entre l'Inde et le Pakistan et à une modification radicale de la structure du pouvoir en Asie du Sud.

L'un des plus grands déplacements de population de toute l'histoire de l'humanité

Les victimes

Parce qu'il n'existait pas de mission diplomatique canadienne à Dacca, qu'une censure sévère s'exerçait sur la presse et que tous les correspondants étrangers avaient été expulsés du Bengale oriental, les renseignements qui parvenaient au Canada au début de la guerre civile étaient, la plupart du temps, à l'époque, soit vagues, soit grossièrement exagérés. Tout indique maintenant, cependant, que la ligue Awami n'était absolument pas préparée à soutenir l'attaque de l'armée, et que la résistance bengali était désorganisée et mal équipée. Il s'avéra que parmi la population civile il y eut de nombreuses victimes, en particulier parmi les étudiants et ceux qui étaient associés au mouvement nationaliste, et que la population hindoue avait été la principale cible de la répression. Selon toute vraisemblance, le nombre des pertes ne pourra jamais être établi.

Les tactiques intimidatrices de l'armée, — dictées, a-t-on dit, par le fait que les troupes ne comptaient que quelque 80,000 à 90,000 hommes dans un pays de 75 millions d'habitants —, ont contraint des millions de Bengalis de l'Est à cher-

cher refuge dans les Etats voisins de l'Inde. Bien que la première vague de réfugiés se soit surtout composée de Musulmans, ceux-ci ont bientôt été rejoints par un nombre croissant d'Hindous dans une proportion estimée par la suite à plus de 80 pour cent. Des membres de la ligue Awami qui avaient échappé aux arrestations et à l'exécution accompagnaient les réfugiés. Avec la collaboration des autorités indiennes, ils ont établi un gouvernement en exil à Calcutta et proclamé le 17 avril la République populaire du Bangladesh. On rapporte, en outre, que de nombreux miliciens, fusiliers et policiers du Pakistan oriental se sont ouvertement insurgés contre le gouvernement pakistanais et se sont ralliés à la ligue Awami; ils ont éventuellement constitué le noyau de la guérilla bengali, les Moukti-Bahinis.

Au début de la mousson, en mai, l'armée pakistanaise semblait contrôler les principaux centres de population et les lignes de communication les plus importantes. Elle n'en était pas moins harcelée par les guérillas bengali. A plusieurs égards, elle se conduisait comme une armée d'occupation, et le flot des réfugiés grossissait sans cesse. En juin, les autorités indiennes estimaient que leur nombre atteignait près de six millions de personnes.

La situation des réfugiés

C'est surtout le sort des réfugiés bengalis qui retint l'attention mondiale sur les événements qui se déroulaient au Pakistan oriental. Non seulement ces masses qui affluaient en Inde grevaient-elles sérieusement les ressources limitées de ce pays, mais elles menaçaient sa stabilité politique et sa structure communale et, de ce fait, contenaient en germe un conflit militaire éventuel. Les efforts tentés par la communauté internationale, y compris les Nations Unies, afin de résoudre ce conflit ont été considérablement ralentis par la réticence de la plupart des pays à s'immiscer dans les affaires intérieures d'un pays étranger. Ces efforts sont, par la suite, devenus impossibles à cause de l'attitude capricieuse des premiers intéressés et de ceux qui les appuyaient, ces derniers ayant chacun quelque intérêt à servir dans l'affaire. On a néanmoins reconnu dès le début qu'en dépit des efforts extraordinaires du gouvernement indien, il ne revenait pas à ce dernier uniquement d'assurer soins et subsistance aux réfugiés et qu'il s'agissait là véritablement d'une responsabilité internationale.

Effaré par la situation tragique des réfugiés, le Canada a été l'un des pre-

miers pays à répondre à l'appel lancé par la Croix-Rouge: le 4 mai 1971, le secrétaire d'Etat aux Affaires extérieures, M. Mitchell Sharp, a annoncé que le Canada faisait un don de 50,000 dollars pour assurer les débuts des secours, et répété que le Canada était prêt à contribuer davantage dès que l'on aurait identifié les besoins. Le 28 mai, à la suite de l'appel du secrétaire général des Nations Unies et du gouvernement de l'Inde, M. Sharp a déclaré que le gouvernement canadien comprenait que l'Inde ne pouvait pas porter seule le fardeau financier des secours; le gouvernement canadien fournirait donc des vivres, des médicaments, des fournitures médicales et des contributions en espèces, le tout évalué à deux millions de dollars, afin de répondre aux besoins les plus urgents de la population du Bengale occidental et des autres Etats frontaliers. M. Sharp a, en outre, clairement indiqué que ceci constituait une contribution en sus du programme canadien d'aide au développement de l'Inde.

Le ministre a insisté sur le fait «qu'il est très important que les secours soient distribués avec une coordination aussi efficace que possible» et il a exprimé l'espoir du gouvernement canadien que le Pakistan permette, sous la surveillance et le contrôle des autorités internationales compétentes, l'entrée et la distribution des secours destinés à la population civile du Bengale oriental.

Le 26 juillet, s'ajoutait une autre somme de deux millions de dollars destinée, celle-là, à acheter des graines de colza et à aider les organismes bénévoles canadiens dans leurs efforts pour secourir la population bengali. C'était à l'époque où un certain nombre d'organismes bénévoles canadiens, actifs dans le champ de l'aide humanitaire, s'étaient fédérés pour appeler ensemble la population à venir en aide aux Pakistanais et avaient lancé une campagne nationale en vue de recueillir deux millions et demi de dollars. De la mi-juin à la mi-août, des appareils *Hercule* et *Boeing* des Forces armées canadiennes ont à douze reprises transporté à Calcutta les secours fournis par le Canada et les Nations Unies, y compris 320 tonnes de matériaux pour la construction d'abris dont on avait un besoin pressant. Afin d'aider directement la population du Bengale oriental, le gouvernement du Canada a alloué sept millions de dollars pour l'achat de céréales qui devaient être distribuées dans le cadre du Programme alimentaire mondial, et une subvention en espèces de 500,000 dollars pour aider à défrayer les dépenses administratives du plan de secours des Nations Unies au Pakistan oriental.

Suite aux pressions de l'opinion mondiale, des représentants du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés et d'autres organismes de l'ONU ont reçu l'autorisation de se rendre au Pakistan oriental afin de veiller au retour des réfugiés et de coordonner les opérations de secours et de réinstallation.

La politique d'Yahya Khan échoue

Le 5 septembre, dans un effort tardif pour regagner la confiance de la population du Pakistan oriental, le président Yahya Khan a remplacé le gouverneur militaire, Tikka Khan, par un citoyen bengali distingué, le docteur A. M. Malik. Pour assister celui-ci, il a nommé un conseil des ministres composé uniquement de civils de toutes les allégeances politiques, y compris plusieurs représentants élus de la ligue Awami. Enfin, il a amnistié tous ceux qui s'étaient rendus coupables d'infraction au cours des désordres qui avaient commencé le 1er mars. L'amnistie s'accompagnait d'un relâchement de prisonniers.

Dans le but avoué de rétablir le régime civil par tout le Pakistan le plus tôt possible, le président a également annoncé la tenue d'élections partielles du 7 au 10 décembre. Celles-ci devaient servir à combler 79 des 167 sièges détenus par la ligue Awami à l'Assemblée générale; ces sièges avaient auparavant été déclarés vacants en raison de la participation de leurs titulaires au mouvement sécessionniste. Ces mesures n'ont pas eu toutefois les effets anticipés: la ligue Awami ayant été prosaite, 53 candidats de certains petits partis du Pakistan oriental se sont entendus entre eux pour finalement se faire déclarer élus par acclamation. En outre, seulement 40 des 88 députés de la ligue Awami, alors officiellement dissoute, étaient toujours au Pakistan oriental et peu nombreux étaient ceux qui, parmi les 88, avaient l'intention d'assister à la réunion de l'Assemblée nationale projetée.

Un groupe d'experts fut chargé de rédiger un nouveau projet de constitution qui devait être soumis à l'Assemblée le 27 décembre pour y être étudié, modifié s'il y avait lieu de le faire, puis proclamé. La nouvelle constitution n'a jamais été publiée en raison du déroulement rapide des événements. On dit néanmoins qu'elle prévoyait une autonomie provinciale beaucoup plus grande que n'en pouvait tolérer précédemment le gouvernement militaire. Le Pakistan oriental aurait joui d'un statut politique distinct et d'une autonomie très étendue dans la plupart des secteurs, à l'exception de ceux de la défense, des affaires étrangères et de la politique monétaire. C'eût été un pas impor-

Une constitution plus libérale resta lettre morte

tant vers la satisfaction des exigences en six points de la ligue Awami sur lesquelles avait porté l'élection de décembre 1970.

Ces démarches semblaient donc de bon augure, et on espérait qu'avec le temps et de la bonne volonté, il serait possible d'en arriver à une entente politique progressivement et sans révolution, permettant ainsi à des leaders populaires de se manifester dans les années à venir. Toutefois, la réputation de brutalité et de terrorisme qui entourait l'armée, l'opposition ferme de la ligue Awami et de ses partisans à tout règlement politique autre que l'indépendance totale et le manque de temps pur et simple ont contribué à faire échouer ces progrès encourageants.

Le conflit passe les frontières

A la fin de la mousson d'octobre, ce qui n'avait été essentiellement qu'un grave problème intérieur a malheureusement pris des proportions internationales menaçantes. Les raids menés contre les installations gouvernementales du Pakistan oriental, les lignes de communication et le mouvement des marchandises se multiplièrent. Les guérillas bengali se renforçaient au fur et à mesure qu'augmentait le nombre des réfugiés recrutés, armés et entraînés en terre indienne. Sur le terrain, les coups de main devenaient plus fréquents au fur et à mesure que les unités de Moukti-Bahinis, fidèles à la stratégie classique de la guerre de guérilla, contrôlaient les régions rurales pendant la nuit et attaquaient l'armée pakistanaise depuis leurs sanctuaires situés de l'autre côté de la frontière. Malgré la prolifération de ces incidents, on se doutait bien que les Moukti-Bahinis ne pourraient, à brève échéance, s'assurer le contrôle militaire sans aide de l'étranger.

Au cours des mois d'octobre et de novembre, la tension augmenta de façon marquée dans le sous-continent tandis que l'on assistait à une escalade des opérations militaires le long des frontières indo-pakistanaïses et des deux côtés de la ligne de cessez-le-feu au Cachemire. C'était particulièrement vrai à la frontière orientale où, selon les observateurs, l'Inde fournissait aux Moukti-Bahinis des armes et, chose plus importante encore, un sanctuaire pour leurs opérations au Bengale oriental. L'armée pakistanaise riposta en commençant à bombarder au mortier les bases des Moukti-Bahinis situées à l'intérieur de l'Inde de même qu'un certain nombre de villes stratégiquement placées à proximité de la frontière. Le gouvernement indien rapporta également que des commandos d'infiltration sabotaient des lignes de communication en Inde.

Le secrétaire général des Nations Unies, inquiet de la détérioration de la situation, a tenté de réduire la tension par divers moyens, mais ses efforts se sont heurtés à l'absence de directives claires de la part du Conseil de sécurité. Son offre de médiation a été rejetée par l'Inde, qui prétendait qu'il appartenait aux Pakistanaïses eux-mêmes de trouver une solution à l'ensemble du problème. Les efforts du secrétaire général en vue de réaliser un retrait mutuel des troupes, projet qui avait été mis de l'avant plus tôt par M. Yahya Khan, ont été bien accueillis par le Pakistan, mais repoussés par l'Inde. Le gouvernement de la Nouvelle-Delhi a soutenu que ces mesures iraient à l'encontre de ses propres intérêts, étant donné que les cantonnements indiens étaient considérablement plus éloignés de la frontière que ceux du Pakistan. Le secrétaire général suggéra également que des représentants du haut-commissaire des Nations Unies pour les réfugiés soient postés de chaque côté de la frontière afin de faciliter et d'encourager le retour des réfugiés. Tandis que le gouvernement du Pakistan, qui avait déjà fait semblable proposition, se rendait à cette suggestion, le gouvernement indien, par contre, la rejetait en expliquant qu'il n'empêchait aucun réfugié de rentrer chez lui s'il le désirait, et qu'il n'y avait donc «rien à surveiller».

Lorsqu'il apparut que la Chine était le principal allié du Pakistan, et que l'Union soviétique, — qui avait signé un traité de paix, d'amitié et de coopération avec la Nouvelle-Delhi en août —, était l'allié de l'Inde, on ne pouvait plus écarter la possibilité qu'un conflit armé dans le sous-continent ne dégénère en un affrontement majeur entre deux puissances nucléaires. Très conscients de la signification profonde de ces événements, les Etats-Unis se sont employés activement à trouver une formule de règlement politique qui aurait maintenu l'intégrité territoriale du Pakistan.

Les troupes suivent de près

Le conflit armé a franchi une autre étape le 21 novembre lorsque les troupes indiennes ont pénétré au Pakistan oriental afin de faire taire les mortiers pakistanaïses et cesser les incursions pakistanaïses en territoire indien. Cette pénétration s'est produite au moment où les Moukti-Bahinis tentaient de prendre le contrôle du territoire pakistanaïse adjacent à la frontière indienne. Les forces indiennes devaient, au départ, se retirer après s'être acquittées de leur mission, mais choisirent, le 27 novembre, de demeurer au Pakistan oriental. Au cours de ces six jours, les

Les activités des Moukti-Bahinis se multiplient avec l'assistance de l'Inde

deux camps se sont accusés à quelques reprises d'avoir violé l'espace aérien de l'autre. A la même époque, soit le 25 novembre, le président Yahya Khan annonça que la crise avec l'Inde était maintenant inéluctable. Plusieurs jours plus tard, le premier ministre Gandhi exigeait le retrait des troupes pakistanaïses de la région frontalière parce que leur présence était «une menace à notre sécurité».

On peut maintenant affirmer que ce n'est qu'à ce moment que le gouvernement indien opta ouvertement pour un Bangladesh indépendant. Il avait jusqu'alors fait preuve d'une retenue remarquable dans la crise du Bengale oriental, même si sa sympathie à l'endroit du peuple bengali

leaders élus du Bengale oriental, qui soit capable de rétablir la confiance et d'assurer ainsi le retour des réfugiés. Il devenait incontestable également, au fur et à mesure que la crise s'aggravait, que les mesures et les attitudes adoptées par l'Inde et le Pakistan avaient engagé les deux pays sur la pente dangereuse d'un affrontement qui, à moins d'une solution, pouvait conduire à la guerre. En conséquence, le gouvernement du Canada décida qu'en plus de fournir des secours, il tenterait, avec d'autres, de réduire la tension dans le sous-continent en essayant de trouver une solution politique aux problèmes du Pakistan oriental.

Le Canada n'avait de toute évidence



— Photo UPI

Le président du Pakistan, Zulfikar Ali Bhutto, était avant son accession à ce poste ministre des Affaires étrangères, ce qui l'avait amené à défendre les politiques de son gouvernement devant le Conseil de sécurité.

s'était clairement manifestée par une résolution unanime du Parlement. Il appartenait dès lors au régime militaire d'Islamabad de décider si cette situation dégènerait en un conflit généralisé disputé sur deux fronts.

Le Canada tente une médiation

Comme les réfugiés n'avaient cessé d'affluer pendant tout l'été, il était devenu évident que la seule solution était un règlement politique, entre Islamabad et les

qu'un pouvoir extrêmement limité pour modifier le cours des événements dans le sous-continent; il devait donc l'exercer avec prudence. Le Canada n'était pas non plus le mieux placé pour ce rôle. Les membres permanents du Conseil de sécurité et de nombreux autres pays ont tous tenté, à des degrés et par des moyens divers, de trouver une solution au conflit. Tous ces efforts ont été vains.

Le Canada a été l'un des rares pays à commenter publiquement la situation

qui régnait au Pakistan oriental. Le 15 juin 1971, M. Sharp a déclaré que «le gouvernement canadien avait pour objectif de tenter de mettre fin aux conditions qui ont conduit de nombreux Pakistanais de l'Est à se réfugier en Inde. Nous faisons tout en notre pouvoir pour persuader le gouvernement pakistanais de créer le climat de confiance nécessaire à leur retour». De nouveau, le 16 juin, M. Sharp expliquait aux membres de la Chambre des communes qu'il n'y avait qu'une seule solution politique possible et «qu'à moins d'en arriver à un règlement politique au Pakistan même, les réfugiés resteront en Inde et continueront d'être une source de tensions . . . C'est pourquoi nous mettons tout en œuvre pour amener le gouvernement pakistanais à reconnaître la nécessité d'un règlement qui soit démocratique et conclu avec l'accord des autorités civiles». L'idéal «serait que les élus des dernières élections pakistanaises soient chargés de gouverner ce pays, et en particulier le Pakistan oriental». M. Sharp a cependant indiqué clairement que «le gouvernement du Canada n'appuie aucun mouvement favorisant la sécession du Pakistan oriental».

Aide et secours

Malgré certaines demandes visant à suspendre l'aide économique accordée au Pakistan, le gouvernement du Canada décida qu'une telle mesure ne servirait à rien, ou à peu près, puisqu'elle n'aurait pour effet que de nuire à la population du pays. La plupart des membres du Consortium d'aide au Pakistan partageaient cet avis. C'est ainsi que le programme canadien de développement a été maintenu tant au Pakistan oriental qu'au Pakistan occidental dans la mesure où les circonstances le permettaient. Nul autre engagement ne fut pris au cours de cette période, toutefois, puisqu'il était évident qu'on devrait procéder à un nouvel examen des priorités après un retour à la normale.

Le 17 novembre, au milieu de tensions accrues et suite à un nouvel appel du haut-commissaire des Nations Unies pour les réfugiés, le secrétaire d'Etat aux Affaires extérieures annonçait une nouvelle allocation de 18 millions de dollars destinée au fonds de secours créé à l'intention des réfugiés est-pakistanais. Cette somme portait à près de 30 millions de dollars les subventions gouvernementales versées au titre de l'assistance humanitaire dans le sous-continent.

M. Sharp déclarait à la Chambre: C'est une exigence des plus pressantes que l'aide soit maintenue, augmentée et opérante. Elle aidera à alléger les souffrances de ceux qui sont au coeur même de cette tragédie humaine. Trai-

ter de cet aspect du problème peut également aider à réduire la tension, mais cela ne constitue pas une solution au problème sous-jacent. Nous devons trouver une solution politique qui permette aux réfugiés de rentrer au Pakistan oriental et d'y trouver une société démocratique et stable. Je regrette de n'entretenir en ce moment que très peu d'espoir quant à une solution prochaine du problème. Le Canada se joint à nouveau aux autres nations afin d'inciter les gouvernements de l'Inde et du Pakistan à la modération et à la patience face aux graves difficultés à surmonter avant qu'un règlement durable puisse être conclu.

Le représentant du Canada à la Troisième Commission de l'Assemblée générale des Nations Unies a souligné le jour suivant dans une déclaration parallèle que même si le Canada allait jouer un rôle actif afin d'alléger les souffrances humaines, les pays du sous-continent ne devaient pas s'attendre à ce que leurs économies, si elles subissaient les contre-coups de la guerre, soient automatiquement remises sur pied par les principaux dispensateurs d'aide économique.

Le Canada fit également en sorte d'éviter que l'on envoie du matériel militaire canadien dans le sous-continent et que l'aide canadienne, plus particulièrement les marchandises et les denrées, ne puisse être détournée à des fins militaires. Au fur et à mesure que la situation se détériorait, des dispositions étaient prises afin d'évacuer les citoyens canadiens qui se trouvaient dans des régions menacées. Par la suite, au cours d'une période de tension extrême, les Forces armées canadiennes ont évacué de Karachi et d'Islamabad les Canadiens et les autres étrangers.

Essai de diplomatie directe

Dans un effort pour trouver une solution satisfaisante au conflit, le Canada avait également eu un certain nombre d'échanges de vues privés avec le premier ministre Madame Indira Gandhi et le président Yahya Khan. Dans un message adressé à Madame Gandhi le 13 août, le premier ministre Trudeau a exposé de façon assez détaillée la position du Canada à l'égard du Pakistan oriental et énuméré les mesures que le Canada avait prises afin d'essayer de réduire la tension dans cette partie du monde. Il y appuyait les recommandations de U Thant de poster des représentants des Nations Unies de chaque côté de la frontière. Le même jour, le premier ministre a écrit au président Yahya Khan afin de lui exprimer la vive inquiétude que lui inspiraient les événements dans le sous-continent. A son avis, on devait de toute évidence arrêter le flot des réfugiés, et l'inverser si l'on désirait en finir avec cette situation menaçante. M. Trudeau a noté qu'il était également

clair qu'on devait faire en sorte, tant au niveau international qu'à l'intérieur du Pakistan même, de faciliter le retour dans leur pays des millions de réfugiés.

Le premier ministre n'a pas voulu suggérer ce que devrait contenir un quelconque règlement politique; il s'est néanmoins dit convaincu que, pour bien fonctionner, il fallait qu'il s'accompagne au Pakistan oriental de mesures susceptibles de redonner confiance à tous les Bengalis. Dans son message du 11 août en rapport avec le procès du cheik Mujibur Rahman, le premier ministre avait rappelé au président pakistanais que, sans même discuter du bien-fondé de l'action intentée contre le Mujib, le Canada se devait de constater que le cheik était considéré en de nombreux endroits comme le porte-parole élu d'une grande proportion de la population bengali. En conséquence, il pria le président Yahya Khan de bien mesurer ce que signifiait pour le Pakistan une décision bienveillante et magnanime.

M. Trudeau a en outre discuté du Bengale oriental avec un certain nombre de chefs de gouvernements étrangers, notamment le président Tito de Yougoslavie, le premier ministre soviétique M. Kossyguine, le premier ministre britannique M. Heath et le président Nixon. De son côté, le secrétaire d'Etat aux Affaires extérieures a eu des entretiens avec ses homologues parmi lesquels M. Sardar Swaran Singh de l'Inde et le sultan Khan du Pakistan.

Des intérêts inconciliables

Dès les toutes premières manifestations de la crise, les gouvernements intéressés et les parties au conflit avaient engagé le dialogue sur les moyens de résoudre pacifiquement cette situation potentiellement dangereuse. Déjà le 29 septembre, le secrétaire d'Etat aux Affaires extérieures avait fait part à l'Assemblée générale des Nations Unies de la grande inquiétude que lui causait le fait que la communauté mondiale ne disposait pas des moyens appropriés pour empêcher une catastrophe.

Une des raisons pour lesquelles la communauté internationale a été incapable de répondre efficacement aux exigences politiques, par opposition aux exigences humanitaires de la situation, c'est que l'Inde et le Pakistan étaient voués à un conflit de par la nature inconciliable de leurs intérêts respectifs. Bien que les leaders des deux camps aient affirmé ne pas souhaiter la guerre, il y avait dans les deux pays des personnes qui occupaient des postes de grande responsabilité et dont les belliqueuses déclarations publiques ne servaient qu'à envenimer la situation.

Les leaders des deux pays ne se fai-

saient surtout pas confiance et n'étaient pas davantage désireux de modifier ce qui était devenu, à toute fin pratique, des objectifs nationaux immuables malheureusement diamétralement opposés. Le président Yahya Khan, d'une part, tentait de préserver l'unité de son pays tout en étant convaincu que ses efforts étaient anéantis par l'Inde, dont l'objectif principal lui semblait être le démantèlement du Pakistan. D'autre part, le premier ministre, Madame Gandhi, était maintenant convaincue que le seul moyen d'aider les réfugiés à rentrer chez eux, et de déposer le fardeau écrasant qu'ils représentaient pour l'Inde était de rendre possible la solution politique que les Bengalis eux-mêmes appelaient de leurs vœux.

Madame Gandhi semble avoir conclu de sa tournée des principales capitales du monde, en novembre, que la communauté internationale ne pouvait ou ne voulait pas prendre position aussi rapidement que l'Inde l'aurait souhaité. Il est remarquable que c'est à partir de ce moment que la Nouvelle-Delhi a ouvertement accru l'appui qu'elle accordait aux opérations des Moukti-Bahinis au Pakistan oriental.

La marche de la guerre

La guerre indo-pakistanaise a éclaté le 3 décembre, lorsque l'aviation pakistanaise a attaqué les bases aériennes indiennes dans le nord-ouest de l'Inde. Il est possible que ce geste ait servi de riposte à l'escalade indienne qui avait débuté dans l'est vers le 21 novembre. De toute façon, l'armée indienne répliqua en entreprenant une invasion en règle du Pakistan oriental. L'établissement de la supériorité aérienne indienne à l'est ne fut qu'une question de jours. A l'ouest, les opérations se sont déroulées au sol et dans les airs, mais elles furent beaucoup moins intenses qu'au cours du conflit de 1965. Au cours de sa marche sur Dacca et sur d'autres centres importants du Bengale oriental, l'armée indienne qui compta plus tard jusqu'à 132,000 hommes s'est heurtée à une résistance pakistanaise passablement forte; appuyée qu'elle était par les 80,000 Moukti-Bahinis et autres guérillas, l'écrasante supériorité militaire de l'Inde se fit toutefois bientôt sentir, aidée en cela par un blocus maritime efficace. D'où la reddition, le 16 décembre, de l'armée pakistanaise du Bengale oriental. L'Inde a alors proclamé unilatéralement qu'un cessez-le-feu prendrait effet le long de la frontière occidentale à partir du 17 décembre. Le Pakistan agréa cette démarche. Le 22 décembre, les leaders du Bangla-Desh ont mis fin à leur exil à Calcutta pour rentrer à Dacca reconstruire leur pays devenu indépendant et réinstaller près de 10 mil-

Madame Gandhi, déçue par la réaction de la communauté internationale, décide d'appuyer les Moukti-Bahinis

lions de réfugiés et environ 20 millions de personnes déplacées.

Les efforts du Conseil de sécurité

Dès le début des hostilités, le Conseil de sécurité, dont le Canada ne fait pas partie, s'évertua à mettre fin au conflit. Le Conseil s'est toutefois vite trouvé paralysé en raison du veto soviétique sur une résolution qui avait l'appui de la majorité, et du rejet d'une résolution soviétique. La question a donc été portée devant l'Assemblée générale. Le 7 décembre, celle-ci a adopté une résolution exigeant en substance le cessez-le-feu immédiat et le retrait des troupes dans leur territoire respectif. Quand l'Inde eut rejeté cette résolution, la question revint au Conseil de sécurité.

Le Canada a voté en faveur de la résolution adoptée par l'Assemblée générale même s'il croyait que la résolution n'allait pas assez loin et que l'Assemblée aurait dû non seulement reconnaître la nécessité immédiate d'un cessez-le-feu, mais également celle d'une surveillance spécifique et réelle. Le Canada espérait également que le Conseil de sécurité se montrerait à la hauteur de la situation et qu'il s'acquitterait des responsabilités qui lui sont assignées en vertu de la charte: ceci aurait comporté un examen des questions politiques sous-jacentes au conflit.

Malheureusement, le Conseil n'a pu se mettre d'accord avant que la guerre n'ait en fait pris fin. La résolution qu'il a finalement adoptée demandait tant à l'Inde qu'au Pakistan de se conformer strictement au cessez-le-feu, de rappeler leurs troupes le plus tôt possible et de respecter les Accords de Genève de 1949. Elle enjoignait le secrétaire général de nommer un représentant spécial afin d'aider à trouver une solution aux problèmes humanitaires et elle faisait appel à la communauté internationale pour que cette dernière fournisse l'aide nécessaire.

La reconnaissance internationale

L'Inde reconnut l'indépendance de la République populaire du Bangla-Desh dès le deuxième jour de la guerre et le Royaume du Bhoutan s'est vite empressé d'imiter ce geste. La plus grande partie de la communauté internationale était toutefois un peu plus hésitante. Le secrétaire d'Etat aux Affaires extérieures expliqua ainsi, le 6 décembre, l'attitude du Canada: «On ne nous a pas officiellement demandé de reconnaître le Bangla-Desh, mais quoi qu'il en soit, nous n'avons pas l'intention de le faire.» Après la capitulation du Pakistan oriental, M. Sharp déclarait, le 20 décembre:

Le gouvernement n'a pas l'intention de reconnaître le Bangla-Desh, car nous ne sommes pas

convaincus qu'il existe dans cette région un gouvernement qui en assume l'administration. Autant que je sache, cette importante responsabilité appartient maintenant à l'armée indienne.

La position du Canada se fondait dans une large mesure sur des considérations d'ordre juridique. Bien qu'il soit devenu évident que la division du Pakistan était un fait établi, il était plus difficile de savoir qui contrôlait réellement la région. L'affaire prit une nouvelle tournure, toutefois, lorsque dans un geste magnanime, le successeur du général Yahya Khan, le président Bhutto, permit au cheik Mujibur Rahman, jusque-là détenu au Pakistan occidental, de rentrer à Dacca le 10 janvier. La présence du cheik, de même que la fermeté avec laquelle il assumait la direction du pays, permit au nouveau gouvernement de manifester son autorité sur presque tout le territoire même si la nouvelle administration devait s'en remettre encore pour une bonne part à l'armée indienne pour maintenir la loi et l'ordre et éviter plus particulièrement les règlements de compte entre groupes. La réticence du gouvernement canadien à reconnaître immédiatement l'Etat du Bangla-Desh, ne l'a pas empêché d'annoncer des mesures d'assistance humanitaires.

Le Canada décida en février, à l'issue de nombreux entretiens avec des gouvernements d'idées apparentées, que le Bangla-Desh satisfaisait désormais en grande partie aux critères de l'Etat indépendant, c'est-à-dire qu'il exerçait un contrôle réel sur un territoire donné. En conséquence, le 14 février, le Canada reconnut officiellement le nouvel Etat du Bangla-Desh et son gouvernement dirigé par le premier ministre Mujibur Rahman.

Le gouvernement canadien avait différé la reconnaissance du Bangla-Desh en partie dans le but de permettre aux autorités civiles du Pakistan de donner à la population et au gouvernement du Pakistan le temps nécessaire pour accepter la perte du Pakistan oriental et les changements apportés dans le sous-continent à la suite de la guerre avec l'Inde.

C'est donc avec un profond regret qu'on a appris, le 31 janvier, que le président Bhutto avait décidé de retirer le Pakistan du Commonwealth. Dans son message au président pakistanais, le premier ministre Trudeau a exprimé l'espoir que, dans les semaines qui suivraient, ce dernier voudra réexaminer la question, et il l'a assuré que le Canada serait heureux de revoir le Pakistan reprendre sa place au sein du Commonwealth.

Le présent article a été rédigé par le Bureau des Affaires de l'Asie et du Pacifique du ministère des Affaires extérieures.

Le Canada hésite à reconnaître le Bangla-Desh

Le Pakistan n'a pu vaincre les régionalismes du sous-continent

par Milton Israel

Certaines régions du sous-continent indien ont toujours pu compter sur la loyauté de leurs populations aux dépens de tout sentiment d'appartenance que ces populations devaient ou auraient dû entretenir pour leur pays. Les particularismes géographiques, historiques, linguistiques et culturels de cette énorme population avaient déjà posé aux autorités impériales le même dilemme auquel se heurtent maintenant les dirigeants actuels: l'appartenance à la région et la différenciation interrégionale sont-elles compatibles avec l'existence d'un pouvoir central viable?

Le dilemme est millénaire. Toutes les générations de l'Inde l'ont connu. Les Aryens avaient, dans l'antiquité, établi leur empire dans le nord, mais leurs légendes et leurs écrits parlaient d'un empire et d'une civilisation qui s'étendaient jusqu'à la mer du sud. Les empereurs mogols du XVI^e et du XVII^e siècles contrôlaient ce qu'ils croyaient être un empire «sous-continentale», mais leur emprise variait selon la position de leurs armées; celles-ci n'étaient, en effet, jamais assez nombreuses pour maîtriser tout le territoire à la fois. En héritant du pouvoir en Inde, les Britanniques ont aussi écopé des problèmes inhérents au maintien d'un empire en Inde. Ils connurent toutefois plus de succès que leurs prédécesseurs; en dotant savamment contrôle indirect et administration directe, leur empire s'est effectivement étendu de la chaîne des Himalayas, au nord, au cap Comorin, à l'extrémité sud du sous-continent.

L'Inde britannique

Voici comment leur politique à l'égard de l'Inde et de ses diverses régions était incohérente.

Alors même qu'ils professaient ne pas croire en l'unité de l'Inde, les Britanniques mirent sur pied un système uniforme d'administration et d'éducation afin de donner plus de cohésion à l'empire. Pendant qu'ils se déclaraient favorables à une Inde unie et libre, ils appuyaient les groupes qui s'y opposaient. Après avoir encouragé l'expansion

du mouvement nationaliste indien, qui espérait hériter du pouvoir sur tout le sous-continent, ils ont appuyé, pour en être appuyés en retour, des éléments conservateurs dont le «nationalisme» avait beaucoup moins d'envergure. Ils se disaient pour l'unité et attisaient les divisions.

De leur temps, les autorités britanniques avaient clairement défini les limites à l'intérieur desquelles il était possible de contester le gouvernement central. Cette contestation devenait plutôt malvenue aux yeux du mouvement nationaliste indien toutefois quand, dix ans avant le début de la Seconde Guerre mondiale, il se voyait enfin sur le point de réaliser son objectif déclaré de libérer le pays et de créer un Etat national unitaire dans lequel les divergences s'harmoniseraient pour donner naissance à l'identité nationale indienne. Les théories politiques occidentales, les mythes indiens classiques et des siècles de rêves et de réalisations concouraient tous à cet avènement. L'unité nationale indienne allait succéder à l'unité indienne réalisée sous l'empire.

Deux peuples distincts

Le rêve d'hier ou d'aujourd'hui ne s'est toutefois pas concrétisé. Le pouvoir a été remis aux mains de deux Etats chacun héritant du problème des loyautés régionale et nationale concurrentes. En Inde comme au Pakistan, les nouveaux gouvernements se sont hâtés de définir leurs frontières nationales, d'assujettir les princes et les tribus récalcitrantes et,

Milton Israel est professeur au département d'histoire de l'Université de Toronto depuis huit ans. Il s'intéresse depuis fort longtemps à l'évolution du sous-continent indien où il terminait en septembre dernier un congé d'études de dix-huit mois. Le professeur Israel est à écrire un ouvrage sur l'organisation de la presse et de la propagande dans l'Inde des années 1930. Cet article n'engage que son auteur.



quand les solutions pacifiques ne suffisaient pas, de mettre leurs armées respectives à la tâche, comme ce fut le cas au Cachemire. La création de deux nouveaux Etats indépendants fut ensuite proclamée à la face du monde. Mais ce qui était encore plus important, c'est que les peuples indien et pakistanais devaient apprendre, ou du moins prendre conscience, qu'ils étaient effectivement devenus des peuples distincts.

Moins d'un mois après la transmission des pouvoirs, soit le 12 septembre 1947, Jawaharlal Nehru expliquait ainsi au corps diplomatique réuni à la Nouvelle-Delhi les causes des émeutes sanglantes qui avaient eu lieu à l'occasion du partage du sous-continent: «L'histoire de l'Inde est celle de la synthèse par assimilation des divers éléments qui y ont pénétré, et peut-être est-ce parce que nous avons tenté de lutter contre ce courant de l'histoire de notre pays» que de telles tragédies se sont déroulées.

Dans ce contexte, la création de l'Etat pakistanais peut signifier que l'Inde n'a pas réussi à intégrer la minorité musulmane qui était l'un des éléments importants de la mosaïque indienne. En effet, le partage n'élevait-il pas au rang de nation deux régions du pays qui s'identifiaient d'abord à l'islamisme. Les dirigeants du Congrès national indien (*Indian National Congress*) étaient d'une part beaucoup trop absorbés par la réalisation de leur objectif national pour pouvoir faire contrepoids à l'orientation régionale du mouvement pakistanais au Pendjab et au Bengale oriental. D'autre part, les craintes d'une répression hindoue ont stimulé la vie politique et religieuse régionale au point où les habitants de ces régions ont finalement rejeté la nationalité indienne pour créer le Pakistan. L'hétérogénéité de l'Inde ne leur inspirait pas confiance.

Le Bangla-Desh répète l'histoire du Pakistan

L'histoire ne se répète jamais totalement et les leçons qu'elle nous sert sont à prendre ou à laisser. Voici celle que nous tirons des événements des dix derniers mois, en particulier de l'accession à l'indépendance d'un Bangla-Desh taillé à même le Pakistan. Tout comme dans le cas du Pakistan il y a 25 ans, une population s'est identifiée à une région donnée bien au delà des limites jugées compatibles avec la sauvegarde de l'intégrité nationale: il n'en fallut pas plus pour que la nation pakistanaise soit démantelée. Là encore, divers facteurs, anciens et nouveaux, ont conduit à la rupture avec l'ordre ancien et à la recherche d'un ordre nouveau.

L'Islam, facteur d'unité

Trois grands thèmes dominent la brève histoire du Pakistan uni. Ce sont eux qui ont présidé à la formation d'un idéal national, et ce sont eux qui ont aussi hâté sa répudiation. Il s'agit en l'occurrence de a) l'Etat musulman; b) la confrontation indo-pakistanaise; c) l'incompatibilité pendjabi-bengali. L'Islam entrava en 1947 la création d'un Etat qui couvre l'ensemble du sous-continent. C'est également lui qui contribua le plus à la formation d'une identité nationale pakistanaise distincte chez les sécessionnistes. Les chefs pakistanais des régions à majorité musulmane ont volontairement oublié les difficultés évidentes qu'entraînaient la séparation géographique et des traditions historiques et culturelles différentes. L'élite hindoue du Congrès n'en avait pas davantage tenu compte. Les appels conservateurs en faveur d'un «retour au Coran», l'inquiétant cri «l'Islam en danger», ou ceux-ci plus progressistes réclamant la «renaissance de la culture musulmane», avaient tous pour objet la sécession des populations musulmanes. Seul l'Islam pouvait commander la loyauté des Pendjabis, des Baluchis, des Biharis et des Bengalis tous à la fois. Les récents événements semblent prouver que la religion ne pouvait suffire à unir un peuple que ne liait rien d'autre.

L'animosité irréductible entre l'Inde et le Pakistan est à l'origine des principaux troubles qui ont secoué la région depuis 25 ans. Elle a exacerbé de vieilles querelles communales déjà fort malheureuses. Les dirigeants pakistanais ne tinrent pas compte de la promesse indienne de créer un Etat laïque par égard pour les 50 millions de Musulmans en Inde au lendemain du partage. Ces 50 millions de Pakistanais n'en étaient pas moins noyés au milieu de 400 millions d'Hindous. Trop peu nombreux pour être maîtres de leur propre destinée, les Musulmans de l'Inde vécutrent sous la férule hindoue, le plus ancien ennemi de l'Islam dans le sous-continent.

La rivalité indo-pakistanaise a constamment ravivé les préjugés de chaque communauté, et c'est ce qui a provoqué l'échec des efforts indiens en vue de trouver une solution à ce problème. Cette rivalité a été la cause du peu d'attention portée par les deux gouvernements à la croissance intérieure de leurs pays et du gonflement démesuré de leurs dépenses militaires. Elle a également ouvert la porte à l'ingérence des grandes puissances, car il était probablement inévitable que l'Inde et le Pakistan deviennent dans une certaine mesure dépendants des pays qui

pouvaient et voulaient leur venir en aide. Cette dépendance est maintenant hors de proportion avec l'inimitié que ces deux pays ont l'un pour l'autre. Cet antagonisme a poussé les dirigeants pakistanais à surestimer le rôle de l'Islam en tant que facteur de cohésion nationale.

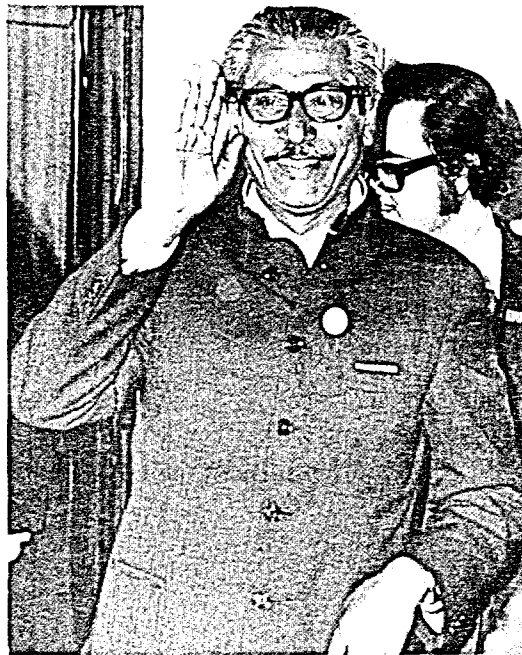
Frères de circonstances

Bien que certains aient pu croire que l'Islam était menacé par les Hindous, nombre de Pakistanais étaient trop pris par des problèmes internes pour se rallier sans discuter au vieux cri de guerre. Citoyens d'un Etat musulman depuis 24 ans, il leur semblait que les problèmes les plus importants n'étaient toujours pas résolus pour autant. La vieille rhétorique populaire ne suffisait plus en 1971, du moins au Pakistan oriental. Pendjabis et Bengalis, qu'ils se trouvent en Inde ou au Pakistan, ont rarement entretenu entre eux quelque esprit de corps; rarement ont-ils eu l'impression de jouir de la même nationalité. Leur histoire, leur langue et leur culture respectives diffèrent beaucoup et parfois les opposent.

Le gouvernement central indien adopta, lui, une attitude souple face aux pressions régionales et, en prenant à son compte certaines des revendications périodiques en faveur d'une plus grande régionalisation, a réussi à maintenir son autorité sur l'ensemble de la nation. C'est ainsi que l'Inde s'est morcelée petit à petit à la suite de pressions locales et que sa cohésion est désormais fondée sur une sorte d'association multinationale.

Dès le départ, la situation du Pakistan était moins favorable: plutôt que d'avoir plusieurs régions, le pays n'en comptait que deux séparées l'une de l'autre par plus de 1,000 milles de territoire indien. Loin de s'atténuer, les divergences se sont accentuées. L'islamisme auquel Pendjabis et Bengalis communiaient ne pouvait toutefois leur faire oublier les préjugés qu'ils entretenaient réciproquement et que l'occupation britannique avait particulièrement bien ancrés parmi la classe éduquée. L'Inde britannique décrivait le Bengali comme étant un activiste politique capricieux et criard, un rhéteur capable d'ébranler les bases de l'Etat mais incapable de prendre les armes pour le défendre. Le Pendjabi, par contre, était un homme apolitique simple et tranquille qui pouvait se porter à la défense d'une cause juste, mais n'avait pas la vivacité intellectuelle nécessaire pour s'occuper de politique. Les stéréotypes du Bengali paresseux et peu fiable, et du Pendjabi rustre et irresponsable ont passé les frontières du nouveau pays et s'y sont installés.

Les Musulmans du Pendjab n'ont retenu que quelques liens avec leur ancienne patrie après leur départ de l'Inde en 1947. On comprendra qu'après le carnage qui a marqué leur migration au Pakistan, — et celle des Hindous en Inde —, seuls leurs proches toujours en Inde soient demeurés en contact avec eux. Tous les autres, et notamment les Sikhs et les Hindous du Pendjab, représentaient l'ennemi. La naissance du Pakistan a donc marqué le triomphe du nationalisme musulman pendjabi.



— Photo UPI

Le premier ministre de la République populaire du Bangla-Desh, le cheik Mujibur Rahman.

Les Musulmans du Bengale ont eux aussi quitté l'Inde dans le plus grand désordre: malgré que des émeutes dans un Bengale hier unifié aient déjà fait de nombreuses victimes, cette migration fut l'occasion d'un nouveau carnage. Musulmans et Hindous du Bengale partageaient toutefois dans une certaine mesure une même culture bengali. C'est ainsi que la langue et la tradition littéraire bengali réussirent à préserver ces attaches malgré les massacres et un partage que l'on croyait définitif. En dépit de leurs craintes de la domination hindoue, les Bengalis du Pakistan gardèrent plus de loyauté envers les Bengalis de l'Inde que ne pourraient jamais leur en commander leurs compatriotes Pendjabis à l'ouest. C'est ce qui a entraîné les Pendjabis à rassembler tout le pouvoir politique et militaire sous leur contrôle dans les deux parties du pays. Le développement économique du Pakistan illustre ce déséquilibre politique. La seule force de l'Islam ne pouvait suffire à contrebalancer tous ces facteurs de division.

Le Pakistan: triomphe du nationalisme musulman pendjabi

La tension monte

Les raisons premières de la participation militaire indienne à la désintégration du Pakistan doivent être étudiées à la lumière à la fois du vieux litige indo-pakistanaï et de la nouvelle situation créée par l'intervention du Pakistan occidental au Pakistan oriental. L'Inde ne pouvait en effet tolérer longtemps que le Bengale occidental soit envahi par une marée de réfugiés en provenance du Bengale oriental, étant donné que leur présence créait en Inde même de graves dangers. L'Inde ne pouvait accueillir autant de réfugiés, et l'aide en provenance de l'étranger était vraiment insuffisante. La région où s'engouffraient ces millions de personnes était en outre déjà aux prises avec des graves problèmes politiques et économiques auxquels il ne semblait exister aucune solution satisfaisante. Au début de 1971, l'Inde avait dû envoyer dans la région un contingent militaire important pour maintenir l'ordre durant les élections nationales de février et pour maîtriser les activités anarchiques des Naxalites. L'augmentation du nombre des troupes du Pakistan occidental au Pakistan oriental, à proximité de la frontière indienne, de même que la présence de troupes indiennes à proximité de la frontière du Bengale oriental, et la répression brutale que les troupes pakistanaïes ont ensuite exercée, conduisirent à une confrontation militaire. L'Inde avait enfin l'occasion de combattre son vieil ennemi dans les meilleures conditions possibles et de dissiper peut-être pour de bon la menace que le Pakistan pourrait faire peser sur elle à l'avenir.

Les Grands interviennent

La guerre civile pakistanaïe et le conflit indo-pakistanaï doivent également être reliés à la présence des grandes puissances dans la région. Contrairement à ce qui se produisit lors des conflits précédents entre l'Inde et le Pakistan, les trois grandes puissances se sont cette fois nettement déclarées pour l'une ou l'autre des parties. On a complètement laissé de côté cette vieille attitude britannique d'impartialité que les Etats-Unis avaient en apparence adoptée dans le passé. La Chine et les Etats-Unis se rangèrent du côté du gouvernement de M. Yahya Khan et de l'unité pakistanaïe. L'Union soviétique délégua son premier ministre à la Nouvelle-Delhi; il y signa un pacte indo-soviétique et appuya l'intervention indienne au Bangla-Desh.

Les positions prises par les grandes puissances laissèrent entrevoir qu'il y avait eu réalignement de leurs engagements passés dans cette région. Les Etats-Unis,

longtemps premiers fournisseurs de céréales et d'assistance économique et technique à l'Inde s'étaient au cours des dernières années, progressivement montrés plus sélectifs; le volume de leur aide avait donc diminué. Ce revirement avait été, en outre, rendu nécessaire par l'ampleur de l'engagement américain en Asie du Sud-Est et les nombreuses difficultés économiques et politiques avec lesquelles ils étaient aux prises. La présence américaine en Inde se fit donc moins évidente et son influence dans cette région du monde s'en est trouvée réduite.

L'Union soviétique a su tirer des avantages considérables de sa pénétration dans le sous-continent, sans même tenter d'égaliser les volumes d'assistance économique fournis par les Américains dans le passé. La politique américaine dans la région a contribué, par sa remarquable ineptie des derniers mois, à la détérioration des relations américano-indiennes et a hâté le rapprochement indo-soviétique.

La position de la Chine face à la situation dans le sous-continent est encore obscure. La Chine s'est rangée du côté du Pakistan dans le conflit qui opposait ce pays au Bengale oriental et à l'Inde, sans toutefois qu'Islamabad en retire rien de concret: les Chinois n'ont pas ménagé la propagande mais se sont gardés d'envoyer armes ou troupes. L'Inde a donc écrasé l'armée pakistanaïe et le Pakistan oriental est devenu le Bangla-Desh. La Chine s'est contentée de réunir de grandes foules pour acclamer Zulfikar Ali Bhutto à son arrivée à Pékin, en qualité de nouveau président d'un Etat mutilé.

L'avenir immédiat

La Chine mise à part, on peut déjà tracer les grandes lignes des relations futures entre Etats. Le Pakistan occidental, grâce à l'appui des Etats-Unis, se lancera dans un programme de développement économique et politique avec plus d'optimisme que n'en justifie la cuisante défaite qu'il vient de subir. Tout dépendra si M. Bhutto réussit à se persuader lui-même et à convaincre son peuple que le pays est amputé de façon permanente et qu'il ne s'en portera tout probablement que mieux. Il devra se consacrer exclusivement au Pakistan occidental, s'assurer de la coopération de ceux qui possèdent les richesses du pays, faire en sorte qu'une proportion accrue de la population accède à ces richesses, et au domaine foncier plus spécialement, mais sans restreindre indûment l'aptitude des hommes d'affaires à édifier l'infrastructure industrielle du Pakistan et à vendre les produits pakistanaïes sur les marchés mondiaux. M. Bhutto s'efforcera

Les trois grandes puissances prennent parti

d'obtenir toute l'aide possible des Etats-Unis et de la Chine. Il pourra fort probablement établir des relations de travail convenables avec l'Union soviétique. Ses relations avec l'Inde et le Bangla-Desh demeureront pour l'instant toutefois à un point mort et avant qu'intervienne un accord valable entre ces trois pays, il devra relever avec succès le défi pakistanais.

L'Inde a gagné la guerre et elle doit payer la rançon du succès qui en fait une grande puissance, sans toutefois en avoir les moyens financiers. Elle a vaincu un adversaire militaire, mais elle a accru sa dépendance économique. Dans six mois, l'Inde s'apercevra qu'il lui est encore plus difficile qu'avant l'éclatement de la crise de réaliser les promesses électorales de madame Gandhi et résoudre les problèmes internes les plus pressants. La stabilité politique et économique continuera à être hors de la portée aussi bien de l'Inde que du Pakistan et du Bangla-Desh.

La dépendance du Bangla-Desh ne fait de doute pour personne. La question est plutôt de savoir qui prendra ce pays en charge et si le Bangla-Desh devra accepter une certaine soumission politique et économique en échange. L'Inde et l'URSS porteront le plus lourd du fardeau, en partie par choix, en partie pour des raisons stratégiques.

On peut s'attendre à ce que la communauté mondiale vienne également à la rescousse, surtout par l'intermédiaire des Nations Unies; de telles contributions toutefois seront probablement insuffisantes. Les Etats-Unis verseront leur quote-part et finiront par reconnaître le nouvel Etat. On peut s'attendre à ce que l'aide américaine ne soit pas proportionnée aux énormes besoins à satisfaire aussi longtemps que l'administration actuelle sera au pouvoir. On peut s'attendre à ce que les Etats-Unis ne laissent pas l'Inde et l'Union soviétique s'en tirer aussi facilement! Les considérations politiques et humanitaires qui caractérisent la politique étrangère américaine se disputent sans doute déjà la suprématie au moment où une nouvelle évaluation de la situation dans cette région s'annonce pour les prochains mois.

Somme toute, c'est la Chine qui dispose du plus large éventail de choix. Elle ne semble pas avoir senti le besoin ni entrevu l'occasion de s'introduire dans la région avec profit. L'engagement pris envers le Pakistan demeure bien vague et son opposition à l'Inde et au Bangla-Desh ne semble pas définitive. Les observateurs de la Chine peuvent de nouveau se tourner vers l'Asie du Sud et faire des pronostics ou attendre les événements.

L'ONU: bilan de la 26^e session

par Murray Goldblatt

La vingt-sixième session de l'Assemblée générale des Nations Unies ne passera probablement pas à l'histoire même si elle fut l'occasion de l'admission de la République populaire de Chine à l'ONU. A l'exception de la pose de cet important jalon historique, la session a été en réalité marquée par des événements étrangers au cadre de l'Organisation proprement dit: un rapprochement possible entre la Chine et les Etats-Unis, la crise monétaire internationale, le conflit indo-pakistanaï, le projet d'accord anglo-rhodésien et la clameur populaire suite aux essais nucléaires des superpuissances.

Ces circonstances ont pu laisser croire que les Nations Unies ne jouent qu'un rôle marginal sur la scène mondiale. Ceux

qui, depuis longtemps, n'attendent plus de miracle de l'Organisation mondiale n'auront pas été surpris: ils savent que les Nations Unies ne sont que le reflet d'un monde tourmenté.

De l'avis de M. Yvon Beaulne, l'ambassadeur du Canada à l'ONU depuis 1969, celle-ci ne saurait être présentement plus qu'une conférence diplomatique permanente, tout au moins sur le plan politique. «Elle n'est rien d'autre que cela et, dans un sens, cela vaut mieux ainsi. Nous ne voudrions pas que des pays comme le Canada deviennent de simples pions pris au jeu des membres permanents du Conseil de sécurité . . . » Et il ajoute que puisque la première fonction politique de l'Organisation est de servir de conférence

diplomatique permanente, elle ne pouvait remplir cette fonction qu'en présence de ses principaux participants. A cet égard, l'admission de la République populaire de Chine était donc d'une importance vitale.

Par contre, si l'ONU voulait être autre chose qu'un écho des conflits qui assaillent notre monde, aujourd'hui, les Etats membres devraient consentir à abandonner une partie de leur souveraineté à un gouvernement international. D'après M. Beaulne, les membres de l'Organisation sont prêts à abandonner une parcelle de leur liberté en économique où les intérêts nationaux essentiels ne semblent pas aussi directement visés. C'est ainsi que les membres avaient fait l'unanimité sur la stratégie économique à déployer au cours de la Deuxième décennie pour le développement. La cause de l'abandon des souverainetés nationales n'a, par contre, fait que bien peu de progrès dans l'arène politique.

Selon M. Beaulne, les membres des Nations Unies ne traitent plus les questions de la même manière. L'appartenance aux groupes géographiques, historiques ou idéologiques qui avaient dominé l'Assemblée dans le passé est moins rigide. Cette plus grande souplesse est due au fait que les Etats sont de plus en plus en mesure de percevoir les intérêts individuels qui transcendent souvent les alignements artificiels.

Dans un certain sens, la vingt-sixième session de l'Assemblée générale a souffert de l'éclat qui avait entouré la session précédente. Celle de 1970 marquait en effet le premier quart de siècle d'existence de l'Organisation des Nations Unies. C'est également au cours de celle-là que l'unanimité s'était faite sur la stratégie à adopter lors de la Deuxième décennie pour le développement, nouveau départ dans la façon de traiter les problèmes des nations en voie de développement. Un certain nombre d'autres programmes économiques et environnementaux avaient été lancés pour marquer ce qui, espérait-on, serait un tournant dans l'œuvre de l'Organisation mondiale. «Il nous reste à mettre tout cela en œuvre, a dit M. Beaulne. Nous voici au début de la période d'exécution et celle-ci ne peut être aussi spectaculaire ni aussi éclatante... Nous devons maintenant passer au stade de la réalisation et c'est plus difficile, bien entendu.»

Un nouveau secrétaire général

La vingt-sixième session s'est terminée par une réalisation précise, soit le choix d'un nouveau secrétaire général; U Thant prenait en effet sa retraite après dix ans de labeur à ce poste difficile. Son successeur,

M. Kurt Waldheim, est diplomate de carrière et ancien ministre des Affaires étrangères d'Autriche. Son choix fut fait par le Conseil de sécurité après deux sessions au cours desquelles on n'avait pu se mettre d'accord sur un candidat. L'Assemblée générale a approuvé la nomination du diplomate autrichien pour cinq ans et M. Waldheim, qui fêtait son 53^e anniversaire la veille de sa nomination, s'est engagé à continuer «dans la voie qu'a suivie mon distingué prédécesseur.»

M. Waldheim a salué l'entrée de la République populaire de Chine au sein de l'Organisation comme un important pas en avant. Il a ajouté que ce pas devrait être suivi par l'admission rapide de ce qu'il a appelé les «pays divisés», les Allemagnes de l'Est et de l'Ouest, et cætera. Il a averti l'Assemblée que l'avenir de l'Organisation dépendait du rétablissement de sa solvabilité financière, condition préalable à l'exécution des décisions prises par les Etats membres.

L'ONU en difficultés financières

Déjà, la Cinquième Commission chargée des questions administratives et budgétaires avait examiné les causes de la crise financière. Celle-ci découle d'une part, du refus de l'URSS et de la France d'aider à financer dans le passé les opérations de maintien de la paix au Congo et au Moyen-Orient; et d'autre part, des arriérés dans les cotisations ordinaires qui minent gravement les liquidités de l'Organisation. La session s'est terminée par la création d'un comité spécial de quinze membres, dont le Canada fait partie, chargé d'étudier tous les aspects de la crise financière et de faire rapport l'automne prochain à la vingt-septième session de l'Assemblée générale.

En 1972, le budget de fonctionnement de l'ONU, tel qu'approuvé par l'Assemblée générale, sera de 213.1 millions de dollars. Ce chiffre représente une augmentation de 9.5 pour cent par rapport au montant révisé de 194.6 millions de dollars prévu pour 1971. Il s'agit là d'une réduction dans le taux d'augmentation des dépenses budgétaires si on le compare à ce qui s'est produit entre 1970 et 1971. Sur cette augmentation de 9.5 pour cent, environ 1.5 pour cent est attribuable aux variations des taux de change qui se sont produites avant le 10 décembre 1971.

Le secrétaire général Waldheim s'est attaqué rapidement aux problèmes financiers de l'Organisation. Il a résumé sa politique financière d'abord dans une note envoyée le 11 janvier aux chefs de directions des Nations Unies, et ensuite à la première réunion du Comité des Quinze,

*Une session
moins éclatante
que la précédente*

neuf jours plus tard. Ses instructions aux chefs de directions d'exercer un contrôle plus sévère des dépenses feront épargner six millions de dollars en 1972. Dans sa note, il précisait qu'il ne fallait pas compter en 1973 sur une augmentation des ressources en personnel au delà du niveau autorisé pour 1972. Cette restriction n'empêcherait pas la présentation de programmes nouveaux étant donné qu'on insisterait sur l'utilisation plus rationnelle du personnel existant.

son attitude vis-à-vis du maintien de la paix et ceci, en retour, demande une solution politique plutôt qu'une simple solution d'ordre financier.

Amélioration des procédures

L'Assemblée des Nations Unies a, au cours de sa vingt-sixième session, progressé davantage vers la rationalisation de ses procédures et de son organisation qu'au chapitre des déficits budgétaires. Le Canada avait, en 1970, mené une campagne en faveur d'améliorations dans ce premier



Franklin — Globe & Mail

M. Waldheim s'est mis à l'œuvre.

L'ONU se trouve devant deux problèmes financiers tout à fait distincts. Le premier vient de ce que la plupart des membres, y compris les Etats-Unis, l'URSS, la Grande-Bretagne et la France, versent leurs cotisations en retard. Ces retards causent aussi une pénurie de liquidités au cours de la première moitié de l'année.

Le second problème financier a son origine dans le déficit enregistré lors d'opérations antérieures de maintien de la paix. Pour régler cette question, le Conseil de sécurité aura peut-être à réviser

domaine, et un comité spécial de 31 membres chargé de la rationalisation des procédures et de l'organisation de l'Assemblée générale avait alors été créé. Le Canada a participé activement aux travaux de ce comité et à la rédaction du rapport qui a été par la suite approuvé par l'Assemblée.

Des propositions aussi importantes que celle du fractionnement des sessions de l'Assemblée ou leur écourtement, ou encore celle de la modification des responsabilités des Grandes Commissions, n'ont pas rallié suffisamment de suffrages pour être adoptées. Mais le dernier rapport du

Comité, tel qu'il a été adopté, devrait permettre l'amélioration du fonctionnement de l'Assemblée et de ses Commissions.

Parmi les modifications apportées au règlement interne, citons par exemple une définition beaucoup plus complète du point d'ordre; l'absence d'une définition précise a occasionné, dans le passé, nombre de querelles de procédure au sein de l'Organisation. Les améliorations ont aussi porté sur l'organisation de l'ordre du jour de l'Assemblée et sur la répartition du volume de travail entre les Grandes Commissions. Des mesures ont été prises en vue de réduire la durée des débats au sein des Commissions et de combiner la discussion des points connexes. Le nombre des discours de félicitations a été diminué et on a instauré un contrôle plus sévère de l'explication du vote et du droit de réponse. On a également convenu de réduire la masse des documents émanant de l'Organisation: les documents eux-mêmes seront écourtés et leur diffusion restreinte.

Questions politiques

Sur le plan politique, le problème indo-pakistanaï a fait surface au Conseil de sécurité et à l'Assemblée générale, et a fait passer au second plan d'autres questions, comme celles portant sur le Moyen-Orient et l'Afrique du Sud.

La discussion du conflit indo-pakistanaï a débuté en décembre au Conseil de sécurité, au moment où ce dernier examinait une série de résolutions au sujet desquelles la Chine, qui venait d'être admise à l'ONU, et l'Union soviétique se sont affrontées. Pendant que l'Union soviétique se rangeait au côté de l'Inde et insistait sur l'adoption de formules qui auraient rendu le Pakistan responsable du déclenchement des hostilités, la Chine soutenait la thèse pakistanaïse.

Un projet de résolution américain réclamait l'arrêt immédiat des hostilités et le retrait immédiat des forces armées. Il autorisait le secrétaire général, si le gouvernement de l'Inde ou du Pakistan en faisait la demande, à placer des observateurs le long des frontières indo-pakistanaïses pour surveiller l'observation du cessez-le-feu et du retrait des troupes. Cette résolution a reçu l'appui des 11 membres du Conseil de sécurité sauf de l'Union soviétique qui a opposé son veto; la Grande-Bretagne et la France se sont abstenues de voter.

Une résolution soviétique, qui réclamait un règlement politique au Pakistan oriental et qui exhortait le gouvernement du Pakistan à mettre fin à la violence au Pakistan oriental, a été rejetée par le Conseil. Le délégué polonais fut le seul à ap-

puyer la résolution; 12 autres membres du Conseil se sont abstenus de voter et la Chine a voté contre.

Plusieurs autres résolutions furent soumises à l'étude puis retirées avant l'introduction de celle rédigée par l'Argentine, le Japon, l'Italie, la Belgique, la Sierra Leone, la Somalie, le Burundi et le Nicaragua. Elle tentait de concilier les éléments des résolutions qui avaient émané des deux parties au conflit. En préambule, la résolution admettait la nécessité de s'occuper éventuellement et dans les limites de la charte des Nations Unies, de régler les questions qui avaient donné lieu au déclenchement des hostilités; elle reconnaissait aussi l'urgence d'une solution politique rapide, d'un retour à la normale sur les théâtres du conflit et celle de permettre le retour des réfugiés. Le dispositif réclamait un cessez-le-feu immédiat, le retrait des forces armées des deux camps, l'intensification des efforts visant à créer les conditions indispensables au retour volontaire des réfugiés du Pakistan oriental et demandait à tous les Etats d'accorder leur entière collaboration au secrétaire général pour venir en aide aux réfugiés. L'Union soviétique mit son veto à cette résolution, suivie de la Pologne; la Grande-Bretagne et la France se sont abstenues de nouveau et les autres membres du Conseil de sécurité ont voté en faveur.

Renvoi à l'Assemblée

Le Conseil de sécurité se trouvant dans une impasse, les Etats membres ont approuvé une résolution parrainée par l'Argentine, le Burundi, la Sierra Leone, la Somalie et le Nicaragua en vue de reporter la question indo-pakistanaïse devant l'Assemblée générale.

Le 7 décembre, l'Assemblée était saisie de l'ensemble de la question et une résolution semblable à celle mise de l'avant par les huit pays au Conseil de sécurité était approuvée par 104 pays dont le Canada, contre 11, et 10 abstentions. Le Canada appuya la résolution à l'Assemblée parce qu'elle réclamait un cessez-le-feu et lançait un appel humanitaire en faveur des réfugiés. La délégation canadienne était cependant d'avis que la résolution n'allait pas assez loin. Le Canada soutenait que la demande de cessez-le-feu aurait dû être accompagnée de dispositions précises permettant aux Nations Unies d'en assurer la surveillance et que le Conseil de sécurité devrait être en mesure de s'attaquer aux questions politiques sous-jacentes au conflit.

La question a été étudiée de nouveau le 21 décembre au Conseil de sécurité, après que l'Inde eut proclamé unilatérale-

Le conflit indo-pakistanaï a relégué au second plan les autres questions

ment un cessez-le-feu sur sa frontière occidentale et que le Pakistan l'eut accepté le 17 décembre. Le Conseil de sécurité se contenta alors d'approuver une résolution réclamant la stricte observance du cessez-le-feu et la cessation des hostilités sur tous les fronts. La résolution réclamait en plus la coopération de toutes les nations en vue de soulager les souffrances des réfugiés, de permettre le rétablissement de leurs droits et leur retour, sains et saufs, dans leurs foyers; elle demandait enfin au secrétaire général de tenir le Conseil au courant de l'application de la résolution.

Le débat sur la question indo-pakistanaise a montré une fois de plus les effets restrictifs du veto sur le fonctionnement du Conseil de sécurité et l'impuissance de l'Assemblée générale à donner suite aux résolutions politiques qu'elle adopte lorsque des Etats membres donnés décident d'emprunter un autre chemin.

Résolution sur le Moyen-Orient

La discussion sur le Moyen-Orient s'est terminée par l'approbation, à l'Assemblée générale, d'un projet de résolution égyptien exhortant Israël à se retirer des territoires arabes qu'il occupait depuis la Guerre des six jours de juin 1967. La résolution affirmait que l'instauration d'une «paix juste et durable» au Moyen-Orient devrait comprendre le retrait des forces armées israéliennes et «le respect et la reconnaissance de la souveraineté, de l'intégrité territoriale et de l'indépendance politique de chaque Etat de la région ainsi que son droit de vivre en paix à l'intérieur de frontières sûres et reconnues, à l'abri de menaces ou d'actes de force».

La résolution, parrainée par 22 nations, réclamait également la reprise de la mission de paix du représentant spécial des Nations Unies désigné antérieurement, M. Gunnar Jarring, de Suède. La résolution prenait note de la réponse «positive» donnée par l'Egypte à l'initiative prise en février 1971 par M. Jarring et demandait à Israël de faire de même. La résolution a été adoptée par un vote de 79 voix contre 7 et 36 abstentions, dont le Canada, les Etats-Unis, l'Australie, la Nouvelle-Zélande et les Etats scandinaves. Israël et six pays d'Amérique latine ont voté contre.

Le Canada expliqua avant le vote les raisons pour lesquelles il s'abstiendrait de voter sur les divers projets présentés concurrentement à l'Assemblée, y compris sur le projet égyptien qui devait être finalement adopté. D'après lui, aucune des formules n'avait de chance de conduire à la reprise rapide de la mission Jarring mise sur pied dans le cadre des efforts en vue de faire respecter la résolution 242 adoptée

par le Conseil de sécurité le 22 novembre 1967. Cette résolution réclamait le retrait des forces armées israéliennes des territoires occupés pendant la guerre de 1967; elle préconisait l'affirmation du droit de chaque Etat de la région de «vivre en paix à l'intérieur de frontières sûres et reconnues à l'abri de menaces ou de coups de force»; elle affirmait la nécessité de garantir la liberté de navigation sur les voies d'eau internationales de la région, d'en arriver à un juste règlement du problème des réfugiés et de garantir «l'inviolabilité territoriale et l'indépendance politique de chaque Etat de la région, par des mesures comprenant notamment la création de zones démilitarisées . . . ».

Le Canada avait espéré que la discussion de la question du Moyen-Orient produirait des recommandations dans l'ensemble acceptables pour les deux parties au conflit. On aurait ainsi donné aux efforts de l'ambassadeur Jarring un élan neuf et puissant. Malheureusement, aucun des textes présentés à l'Assemblée ne fournissait selon lui «de base réaliste et positive pour la reprise des pourparlers de paix». La déclaration canadienne soulignait cependant, que le cadre et le mécanisme d'élaboration des conditions d'un règlement pacifique demeuraient inchangés et à la disposition des parties au conflit sous la forme de la résolution 242 et de la mission Jarring.

D'autres résolutions sur les questions du Moyen-Orient ont été étudiées à la Commission politique spéciale et en séance plénière. La plus controversée était parrainée par l'Afghanistan, l'Indonésie, le Pakistan et la Somalie et déplorait vivement la décision israélienne de priver de leurs abris des milliers de réfugiés palestiniens des camps de Gaza. Les membres de la Commission politique spéciale l'ont adoptée par un vote de 66 voix contre 4 et 32 abstentions; en séance plénière, le scrutin a donné 79 voix en faveur, 4 voix contre et 35 abstentions. Le Canada s'est abstenu de voter dans les deux cas.

L'Afrique australe

Trois questions se rapportant à l'Afrique australe reparurent à l'ordre du jour de la vingt-sixième session des Nations Unies. Elles portaient plus précisément sur la Rhodésie, la Namibie et les territoires portugais d'Afrique où le pouvoir politique est resté aux mains d'une minorité blanche tandis que les Africains, qui constituent la majorité écrasante de la population, sont encore privés de plusieurs de leurs droits politiques fondamentaux.

En ce qui concerne la Rhodésie, les négociations anglo-rhodésiennes autour

Le Canada s'en tient à la résolution 242 et à la mission Jarring

La Quatrième Commission se saisit de la question rhodésienne

d'un projet de règlement constitutionnel ont pris un tournant décisif au moment même où la Quatrième Commission de l'Assemblée générale entamait le débat sur ce sujet. Bien que de nombreux délégués se soient opposés à ce qu'on négocie l'avenir de la Rhodésie avec le régime minoritaire d'Ian Smith, le Canada déclara qu'il n'était pas opposé au principe des négociations et qu'il préférerait ne juger les solutions proposées que sur leur bien-fondé.

La Quatrième Commission condamna d'avance dans une résolution tout règlement qui ne serait pas fondé sur le règne de la majorité, peu de temps avant que les propositions de règlement faites par les Britanniques ne soient annoncées. Le Canada s'est abstenu de voter et s'est expliqué en déclarant que même si le gouvernement considérait toujours le règne de la majorité comme étant la meilleure solution pour la Rhodésie, le Canada ne voulait pas décider à l'avance si les conditions négociées entre MM. Heath et Smith étaient acceptables pour le peuple rhodésien dans son ensemble.

Le Canada s'est également abstenu de voter sur une résolution ultérieure approuvée par l'Assemblée et qui condamnait les propositions britanniques de règlement. La résolution qualifiait le plan de règlement de «violation flagrante» du droit du peuple africain à l'autodétermination. Le Canada a déclaré que son abstention était basée à la fois sur des raisons de procédure et sur le fait que le peuple rhodésien n'avait pas encore eu la possibilité de s'exprimer sur les conditions du règlement. Une résolution similaire, introduite ultérieurement devant le Conseil de sécurité, a été marquée du veto britannique.

La Namibie

L'avis consultatif de la Cour internationale de Justice du mois de juin 1971 attira une fois de plus l'attention sur la Namibie, l'ex-Afrique du Sud-Ouest. La Cour déclarait illégale l'occupation de la Namibie par l'Afrique du Sud et considérait que celle-ci se devait de mettre fin à son administration du territoire. Le Canada s'est dit d'accord pour que les Nations Unies relèvent l'Afrique du Sud de son mandat sur le territoire, mais a insisté pour que les mesures prises par l'ONU pour faire appliquer sa décision, aujourd'hui confirmée par la Cour internationale, tiennent compte du contrôle que l'Afrique du Sud exerce sur le territoire.

Le Conseil de sécurité a donc adopté une résolution réaffirmant la responsabilité onusienne immédiate sur le territoire. L'Assemblée générale pour sa part a discuté de la question et adopté plusieurs ré-

solutions semblables à celles qu'elle avait déjà approuvées précédemment. Elle se félicitait de l'avis consultatif rendu par la Cour internationale de Justice, condamnait le gouvernement sud-africain pour son refus de mettre fin à l'«occupation illégale» de la Namibie et exhortait l'Afrique du Sud à se conformer aux résolutions du Conseil de sécurité et de l'Assemblée générale. La résolution principale réaffirmait le «droit inaliénable du peuple namibien» à l'autodétermination et à l'indépendance ainsi que la légitimité de recourir à tous les moyens dans la lutte qu'il mène.

Le Canada s'est abstenu de voter sur la résolution principale en raison de l'allusion faite au recours à la force, mais il a donné son appui à un appel en faveur de contributions à un fonds d'assistance aux réfugiés namubiens. Le Canada continue de croire que les Nations Unies devraient poursuivre leurs efforts en vue d'arriver à un règlement pacifique du différend et estime que les offres sud-africaines d'un référendum en Namibie peuvent constituer un bon point de départ dans cette voie.

La vingt-sixième Assemblée a invité une fois de plus le gouvernement de Lisbonne à reconnaître le droit de l'Angola et de la Mozambique à l'autodétermination. Le Portugal considère depuis toujours ces territoires comme faisant partie intégrante d'un Etat portugais unitaire. La résolution, adoptée dans ce cas par l'Assemblée générale sur la recommandation de la Quatrième Commission, ne faisait pas allusion à l'emploi de «tous les moyens nécessaires» pour parvenir à l'indépendance; elle établissait une distinction entre les membres de l'OTAN qui appuient le Portugal et ceux qui refusent de le faire, et était couchée dans un langage ayant moins de chances d'être interprété comme un empiètement sur les prérogatives du Conseil de sécurité. Pour ces raisons, la délégation canadienne a voté en faveur de la résolution bien qu'elle ait un certain nombre de réserves sur certaines autres dispositions.

En résumé, sur les questions portugaises le Canada désapprouve la politique coloniale portugaise, nie que l'OTAN soit de quelque façon responsable des politiques africaines du Portugal, s'oppose à l'expulsion de ce pays des organismes internationaux et insiste sur les avantages de réaliser l'indépendance des colonies portugaises par des moyens pacifiques.

Les droits de l'homme

Dans le domaine des droits de l'homme dont l'examen incombe à la Troisième Commission, la création d'un poste de haut-commissaire aux droits de l'homme a aussi été réexaminée, mais la discussion

en a été ajournée pour une nouvelle année. Ce sujet avait été soulevé pour la première fois en 1965; la création d'un tel poste avait été recommandée par le Conseil économique et social lors de la vingt-deuxième session de l'Assemblée générale en 1967 et soumise de nouveau à l'Assemblée au cours des trois années qui ont suivi. Ce retard est dû, en partie, à l'ordre du jour chargé de la Commission, mais surtout à l'opposition du bloc soviétique et de certains Etats arabes.

Le Canada et un certain nombre d'autres pays sont de chauds partisans du projet de haut-commissariat lequel, selon eux, contribuerait de façon notable à la protection des droits de l'homme. Les adversaires de cette idée y voient l'occasion d'une ingérence extérieure dans ce qui relève normalement de la compétence interne des Etats. Certains s'y opposent en raison du coût de l'opération à un moment où l'ONU est aux prises avec des difficultés financières. D'autres encore, conscients que le projet rencontre une opposition vigoureuse préfèrent ne pas appuyer l'initiative pour le moment.

Contrôle des armements

Dans le domaine du désarmement et du contrôle des armements, la vingt-sixième session de l'Assemblée générale a enregistré un fait encourageant: un vote presque unanime a en effet sanctionné le projet de convention sur les armes biologiques. Cette convention, mise au point après deux années de négociations à la Conférence du comité du désarmement (CCD) à Genève, interdit la mise au point, la fabrication et le stockage d'armes biologiques et toxiques et des vecteurs de livraison. De plus, elle prévoit la destruction, dans un délai de neuf mois, des stocks détenus par les parties à la convention. Cet accord est le premier, sur le plan international, à servir vraiment la cause du désarmement, au sens où l'on y proscrie une catégorie d'armes plutôt que d'en limiter seulement l'emploi.

La nouvelle convention sur les armes biologiques entrera en vigueur lorsque 22 Etats, dont les Etats-Unis, l'Union soviétique et la Grande-Bretagne, l'auront ratifiée. En accord avec la déclaration canadienne de mars 1970 à l'effet que le Canada renonçait unilatéralement aux armes biologiques, la délégation canadienne a donné son appui total à cette convention aussi bien à Genève qu'aux Nations Unies.

La convention sur les armes biologiques stipule que les Etats concernés doivent poursuivre leurs efforts en vue d'en arriver à l'interdiction des armes chimiques. Les négociateurs de Genève n'ont pu jusqu'à présent s'entendre sur ce point

à cause d'importantes divergences d'opinions sur les questions de vérification. C'est dans ce contexte que M. Georges Ignatieff, ambassadeur et représentant permanent du Canada au Comité de Genève, a pu annoncer aux Nations Unies que le gouvernement canadien n'exclurait plus les gaz lacrymogènes de l'engagement qu'il avait pris de ne pas employer d'armes chimiques en temps de guerre ni de mettre au point, de fabriquer, d'acheter ou de stocker de telles armes dans ce but, à moins qu'elles ne soient utilisées contre les forces militaires ou la population civile du Canada et de ses alliés.

Essais nucléaires

Le 16 décembre, l'Assemblée adoptait, avec une confortable majorité, une résolution portant sur les essais nucléaires proposée par le Canada et coparrainée par 15 autres pays. Deux autres résolutions sur le même sujet n'ont pas reçu autant d'appui que la résolution canadienne. Celle-ci tentait de jeter des bases réalistes en vue d'élargir le traité d'interdiction partielle des essais nucléaires de 1963 pour y inclure l'interdiction des essais souterrains. Le traité de 1963, en effet, n'interdit les essais d'armes nucléaires que dans l'atmosphère, dans l'espace extra-atmosphérique et sous l'eau. En attendant la réalisation de l'interdiction générale des essais nucléaires, la résolution canadienne demandait que ces essais soient limités, et elle insistait en particulier sur trois points:

- Demander à la Conférence du Comité de désarmement, qui est le mécanisme de négociation des Nations Unies pour les accords sur le contrôle des armements et le désarmement, de donner la plus haute priorité aux problèmes des essais d'armes nucléaires lors de ses prochaines délibérations;
- inciter les deux grandes puissances nucléaires à soumettre au feu de la discussion des propositions concrètes susceptibles de résoudre leurs divergences persistantes sur la question de la vérification;
- exhorter les superpuissances nucléaires à faire en sorte de limiter immédiatement l'importance et le nombre des essais nucléaires souterrains en attendant l'entrée en vigueur d'une interdiction complète de tous les essais d'armes nucléaires.

Quatre-vingt-onze nations ont voté en faveur de la résolution canadienne et deux seulement, la Chine et l'Albanie, s'y sont opposées; les Etats-Unis, l'Union soviétique, la Grande-Bretagne, la France et

L'Assemblée générale adopte une résolution canadienne sur les essais nucléaires

17 autres Etats se sont abstenus. On a été déçu par le fait que les cinq puissances nucléaires se soient abstenues ou, comme dans le cas de la Chine, aient voté contre la proposition canadienne. Il est désormais incontestable, cependant, que le Canada et la majorité des Etats membres ont officiellement réclamé que les principales puissances nucléaires soumettent immédiatement des propositions concrètes de négociations et, provisoirement, réduisent l'importance et le nombre de leurs essais souterrains.

Espace extra-atmosphérique

Outre les questions du désarmement, la Première Commission a étudié un projet de convention sur la responsabilité internationale des dégâts causés par des projectiles spatiaux. Ce projet avait été rédigé en juin '71 par un sous-comité juridique. A l'instar de la Suède et du Japon, le Canada s'était opposé au premier projet qui, de leur point de vue, ne tenait pas suffisamment compte des victimes. Le Canada était d'avis qu'il n'était pas suffisant que les superpuissances aient consenti à réparer les dommages sur la base de la justice et de l'équité lorsque par malheur des débris de véhicules spatiaux tomberaient sur leurs territoires ou sur ceux d'autres Etats. La position du Canada voulait que «si un projectile frappe une vache en Alberta, c'est la loi albertaine qui doit s'appliquer», il a néanmoins réussi à inscrire, dans la résolution qui recommandait aux Etats de signer la Convention sur la responsabilité, que les Etats étaient libres d'accepter ou non la décision obligatoire d'une commission de règlement des réclamations. Une disposition du même genre n'ayant pu être incorporée dans la convention elle-même, le Canada s'est abstenu de voter sur l'ensemble de la résolution.

Lors de sa vingt-cinquième session, l'Assemblée générale avait décidé d'accroître le nombre des membres du «Comité des utilisations pacifiques du fond des mers au delà des limites de la juridiction nationale» et décidé de convoquer une conférence sur le droit de la mer. Le moment de la conférence avait été fixé provisoirement à 1973 mais la décision n'était pas définitive; il peut encore être reporté à 1974. Le Comité précité qui sert en réalité d'organe préparatoire à la conférence, avait reçu comme mandat de dresser la liste des questions susceptibles d'être inscrites à l'ordre du jour de la conférence. Lors de la vingt-sixième session de l'Assemblée, la Première Commission a décidé de limiter le débat sur les fonds marins et le droit de la mer à des questions de procédure. La seule décision importante a été

d'ajouter cinq nouveaux membres au Comité précité qui compte maintenant 91 membres, dont la Chine.

Expansion du Conseil économique et social
Les questions relatives à l'économie, à l'aide et à l'environnement prennent aux Nations Unies une importance accrue. C'est le cas en particulier des problèmes de croissance économique des pays en voie de développement qui constituent la grande majorité des membres de l'Organisation. D'où la décision d'élargir la composition du Conseil économique et social (ECOSOC). Le Conseil, qui se réunit deux fois par an à Genève et à New York, coordonne les diverses activités économiques et sociales de l'Organisation sous la responsabilité de l'Assemblée générale.

La Deuxième Commission et, plus tard, l'Assemblée, ont approuvé en 1971 l'élargissement du Conseil économique et social, le faisant passer de 27 à 54 membres; ils ont en outre décidé d'élargir ses comités de session. Cet élargissement, approuvé antérieurement à la cinquante et unième session de l'ECOSOC a pour but de rajeunir le Conseil et de lui permettre de mieux remplir les responsabilités qui lui incombent en vertu de la charte. Les Etats en voie de développement seront mieux représentés au sein du Conseil élargi. C'est un fait que ceux-ci avaient le sentiment que le Conseil n'était pas représentatif de la totalité des membres de l'Organisation. Selon eux, c'était un genre de club dont ils étaient exclus. Cette impression a porté certains à se détourner du Conseil et à saisir d'autres instances de l'Organisation, comme l'Assemblée par exemple, de questions qui auraient dû être étudiées au Conseil.

L'Assemblée a également fait sienne une autre recommandation du Conseil économique et social, soit la mise sur pied de deux comités permanents de 54 membres dont le premier sera chargé d'étudier les applications de la science et de la technique au développement, et le second de l'examen et de l'évaluation des objectifs et des politiques de la Deuxième décennie du développement.

Le Canada est membre des trois comités de session qui examineront toutes les questions importantes, et deviendra membre du Conseil élargi lorsque la charte des Nations Unies aura été amendée de façon à permettre l'élargissement approuvé par l'Assemblée.

Dans le domaine de l'assistance économique, le Canada s'est engagé à accroître de deux millions de dollars sa contribution au Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), l'organisme chargé de la plupart des plans

«si un projectile frappe une vache en Alberta . . . »

d'assistance technique et de coopération économique des Nations Unies. Ceci porte la contribution totale du Canada à 18 millions de dollars. La Deuxième Commission, qui traite des questions économiques, a également examiné le rapport de la Conférence de l'Organisation des Nations Unies pour le développement industriel (ONUDI) qui a eu lieu en juin 1971 à Vienne, et elle a revu les préparatifs de la Troisième Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED) qui aura lieu du 13 avril au 10 mai à Santiago, au Chili. A la faveur d'un répit de deux semaines entre les sessions de la Commission, 95 pays en voie de développement se sont réunis à Lima, au Pérou, pour rédiger un énoncé général de principes en prévision de la Troisième Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement; ils répétaient ainsi ce qu'ils avaient fait à Alger, lors d'une réunion précédant la Deuxième Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement qui a eu lieu à la Nouvelle-Delhi en 1968.

La Deuxième Commission s'est aussi penchée sur les dispositions prises en vue de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement qui doit avoir lieu en juin à Stockholm. (Voir *Perspectives internationales*, livraison de janvier-février 1972.) Le Canada est membre du Comité préparatoire de la conférence et M. Maurice Strong, l'ancien directeur du Bureau d'aide extérieure du Canada, est le secrétaire général de la Conférence.

Le Canada s'est le premier intéressé à établir une stratégie visant à venir à bout de la crise des ressources en protéines comestibles qui sévit actuellement dans les Etats en voie de développement et sa résolution sur le sujet fut adoptée unanimement.

Questions juridiques

La Sixième Commission, qui s'occupe des questions juridiques, fut en 1971 le lieu d'une discussion animée sur la protection et la sécurité des diplomates des missions accréditées auprès de l'ONU. Le débat avait été provoqué par les actes de violence dirigés contre les membres des missions arabes et soviétique. La Commission a confié cette question à un groupe spécial de 15 membres, dont le Canada fait partie. Le groupe traitera aussi de nombreux autres sujets étudiés précédemment par un comité officieux mixte sur la protection des diplomates. La Commission du droit international a en outre été priée de rédiger un projet de convention sur la protection des diplomates.

Malgré qu'on soit de plus en plus sceptique quant à la possibilité et à l'uti-

lité d'une définition de l'agression, le mandat du comité spécial de 35 membres créé en vue d'étudier la question a été renouvelé pour une nouvelle année. En 1969, le Canada avait coparrainé un projet de définition de l'agression visant à garantir que les principes de la charte des Nations Unies seraient observés et que la responsabilité spéciale du Conseil de sécurité serait reconnue. D'autres définitions ont été soumises par l'URSS et par un groupe de délégations d'Amérique latine.

La Sixième Commission fut également saisie d'un certain nombre de suggestions en faveur de recours plus fréquents à la Cour internationale de Justice de La Haye; le Canada a appuyé les efforts déployés pour qu'un comité spécial d'experts étudie ce sujet mais ce projet a de nouveau été différé. Le Canada est d'avis que les premières tentatives doivent porter sur l'amélioration des procédures de la CIJ, de sorte qu'éventuellement les Etats membres montrent plus d'empressement à accepter le caractère obligatoire des décisions de la CIJ. En réponse aux demandes de soumissions faites par le secrétaire général, le Canada a proposé un plan qui correspond à un système international d'assistance judiciaire. Ce système aurait pour but, tout comme les régimes nationaux d'assistance judiciaire, d'éviter qu'un pays ne se sente gêné ou empêché de se porter devant un tribunal parce qu'il aurait l'impression que le processus serait trop long ou trop onéreux.

Le gouvernement canadien a également soumis à la discussion de façon officielle une nouvelle proposition visant à demander à la Commission des Nations Unies pour le droit commercial international (CNUDCI), créée en 1966, d'entreprendre une étude des sociétés multinationales, un sujet qui a son importance au Canada. Cette suggestion a été accueillie sans empressement et n'a pas été reprise.

Le répertoire des questions examinées dans ce résumé, depuis les bilans budgétaires jusqu'aux objets spatiaux, ne constitue en aucun cas une liste exhaustive des sujets qui ont été étudiés lors de la vingt-sixième session de l'Assemblée générale des Nations Unies. Mais on y a consigné un nombre suffisant de décisions, d'ajournements, d'échecs et de délibérations pour qu'il reflète la justesse du jugement que l'ambassadeur Beaulne a porté sur l'Organisation: les Nations Unies ne constituent pas un monde fermé et coupé des réalités du monde; l'Organisation mondiale est en fait le reflet du monde imparfait qui vit autour de l'édifice élané du siège des Nations Unies, le long de la *East River* à New York.

D'abord, améliorer les procédures de la Cour internationale de Justice

Les MBFR: l'art difficile de désarmer sans s'exposer

par Albert Legault

Le chroniqueur de l'actualité internationale est tout à la fois troublé et rassuré de constater la nature et la diversité des problèmes qui font depuis quelques années déjà l'objet de négociations entre les pays de l'Est et de l'Ouest. Au niveau stratégique, tout d'abord, ce sont les pourparlers américano-soviétiques sur la limitation des armements stratégiques (SALT) qui retiennent l'attention des experts et des chancelleries diplomatiques. Sur un plan plus strictement européen, ensuite, il est indéniable que le chancelier Brandt, appuyé certes par ses alliés, mais également encouragé par l'ouverture à l'Ouest de la diplomatie soviétique a enregistré de francs succès, dont notamment les traités germano-soviétiques et germano-polonais. L'Accord de Berlin, enfin, après moult efforts de la diplomatie secrète multilatérale, a finalement été réalisé aux deux tiers, et tout indique que la troisième étape est en bonne voie de réalisation¹.*

Historique des MBFR

Ces progrès, donc, constituent autant de jalons posés sur la voie du rapprochement entre les deux Europes. Ils permettent surtout de lever partiellement l'hypothèque² qui avait jusqu'à maintenant retardé la convocation d'une Conférence européenne sur la sécurité et la coopération (CESC) ainsi que l'ouverture des négociations sur les réductions mutuelles et équilibrées des forces (MBFR — *Mutual Balanced Force Reductions*). Il ne nous appartient pas de faire ici l'historique de la proposition d'une conférence sur la sécurité européenne³.

*Tous les renvois de cet article sont groupés à la page 39.

M. Albert Legault est professeur agrégé au département de science politique de l'Université Laval et directeur de recherche au Centre québécois des relations internationales, section de la sécurité internationale. Il fut de 1966 à 1968 directeur adjoint du Centre international d'information sur les opérations du maintien de la paix. Cet article n'engage que son auteur.

Pour les besoins de la cause, rappelons que c'est en juillet 1966, plus précisément à l'issue de la déclaration de Bucarest sur les moyens de renforcer la paix et la sécurité en Europe, qu'a été officiellement, pour la première fois, développée par l'ensemble des pays membres du pacte de Varsovie l'idée de la convocation d'une conférence sur la sécurité européenne⁴. Quant à la question des MBFR, elle trouve son origine dans le cadre des travaux qui ont abouti à la présentation du rapport Harmel, en décembre 1967, sur les tâches futures de l'Alliance. Le paragraphe 13 du rapport rappelle que «les alliés étudient actuellement des mesures de désarmement et de contrôle pratique des armements, et notamment la possibilité de réductions des forces équilibrées⁵». Le principe des MBFR a été officiellement approuvé par l'OTAN, la France s'abstenant, lors de la réunion des ministres des Affaires étrangères à Reykjavik, en juin 1968⁶.

Ce n'est que deux ans après l'appel de Reykjavik que les pays du bloc socialiste manifestèrent quelque intérêt pour la question des MBFR⁷. Cela se comprend d'autant plus aisément qu'au lendemain de l'«affaire tchécoslovaque» les pays membres du Pacte de Varsovie avaient bien d'autres chats à fouetter, que le conflit sino-soviétique allait bientôt connaître un regain de vigueur, et que la politique d'ouverture à l'Ouest du gouvernement soviétique ne paraissait pas faire l'unanimité au sein de l'équipe dirigeante⁸.

Au début de l'année 1972 il ne semble pas y avoir de divergences fondamentales entre les pays des blocs occidental et oriental. On insiste de part et d'autre sur la nécessité de travaux préliminaires et de discussions exploratoires afin d'assurer le succès de la Conférence. Chose certaine, on parle avant tout d'une conférence préparatoire qui pourrait se tenir à Helsinki au cours de l'année 1972. Il n'y a pas, non plus, du côté occidental, de préalable à strictement parler, si ce n'est que les pays occidentaux répètent à qui veut l'entendre

qu'une véritable conférence sur la sécurité ne saurait avoir lieu sans une discussion approfondie des MBFR.

Comme on ignore toujours, d'autre part, si les Soviétiques donneront le feu vert au voyage «exploratoire» de M. Brosio, il est difficile de savoir, advenant une fin de non-recevoir soviétique, comment les alliés s'assurèrent en retour que des contacts préliminaires sur les MBFR précéderont véritablement l'ouverture d'un dialogue sur la question. C'est sans doute là un détail de procédure que le temps se chargera de régler. Il n'est pas exclu que d'autres formules puissent être avancées, ou encore que les rencontres des «salons d'ambassadeurs» prévues à Helsinki puissent être mises à profit pour débrouiller ce problème.

Les forces militaires en présence

Voyons maintenant les principaux problèmes que soulève la question des MBFR en commençant par un examen du rapport des forces militaires en présence.

a) Les forces terrestres

En ce domaine, nous nous inspirons largement des données fournies par l'Institut international d'études stratégiques de Londres, qui fait autorité en la matière. Selon *The Military Balance 1971-1972*, les pays du Pacte de l'OTAN disposeraient de 15 divisions blindées contre 37 (dont 22 soviétiques) pour les pays du Pacte de Varsovie. Celui-ci, d'autre part, pourrait compter sur 58 divisions d'infanterie (dont 26 soviétiques) contre 46 pour l'OTAN. Au total, 95 divisions du bloc socialiste feraient donc face aux 61 divisions des pays du Pacte de l'OTAN, soit une supériorité des pays socialistes dans un rapport de trois à deux.

Si l'on exclut de ces chiffres les divisions affectées aux secteurs sud de l'OTAN (Italie, Grèce, Turquie) et du Pacte de Varsovie (Hongrie, Bulgarie, Roumanie) pour ne retenir que les forces armées sises en Europe centrale (secteur centre et nord), c'est-à-dire dans les régions les plus exposées, on s'aperçoit que l'inégalité subsiste toujours, l'avantage allant aux pays socialistes pouvant totaliser 65 divisions contre 30⁹ pour l'OTAN. Selon SIPRI¹⁰, c'est 75 divisions des pays socialistes contre 35 pour l'OTAN qui pourraient se trouver sur un pied de guerre une demi-semaine après l'ouverture des hostilités. Dans le mois suivant le déclenchement des hostilités, les pays socialistes pourraient mobiliser 118 divisions supplémentaires contre 42 pour l'OTAN¹¹.

Il faut toutefois corriger cette situation d'inégalité absolue par d'autres facteurs qui viennent, en fait, modérer la portée de ces affirmations. En matière de

blindés, par exemple, une division américaine comprendrait presque deux fois plus d'hommes que son équivalente soviétique (16,500 contre 8,400). Et selon une déclaration de l'ancien sous-secrétaire américain à la Défense, M. Alain C. Enthoven, «une division normale de l'OTAN compterait environ 23,600 hommes contre 13,500 pour une division normale du Pacte de Varsovie»¹². Tout ceci signifie qu'une division de l'OTAN devrait en principe, bénéficier d'un meilleur soutien logistique et d'une plus grande capacité d'endurance qu'une formation analogue dans un pays membre du Pacte de Varsovie.

Dans le domaine des chars, le Pacte de Varsovie l'emporte haut la main¹³, mais l'OTAN bénéficierait d'une supériorité de 50 pour cent en armes antichars. Ces armes toutefois sont probablement dispersées un peu partout, ce qui pourrait permettre à l'URSS de concentrer son attaque dans des secteurs de son choix. Les troupes de l'OTAN, en revanche, seraient assurées d'une meilleure mobilité, et la puissance de feu de son artillerie conventionnelle serait plus élevée et plus précise que celle des pays du Pacte de Varsovie. Ceux-ci, toutefois, semblent avoir renforcé considérablement leur puissance de feu dans certaines unités¹⁴ tout aussi bien que le nombre de leurs transporteurs de troupes blindés.

En bref, il ne fait aucun doute que la supériorité numérique va aux pays membres du Pacte de Varsovie, encore que l'inégalité n'est peut-être pas aussi prononcée que les chiffres ne pourraient le laisser croire¹⁵.

b) Les forces aériennes

La comparaison des forces aériennes est encore plus hasardeuse, car tout dépend du rayon d'action des appareils et des théâtres d'opérations auxquels ils sont affectés. Il est difficile, de plus, de négliger l'aviation embarquée pour ne dénombrer que les seuls appareils affectés au théâtre centre-Europe.

Le nombre des avions de l'OTAN qui seraient en mesure d'effectuer une attaque au pourtour ou à l'intérieur du territoire soviétique serait de plusieurs centaines pour les porte-avions et d'environ 1,750 pour les appareils basés à terre¹⁶. Selon le secrétaire Laird, le déploiement en temps normal des avions de chasse et d'attaque américains en Europe serait de 600 appareils. Le Pacte de Varsovie, de son côté, serait doté de 700 bombardiers de portée moyenne¹⁷ en demeure d'atteindre les territoires européens des pays membres de l'OTAN, et de 1,820 autres de plus courte portée. Il ne semble donc pas y avoir déséquilibre fondamental entre les forces

La supériorité numérique va aux pays du Pacte de Varsovie

aériennes offensives des deux alliances¹⁸.

Les comparaisons restent cependant fort aléatoires puisque les forces sont composées différemment. Ainsi, l'OTAN possède un grand nombre d'appareils «polyvalents» (31 pour cent), aptes à l'attaque comme à la défense; 34 pour cent de la force aérienne du Pacte de Varsovie, en revanche, est composée d'intercepteurs. Leur nombre au total serait évalué à 3,000. Environ 10,000 missiles sol-air viendraient compléter ce solide réseau de défense que les pays socialistes ont su, par ailleurs, étoffer de quelques milliers de radars. L'OTAN, pour sa part, ne disposerait que de 600 à 750 intercepteurs. A l'instar des pays socialistes, elle n'est pas dépourvue, non plus, en armes anti-aériennes et son réseau de détection aérienne (NADGE) décrivant un arc de cercle de la Norvège à la Turquie constituerait une merveille de la technique électronique. En dépit de la qualité de sa défense anti-aérienne, il ne semble pas que l'OTAN puisse penser même à redresser la situation à son avantage, vu l'énorme supériorité du Pacte de Varsovie en matière d'intercepteurs.

L'objet des négociations

On se souvient qu'en juin 1970 les ministres des Affaires étrangères des pays du Pacte de Varsovie avaient manifesté quelque intérêt pour la réduction «des forces armées étrangères stationnées sur le territoire des Etats européens». Formulé en des termes aussi généraux, le problème, on s'en doute, appelait quelques éclaircissements. Les pays membres de l'OTAN décidèrent donc, en décembre 1970, de prendre l'initiative pour proposer l'examen des différentes possibilités en matière de réductions de forces «dans la région centrale de l'Europe, y compris une éventuelle réduction mutuelle et équilibrée des forces stationnées, en tant que partie d'un programme intégral de réduction portant à la fois sur les forces stationnées et sur les forces locales»¹⁹.

Cette déclaration, en fait, ne faisait que reprendre un aspect de la question antérieurement développée par les ministres des pays alliés participant au programme de défense intégré. Au cours de leur session de Rome du mois de mai 1970, ils avaient exprimé le vœu que les réductions pussent porter à la fois sur les forces «stationnées», c'est-à-dire étrangères, et «autochtones». Le communiqué de Rome invitait également les états intéressés à discuter des MBFR en portant «une attention spéciale à la région centrale»²⁰. Le fait de mentionner très précisément «la région centrale de l'Europe» constituait donc un élément nouveau dans la déclara-

tion de Bruxelles de décembre 1970.

Cette façon de voir semble avoir recueilli l'assentiment des Soviétiques puisque le secrétaire général du Parti communiste, M. Léonide Brejnev, déclara le 30 mars 1971:

Nous tenons à une réduction des forces armées et des armements dans les zones où la confrontation militaire est spécialement dangereuse et par-dessus tout en Europe centrale²¹...

Le 11 juin 1971, M. Léonide Brejnev s'interrogeant sur le sens des propositions occidentales déclarait:

Ils continuent (les pays occidentaux) à nous poser la question suivante: «Vos propositions concernent-elles uniquement les forces étrangères, ou englobent-elles également les forces armées nationales?» A cela nous répondons ainsi: Nous sommes prêts à discuter les deux²².

Il reste, enfin, à savoir si les discussions porteraient tout aussi bien sur la réduction des armes atomiques tactiques que sur les armes classiques. En ce domaine, tous les communiqués de l'OTAN sont muets. Du côté soviétique, on semble prêt à discuter de la question, du moins si l'on accorde foi à la déclaration de M. Brejnev à Tbilisi. Celui-ci, après avoir rappelé le sens des interrogations occidentales²³ ajouta:

A cet égard, nous avons aussi une question à poser: tous ces curieux ne ressemblent-ils pas à quelqu'un qui essaie de juger de la saveur d'un vin d'après la seule apparence de celui-ci, sans y goûter? ... Traduit en langage diplomatique, cela signifie: entamer des négociations sur cette question²⁴.

Armes nucléaires tactiques

Le problème de la réduction des armes atomiques tactiques risque en tout cas de compliquer singulièrement le débat MBFR. Notons, pour les besoins de la cause, que le groupe de travail constitué à l'OTAN sur cette question n'a pour seul mandat, du moins pour l'instant, que celui d'étudier les plans et schèmes de réductions mutuelles et équilibrées portant sur les armements classiques. Il faut noter, de plus, que si le problème doit être inscrit à l'ordre du jour de la Conférence européenne projetée sur la sécurité et la coopération, — dont les pays neutres feront vraisemblablement partie —, cette assemblée ne constituera sans doute pas un forum de négociations idéal pour discuter d'un problème aussi complexe qu'important.

Certains auteurs ont préconisé l'ouverture de négociations bilatérales, analogues aux SALT, pour discuter de la question de la réduction des armements atomiques tactiques. Les TALT (*Tactical Arms Limitations Talks*) auraient ainsi été le pendant des SALT. Une telle formule n'aurait évidemment pas fait le bonheur des alliés qui estiment, sans doute à raison, avoir leur mot à dire sur des questions qui les

Les deux blocs commencent à étudier la question des MBFR

concernent d'autant plus directement que le nombre de têtes nucléaires tactiques dont l'OTAN serait dotée est évalué à 7,200. Il est donc trop tôt pour connaître l'objet exact des négociations, mais il apparaît d'ores et déjà qu'elles porteront sur les réductions des forces et armements étrangers et autochtones dans la région centrale de l'Europe²⁵.

Les critères de réductions

Le communiqué de Reykjavik publié en juin 1968 dégageait déjà certains principes destinés à présider à la réduction des forces. On insistait d'une part sur des réductions réciproques, et sur des réductions équilibrées dans le temps et l'espace, de l'autre. Toute réduction devait être compatible avec les intérêts nationaux vitaux des parties et ne devait pas remettre en cause l'équilibre des forces.

Les pays participant au programme de défense intégré ont depuis creusé le problème pour finalement proposer, lors de leur réunion de Rome en mai 1970, des principes plus spécifiques connus sous le nom de «critères de Rome». Ces considérations s'énoncent comme suit:

- a) des réductions mutuelles de forces devraient être compatibles avec les intérêts vitaux de la sécurité de l'Alliance et ne devraient pas entraîner de désavantage militaire pour l'une ou l'autre partie, compte tenu des différences provenant de considérations géographiques ou autres;
- b) les réductions devraient s'établir sur une base de réciprocité et être échelonnées et équilibrées quant à leur ampleur et à leur rythme;
- c) les réductions devraient comprendre des forces stationnées et autochtones, et leurs systèmes d'armes dans la zone concernée;
- d) une vérification et des contrôles appropriés sont nécessaires pour assurer le respect des accords concernant les réductions mutuelles et équilibrées de forces²⁶.

Le premier critère se comprend d'autant plus aisément que, comme nous l'avons vu lors de l'examen des forces militaires en présence, les forces des alliances présentent d'importantes différences de structures organiques. Les caractéristiques géographiques des zones d'opérations avantagent indubitablement les pays du Pacte de Varsovie qui peuvent opérer de lignes intérieures et, par conséquent, acheminer rapidement des renforts sur un front ininterrompu. Les pays de l'OTAN, de leur côté, ne disposent pas de profondeur de champ²⁷ et même à supposer que les Etats-Unis soient dotés des moyens logistiques suffisants pour approvisionner rapidement l'Europe, il n'est pas dit qu'en période de guerre les ports européens leur seront accessibles ou encore que leurs avions pourront se poser sur des aéroports sans doute détruits dès les premières heures du combat. Il est difficile

de savoir si les Soviétiques sont sensibles ou non à ce genre d'arguments. On note toutefois avec intérêt que le dernier communiqué de Prague²⁸ souligne que d'éventuelles réductions de forces ne devraient pas se faire «au détriment d'aucune des parties», ce qui laisse peut-être supposer qu'il n'y a pas, en ce domaine, divergence de vues fondamentales.



Le secrétaire d'Etat aux Affaires extérieures, M. Mitchell Sharp, et le représentant permanent du Canada auprès de l'OTAN, M. Ross Campbell, ont assisté à la réunion du Comité ministériel de l'OTAN qui s'est tenue à Bruxelles en décembre 1971. On discuta, entre autres choses, de l'utilité d'envoyer l'ex-secrétaire général de l'OTAN, M. Manlio Brosio, en mission en URSS pour «goûter le vin» tiré par M. Brejnev à Tbilisi.

Le Pacte de Varsovie a accepté par la même occasion, pour la première fois officiellement, notons-le, de faire porter le débat à la fois sur les forces «étrangères et nationales». Il y a donc lieu de croire que le principe des réductions réciproques et équilibrées a fait son bout de chemin. Quant au critère des vérifications et des contrôles, — la question ayant toujours soulevé dans le passé les plus vives réticences de la part des pays du Pacte de Varsovie et de l'URSS principalement —, peut-être relève-t-il plutôt, du côté occidental, de la surenchère propre à toute négociation que d'une attitude intransigeante. Il est en tout cas peu d'éléments d'une réduction convenue qui ne pourraient être observés par des «moyens nationaux» des pays membres de l'OTAN, euphémisme par ailleurs fort bien connu pour désigner le redoutable système de photographies par satellites dont sont dotés les Etats-Unis.

Les modalités de réductions

La discussion de ce problème pourrait faire à elle seule l'objet d'une analyse de plusieurs centaines de pages. Il est indéniable, par exemple, qu'une multitude de scénarios et schèmes divers pourraient être appliqués au problème des MBFR²⁹. Nous nous bornons donc à rappeler ici les positions américaines en la matière. Dans son rapport au Congrès sur la politique étrangère, le président Nixon a esquissé deux principales façons d'aborder le problème:

- des réductions proportionnelles effectuées selon le même pourcentage de part et d'autre;
- des réductions asymétriques effectuées selon des rapports différents dans des catégories d'armes différentes, de telle sorte qu'une partie effectuerait une plus large réduction dans un domaine donné en retour d'une réduction plus considérable dans une autre catégorie d'armes chez l'autre partie³⁰.

Le premier principe aurait évidemment à son avantage celui de la simplicité, mais il présenterait comme principal inconvénient celui d'accuser encore la nature du déséquilibre militaire entre les forces des deux alliances. Le second, pourrait éventuellement conduire à assurer le maintien de l'équilibre des forces à un niveau de forces moindre, mais il risque, en revanche, de rendre plus ardue encore l'analyse des problèmes et d'être difficile à négocier.

Les principes sous-jacents aux MBFR

La philosophie du rapport Harmel à l'origine des MBFR se résume en peu de mots: La détente et la sécurité constituent la face et le revers d'une même médaille et sont donc, en ce sens, complémentaires. Le principal objectif des MBFR consiste donc à assurer le maintien de l'équilibre des forces à un niveau d'effectifs diminués et à un moindre coût³¹. Il est douteux, dans ces conditions, que reviennent sur le tapis des négociations les vieux schèmes de «désatomisation» ou de «dénucléarisation» de l'Europe. On pense plutôt à perpétuer le système de la stabilité de la dissuasion réalisée en Europe et comme celle-ci n'est assurée qu'en vertu de systèmes différents qui constituent autant de seuils cumulatifs dans la pyramide de la dissuasion, il est douteux que l'on assiste progressivement, soit au retrait total des armes atomiques tactiques, soit à la disparition globale des forces classiques. Tout au plus espère-t-on en arriver à des réductions équitables mais significatives, susceptibles de transformer peu à peu le climat de la sécurité européenne en «quelque

chose d'autre», au point de faire passer la menace militaire à l'arrière-plan de la scène politique.

Le véritable paradoxe des MBFR est qu'il est difficile de concevoir une réduction qui ne soit pas en même temps une invitation à l'attaque. Les commandements militaires tendent donc à mettre l'accent sur le renforcement qualitatif des forces défensives, ne serait-ce que pour compenser d'éventuelles diminutions numériques. Même si l'on exclut l'amélioration possible des forces défensives, il est bien évident que des réductions de forces devraient tendre, au minimum, à ne pas créer une situation nouvelle où la prime à l'attaque irait augmentant. Et pourtant, toute diminution favorisera l'attaque, car l'adversaire pourra toujours concentrer ses troupes avant de passer à l'action alors que la défense, pour sa part, — l'étendue géographique des fronts n'ayant pas changé —, aura été dans l'obligation d'alléger son dispositif militaire, ne serait-ce qu'en vertu des lois de la dispersion.

Ces quelques considérations laissent peut-être prévoir deux tendances générales: les états-majors ne renonceront pas à l'armement tactique nucléaire, d'une part, et il est probable qu'ils insisteront, de l'autre, sur la nécessité de garanties pour faire en sorte qu'en cas de réductions convenues de troupes ou d'armements dans un théâtre géographique donné, ils n'y soient pas subitement réintroduits ou si ce n'est dans des conditions bien définies négociées au préalable.

Conclusion

En dépit des difficultés et de la complexité des problèmes, il est loisible de constater que plus de trois ans après le communiqué de Reykjavik les pays du Pacte de Varsovie ont finalement répondu aux appels de l'Alliance atlantique. Il faut s'en féliciter, car les espoirs que certains pays entretiennent vis-à-vis des MBFR représentent autre chose que de simples vœux pieux. Le Canada, pour sa part, n'a jamais manqué une occasion de faire cause commune avec les thèses de l'Alliance en dépit des réticences de certains pays alliés.

Si le chemin conduisant aux MBFR est encore incertain, il reste que certains jalons ont été posés et que les positions entre l'OTAN et le Pacte de Varsovie semblent désormais converger. Les travaux préliminaires et les conversations exploratoires sont loin d'être terminés, mais le plus important dans ces négociations, c'est peut-être que, un peu à l'image des SALT, elles aient lieu.

La détente et la sécurité sont la face et le revers d'une même médaille

¹Première étape: signature d'un accord-cadre quadripartite. Deuxième étape: négociations inter-allemandes dans le but de donner une suite à l'accord-cadre tout en le complétant. Troisième étape: signature d'un protocole quadripartite au terme duquel les dispositions et arrangements conclus entre les autorités allemandes compétentes entrent en vigueur en même temps que l'accord quadripartite.

²Les pays membres du Pacte de l'OTAN ont insisté sur des progrès préalables dans le domaine des SALT et la conclusion d'un accord sur Berlin avant la tenue d'une Conférence sur la sécurité européenne.

³En ce domaine, nous référons le lecteur à l'indispensable ouvrage de Michael Palmer, *The Prospects for a European Security Conference*. Londres Chatam House/PEP European Series No 18, juin 1971. Cf. également le remarquable ouvrage de Karl E. Birnbaum, *Peace in Europe: East-West Relations 1966-1968 and the Prospects for a European Settlement*. Londres, Oxford Univ. Press, 1970.

⁴Certains auteurs font remonter à 1955 l'idée d'une telle proposition. Cf. Philip Windsor, *Germany and the Management of Détente*. Londres, Chatto & Windus (published for the Institute for Strategic Studies), *Studies in International Security*: 15, 1971, p. 194. Robin Alison Remington, pour sa part, fait état d'une proposition de "conférence pan-européenne" formulée par les Soviétiques dès l'automne 1954. Cf. *The Warsaw Pact: Case Studies in Communist Conflict Resolution*, Cambridge, The M.I.T. Press, 1971, p. 10.

⁵OTAN: *Documentation*, Bruxelles, Service de l'Information (OTAN), 1969, Annexe 14, p. 364. C'est nous qui soulignons.

⁶*Ibid.*, Annexe 15, pp. 365-366. L'occupation de la Tchécoslovaquie allait retarder la réponse des pays membres du Pacte de Varsovie à cet appel. Il fut successivement réitéré par l'Alliance atlantique à Washington, en avril 1969, à Bruxelles en décembre 1969, à Rome en mai 1970, à Bruxelles en décembre 1970, et à Lisbonne en juin 1971, où il fut décidé, sur une initiative, semble-t-il, canadienne, de désigner au moment venu «un ou plusieurs représentants responsables devant le Conseil des conversations exploratoires avec le Gouvernement soviétique et les autres gouvernements intéressés». (Cf. paragraphe 16 du *Communiqué de Lisbonne*, en date du 4 juin 1971). On sait que M. Manlio Brosio fut désigné

par l'Alliance comme «envoyé» chargé de poursuivre des conversations exploratoires avec le Gouvernement soviétique et qu'il a été décidé que ce représentant «ne devra parler qu'au nom des pays qui l'ont nommé, et non en celui de l'Alliance elle-même» (cf. Déclaration du secrétaire général de l'OTAN, du 6 octobre 1971). Au moment d'écrire ces lignes, c'est-à-dire en février 1972, M. Brosio n'a toujours pas été reçu par les Soviétiques.

⁷Réunis à Budapest les 21 et 22 juin 1970, les ministres des Affaires étrangères du Pacte de Varsovie demandaient que fût considéré le problème de la réduction des «forces armées étrangères stationnées sur le territoire des Etats européens», la question, par ailleurs, pouvant être discutée «au sein de l'organisme projeté en vue de l'établissement d'une conférence pan-européenne, ou sous toute autre forme acceptable pour les Etats intéressés». (cf. *Mémoire de Budapest*, paragraphe 7). Les communiqués ultérieurs passèrent sous silence le problème des MBFR, l'accent étant mis sur la convocation d'une conférence sur la sécurité européenne. Ce n'est qu'au printemps 1971 que furent décelés de nouveaux indices d'intérêt soviétique, notamment dans un discours prononcé le 30 mars 1971 par le secrétaire général du Parti communiste, Léonide Brejnev, devant le 24^e Congrès du parti, et lors d'une déclaration de M. Brejnev, à Tbilisi, le 14 mai 1971. En mai, à l'occasion de la visite à Moscou du premier ministre canadien, M. Pierre Elliott Trudeau, et en juin de la même année, les Soviétiques se déclarèrent prêts à considérer le problème et à entamer des négociations. Il est notable de constater que le communiqué de Varsovie, publié le 1^{er} décembre 1971 à l'issue de la réunion des ministres des Affaires étrangères du Pacte de Varsovie, ne fait nullement mention de la question des MBFR. L'Alliance atlantique relancera toutefois le problème quelque dix jours plus tard (c. *Communiqué de Bruxelles*, paragraphes 14 à 18) pour finalement obtenir un début de réponse positive puisque les ministres des Affaires étrangères du Pacte de Varsovie réunis à Prague en janvier 1972 ont recommandé l'ouverture de discussions sur la réduction des forces «étrangères» et «nationales». Cf. *New York Times*, 27 janvier 1972.

⁸On sait aujourd'hui que le premier secrétaire du parti communiste ukrainien, M. Chelest, a fait figure de pivot au sein de l'opposition à la politique soviétique de rapprochement avec la R.F.A.

⁹Y compris les six divisions motorisées françaises dont deux sont stationnées en Allemagne.

¹⁰SIPRI *Yearbook of World Armament and Disarmament, 1969-70*, (Stockholm International Peace Research Institute), Stockholm, Almqvist et Wiksell, 1970, p. 72.

¹¹*Ibid.*, p. 70. Si l'on considère, en revanche, le nombre total d'hommes mobilisables sous les drapeaux, l'avantage irait aux pays membres du Pacte de l'OTAN avec une capacité de mobilisation de 3,5 millions d'hommes contre 2,8 pour les pays du Pacte de Varsovie.

¹²Cité dans *Ibid.*, p. 75. Au total, dans les secteurs Europe du Nord et du Centre, les forces armées en présence seraient de 580.000 hommes du côté occidental contre 960.000 hommes en Europe de l'Est.

¹³Dans les secteurs centre et nord, 12.500 chars des pays socialistes pourraient être opposés aux 5.250 chars des pays de l'OTAN.

¹⁴Dans un rapport d'un tiers selon le général A. J. Goodpaster. Cf. *Nouvelles de l'OTAN*, mars-avril 1971, XIX/3-4, p. 11. Voir également SIPRI, 1969-70, *op. cit.*, p. 78.

¹⁵En ce domaine, la thèse optimiste est défendue par Alain C. Enthoven (cf. son article "What Forces for NATO" paru dans *Foreign Affairs*, vol. 48, no 1, (octobre 1969), pp. 80-97 et particulièrement Alain C. Enthoven et K. Wayne Smith, *How Much is Enough: Shaping the Defense Program, 1961-1969*. New York, Harper & Row, 1971, chapitre 4.

¹⁶SIPRI, 1969-70, *op. cit.*, p. 46 et 71.

¹⁷*Ibid.*, p. 47.

¹⁸Les forces aériennes de l'OTAN tireraient toutefois de nombreux avantages du fait du plus long rayon d'action et de la plus grande charge utile de leurs appareils par rapport à ceux de l'Est. L'entraînement des pilotes serait également plus intensif à l'Ouest qu'à l'Est.

¹⁹Cf. *Communiqué de Bruxelles* de décembre 1970, paragraphe 16. C'est nous qui soulignons.

²⁰*Ibid.*

²¹Voir *Nouvelles de l'OTAN*, juillet-août 1971, XIX/7-8, p. 29.

²²*Ibid.*

²³Quelles forces armées — étrangères ou nationales; quels armements — nucléaires ou classiques doivent être réduits? Voir *Ibid.*

²⁴*Ibid.* Ce qui faisait dire à des observateurs occidentaux que le mandat de M. Brosio consistait à aller goûter le vin soviétique sans le boire.

²⁵Les pays du Pacte de Varsovie se sont d'ailleurs ralliés à cette formule puisque le dernier communiqué de Prague, de janvier 1972, fait état de réduction des troupes «nationales» et «étrangères». Cf. *New York Times* du 27 janvier 1972.

²⁶Déclaration de Rome, paragraphe 3.

²⁷Le problème est devenu plus aigu encore depuis le retrait de la France de l'OTAN.

²⁸Cf. *New York Times*, 27 janvier 1972. Notons que ce principe avait également été accepté lors de la rencontre Brandt-Brejnev en septembre 1971.

²⁹L'Institut international d'études stratégiques de Londres y a travaillé. Le Centre d'études de politique étrangère de Paris a peut-être été le premier à développer des «scénarios» sur la sécurité européenne. La *Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik*, de Bonn, pour sa part, n'a pas tardé à emboîter le pas. Plusieurs experts européens, notamment M. Pierre Hassner et Karl E. Birnbaum se sont également attelés à la tâche. Une étude américaine récente propose une réduction mutuelle des forces en quatre étapes. Cf. Timothy W. Stanly et alia, *Détente Diplomacy: United States and European Security in the 1970's*, Cambridge University Press, Mass., 1970, plus particulièrement le chapitre 4.

³⁰Cf. *U.S. Foreign Policy for the 1970's: A Report to the Congress by Richard Nixon*, February 25, 1971, p. 66.

³¹Plusieurs experts notent toutefois qu'un tel objectif ne saurait être atteint sans un accroissement des budgets militaires et une modernisation des systèmes d'armements destinée à accroître la mobilité et la puissance de feu des forces de l'OTAN.

Confrontés aux USA, l'Europe et le Canada feront-ils alliance?

par Peyton V. Lyon

La réaction du Canada à l'élargissement de la Communauté économique européenne présente un contraste frappant avec la position officielle qu'il avait adoptée de 1961 à 1963 au moment des négociations infructueuses de Bruxelles. Le gouvernement de M. Diefenbaker avait à cette époque tiré des conclusions fort pessimistes sur les conséquences tant économiques que politiques de l'adhésion britannique. On craignait en particulier que les exportations canadiennes n'en souffrent irrémédiablement, que la Grande-Bretagne cesse d'être l'âme dirigeante du Commonwealth et qu'elle abandonne ses liens spéciaux avec le Canada.

Lors de la Conférence économique des pays du Commonwealth tenue à Accra en octobre 1961, les ministres canadiens ont été parmi ceux qui se sont opposés au projet de la Grande-Bretagne. Le haut-commissaire canadien à Londres a même prononcé une série de discours dans lesquels il incitait les Britanniques à rester fidèles à eux-mêmes. Les ministres canadiens ont accusé la Grande-Bretagne de mauvaise foi en des termes à peine voilés, et le discours émotif de M. Diefenbaker à la Conférence des premiers ministres, en septembre 1962, a été particulièrement mal reçu des Britanniques. Les relations anglo-canadiennes n'avaient pas été aussi mauvaises depuis des décennies.

L'Europe, une bonne affaire

Le Canada créa bien peu de difficultés à la Grande-Bretagne au cours des dernières négociations. Encore une fois la position officielle d'Ottawa était que «l'adhésion britannique à la CEE était une affaire qui regardait avant tout la Grande-

Bretagne et la Communauté», mais cette fois, c'était sincère. Le gouvernement prévoyait que «certains exportateurs canadiens, particulièrement dans le secteur de l'agriculture, pourraient éprouver des ennuis.» En plus de profiter de toutes les occasions pour s'assurer que Britanniques et Européens soient pleinement informés «des intérêts qui pouvaient être compromis», le Canada a demandé qu'on tienne compte de ceux-ci au moment des arrangements provisoires. Par ailleurs, les ministres se sont toujours montrés optimistes et confiants qu'une CEE élargie garderait ses fenêtres ouvertes sur l'extérieur et présenterait des avantages pour toute la communauté internationale.

L'attitude d'Ottawa traduit en partie des prévisions moins pessimistes quant aux coûts économiques que l'adhésion britannique occasionnerait pour le Canada. Depuis 1961, les barrières tarifaires ont perdu de leur importance en raison du *Kennedy Round*; les exportations canadiennes vers la CEE augmentent quatre fois plus vite que celles à destination de la Grande-Bretagne, et ce en dépit des tarifs préférentiels accordés par cette dernière aux pays du Commonwealth. De nos jours, le volume des exportations canadiennes à destination de ces deux marchés s'équivaut: 1.2 milliard de dollars à destination de la CEE contre 1.5 milliard à destination de la Grande-Bretagne. En outre, les ventes à la CEE comprennent déjà une part beaucoup plus importante d'articles manufacturés, soit 160 millions de dollars comparativement à 107 millions, et ce sont ces articles, plutôt que les matières premières, que les Canadiens cherchent à exporter: l'idée qu'ils pourraient devenir de simples «coupeurs de bois et porteurs d'eau» leur répugne. Si, comme on l'espère, la Grande-Bretagne peut maintenant prendre le rythme de croissance économique de la CEE, la demande britannique globale pour les produits d'importation devrait augmenter à la longue et contrebalancer la détérioration des conditions d'accès des produits canadiens sur le marché de Londres.



M. Peyton V. Lyon est professeur de science politique à l'École des affaires internationales de l'Université Carleton. Il enseignait précédemment les sciences politiques à l'Université de Western Ontario. M. Lyon est un commentateur bien connu de la politique étrangère canadienne; il fut déjà membre du ministère des Affaires extérieures. L'article ci-contre n'engage que son auteur.

Trudeau et le Commonwealth

Au cours des premières négociations de Bruxelles, Ottawa avait laissé entendre que le Commonwealth pourrait peut-être élaborer divers arrangements susceptibles d'atténuer les difficultés de la Grande-Bretagne si cette dernière devait demeurer à l'écart de la CEE. L'idée n'alla jamais plus loin. Par ailleurs, le chef de l'opposition libérale d'alors, M. Lester B. Pearson, avait chaudement appuyé la demande d'adhésion de la Grande-Bretagne à la CEE et vertement raillé les conservateurs pour leur attitude anti-britannique. Bien que M. Pierre-Elliott Trudeau ait tempéré l'élan internationaliste de son prédécesseur à la tête du parti libéral, il ne s'en montra pas moins fidèle à son parti et sympathique aux aspirations de la Grande-Bretagne en Europe.

Les raisons qui ont motivé cette attitude louable ne sont pas toutes cependant de nature à consoler les partisans du Commonwealth. Quelque erroné qu'ait été le jugement de M. Diefenbaker et quelque déplorable qu'ait été son attitude, on retiendra surtout que lui et ses ministres étaient profondément motivés par leur attachement à la Grande-Bretagne et convaincus que celle-ci n'avait d'autre issue que de choisir entre le Marché commun et le Commonwealth. Le scepticisme initial de M. Trudeau à l'endroit du Commonwealth s'est atténué. Il en est venu à apprécier la facilité avec laquelle on peut communiquer avec les chefs politiques chez qui les traditions parlementaires britanniques sont toujours vivantes. Il effectua la plupart de ses visites officielles dans des pays du Commonwealth, et l'une de ses rares interventions personnelles dans le champ de la diplomatie internationale, mais certes la plus énergique, fut sa tentative d'éviter la dislocation du Commonwealth à la suite de la décision irréversible de M. Heath de fournir des armes à l'Afrique du Sud. L'appui accordé au Commonwealth comme association multiraciale est probablement plus ferme au Canada qu'en tout autre pays, et M. Trudeau partage cette attitude.

Commonwealth et francophonie

La compréhension dont a fait preuve le gouvernement canadien à l'égard de l'entrée de la Grande-Bretagne dans la CEE s'explique néanmoins en partie par l'attachement moins vif qu'il porte à la Couronne et au Commonwealth. La majorité des Canadiens sont portés à considérer la monarchie comme un anachronisme appelé à disparaître. Les ministres-clés laissent entendre qu'ils hésitent à attaquer la question de front uniquement

parce qu'ils ne la considèrent pas assez importante pour justifier le débat déchirant qu'elle provoquerait. Enfin, sans nourrir d'animosité à l'endroit du Commonwealth, les Canadiens d'expression française sont résolus à ce qu'un appui comparable soit accordé à la francophonie et à ses institutions, comme l'Agence de Coopération culturelle et technique. Pour l'instant, Ottawa accorde à bon droit plus d'attention à l'association des nations francophones qu'au Commonwealth britannique. La raison en est que la mise sur pied de cet organisme est relativement récente et que le Québec pourrait, sous une autre administration, chercher une fois de plus à évincer le Canada de la communauté francophone. Au bout du compte, la structuration de la francophonie a permis aux Canadiens d'expression française d'accepter plus facilement le rôle actif du Canada au sein de la communauté anglophone.

Il est juste de dire que le déclin du Commonwealth suscite à Ottawa plus de regret que d'inquiétude. C'est ainsi qu'au début de l'année, le secrétaire d'Etat aux Affaires extérieures, M. Mitchell Sharp, pouvait avancer, sans faire naître de controverse, que le Commonwealth avait «décliné au point qu'il n'était plus le creuset politique qu'il avait été mais qu'il demeurerait une institution utile, particulièrement pour les plus petits de ses membres». Presque un an plus tôt, la responsabilité des affaires de la Grande-Bretagne au sein du ministère de M. Sharp est passée de la direction du Commonwealth à celle de l'Europe du Nord-Ouest. Un haut fonctionnaire confiait alors à titre privé: «Nous traitons maintenant la Grande-Bretagne comme un pays et non plus comme un concept». Il ne faut pas entendre par là que la Grande-Bretagne soit traitée moins sérieusement. En fait, ce serait plutôt le contraire.

Des rapports plus distants

Il n'est pas de lien nécessaire entre l'adhésion de la Grande-Bretagne au Marché commun et un affaiblissement plus marqué du Commonwealth ou du rôle capital qu'elle y joue. Bien que l'importance militaire et économique du Commonwealth ait en grande partie disparu, ses aspects consultatif et culturel peuvent être préservés, si volonté il y a. Une telle volonté est actuellement plus manifeste à Ottawa qu'à Londres. Par delà l'Atlantique, il nous semble souvent que M. Heath et nombre de ses compatriotes considèrent de plus en plus le Commonwealth comme un fardeau et une source d'ennuis. La tentation est évidemment grande pour les Britan-

Le déclin du Commonwealth suscite à Ottawa plus de regret que d'inquiétude

niques de laisser l'ouverture sur l'Europe accaparer toute leur énergie et leur attention.

Si reconnaissant que devrait être M. Heath pour la compréhension dont a fait preuve le Canada au cours des récentes négociations de Bruxelles, certaines attitudes canadiennes ne le remplissent guère d'aise. L'opposition du Canada à la vente d'armes à l'Afrique du Sud, le redéploiement unilatéral de ses forces en Europe et l'interprétation plutôt favorable que le Canada donne des intentions actuelles des Soviétiques en sont autant d'exemples. Toutefois, si les positions d'Ottawa et de Londres sont de plus en plus divergentes, il faut moins en chercher l'explication dans un différend en particulier que dans les diverses difficultés qu'ils affrontent.

Certaines attitudes canadiennes ne réjouissent guère M. Heath

Un face à face inquiétant

Le Canada pourrait bien être le premier des deux pays à regretter cet état de chose et à prendre des mesures énergiques pour y remédier dans le cadre d'une campagne de survie nationale. Tandis que Londres s'efforce d'intégrer son économie à celle de l'Europe continentale, Ottawa réagit tardivement à l'inquiétude qui règne chez lui quant aux conséquences de l'intégration économique de l'Amérique du Nord. Les Canadiens pourraient bien trouver un certain réconfort de ce que l'expérience européenne d'intégration économique, qui devait déboucher sur l'unité politique, semble jusqu'ici se solder par un échec. Au lieu de cela, ils semblent plutôt souscrire à la règle marxiste selon laquelle «tant va l'économie, tant va la politique», même lorsqu'ils rejettent consciemment l'union politique.

L'expérience prouve que des nations peuvent survivre même si elles sont étroitement intégrées à de plus grandes entités. Le haut degré d'intégration économique qui existe entre l'Irlande et la Grande-Bretagne, par exemple, ou l'affinité culturelle entre l'Autriche et l'Allemagne n'ont pas conduit ces pays à l'assimilation non plus qu'à l'homogénéisation totale. Malgré tout, les Canadiens craignent qu'à moins de réduire la mainmise américaine sur l'industrie canadienne et de diversifier leurs marchés, le Canada sera inexorablement absorbé par les Etats-Unis.

La théorie du contreponds

Cette appréhension donne maintenant lieu à l'application de mesures visant à contrôler l'entrée des capitaux étrangers. De façon plus positive elle a ravivé au Canada la théorie du «contreponds». De tout temps, les responsables politiques fédéraux ont tâché que les relations du Canada avec la Grande-Bretagne fassent

contreponds à celles que nous avons avec les Etats-Unis. La métaphore du contreponds est cependant trompeuse dans la mesure où elle évoque un équilibre des puissances. Elle n'a à peu près aucune implication militaire dans le contexte canadien et elle n'a jamais eu pour objet de susciter des tensions entre Londres et Washington. Au contraire, Ottawa a toujours estimé qu'un conflit entre ces deux puissances présenterait de sérieux dangers. La métaphore du contreponds porte également à faux lorsqu'elle sous-entend que les relations canado-américaines puissent se comparer en importance avec les relations que le Canada peut entretenir avec quelque autre pays. A cet égard, l'expression «influence compensatoire» est moins vulnérable, mais certains hauts fonctionnaires lui préfèrent le terme plus terne de «diversification».

Quelle que soit l'expression retenue, cette attitude prend des dimensions tant matérielles que psychologiques. La plus évidente et également la plus importante découle de ce qu'une nation peut mieux résister aux pressions et à l'attraction d'un puissant voisin si elle dispose d'autres débouchés pour ses produits et d'autres sources de capitaux et de connaissances techniques. Les mesures économiques agressives prises à Washington le 15 août 1971 ont accentué l'inquiétude suscitée par des relations canado-américaines déjà trop étroites. Bien que le Canada soit sorti relativement indemne de la crise, il a étalé sa vulnérabilité aux yeux de tous. Des négociations serrées avec Washington ont été entamées par la suite sur un grand nombre de questions litigieuses. Les indications selon lesquelles le monde serait sur le point d'entrer dans une ère où l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT) serait aboli et où le jeu serait mené par des blocs économiques dont le Canada serait exclu n'ont pas amélioré la position d'Ottawa. Nombre de Canadiens sont maintenant persuadés que les investissements américains coûtent trop cher et qu'ils nuisent à l'édification de l'infrastructure scientifique et industrielle dont le Canada a besoin pour diriger sa propre destinée. S'il est valable, l'avertissement que servait M. Servan-Schreiber à l'Europe s'applique *a fortiori* au Canada.

Diversification et survie

Malgré la présence au Canada d'un groupe francophone important, les différences culturelles entre le Canada et les Etats-Unis s'atténuent. Cette tendance remet en cause le prix et, à toute fin pratique, la plausibilité d'une nation distincte; la diversification de ses échanges culturels et

techniques constituent maintenant pour le Canada le moyen par excellence de neutraliser cette tendance.

Tout dépend des attentes entretenues par les Canadiens. Si ceux-ci se convainquent qu'ils perdent graduellement leur identité et le contrôle de leur destinée, ils peuvent tout aussi bien adopter des mesures radicales pour contrer cette évolution que prendre une attitude défaitiste et cesser de résister à l'intégration continentale.

L'intégration de l'Amérique du Nord, — tant économique que culturelle —, est probablement trop avancée pour qu'il soit possible de la renverser sans trop de frais ou de la contrebalancer tout à fait par des relations avec des pays tiers. Néanmoins, s'il est possible de ralentir cette tendance de manière à sensibiliser les Canadiens à ce problème, il sera sans doute possible de raviver la confiance nécessaire à la survie du pays. Le Canada peut donc accorder priorité à l'intensification de ses relations avec des pays tiers sans tomber dans l'anti-américanisme pour autant.

Les relations culturelles entre le Canada et la Grande-Bretagne ont toujours été très étroites, nourries qu'elles furent par des échanges de visites et par l'arrivée de nouveaux immigrants. Elles n'en sont pas moins nettement insuffisantes pour exercer l'influence compensatoire souhaitée. Le commerce entre les deux pays a relativement perdu de son importance et les liens traditionnels s'affaiblissent.

Par contre, depuis le début des années soixante plus particulièrement, les Canadiens prennent conscience de l'importance des relations Paris-Ottawa pour le maintien de l'harmonie au Canada et reconnaissent volontiers à la France un rôle compensatoire important. Il n'a pas été facile toutefois d'étoffer ces relations. La coopération avec Paris s'était avérée difficile bien avant que Charles de Gaulle ne vienne brouiller les eaux canadiennes en 1967. La France avait déçu en tant que débouché commercial et source de capitaux et d'immigrants. Depuis le départ du général toutefois, les relations franco-canadiennes se sont améliorées et les vues des deux pays se sont sensiblement rapprochées sur les questions internationales.

L'Europe de l'Ouest dans son ensemble est incontestablement mieux placée pour jouer ce rôle compensatoire. La Communauté élargie représentera de loin le plus grand marché d'importations du monde, et les Canadiens sont déjà unis par des liens ethno-culturels avec tous ses pays membres.

L'OTAN: un contrepoids

L'un des premiers arguments invoqués en faveur de la participation du Canada à l'OTAN était qu'elle permettait à ce pays d'assurer sa sécurité, tout en atténuant sa dépendance à l'endroit des Etats-Unis. Qu'une alliance soit d'autant plus sûre qu'elle lie plus de larrons, l'attitude du général de Gaulle à l'égard du Canada ne le prouve guère. Pourtant, la plupart des hommes politiques canadiens continuent de croire que les alliés de l'Europe de l'Ouest constituent le seul contrepoids valable à l'étroite liaison canado-américaine. Ils estiment en outre que le Canada ne saurait maintenir d'étroites relations avec ses alliés européens sans une présence active au sein de l'OTAN. Ceci n'empêche pas une minorité croissante de remettre en question la nécessité de garder des troupes en Europe, et de douter que les gouvernements d'Europe occidentale n'accordent jamais des faveurs économiques au Canada par suite de sa participation à l'OTAN. D'autres vont même jusqu'à affirmer que l'OTAN, loin d'être un moyen de faire contrepoids à l'influence américaine, est elle-même à ce point dominée par les Etats-Unis que, pour recouvrer son indépendance, le Canada doit rompre complètement avec elle.

Le premier ministre Trudeau semblait à l'origine partager certaines de ces idées sans aller toutefois jusqu'à l'obsession du péril américain. En 1969, il s'est plaint de ce que l'OTAN avait dicté toute la politique étrangère canadienne et a demandé que plus d'attention soit accordée aux problèmes intérieurs et moins à la sécurité européenne; de façon générale, il semblait plutôt se désintéresser de l'Europe occidentale. Son initiative fort à-propos de chercher à établir des relations diplomatiques avec Pékin, l'habile publicité dont ont été entourées les visites de ses ministres en Amérique latine et ses propres voyages en Nouvelle-Zélande, en Australie, au Japon, en Malaisie, en Inde, au Pakistan et en Union soviétique soulignent bien qu'il est convaincu que le Canada devrait s'efforcer d'établir des relations avec des pays éloignés de la région de l'Atlantique Nord.

Le Japon, l'URSS?

C'est également là le message du premier fascicule de l'ouvrage *Politique étrangère au service des Canadiens* (1970). Ce document, qui demeure l'exposé le plus fouillé sur la politique du gouvernement canadien dit à la page 39:

La prédominance passée des liens transatlantiques avec la Grande-Bretagne, la France et l'Europe occidentale en général, et les nouveaux liens avec le Marché commun, s'inscriront dans

L'Europe peut-elle faire contrepoids à l'influence américaine

une réorientation politique mieux équilibrée qui prévoit l'expansion de l'activité du Canada dans le bassin du Pacifique et en Amérique latine.

L'expérience a convaincu le gouvernement Trudeau encore davantage de la nécessité d'établir des relations qui se fassent contrepoids. En même temps, il est devenu moins confiant que celles-ci puissent être établies, tel que souhaité, par-delà la communauté atlantique. Bien que les rapports du Canada avec les pays en voie de développement prennent de plus en plus d'importance, ils se font encore trop à sens unique pour compenser de façon appréciable les engagements considérables que le Canada a contractés avec la superpuissance voisine. Le commerce avec le Japon est en rapide expansion, il est vrai, mais l'intérêt de Tokyo pour le Canada se limite à peu près à ses besoins en matières premières. Les relations canado-japonaises ne comportent pas encore les liens personnels, historiques et culturels qui rattachent le Canada à l'Europe.

Jusqu'à 1971, M. Trudeau ne s'était guère attardé, du moins si on se fie à ses propos, à l'importance des contrepoids en relations internationales. Assez ironiquement, il a comblé cette lacune pendant son séjour à Moscou. Tout en soulignant que le Canada demeurerait étroitement lié aux Etats-Unis, il s'est dit favorable à l'intensification des relations avec l'Union soviétique afin de contrebalancer le danger que représentait «la prépondérance des Etats-Unis... pour notre identité culturelle, économique, et peut-être même pour notre sécurité».

Les Canadiens ont approuvé, dans l'ensemble, les accords conclus avec le Kremlin. Un grand nombre d'entre eux se sont toutefois farouchement objectés à l'idée de se servir de l'Union soviétique comme contrepoids aux Etats-Unis. Depuis, M. Trudeau s'est senti obligé de nier à plusieurs reprises que son gouvernement soit anti-américain ou qu'il soit convaincu que les relations trans-polaires puissent un jour être aussi intimes ou aussi vitales que celles qui lient Canadiens et Américains.

Le retour au bercail européen

C'est ainsi qu'après avoir vainement cherché sous tous les horizons des contrepoids valables qui ne soient pas atlantiques, les dirigeants canadiens se sont tournés de nouveau vers l'Europe-patrie. M. Trudeau ne l'a pas encore reconnu ouvertement et il n'y a accompli aucune visite officielle qui soit comparable à celles qu'il a effectuées sur d'autres continents et en URSS. Ses ministres, toutefois, font la cour aux gouvernements de l'Europe de l'Ouest et essaient de réparer l'inexcusable négligence du Canada à l'endroit de la Com-

munauté européenne. MM. Pépin et Sharp ont été en 1970 les premiers ministres canadiens à se rendre au siège de la Commission européenne. L'année suivante, le gouverneur général s'est rendu en visite officielle en Belgique, aux Pays-Bas et au Luxembourg. Le Canada cherche maintenant à conclure avec la Communauté un accord qui fournira inévitablement de meilleures bases de consultations. Les autorités canadiennes sont de plus en plus portées à négliger le premier fascicule de *Politique étrangère au service des Canadiens*, auquel les ministres ont contribué le plus, et à s'inspirer davantage du fascicule, plus réaliste, intitulé *Europe*. Dans ce fascicule, on reconnaît que:

C'est la seule région, à part l'Amérique du Nord, où convergent toutes les grandes orientations de la politique canadienne. (p. 33) . . . Le maintien à un degré acceptable de notre indépendance économique et politique, face à la puissance et à l'influence américaines, est un problème que l'Europe partage avec nous. (p. 15) . . . Il n'est pas moins certain que plus les pays européens sauront conjuguer leurs efforts, plus le Canada aura de chances de trouver chez eux des formes utiles de coopération. Il serait évidemment illusoire de penser que l'on peut changer radicalement l'orientation actuelle, même s'il était admis qu'il faille le tenter, mais il reste utile de chercher à obtenir un certain équilibre en ce domaine (p. 29).

Le Canada s'emploie aujourd'hui à identifier les activités qui lui permettront d'accroître sa collaboration avec les Européens et négocie présentement de nouveaux accords.

On demandait souvent en 1968, au cours du débat sur la participation canadienne à l'OTAN, si nous devions vraiment continuer à aider des riches Européens? La question qui retient l'attention aujourd'hui est: «Comment pouvons-nous persuader les Européens qu'il y va de leur intérêt de multiplier leurs relations avec le Canada?» On se demande s'il est trop tard pour convaincre les Européens de ce que le réputé journaliste français, Claude Julien, écrivait en 1965:

En retour, le Canada est, hors d'Europe, la seule puissance occidentale capable de maintenir dans son délicat équilibre le fléau qui oscille d'une rive à l'autre de l'Atlantique. Que le poids du Canada se porte sur le plateau américain, et cet équilibre sera définitivement rompu. Qu'il se porte au contraire sur le plateau européen, et une chance, — peut-être la dernière —, de le maintenir sera donnée à l'Europe.

La CEE: la solution

Le Canada doit-il continuer de jouer un rôle actif dans la défense de la sécurité européenne s'il veut nouer les liens souhaités avec les Européens de l'Ouest? Il est probable que oui. Les ministres européens des Affaires étrangères, des Finances et de la Défense ne sont pas indifférents à l'apport militaire canadien en matière

Faute de trouver des partenaires «non-atlantiques» le Canada se tourne de nouveau vers l'Europe-patrie

de défense commune et sont en mesure de prendre les intérêts canadiens en considération. Si le Canada n'avait pas de troupes en Europe, il ne serait peut-être pas nécessaire maintenant d'y envoyer un contingent. Par contre, le rapatriement des troupes canadiennes stationnées en Europe n'a guère aidé le Canada dans sa tâche de convaincre les gouvernements de l'Europe de l'Ouest qu'il souhaite établir des liens plus étroits avec eux. Il est sans doute significatif que Bonn, qui est de toutes les capitales européennes celle qui s'intéresse le plus à la sécurité, soit également la plus attentive aux demandes canadiennes.

En quoi le Grande-Bretagne peut-elle aider le Canada, une fois celle-là intégrée à la Communauté européenne? Les appels aux sentiments ou à la tradition ne font qu'un temps, et la Grande-Bretagne devra s'efforcer d'obtenir pour elle-même les concessions dont son économie a besoin. Elle voudra éviter de donner l'impression d'être un cheval de Troie dans la Communauté.

Par ailleurs, le Canada peut au moins s'attendre à tous les égards dus à un pays industrialisé dont le PNB atteint presque cent milliards de dollars. Pour sa part, la Grande-Bretagne sera parmi les membres de la CEE celui qui aura le plus d'intérêt à négocier avec le Canada des réductions tarifaires étant donné l'ampleur de son commerce avec nous.

L'établissement de liens solides avec des pays tiers qui ne nuisent pas aux rapports privilégiés qui existent entre le Canada et les Etats-Unis devrait être moins difficile en Europe de l'Ouest que partout ailleurs. Cette tâche sera probablement facilitée par l'élargissement de la Communauté européenne. Des efforts plus intensifs en vue de resserrer les liens avec la Grande-Bretagne sont tout indiqués; non que la Grande-Bretagne soit, aux yeux des Canadiens, un pays qui jouit d'un statut spécial mais parce que la Grande-Bretagne doit bientôt devenir un des trois membres les plus importants de la Communauté européenne, laquelle représente, pour le Canada, le meilleur contrepois possible.

Le mur de Berlin s'entrouvre sur une détente Est-Ouest

La signature des accords inter-allemands sur Berlin en décembre a marqué la fin des négociations de Berlin. Il ne reste plus aux quatre puissances qu'à signer le Protocole final, qui a déjà fait l'objet de négociations, pour que les accords conclus entre les deux Allemagnes de même que l'Accord des quatre puissances conclu en septembre dernier entrent en vigueur. Il y a tout lieu d'espérer que cette étape sera franchie au cours des prochains mois bien que l'URSS ait posé comme condition à la signature du Protocole final la ratification par la République fédérale d'Allemagne (RFA) de ses traités de non-agression avec l'URSS et la Pologne. Toutefois, pour être vraiment opérant, l'Accord de Berlin doit s'accompagner de la négociation d'un *modus vivendi* entre la RFA et la République démocratique allemande (RDA). La conclusion de l'accord et d'un *modus vivendi* favoriserait la détente dans les relations Est-Ouest.

Ces 25 dernières années témoignent que les questions de Berlin et celle de l'Allemagne dans son ensemble sont étroitement liées entre elles et importantes pour les relations Est-Ouest. Le blocus de Berlin en 1948 fut la conséquence directe

de la division progressive de l'Allemagne. Cette tentative de chasser les alliés occidentaux de Berlin-Ouest fut la première grande épreuve de force de la guerre froide. Elle a beaucoup contribué à la mise sur pied de l'OTAN et à l'intégration respective des deux Allemagnes au sein des deux grands blocs.

Un os dans le gosier

L'échec du blocus a ouvert dans le rideau de fer une brèche qui embarrassait l'Union soviétique aux plans stratégique, politique et idéologique. Berlin est demeurée au cours des 13 années suivantes une importante source de tension continue entre les deux Allemagnes de même qu'entre le bloc communiste et l'OTAN. D'une part, Berlin-Ouest servait de canal de diffusion aux publications et aux émissions radiophoniques occidentales et d'autre part, de refuge pour les Allemands de l'Est. De 1949 à 1958, 2,188,000 des 17,500,000 habitants de l'Allemagne de l'Est se sont réfugiés à Berlin-Ouest. La ville était, selon l'expression de Khrouchtchev, un os dans le gosier de l'Union soviétique. Les efforts que le maître du Kremlin a tentés pour retirer cet os ont provoqué la deuxième crise de Berlin. Pas

moins de trois tentatives importantes ont été faites entre 1958 et 1962 pour chasser les puissances occidentales de Berlin. La confrontation américano-soviétique d'octobre 1962 au sujet de Cuba força l'URSS à réviser sa politique. La nécessité de chasser de Berlin les puissances occidentales se faisait moins sentir en raison de l'érection, le 13 août 1961, du mur de Berlin: le flot des réfugiés était arrêté.

Bien que l'URSS ait abandonné tout effort concerté en vue d'expulser les puissances de l'Ouest, elle ne renonçait pas pour autant à la revendication qui avait provoqué la crise, à savoir qu'on mette fin aux droits d'occupation des puissances occidentales et qu'on fasse de Berlin-Ouest une entité politique spéciale sans liens politiques, économiques et financiers particuliers avec l'Allemagne de l'Ouest. Tant l'URSS que l'Allemagne de l'Est ont continué à faire valoir cette revendication par la suite. Les Berlinoises de l'Ouest se sont vu interdire de visiter la République démocratique allemande (RDA); restreintes au début, leurs visites à Berlin-Est furent ensuite interdites sauf dans les cas d'urgence. L'URSS et la RDA créaient des difficultés sur les routes d'accès lorsque des événements politiques qui ne leur plaisaient pas survenaient à Berlin-Ouest. En fait, par leur refus de reconnaître à la RFA le droit de représenter les Berlinoises de l'Ouest à l'étranger, les autres pays communistes refusaient à ceux-ci l'avantage de la protection consulaire en Europe de l'Est et y rendaient difficile la vente des produits fabriqués à Berlin-Ouest. Tous ces facteurs contribuèrent à faire de Berlin une source de tension continue dans les relations Est-Ouest, bien qu'à un degré moindre que précédemment.

La détente s'amorce

Ce n'est que dans la seconde moitié des années soixante, au moment où l'Est et l'Ouest ont entrepris d'étudier les possibilités de réduire les tensions interblocs que Berlin a repris sa place coutumière au cœur des négociations Est-Ouest. Pendant ce temps, en RFA, l'existence de la RDA et de la frontière germano-polonaise établie après la guerre était graduellement accréditée. Bonn espérait, de cette façon, établir des relations plus étroites avec l'ensemble de l'Europe de l'Est et ainsi combler le fossé qui séparait encore les deux Etats allemands. La RFA et les trois puissances occidentales se sont toutefois

vite aperçues qu'une reconnaissance internationale générale de la souveraineté allemande pourrait miner les droits des quatre puissances occupantes sur les routes d'accès à Berlin sur lesquelles la RDA revendiquait également la souveraineté. En outre, on est convenu qu'il ne pourrait y avoir de véritable détente Est-Ouest à moins de mettre fin au harcèlement de Berlin-Ouest et de faire reconnaître les liens qui la rattachent à la RFA. En demandant à l'Union soviétique d'accepter cette initiative comme la contrepartie du *statu quo* territorial accepté par la RFA en Europe de l'Est, on espérait pouvoir juger des intentions véritables de l'URSS en matière de détente.

Cette dernière a commencé à cette époque à montrer un réel intérêt pour la détente. Les relations avec la Chine s'étaient détériorées. Les Soviétiques consacraient aux armements de lourdes sommes et l'économie et la technologie soviétiques se laissaient de plus en plus distancer par celles de l'Ouest. L'URSS semblait espérer qu'une détente consoliderait la position du Pacte de Varsovie en Europe de l'Est, permettrait une plus grande coopération économique et technique avec l'Ouest et encouragerait peut-être le retrait des troupes américaines de l'Europe de l'Ouest. En mars 1969, à Budapest, les puissances du Pacte de Varsovie réunies en conférence ont ressuscité une vieille proposition pour la tenue d'une conférence sur la sécurité et la coopération en Europe (CSCE). Un mois plus tard, lors d'une réunion à Washington, les ministres des Affaires étrangères de l'OTAN répondaient que l'élimination des sources de tension, particulièrement à Berlin, devrait précéder une telle conférence. Le 26 mars 1970, après maints échanges de vues sur le sujet, les ambassadeurs des quatre grandes puissances ont tenu leur première réunion afin d'étudier la question de Berlin. Vers la même date, on entama des négociations sur d'autres aspects de la question allemande: le 19 mars, le chancelier de l'Allemagne de l'Ouest, M. Willy Brandt, avait en effet rencontré le premier ministre de l'Allemagne de l'Est, M. Willi Stoph; par ailleurs, quelques mois auparavant, en décembre 1969, des représentants de la RFA et de l'URSS avaient amorcé des discussions sur un traité de non-agression.

L'objet des négociations

Au début des pourparlers de Berlin, peu nombreux étaient les observateurs qui osaient montrer plus qu'un optimisme prudent sur l'issue des entretiens. Les positions des deux parties étaient trop différentes. Les alliés de l'Ouest cherchaient à

*Les deux
Allemandes se
livrent une guerre
de nerfs au sujet de
Berlin-Ouest*

*Le présent article a été rédigé par
un membre du Bureau des affaires
d'Europe du ministère des Affaires
extérieures.*

obtenir: a) le libre-accès à Berlin-Ouest pour tous les civils, garanti par les quatre puissances d'occupation; b) le rétablissement, sous la même garantie, de la circulation et des communications à l'intérieur de Berlin; et c) la reconnaissance par l'URSS des liens financiers, économiques et politiques entre Berlin-Ouest et la RFA, y compris le droit de la RFA de représenter Berlin-Ouest à l'étranger. En retour, les alliés consentaient, après consultation avec les autorités de la RFA, à mettre fin à certaines manifestations politiques ouest-allemandes à Berlin-Ouest. Les alliés occidentaux fondaient leurs demandes sur le statut quadripartite de Berlin établi par les accords conclus pendant et après la guerre.

Pour leur part, les Russes se disaient prêts à reconnaître: a) que le statut quadripartite ne s'appliquait qu'à Berlin-Ouest et non à l'ensemble de la ville; b) que Berlin-Ouest constituait une entité politique distincte qui ne faisait pas partie de la RFA, et que les activités politiques ouest-allemandes à Berlin-Ouest constituaient une violation du statut de la ville; et c) que les routes d'accès à Berlin tombaient sous l'autorité souveraine de la RDA. L'opposition de la RDA aux demandes de l'Ouest diminuaient d'autant les chances de succès des entretiens; en effet, ces demandes allaient à l'encontre des revendications de la RDA sur les routes d'accès; elles contestaient les prétentions est-allemandes selon lesquelles Berlin-Ouest est située à l'intérieur de la RDA; elles risquaient de priver cette dernière du moyen de pression dont elle dispose par rapport à la RFA et à Berlin-Ouest: la possibilité de harceler les routes d'accès. En outre, la RDA semblait craindre qu'une détente entre l'Est et l'Ouest ne menace la stabilité intérieure dont elle jouissait depuis l'érection du mur. C'est pourquoi la RDA mit fin aux négociations inter-allemandes en mai 1970, au moment où la RFA proposait l'établissement de relations spéciales et d'une coopération plus étroite entre les deux États allemands, suivis de l'admission des deux États aux Nations Unies et de la reconnaissance internationale de la RDA. La RDA appelait de ses vœux la reconnaissance internationale, mais sans relations spéciales ni coopération étendue avec la RFA.

Le compromis

La signature du Traité de non-agression germano-soviétique, le 17 août 1970, était un signe non équivoque que l'URSS était prête à en arriver à un compromis avec l'Ouest. Le Traité et ses documents connexes réglaient à toute fin pratique le différend qui subsistait encore entre l'Alle-

magne de l'Ouest et l'URSS en Europe de l'Est. La RFA faisait des concessions importantes. Elle acceptait de reconnaître la frontière Oder-Neisse, la frontière tchèque et la RDA comme État souverain et sur un pied d'égalité avec elle. Elle consentait également à conclure des traités semblables avec la Pologne, la Tchécoslovaquie et la RDA. L'URSS, en retour, faisait certaines concessions importantes. Elle renonçait à son droit d'intervenir dans les affaires internes de la RFA, droit que les articles 53 et 137 de la Charte des Nations Unies lui avait dévolus à titre de vainqueur de la Seconde Guerre mondiale. Elle n'insistait pas pour que la RFA reconnaisse la RDA comme pays étranger, ce qui aurait eu pour résultat de rejeter les relations spéciales auxquelles la RFA tenait, et elle n'excluait pas la possibilité d'une réunification.

Le Traité de non-agression est venu donner aux trois puissances de l'Ouest un autre moyen de pression aux négociations de Berlin, puisque la RFA a indiqué qu'elle ne soumettrait pas le Traité à la ratification avant que les négociations de Berlin n'aient abouti.

En dépit des espoirs qu'avait fait naître le Traité de non-agression, les huit mois suivants ne virent que de lents progrès. Bien que cette lenteur soit attribuable, en partie, à la grande complexité de la question, il semble qu'elle soit largement imputable à l'obstruction systématique de la RDA. Au cours de cette période, la RDA a tenté de convaincre la RFA de négocier un accord de transit qui donnait à la RDA juridiction sur les routes d'accès au détriment des droits des quatre puissances. Quoique disposée à négocier un accord sur la circulation entre les deux États, la RFA se refusait toutefois à inclure dans les discussions les routes d'accès à Berlin. C'est seulement à la suite du remplacement de Walter Ulbricht par Eric Honecker à la tête de l'Allemagne de l'Est au début de mai que les négociations marquèrent des progrès rapides et sensibles.

Les objectifs alliés sont atteints

Les négociations se sont terminées le 3 septembre par la signature de l'Accord quadripartite. Cet accord constitue, à plusieurs égards, un tour de force diplomatique. Il concède à Berlin plusieurs avantages d'ordre pratique tout en demeurant neutre à l'égard des positions juridiques généralement contradictoires de l'Est et de l'Ouest sur le statut de la ville. Ces avantages correspondent en grande partie aux objectifs énoncés par les alliés au début des négociations. Ces objectifs n'auraient probablement pas été atteints,

Le traité de non-agression germano-soviétique ouvrait la voie à des négociations fructueuses sur Berlin

étant donné la vive opposition de l'Allemagne de l'Est, si les Alliés n'avaient pas subordonné certaines concessions dans les secteurs qui intéressaient particulièrement l'URSS à la conclusion satisfaisante de l'Accord de Berlin. C'est ainsi que la RFA avait différé la ratification des traités de non-agression conclus avec l'URSS et la Pologne, et que les pays de l'OTAN avaient refusé d'entreprendre les préparatifs multilatéraux de la Conférence sur la sécurité en Europe.

Cet accord réaffirme que la responsabilité de l'accès des civils à Berlin relève en dernier ressort de l'URSS et stipule que cet accès sera libre. Il permet aux Berlinoises de l'Ouest de se rendre à Berlin-Est et en RDA aux mêmes conditions que toute autre personne. Il confirme la plupart des liens financiers, économiques et politiques qui existent entre Berlin-Ouest et la RFA, y compris le droit de la RFA de faire valoir les intérêts de Berlin-Ouest à l'étranger.

En contrepartie l'Accord permet aux Soviétiques d'ouvrir un consulat et certains bureaux commerciaux à Berlin-Ouest et interdit à la RFA de poser certains actes officiels ou constitutionnels qui pourraient laisser croire à l'existence d'une juridiction étatique directe ouest-allemande sur Berlin-Ouest.

L'Accord prévoyait que l'application des articles relatifs à l'accès à Berlin et aux communications serait réglée d'un commun accord par les autorités allemandes compétentes, après quoi les quatre puissances signeraient un protocole final par lequel tous les accords entreraient en vigueur. Les négociations entre les deux Allemagnes ont débuté immédiatement après la signature de l'accord quadripartite. L'opposition de la RDA à l'Accord de Berlin s'y est manifestée une fois de plus. La RDA a rejeté la version allemande de l'accord à la rédaction de laquelle elle avait participé et elle a, pendant plusieurs semaines, essayé de forcer la RFA à accepter des modifications substantielles qui auraient transformé le contenu de l'accord.

Les pourparlers ont continué d'avancer à un rythme lent et irrégulier même après que la RDA eut abandonné cette tentative. De passage à Berlin-Est à la fin d'octobre, le premier secrétaire Leonide Brejnev a publiquement souligné la nécessité de clôturer les pourparlers rapidement. Ce n'est qu'à partir de ce moment que les pourparlers se sont déroulés sans entrave. L'accord entre la RFA et la RDA sur l'accès à Berlin-Ouest a été conclu le 17 décembre; celui entre Berlin-Ouest et la RDA sur les communications entre Berlin-Ouest et le territoire environnant,

qui prévoyait également certaines modifications du tracé de la frontière, a été signé le 20 décembre.

Protocole final

La signature des accords inter-allemands a marqué la fin des négociations sur Berlin. Il ne reste plus aux quatre puissances qu'à signer le Protocole final pour que prenne effet l'ensemble de l'accord. Bien que les puissances occidentales se disaient prêtes à signer à n'importe quel moment, l'URSS a indiqué qu'elle ne signerait pas avant la ratification par la RFA de ses traités de non-agression avec l'URSS et la Pologne. La RFA a soumis ces traités au Bundestag après la conclusion des négociations. Il est probable que le Parlement les sanctionnera à la fin du printemps.

Bien que les négociations sur Berlin soient à juste titre considérées comme une réussite, il est encore trop tôt pour dire dans quelle mesure l'accord auquel elles ont abouti, en présumant qu'il entrera en vigueur, parviendra à réaliser l'objectif des négociations, à savoir, la réduction des tensions à l'intérieur de Berlin et dans la zone périphérique. Le texte même de l'accord ne se prête qu'à une faible marge d'interprétation. Il contient inévitablement des ambiguïtés et des passages obscurs. Rien finalement, ne peut empêcher les tensions à l'intérieur de Berlin et dans la zone périphérique si ce n'est la volonté politique des parties en cause de les éviter. En raison du rapport étroit qui existe entre le problème de Berlin et les relations entre les deux Allemagnes, et l'importance primordiale de ces deux questions pour les relations entre l'Est et l'Ouest, le succès de l'Accord de Berlin dépendra dans une large mesure du règlement des différends entre la RFA et la RDA et de la réduction des tensions entre l'Est et l'Ouest dans d'autres secteurs.

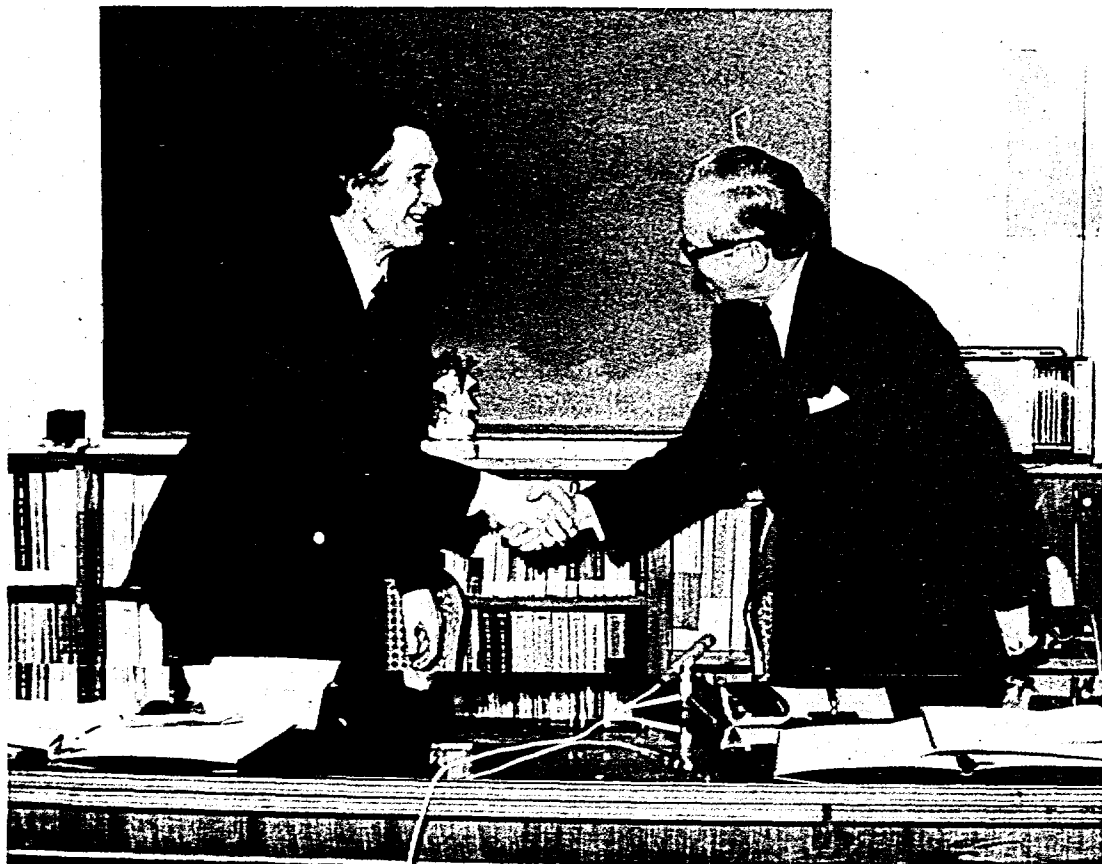
La RFA entend maintenant négocier avec la RDA un *modus vivendi* qui puisse servir de base au règlement d'un bon nombre de leurs différends et à l'établissement de relations plus étroites. Ces négociations seront certainement difficiles, toutefois, étant donné les objectifs divergents des deux parties. D'une part, la RFA désire différer la reconnaissance internationale de la souveraineté est-allemande jusqu'à la conclusion du *modus vivendi*. La RDA d'autre part, n'est pas disposée à discuter de questions de fond avec la RFA. Elle préfère obtenir immédiatement la reconnaissance internationale à la fois pour renforcer son unité interne et pour consolider sa propre position avant de faire face à tout nouvel équilibre politique que pourrait amener la réalisation de la détente en Europe centrale.

La RDA se fait tirer l'oreille

En fait, négocier les questions importantes avec la RFA devrait être d'un grand intérêt pour la RDA en raison de la possibilité d'obtenir ainsi la reconnaissance internationale. En s'abstenant de reconnaître l'Allemagne de l'Est, la grande majorité des pays contribuent donc dans

une large mesure au rapprochement des deux Etats allemands. Si les deux Allemagnes peuvent s'entendre sur un *modus vivendi* qui vienne compléter l'Accord de Berlin, on aura franchi un important obstacle à l'amélioration des relations entre l'Est et l'Ouest.

Accord sur l'énergie atomique



Le Canada et l'Agence internationale de l'Énergie atomique viennent de signer à Vienne un accord prévoyant l'extension aux programmes nucléaires canadiens de certaines garanties d'utilisation pacifique. On aperçoit à gauche sur la photo l'ambassadeur du Canada en Autriche, M. Norman F. H. Berlis, en compagnie du directeur général de l'Agence, le docteur Sigvard Eklund, au moment de la signature. Le Canada remplit ainsi les obligations qui lui incombent en vertu du Traité de non-prolifération des armes nucléaires. Des inspecteurs de l'Agence viendront au Canada un peu plus tard cette année vérifier si le Canada respecte ses engagements. Des membres de la Commission canadienne de contrôle de l'énergie atomique coopéreront alors avec eux.

Le Traité de non-prolifération exige en effet de ses adhérents qu'ils garantissent, dans un accord avec l'Agence que

l'énergie nucléaire promise à des fins pacifiques n'est pas utilisée pour la fabrication d'armes ou d'autres engins nucléaires.

En tant qu'Etats nucléaires, les Etats-Unis et le Grande-Bretagne ne sont pas tenus par le Traité d'accepter de telles garanties. Ces deux pays ont néanmoins offert de soumettre leurs programmes d'utilisation pacifique de l'énergie nucléaire à l'inspection de l'Agence.

Plus de soixante pays non détenteurs d'armes nucléaires ont déjà ratifié le traité de non-prolifération. Quant à ceux qui en détiennent, ils ont déjà signé ou doivent bientôt signer avec l'Agence des accords identiques de garanties. Trente autres pays ont déjà signé le Traité de non-prolifération et on s'attend à ce qu'ils le ratifient cette année. Parmi ceux-ci, on compte le Japon et les pays membres du Marché commun.

Outils de référence

I. LIVRES

Carr, David W., *Recovering Canada's nationhood*. Ottawa, Canada Publishing Company, 1971. 222 p.

Cordell, Arthur J., *The multinational firm, foreign direct investment and Canadian science policy*. Ottawa, Information Canada, 1971. 95 p. Etude No 22 du Conseil des Sciences du Canada.

Forget, Claude E., *China's external trade: a Canadian perspective*. Canadian Economic Policy Committee, Private Planning Association of Canada, 1971, 73 p.

Frankfurter, Glen, *Baneful domination; the idea of Canada in the Atlantic world, 1581-1971*. Toronto, Longman, 1971. 337 p.

Jacomy-Millette, Anne-Marie, *L'introduction et l'application des traités internationaux au Canada*. Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1971. 357 p.

Pal, Issud Din, *Canadian economic issues; introductory readings*. Toronto, Macmillan, 1971. 630 p.

Penlington, Norman, *On Canada; essays in honour of Frank H. Underhill*. Toronto, University of Toronto Press, 1971. 196 p.

Perry, Robert L., *Galt, U.S.A.; the «American presence» in a Canadian city*. Toronto, Maclean-Hunter, 1971.

Veilleux, Gérard, *Les relations intergouvernementales au Canada, 1867-1967; les mécanismes de coopération*. Montréal, Presses de l'Université du Québec, 1971. 142 p.

II. ARTICLES

Cohen, Dian. «Hard choices for Canada's economy» dans *Saturday Night* 86:17-20, déc. 71.

Dobell, Peter C. «Europe: Canada's last chance?» Dans *International Journal* 27:112-133, hiver 1971-72.

Eayrs, James. «Canada and the enlarged Community: Tradition, trust and trade» dans *Round Table* no 244:543-546 octobre 1971.

Fulford, R. «Don's law of economics: nice guys finish last» dans *Saturday Night* 86:9, 12 novembre 1971.

Fulford, R. «Emerging foreign policy that's all ours» dans *Saturday Night* 86:9-10 octobre 1971.

Head, Ivan L. «The foreign policy of the new Canada», *Foreign Affairs* 50:237-252 déc. 1971.

Litvak, I. A. et C. J. Maule. «What we can learn from Mexicanization policy» dans *Financial Post* 65:37-38, 4 décembre 1971.

Rotstein, Abraham, D. J. Daly et alia. «After the Gray Report: an industrial strategy for Canada» dans *Canadian Forum* 51:27-64 janvier/février 1972.

Stewart, Walter. «All Canada wants for Christmas is itself» dans *Maclean's Magazine* 84:23-25, décembre 1971.

Townson, Donald W. «Superbanana or sovereign state?» dans *Business Quarterly* 36:90, hiver 71.

Triantis, S. G. «Canada's interest in foreign aid» dans *World Politics* 24:1-18, octobre 1971.

DOCUMENTS

GOUVERNEMENTAUX

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

No 72/2 Le Canada dans la communauté mondiale. Discours du secrétaire d'Etat aux Affaires extérieures, M. Mitchell Sharp, prononcé à Toronto le 14 janvier 1971 devant le Women's Canadian Club.

No 72/3 Le Canada dans un monde nouveau. Discours prononcé par le secrétaire d'Etat aux Affaires extérieures, M. Mitchell Sharp, devant la Chambre de Commerce de Vancouver, le 17 janvier 1972.

No 72/5 Le nationalisme économique. Déclaration du secrétaire d'Etat aux Affaires extérieures, M. Mitchell Sharp, à New York, le 3 février 1972.

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

No 93 Apport financier du Canada aux Nations Unies.

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

Accord canado-iranien de coopération concernant l'utilisation pacifique de l'énergie atomique, le 7 janvier 1972.

Prorogation du *modus vivendi* commercial entre le Canada et le Venezuela, le 12 janvier 1972.

Contribution du gouvernement canadien au Fonds spécial du Programme des volontaires des Nations Unies, le 25 janvier 1972.

Statut d'observateur permanent auprès de l'Organisation des Etats américains, le 2 fév. 72.

Reconnaissance du Bangla-Desh, le 14 février 1972.

Le Canada conclut avec l'AIEA un accord de garanties relativement au Traité de non-prolifération des armes nucléaires, le 12 février 1972.

Accord entre les Etats-Unis et le Canada relatif à une station de repérage de la NASA.

TRAITÉS

BILATÉRAUX

Cameroun

Accord de coopération économique et technique entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement de la République fédérale du Cameroun.

Signé à Toronto le 15 septembre 1970.

Instruments de ratification échangés le 24 décembre 1970.

En vigueur définitivement le 24 décembre 1971.

Colombie

Accord commercial entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement de la Colombie. Signé à Ottawa, le 17 novembre 1971.

Etats-Unis d'Amérique

Traité d'extradition entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement des Etats-Unis d'Amérique.

Signé à Washington le 3 décembre 1971.

Hongrie

Accord de commerce entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement de la République populaire de Hongrie.

Signé à Ottawa le 6 octobre 1971.

En vigueur provisoirement le 1er janvier 1972.

Iran

Accord de coopération entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement impérial d'Iran concernant l'utilisation pacifique de l'énergie atomique.

Signé à Ottawa le 7 janvier 1972.

Italie

Echange de Notes entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement de l'Italie constituant un Accord entre les deux gouvernements pour la formation au Canada de cinquante-deux recrues de l'aviation italienne.

Fait à Ottawa le 24 août 1971.

En vigueur le 24 août 1971.

Jamaïque

Echange de Notes entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement de la Jamaïque constituant un Accord relatif aux investissements canadiens à la Jamaïque et aux garanties de ces investissements de la part du Gouvernement du Canada par l'intermédiaire de son mandataire, la Société pour l'Expansion des Exportations.

Signé à Kingston, Jamaïque, le 2 novembre 1971.

En vigueur le 2 novembre 1971.

Malaisie

Echange de Notes entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement de Malaisie constituant un Accord relatif aux investissements canadiens en Malaisie et aux garanties de ces investissements de la part du Gouvernement du Canada par l'intermédiaire de son mandataire, la Société pour l'Expansion des Exportations.

Signé à Kuala Lumpur, le 30 juillet et le 1er octobre 1971.

En vigueur le 1er octobre 1971.

Norvège

Accord entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement de la Norvège sur la chasse aux phoques et la conservation des réserves de phoques dans l'Atlantique nord-ouest.

Signé à Ottawa le 15 juillet 1971.

Instruments de ratification échangés le 22 décembre 1971.

En vigueur le 22 décembre 1971.

Pays-Bas

Echange de Notes entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement du Royaume des Pays-Bas constituant un Accord relatif au transport des aéronefs NF-5 de la Force aérienne royale néerlandaise du Canada aux Pays-Bas.

Signé à Ottawa, le 1er novembre 1971.

En vigueur le 1er novembre 1971.

Pologne

Accord entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement de la République populaire de Pologne concernant le règlement de questions financières.

Signé à Ottawa, le 15 octobre 1971.

En vigueur le 15 octobre 1971.

Roumanie

Accord entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement de la République socialiste de Roumanie concernant le règlement de problèmes financiers en suspens (Avec échange de lettres).

Signé à Ottawa, le 20 octobre 1971.

Instruments de ratification échangés le 13 décembre 1971.

En vigueur le 13 décembre 1971.

Accord commercial entre le Canada et la République socialiste de Roumanie.

Signé à Ottawa, le 16 juillet 1971.

Instruments de ratification échangés le 13 décembre 1971.

En vigueur le 13 décembre 1971.

Royaume-Uni

Echange de Notes entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord constituant un Accord concernant l'instruction militaire de forces armées du Royaume-Uni au Canada.

Signé à Ottawa, le 20 août 1971.

En vigueur le 20 août 1971.

Echange de Notes entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement du Royaume-Uni constituant un Accord entre les deux pays concernant le régime d'impôts variables frappant les céréales.

Fait à Londres le 7 décembre 1971.

En vigueur le 7 décembre 1971.

Suisse

Echange de Notes entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement de la Confédération suisse portant renouvellement de l'Accord de coopération du 6 mars 1958 concernant l'utilisation pacifique de l'énergie atomique.

Fait à Berne le 1er décembre 1971.

En vigueur le 1er décembre 1971 avec effet rétroactif à compter du 1er août 1971.

Trinité-et-Tobago

Accord entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement de la Trinité-et-Tobago concernant des services aériens commerciaux réguliers.

Signé à Port d'Espagne le 11 août 1970.

En vigueur définitivement le 3 novembre 1971.

Echange de Notes entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement de la Trinité-et-Tobago permettant aux stations radio amateurs des deux pays d'échanger des messages et autres communications avec des tiers.

Fait à Port d'Espagne le 11 février 1972.

En vigueur le 13 mars 1972.

URSS

Accord général sur les échanges entre le Canada et l'Union des Républiques socialistes soviétiques.

Signé à Ottawa, le 20 octobre 1971.

En vigueur le 20 octobre 1971.

Venezuela

Echange de Notes entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement du Venezuela constituant le renouvellement du *modus vivendi* commercial entre les deux pays, en vigueur le 11 octobre 1950 et amendé le 30 septembre 1966.

Fait à Caracas, le 30 décembre 1971.

En vigueur le 30 décembre 1971 avec effet rétroactif à compter du 11 octobre 1971.

MULTILATÉRAUX

Convention portant création d'un Conseil de Coopération douanière.

Signée à Bruxelles, le 15 décembre 1950.
L'Instrument d'accession du Canada a été déposé le 12 octobre 1971.

En vigueur pour le Canada le 12 octobre 1971.

Convention pour la répression de la capture illicite d'aéronefs.

Signée à La Haye, le 16 décembre 1970.

En vigueur le 14 octobre 1971.

Non en vigueur pour le Canada.

Accord modifiant l'article 56 de l'Accord du 3 août 1959 complétant la Convention entre les Etats Parties au Traité de l'Atlantique Nord sur le Statut de leurs Forces, en ce qui concerne les Forces étrangères stationnées en République fédérale d'Allemagne.

Signé à Bonn, Allemagne, le 21 octobre 1971.
Signé par le Canada le 21 octobre 1971.

Protocole portant amendement de l'Article 56 de la Convention relative à l'Aviation civile internationale.

Signé à Vienne le 7 juillet 1971.

L'Instrument de ratification du Canada a été déposé le 30 novembre 1971.

Convention pour la répression d'actes illicites dirigés contre la sécurité de l'aviation civile.
Faite à Montréal le 23 septembre 1971.

Modification de l'Article VI du Statut modifié de l'Agence internationale de l'énergie atomique du 26 octobre 1956.

Faite à Vienne le 28 septembre 1970.

Instrument d'acceptation du Canada déposé le 22 décembre 1971.

K1A 0S7

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

**If undelivered,
return cover with contents to:
DSS Printing operations
Ottawa, K1A 0S7, Canada**

mai/juin 1972

Perspectives internationales

Publication du ministère des Affaires extérieures



Affaires extérieures
Canada

External Affairs
Canada

**Le défi canadien:
s'émanciper des USA**

**Ce qu'oncle Sam pense du Canada:
les résultats d'un sondage**

**1971 ou l'année qui mit fin
au vieux monde bipolaire**

**Le Japon se cherche des amis;
au Canada de jouer**

Perspectives internationales

Perspectives internationales est une revue bimestrielle publiée en français et en anglais par le ministère des Affaires extérieures à Ottawa. Il est permis de reproduire les articles de cette publication en indiquant la source.

Nous invitons les lecteurs à nous soumettre leurs commentaires sur les questions soulevées dans ce magazine.

Abonnement annuel: Canada, Etats-Unis et Mexique, \$3.00; le numéro, \$0.75; abonnement annuel, autres pays, \$4.00; le numéro, \$1.00. Les remises doivent être établies à l'ordre du Receveur général du Canada et adressées à Information Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9.

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

Co-rédacteurs: Pierre Ducharme
Murray Goldblatt

Le comité éditorial de
Perspectives internationales se
compose de:

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

Publié avec l'autorisation de l'honorable
Mitchell Sharp, secrétaire d'Etat aux
Affaires extérieures.

Perspectives internationales remplace le
bulletin mensuel *Affaires Extérieures*.

Perspectives internationales

Table des matières

mai/juin 1972

Le défi canadien: s'émanciper des USA	<i>John Holmes</i> 2
Deux voisins causaient	13
Ce qu'oncle Sam pense du Canada: les résultats d'un sondage	<i>Murray Goldblatt</i> 14
1971 ou l'année qui mit fin au vieux monde bipolaire	<i>Alastair Buchan</i> 17
Le Japon se cherche des amis; au Canada de jouer	<i>D. Gordon Longmuir</i> 25
Le Sénat s'interroge sur le rôle du Canada dans le Pacifique	<i>Pierre Ducharme</i> 28
Le Maghreb au moment du décollage économique	<i>Antoine Ayoub</i> 30
Le Canada et l'Amérique latine: la fin d'un long isolement	<i>John D. Harbron</i> 35
Le CRDI ou la science au service des pays en voie de développement	<i>David Spurgeon</i> 40
La course aux armements: qu'est-ce que ça donne?	44
Le Canada lorgne le Marché commun	49
Outils de référence	50

Le défi canadien: s'émanciper des USA

par John Holmes

Peu après la dernière guerre, le *Manchester Guardian* écrivit que la politique étrangère britannique se résumait à découvrir ce que faisaient les Russes et à leur dire de ne pas le faire. Les Américains doivent parfois se demander si, outre leurs ennemis avoués, leurs présumés amis n'appliquent pas la même règle à leur endroit. De nombreux Américains parmi les mieux informés et les plus engagés pensent que les initiatives du gouvernement américain sont toutes vouées à l'échec. Il est vrai que l'entêtement mis par ce pays à appuyer au cours de la dernière décennie des causes qui se sont avérées bien mauvaises peut justifier une telle réaction.

Des hypothèses aussi simplistes sont irrationnelles et stériles, à moins de faire sien le postulat déterministe voulant que toute initiative d'une grande puissance est intrinsèquement mauvaise. N'ayant jamais partagé l'opinion si courante il y a vingt ans à Washington, selon laquelle le Kremlin était la source de tous les maux du monde, je trouve encore moins convaincante celle, très à la mode aujourd'hui, qui fait de la CIA la cause de tous les problèmes.

Epouvantail ou bonne fée

S'il nous arrive assez souvent de dire ce que nous ne voulons pas que les Etats-Unis soient ou fassent, l'idée nous effleure à peine de réfléchir à la question plus difficile de savoir quel rôle nous voulons voir les Etats-Unis jouer dans le monde. Nous

donnons l'impression à Washington de ne rien demander d'autre aux Etats-Unis que de nous laisser en paix, de mettre fin unilatéralement à la guerre froide, de fermer leurs usines d'armements, de démobiliser et de retirer leurs troupes des territoires étrangers. On s'accorde pour prêcher aux Etats-Unis les vertus de la non-intervention. Cependant, à peine a-t-on voué les Américains à l'isolement et à l'impuissance militaire que certaines de ces mêmes voix se font entendre à nouveau et insistent pour que les Etats-Unis interviennent promptement et vigoureusement au Bengale oriental ou en Rhodésie ou à Haïti ou en Tchécoslovaquie. Nous n'arrivons pas à décider si nous voulons que les Etats-Unis jouent le rôle d'épouvantail ou de bonne fée. En aucun cas on ne permettra qu'ils s'ingèrent dans les affaires intérieures des pays étrangers, mais d'une façon ou d'une autre on s'attend à ce qu'ils appuient les mouvements populaires contre les despotes du coin. Evidemment ces contradictions ne se retrouvent pas toutes chez les mêmes critiques pris individuellement: l'effet auquel je songe est plutôt celui d'un chœur.

On ne saurait s'attendre à ce que les politiques d'une grande puissance, ou même d'une puissance plus petite, soient toujours parfaitement cohérentes. Une telle harmonie serait même dangereuse parce qu'incompatible avec le minimum de souplesse dont le monde a besoin pour survivre. Ceci n'empêche pas les critiques non-américains de se faire une idée générale positive de la place des Etats-Unis dans le monde et par rapport à chacun de leurs pays, c'est-à-dire une idée de ce que les Etats-Unis devraient et pourraient réaliser, compte tenu de l'état actuel du monde et des politiques nationales. Si, comme c'est probable, nous donnons aux Etats-Unis un rôle positivement actif dans le maintien de la paix et de la prospérité mondiale, nous devons alors accepter qu'ils entretiennent une armée, soutiennent leur économie, favorisent leurs partenaires et qu'ils s'attendent à ce que certaines



M. John Holmes est depuis 1960 directeur général de l'Institut canadien des affaires internationales. Avant d'occuper ce poste il fut sous-secrétaire d'Etat adjoint aux Affaires extérieures. Il prépare en ce moment un ouvrage sur la politique étrangère canadienne. L'article ci-contre est une adaptation d'une conférence donnée à l'Université Northwestern en février 1972, et n'engage que son auteur.

charges soient réparties. Dans un monde aussi complexe que le nôtre, ils ne peuvent faire autrement que de définir leurs politiques sans tenir compte nécessairement des vues contradictoires d'une centaine de pays. Ils n'iront certes pas accorder un droit de veto à Ottawa ni à quelque autre capitale.

La crainte du continentalisme

Certains milieux canadiens s'inquiètent depuis peu qu'un revers militaire américain en Asie et l'apparition de blocs économiques puissants à l'étranger ne mènent les Etats-Unis vers une version contemporaine d'une politique de «destin manifeste» dont on peut déjà déceler certains signes. Les Canadiens redoutent que les Etats-Unis, de plus en plus soucieux de trouver les sources d'énergie nécessaires au fonctionnement de leur industrie et au maintien de leur niveau de vie actuel, n'adoptent une attitude impitoyable à l'égard des ressources du continent nord-américain. Le président des Etats-Unis a lui-même laissé entendre qu'il aimerait s'entretenir avec les autorités canadiennes des possibilités d'élaborer une politique «continentale» de ressources; les Canadiens en tremblent déjà pour des raisons que les Américains ont du mal à comprendre. Les Canadiens craignaient que les mesures économiques décrétées par M. Nixon en août 1971 n'augurent de son intention de les obliger à accepter cette politique. Si nous voulons éviter de dangereux affrontements, il faudra que les Américains de Washington et d'ailleurs comprennent la frousse qu'inspire aux Canadiens le continentalisme.

Il n'est pas étonnant que les Américains ne s'y reconnaissent plus: cette question fait l'objet d'une grande controverse au Canada et les points de vue sont souvent contradictoires. Certains Canadiens ne sont que trop heureux de faire rapidement fortune en subvenant aux besoins américains en pétrole, en gaz ou en énergie hydraulique canadiens. Ils assurent leurs amis américains que le nationalisme économique n'est au Canada que le fait de professeurs incapables, et en cela ils n'ont pas tout à fait raison. Le gouvernement fédéral prête une oreille de plus en plus attentive à ces voix qui proclament que le Canada doit réserver ses ressources à ses industries et à sa population s'il ne veut pas demeurer un peuple de coupeurs de bois et de puiseurs d'eau à l'emploi d'un Etat industriel américain riche et peuplé.

Les Américains comprennent peut-être mal pourquoi les Canadiens ne veu-

lent pas d'une planification continentale fondée sur le partage équitable des ressources. Les Canadiens prétendent, eux, que ce n'est pas parce que les Américains ont dilapidé leurs ressources qu'ils devraient considérer les richesses naturelles canadiennes, et en particulier l'énergie hydraulique, comme des ressources continentales. Ils ne veulent pas d'un partage qui équivaudrait au maintien du *statu quo* car ils croient avoir les moyens d'élargir leur base industrielle et d'augmenter leur population au point d'égaliser les sommets atteints aux Etats-Unis. Ils ont appris, d'ailleurs, qu'il n'est pas sage que l'industrie et le peuple américains dépendent des sources d'énergie canadiennes, même pour une période de temps limitée. Ils savent, par exemple, que si la croissance d'une grande industrie et de nouvelles villes du Nord-Ouest américain est tributaire du Canada pour l'énergie et l'irrigation, le fait de stopper l'approvisionnement équivaudrait pratiquement à un *casus belli*.

Stopper l'approvisionnement équivaudrait à un casus belli



Les USA ont fait bon ménage avec le Canada depuis deux siècles, soit aussi longtemps qu'ils n'avaient de raison d'envier le niveau de vie des Canadiens. Qu'arriverait-il si le niveau de vie des Canadiens était plus élevé que le leur?

Des tractations difficiles

Si les Canadiens veulent préserver leurs ressources tout en tirant profit de la vente de celles qui ne leur sont pas indispensables, c'est leur privilège. Les Etats-Unis ne peuvent pas être d'un grand secours en l'occurrence, si ce n'est s'abstenir de pressions indues sur le Canada pour toucher aux réserves canadiennes. Il faudra aux Américains beaucoup de maîtrise d'eux-mêmes si un jour le chauffage, l'électricité et la climatisation, sans parler de l'industrie, périllicitaient aux Etats-Unis alors que les Canadiens jouiraient de ressources plus grandes compte tenu de la densité démographique. Les Etats-Unis ont fait bon ménage avec le Canada pendant la plus grande partie des deux derniers siècles, soit aussi longtemps que les Américains n'avaient de raison d'envier le niveau de vie des Canadiens. Comment s'adapteraient-ils à une situation où, même si les revenus par habitant étaient moins élevés au Canada, le niveau de vie y serait en apparence plus élevé?

Les Américains auront bien des occasions de jouer dur. Ils remarqueront, par exemple, qu'il existe de profondes divergences de vues entre les divers gouvernements provinciaux du Canada, y compris entre le gouvernement du Québec et le

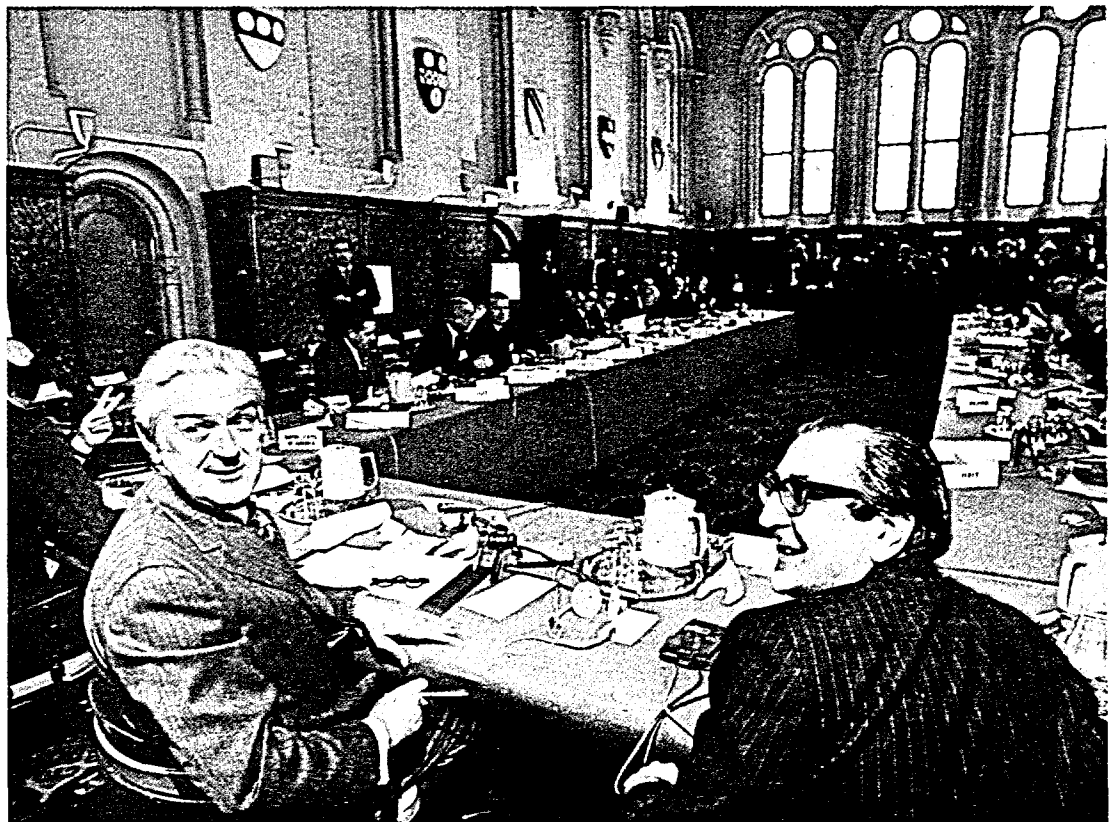
gouvernement fédéral, quant à la vente de richesses naturelles aux Etats-Unis et à l'importation de capitaux américains. Il est évident que les financiers des secteurs privé et public sauront tirer parti de la situation. En contre-partie, les Canadiens ne peuvent que faire valoir aux Américains l'intérêt qu'ils ont à préserver au nord, un pays sain et relativement uni. Les Américains pourraient aussi se rappeler que le Canada s'est créé et ressoudé en diverses occasions sous la menace venue du sud. On serait presque tenté de dire que ce que nous souhaitons des Américains c'est un chantage parfaitement insensé rien que pour nous forcer à nous liguer contre eux; peut-être devrions-nous ériger une statue au secrétaire au Trésor, M. Connally.

Comment atteindre l'Américain

Le Canadien qui s'interroge sur la ligne de conduite qu'il voudrait que les Etats-Unis adoptent se trouve inévitablement aux prises avec le vague et l'ambigu des mots «Etats-Unis» ou «Américains». Comment parvient-on à persuader des «Américains», à les forcer à faire quelque chose, ou même à marchander avec eux?

En matière de politique étrangère et de défense, c'est le gouvernement de Washington qui décide, mais encore là il est extrêmement difficile de pénétrer les

Les Américains pourraient circonvier les gouvernements du Canada



Wide-World Photo

«... peut-être devrions-nous ériger une statue à M. John B. Connally», souligne M. Holmes dans son article. Nous apercevons ici à gauche l'ancien

secrétaire américain au Trésor avec le président de la conférence des sous-ministres des Finances, M. Rinaldo Ossola, d'Italie.

sphères chargées de la prise des décisions. Le Département d'Etat, avec lequel les diplomates canadiens font affaire, n'est pas l'instance «décisionnelle» et le gouvernement étranger qui veut que l'on tienne compte de ses opinions et de ses intérêts doit faire campagne sur plusieurs fronts. Le côté politique du gouvernement doit lui être familier, tout en évitant de traiter avec l'opposition d'une manière qui pourrait déplaire à l'équipe qui détient le pouvoir. La tâche de faire valoir le point de vue canadien est énorme, mais peut-on vraiment demander aux Etats-Unis de modifier la forme même de leur gouvernement pour qu'elle se rapproche un peu plus du système de responsabilité ministérielle qui est le nôtre?

Nous pouvons supplier les législateurs américains de montrer plus de compréhension envers le Canada ou les rendre plus conscients de notre puissance de négociation. Nous nous servirons sans doute des deux méthodes.

Le Canada au Sénat américain

De temps à autre, des Américains bien intentionnés suggèrent que le Canada obtienne le statut d'observateur au Sénat ou encore le droit de participer au processus de prise des décisions. Bien que l'intention soit fort généreuse, ce serait là, pour les Canadiens, une mauvaise solution. Mauvaise parce qu'elle rendrait le Canada moralement, sinon constitutionnellement, responsable de politiques à l'établissement desquelles, d'une part, il aurait contribué bien davantage qu'il ne pourrait le faire à l'heure actuelle mais sur lesquelles, d'autre part, son influence serait rarement décisive, en raison de l'équilibre des forces. Si les dix provinces obtenaient de droit voix au chapitre décisionnel américain, aussi bien aller jusqu'au bout et prendre le statut d'Etat.

Il serait plus intéressant que le Canada puisse, en vertu d'un droit spécial, faire remarquer aux Etats-Unis à quels égards les grandes décisions de politique étrangère pourraient avoir des répercussions fâcheuses sur le Canada. Lorsqu'on décida, par exemple, d'installer des fusées antifusées, il eût été raisonnable de donner au Canada l'occasion d'exposer les conséquences possibles de cette initiative chez lui. Etant donné que les décisions américaines touchent de nombreux pays, le Canada devrait porter l'octroi de ce privilège au compte du continentalisme. Ce serait un droit de plainte, dont l'exercice ne devrait pas laisser croire que les politiques américaines ont automatique-

ment l'aval du Canada ou qu'elles ont été élaborées conjointement à Ottawa et à Washington. Il ne s'agit malheureusement pas ici d'obligations juridiques mais bien de l'univers des hypothèses politiques. Un favoritisme assis sur une association continentale diminuerait l'indépendance du Canada en laissant croire à l'association des deux pays, de sorte que, si le Canada décidait de faire cavalier seul, on le taxerait d'ingratitude et de déloyauté.

Indépendance et liberté de manoeuvre

L'évolution du Commonwealth nous a appris que nulle grande puissance ne peut arrêter sa politique étrangère autrement que sur une base unilatérale; prétendre le contraire ne ferait que provoquer des frictions.

Si diffuse et si controversée que soit cette question d'indépendance, elle n'est pas moins claire sur le plan constitutionnel. Les Canadiens parlent comme si c'était leur souveraineté qui était en jeu plutôt que leur liberté de manoeuvre. La souveraineté du Canada et son droit de faire ce que bon lui semble ne sont limités que par les accords internationaux auxquels il adhère en toute liberté. Ce qui nous occupe c'est l'étendue du champ de manoeuvre d'un pays dont les intérêts l'entraînent dans des directions opposées. Les cours d'eau qui traversent la frontière canado-américaine coulent, pour les uns, du nord au sud; pour d'autres, du sud au nord. Nous savons par expérience qu'il est parfois dans notre intérêt et parfois dans celui des Etats-Unis, de protéger les avantages qu'en retire le pays d'aval. C'est là le lot de deux pays dont la frontière a la largeur d'un continent. Les Etats-Unis n'ont pas besoin de nous rassurer sur notre souveraineté même s'ils empiètent sur nos droits souverains dans le Nord et dans l'application extra-territoriale des lois économiques américaines. Ce ne sont là que des manifestations d'une lutte pour obtenir la prépondérance, phénomène endémique dans un continent divisé. Les Etats-Unis sont assez puissants pour faire ce qu'ils veulent. Les Canadiens, de leur côté, peuvent soit faire appel aux sentiments nobles de leur voisin, soit l'amener devant les tribunaux ou exercer des représailles contre lui. La portée d'une menace de représailles est fonction de la question en jeu. Toutefois, comme l'a révélé la controverse récente sur la surtaxe américaine à l'importation, les deux parties en cause savent fort bien que se laisser entraîner sur la pente des représailles ne pourrait que leur nuire.

Les deux pays ne retireraient rien de l'exercice de représailles

Le défi américain

Traiter avec le gouvernement des Etats-Unis est chose relativement aisée en comparaison du défi économique et culturel que représente la proximité du peuple américain. Nos problèmes les plus sérieux découlent de l'activité débordante d'entreprises privées américaines aussi bien industrielles que culturelles, et particulièrement de celles qui œuvrent dans le domaine des communications sur lequel Washington n'exerce qu'un faible contrôle. Le gouvernement des Etats-Unis peut coopérer, et de fait, coopère souvent aux efforts canadiens en vue de freiner les actes préjudiciables des entreprises américaines installées au Canada. On trouve à Washington, tant au Département d'Etat que dans les autres centres d'élaboration de politique, des gens qui suivent de près l'ensemble des relations canado-américaines et qui n'aiment pas voir leurs concitoyens bouleverser les rapports entre les deux pays.

Les bureaucrates de Washington ont-ils tout fait pour faire prévaloir des solutions de compromis?

Dans le passé, les représentations canadiennes auprès du président et du secrétaire d'Etat ont permis d'atténuer les répercussions des lois américaines régissant, conformément à la politique étrangère des Etats-Unis, les politiques commerciales des filiales américaines au Canada, notamment pour ce qui est du commerce avec la Chine communiste. Bien entendu, les gouvernements se doivent de défendre les intérêts de leurs citoyens, et les pressions en ce sens sont fortes. Les diplomates américains ont plaidé la cause de la *Mercantile Bank* et du magazine *Time* tout comme les diplomates canadiens soutiennent les intérêts de la bière *Carling* ou des chaussures *Bata*. Ce qui n'est pas évident, toutefois, c'est la mesure dans laquelle les bureaucrates de Washington, qui envisagent les intérêts américains au Canada dans une perspective plus large, ont usé de leur influence auprès des industriels ou des sénateurs pour faire prévaloir des solutions de compromis. Certains Canadiens se plaignent que leurs diplomates deviennent mous lorsqu'il traitent avec les Américains: ils oublient qu'il est important pour le Canada d'amollir les interlocuteurs américains.

La plupart des Canadiens savent bien que la soi-disant menace économique américaine sur le Canada est un hydre. Nous devrions faire plus attention à nos fleurs de rhétorique car, dans ce cas-ci, elles donnent plus souvent l'impression que nous avons affaire à un monstre unique, bien dirigé, ressemblant un peu à la

vision qu'avait M. Dulles du Kremlin, et partie d'une vaste conspiration contre notre indépendance et notre prospérité. Cette assertion est non seulement injuste mais, ce qui est pire, est un mauvais diagnostic, et ne nous mène nulle part.

Le «défi américain» résulte de la grande vitalité de l'économie et de la culture américaines. Ce n'est pas à Washington, mais à New York, Houston, Hollywood et Cambridge (Mass.), qu'il assoit ses fondements; on peut lui donner tous les qualificatifs sauf celui de monolithique. Le gouvernement des Etats-Unis ne pourrait pas le juguler même s'il le voulait. La plupart d'entre nous, d'ailleurs, ne voudraient pas qu'il le fasse et y voient quand même des avantages. Serait-il un mouvement subversif? Il aurait alors une importante cinquième colonne.

Avant de décider si nous voulons que le gouvernement des Etats-Unis fasse quelque chose au sujet de ce défi, nous devrions définir quels sacrifices les 22 millions de Canadiens sont disposés à faire. Dans la plupart des cas, ce sera au gouvernement canadien, plutôt qu'à celui des Etats-Unis, d'agir. Les Canadiens ont trop tendance à croire que leurs problèmes sont uniques en leur genre, alors que le défi américain (c'est un Européen qui a forgé l'expression) est universel et doit être envisagé dans ce contexte. Nous rejetons la façon dont les Américains voient le progrès et la modernisation, car ils sont pour nous synonymes d'américanisation. Nous commettons pourtant la même erreur en imputant les maux de l'industrialisation et de la pollution à un seul pays au lieu de reconnaître que la corruption américaine n'est qu'un cas avancé d'une maladie universelle. Nous voulons bien, c'est certain, tirer leçon des erreurs américaines, mais il ne suffit pas de mettre les Etats-Unis en quarantaine pour échapper à la maladie.

Exploitation des filiales

Voyons, par exemple, les problèmes que pose l'implantation au Canada de filiales de grandes sociétés étrangères, particulièrement de sociétés américaines. Les spécialistes de nombreux pays ont déjà examiné dans tous ses détails le problème vaste et complexe de placer les sociétés multinationales sous un contrôle national et international. Nous n'allons pas ici nous embarrasser des détails. Qu'il nous suffise de dire que l'on s'accorde de plus en plus sur la nécessité d'exercer une certaine forme de contrôle sur ces sociétés, aussi bien dans l'intérêt des Etats-Unis que dans celui des autres gouvernements.

L'imposition de contrôles soulève cependant presque autant de problèmes qu'elle en résout. Le paradoxe est évident, par exemple, dans le cas des ventes d'armes. Manifestement, le moyen de mettre fin à ce commerce horrible avec les pays en voie de développement est d'interdire aux pays producteurs d'en exporter. Evidemment, on serait alors en présence d'un consortium de pays riches détenant le contrôle mondial des armements et jouissant par là d'une place décisive dans la stratégie et la politique internationales; on encouragerait de ce fait les pays pauvres à mettre sur pied leur propre arsenal.

Je ne suis pas contre le contrôle international de sociétés multinationales, dans lesquelles entreraient bien sûr, des sociétés dont le siège est au Canada; ce contrôle est vraiment essentiel si nous voulons éviter l'anarchie internationale. Je ne fais que suggérer qu'il est peu probable qu'une approche bilatérale nous permette de toucher le fond du problème étant donné toutes ses ramifications. Dans le cas, unique en son genre, de l'industrie automobile, nous avons fait l'expérience d'un accord continental, mais je doute, pour bien des raisons, que ce soit un précédent à suivre. Si nous voulons presser les Etats-Unis de s'attaquer au cas des sociétés multinationales, il serait sage que nous élargissions la discussion. Déjà, à Washington et ailleurs, beaucoup d'Américains s'y intéressent, et nous ferions sans doute plus de progrès si nous envisagions le problème dans un esprit de coopération plutôt que si nous partions en croisade contre les Etats-Unis.

Dans l'intervalle, il est heureux que la «menace» américaine soit indisciplinée. Il serait difficile de prétendre que les grandes sociétés sont guidées uniquement par l'intérêt national américain et, du point de vue canadien, c'est une bonne chose. Les motifs et les intérêts qui dictent leurs politiques appartiennent à une réalité nationale spéciale. Loin de moi l'idée de soutenir, comme le font certains défenseurs romantiques de la société multinationale, qu'on devrait les laisser entièrement libres. Ces derniers raisonnent qu'en situation de marché, ces grandes sociétés refléteraient inévitablement les intérêts de tous les peuples du monde.

Il est possible, je crois, dans le même ordre d'idées, de soutenir une thèse plus nuancée. Les pays hôtes retirent quand même des avantages de la concurrence à laquelle ces sociétés se livrent. Dans un pays comme le Canada, ceci les oblige à tenir compte des intérêts des Canadiens.

(Que ces sociétés servent ou non nos meilleurs intérêts nationaux est une question fort débattue mais qui n'a pas forcément de rapport avec la présente argumentation.) Je serais beaucoup plus inquiet si Washington exerçait un contrôle totalitaire sur ses industries. Evidemment, les bons marxistes soutiendraient que l'éthique socialiste éliminerait l'aspect pervers de ce genre de commerce international. Peut-être, s'il se trouvait dans ce monde imparfait un Etat prêt à vivre selon les principes classiques du socialisme. Les exemples n'ont guère été encourageants jusqu'à présent. Les Américains ont déjà eu, eux aussi, une vision messianique de leur rôle mondial et du système de libre entreprise. Le messianisme peut prendre l'étiquette capitaliste ou l'étiquette socialiste lorsqu'on veut justifier la poursuite d'intérêts nationaux. Ce dont nous avons besoin, c'est de plus de pragmatisme, à droite comme à gauche. Donc, mis à part le fait que l'avènement du socialisme aux Etats-Unis n'est pas pour demain, on peut douter qu'un slogan de cette nature soit précisément la solution à nos problèmes.

Le défi canadien

On revient toujours au fait que les Etats-Unis ne peuvent pas faire grand-chose pour nous et qu'il nous faut nous débrouiller seuls. Pour préserver notre vie nationale, nous devons prendre diverses mesures, comme par exemple imposer des restrictions à la libre entrée des industries, de la culture ou du capital américains chez nous. Ces restrictions ne doivent toutefois pas être une fin en elles-mêmes. Nous préférons être plus positifs et proposer de mettre en valeur nos propres ressources. La puissance de l'industrie et des media américains est telle, cependant, que les jeunes plants sont étouffés ou achetés avant même d'avoir pu se faire des racines. Notre gouvernement a tous les pouvoirs; il doit, néanmoins et bien entendu, respecter les accords internationaux comme le GATT, et, dans notre propre intérêt, éviter de provoquer des représailles. Comme cette question touche le gouvernement des Etats-Unis et les Américains en général, nous ne pouvons que leur demander d'être compréhensifs et de ne pas se laisser aveugler par leurs seuls intérêts particuliers.

Il faut, entre autres, que les Américains reconnaissent que les deux Etats installés sur ce continent ne sont pas égaux, que l'un de ces pays est surdéveloppé et l'autre sous-développé, et que, par conséquent, il ne serait pas juste d'exiger la réciprocité en toutes choses. Notre vif

Il nous faut nous débrouiller seuls

désir de contrôler le plus possible la mise en valeur de nos ressources ne doit pas être ramené à de l'émotivité ou à de l'antiaméricanisme. C'est une affirmation de la même éthique d'autonomie dans laquelle les petits Américains sont élevés. L'histoire aurait pu nous unir dans une seule et même collectivité, mais elle ne l'a pas fait. Ce n'est pas une erreur à rectifier mais une bénédiction: l'Amérique du Nord est en effet trop vaste pour être gouvernée au XXe siècle à partir d'un seul centre de décision.

L'antiaméricanisme est moins répandu au Canada qu'aux USA

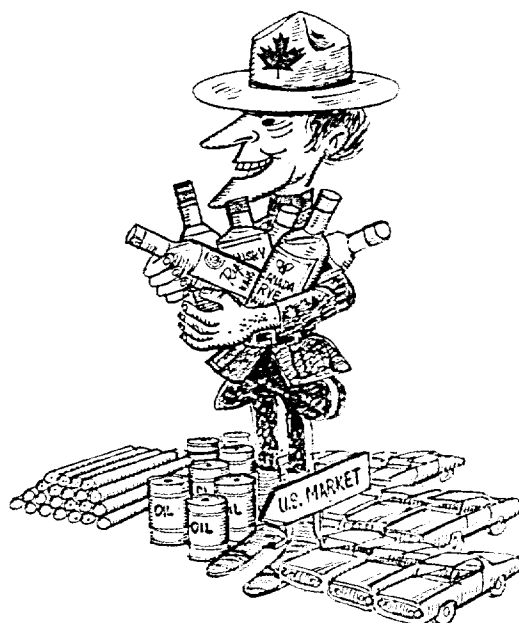
Tout comme les Etats-Unis, nous avons derrière nous plus de deux siècles de traditions distinctes. La préservation de ces coutumes et de ces institutions sociales, politiques et constitutionnelles, n'est pas à confondre avec le nationalisme qui a engendré les guerres du siècle dernier. Les Américains sont portés, de façon choquante, à qualifier de nationalisme la résistance canadienne à la pénétration américaine; pour eux le fait qu'une banque ou une publication américaine cherche à pénétrer au Canada est de l'internationalisme. Il ne faut pas confondre résistance aux forces culturelles et économiques américaines et antiaméricanisme. Le véritable antiaméricanisme est un phénomène mondial moins répandu au Canada qu'aux Etats-Unis. Ce peut être une névrose irrationnelle proche de l'antisémitisme ou d'autres phobies raciales, ou une conviction idéologique sincère des faiblesses inhérentes au capitalisme et à l'impérialisme. Les antiaméricains véritables ne sont au Canada qu'une petite quoique bruyante minorité. Pour éviter de gonfler ses rangs, les Américains devraient apprendre à distinguer entre les diverses formes prédominantes du nationalisme canadien et l'antiaméricanisme malveillant.

Communications et culture

Nous voudrions que les Américains comprennent que l'inégalité qui existe entre les deux pays force le Canada à emprunter un sentier que les Etats-Unis ne sont pas forcés de prendre. Par exemple, nous devons nous en remettre davantage aux entreprises d'Etat. L'existence de compagnies aériennes, de services de chemins de fer, de radiodiffusion et de télévision vraiment canadiens exige que l'on fasse appel aux ressources de l'Etat car nos pouvoirs d'argent sont incapables d'entrer en concurrence avec les capitaux américains. C'est peut-être quelquefois une excuse pour cacher une certaine inefficacité, mais ce n'est pas là toute l'explication, tant s'en faut. Sans doute admirons-nous l'excellent travail accompli par CBS ou NBC dans le domaine des affaires publiques aux

Etats-Unis, mais nous n'oserions pas les laisser pénétrer chez nous de peur qu'entre leurs mains la télévision canadienne ne consacre pas à nos problèmes et à nos politiques toute l'importance nécessaire à l'épanouissement du pays.

Il n'est pas question non plus de bannir la télévision américaine: la grande majorité des Canadiens habitent suffisamment près de la frontière pour en recevoir les images directement ou au moyen de câbles autorisés par les autorités fédérales. Il est plus facile de réglementer l'utilisation des ondes aériennes que de contrôler les autres moyens d'information. L'existence d'une vigoureuse industrie cana-



Outre le bois, le pétrole, l'automobile et le whisky, les Américains ne savent trop ce que le Canada produit. C'était le cas de 53 pour cent des personnes interrogées lors d'un sondage.

dienne des périodiques s'est avérée impossible. Le tocsin sonne déjà dans le cas de l'industrie du livre dont une grande partie est en train de passer aux mains de sociétés américaines riches et bien assises. C'est un gouvernement conservateur qui, en Ontario, s'est interposé dernièrement pour empêcher la vente aux Américains d'une maison d'édition canadienne bien établie et connue pour l'encouragement qu'elle donne aux auteurs canadiens. Il est facile pour les Américains de prétendre que cette réaction revient à faire la chasse aux sorcières. C'est là avoir l'esprit pervers. Le Canada continue d'être l'un des pays du monde les plus ouverts aux étrangers et aux cultures étrangères. Nous les avons accueillis si libéralement dans nos universités que nous nous inquiétons aujourd'hui du «contenu canadien» de notre sys-

tème d'éducation. Le fait que les Canadiens veulent des manuels scolaires qui parlent de l'histoire et de la société canadiennes ne veut pas dire bouder la culture en tant que phénomène international. Les Canadiens eux-mêmes abordent souvent très mal la question. Ils parlent trop de préserver la culture canadienne et trop peu de protéger la culture au Canada et de ce problème universel qu'est la «métropolisation» des arts. Le rayonnement de la culture américaine pourrait faire du Canada un pays sans spécificité.

Si nous ne voulons pas que nos jeunes citoyens appliquent les normes du système politique américain au nôtre, ce n'est pas parce que nous jugeons le système américain mauvais mais parce que ses principes ne s'appliquent généralement pas au Canada. On ne peut demander à une machine de bien fonctionner si on y insère des pièces provenant d'un autre genre de machine. Là encore, je ne vois pas ce que nous pourrions demander aux Etats-Unis de faire. C'est à l'un ou l'autre des onze gouvernements du Canada ou aux institutions et organismes canadiens qu'il revient de protéger nos communications et notre système d'éducation. Nous ne demandons aux Américains que patience et compréhension. Nous avons aussi besoin de la générosité et de l'ouverture d'esprit d'un peuple grand et puissant, susceptible d'étouffer son voisin plus par étourderie ou même par bienveillance que par malveillance consciente.

Le mythe et la réalité

En toute justice, je dois ajouter que les Américains ne devraient pas se laisser attendrir par les accents «pays jeune et pauvre» que les Canadiens prennent parfois; ce n'est souvent que du chantage déshonorant. Notre pays a le même âge que les Etats-Unis, et bien que nous ayons l'air pauvres par rapport au reste du continent, nous sommes l'une des grandes puissances économiques du monde, et notre produit national brut équivaut presque à celui des grands pays d'Europe. La modestie que nous affichons est parfois une façade qui cache notre répugnance à accepter les responsabilités politiques et économiques mondiales d'une grande puissance. Il est néanmoins vrai que nous demeurons en situation d'infériorité quand il s'agit de négocier avec les Etats-Unis.

Si l'on demandait aux Canadiens quelle devrait être l'attitude des Etats-Unis, beaucoup seraient tentés de répondre par des formules négatives. Les Etats-Unis devraient cesser de nous intimider; ils devraient nous laisser une plus grande

liberté de manœuvre en politique étrangère et dans nos relations internationales. L'Américain demanderait fort justement au Canadien de préciser les contraintes particulières que les Etats-Unis font peser sur l'indépendance canadienne. Les Canadiens auraient sans doute bien du mal à étayer leurs récriminations, car il est difficile d'avoir des preuves tangibles de ce que l'on pourrait appeler l'emprise des Etats-Unis sur le Canada. On avance souvent comme preuve l'étendue du «contrôle» qu'exercent les Etats-Unis sur notre industrie mais de là à conclure que les entreprises étrangères interviennent d'une manière ou d'une autre dans l'orientation de notre politique étrangère, il y a un pas qu'on ne pourrait facilement franchir. Le gouvernement et les citoyens des Etats-Unis ont souvent dit avec vigueur ce qu'ils voudraient que le Canada fasse, mais c'est tout ce qu'il y a de plus normal entre pays qui entretiennent des relations diplomatiques et particulièrement entre alliés et associés. Il serait, en fait, plus facile de faire la liste des marques de reconnaissance dont l'administration américaine a gratifié le Canada pour sa coopération dans des initiatives internationales. Il y a lieu de croire que la réaction canadienne lors de la crise chypriote de 1964 nous a valu l'appui du président Johnson sur la question du pacte de l'automobile.

Je ne prétends pas que notre association étroite à l'économie des Etats-Unis ou que notre dépendance vis-à-vis d'elle ne sont d'aucune conséquence sur notre politique étrangère, mais on ne devrait pas les considérer d'une façon aussi concrète. Je me préoccupe davantage, en tant que nationaliste canadien, des répercussions qu'ont ces liens sur l'attitude des industriels canadiens à l'égard de la politique étrangère. Notre vieille droite me semble s'être identifiée à la communauté américaine de la même manière que notre nouvelle gauche.

Il faudrait chercher longtemps pour trouver des exemples concrets de représailles ou de sanctions prises contre le Canada pour une mauvaise conduite présumée. On peut soutenir, sans doute, que le Canada ne s'est jamais suffisamment «mal conduit» pour se mériter une telle réaction. La reconnaissance de Pékin par le Canada a été retardée jusqu'à ce que l'attitude américaine sur cette question se soit assouplie. Nos relations économiques et diplomatiques avec Cuba furent assez discrètes pour ne pas provoquer de représailles, mais elles ont très certainement aigri l'humeur de certains membres du Congrès sur des questions qui auraient avanta-gé le Canada.

*La crise chypriote
de 1964 et le pacte
de l'automobile*

La force de dissuasion

En réalité, ce genre d'argument est farfelu. Les pressions exercées sur notre diplomatie évoquent la politique de dissuasion mais pas au sens où les Etats-Unis agiteraient de façon calculée, sous notre nez, la menace de représailles ou d'un mécontentement futur. Je doute même que les Etats-Unis aient jamais cherché à élaborer consciemment une politique canadienne, jusqu'à ces derniers temps tout au moins. Pour l'observateur, la force de dissuasion est néanmoins réelle: elle naît des contraintes que nous nous imposons par égard pour les positions prises par les Etats-Unis ou celles qu'ils pourraient prendre. Ces contraintes ne sont nullement inspirées par la seule crainte ou l'espoir d'une faveur mais découlent naturellement, d'abord, de la diplomatie d'alliance à laquelle nous avons participé librement, et ensuite, de la conviction que le maintien de la puissance et du prestige des Etats-Unis sert les intérêts de l'alliance en général et du Canada en particulier. On ne partage plus aujourd'hui cette conviction aussi universellement qu'il y a vingt ans. On préconise plutôt de critiquer les politiques étrangères et de défense des Etats-Unis et même de s'en dissocier. En fait, même si on exerce cette prérogative de façon plus ouverte que dans les premiers temps de l'alliance, l'hypothèse d'une communauté fondamentale d'intérêts semble toutefois toujours guider les vues officielles et celles de la majorité.

Ce qui m'intéresse pour l'instant, cependant, ce sont les contraintes que nous vaut la crainte de répercussions que des gestes mal vus des Américains pourraient entraîner pour l'économie canadienne si vulnérable. Nous ne pouvons d'ailleurs que spéculer sur ce sujet car les Etats-Unis n'ont jamais vraiment indiqué les mesures qu'ils prendraient; sans doute ne savent-ils pas eux-mêmes ce qu'ils feraient si nous les provoquions gravement. Nombre de Canadiens sont certains que les Etats-Unis ne manqueraient pas d'envoyer la troupe advenant l'arrivée au pouvoir d'un gouvernement socialiste ou neutraliste. En fait, les plus ardents à préconiser que le Canada défie son grand voisin sont ceux-là mêmes qui inspirent chez les autres la timidité, en exagérant l'intransigeance américaine. Bien sûr, si le Canada adhère au Pacte de Varsovie ou offre à la République populaire de Chine d'installer des bases sur l'île de Vancouver, on pourrait concevoir que les Américains prennent des mesures militaires draconiennes. Mais tout ce que préconise un nombre un tant soit peu substantiel de

Canadiens, c'est que nous mettions fin à notre alliance militaire avec les Etats-Unis. De toute façon, on peut à peine imaginer, à moins d'être un plaisantin, que le Canada grossisse un jour les rangs d'une coalition hostile.

On aurait pu s'attendre, il y a dix ou quinze ans, à ce que les Etats-Unis prennent des mesures draconiennes ou même qu'ils interviennent militairement si nous avions rompu brusquement nos relations militaires avec eux. Dans le contexte international actuel, et compte tenu du fait que le territoire canadien revêt moins d'importance dans les plans de défense américains, le pire qui puisse nous arriver est l'annulation des privilèges spéciaux accordés à un allié, et l'assurance que Washington défendrait les intérêts américains de façon impitoyable dans toutes les relations, économiques ou politiques, avec son voisin du nord. D'aucuns, au Canada, soutiendraient que c'est ainsi que procèdent les Américains de toute façon, mais je leur demande de réfléchir sérieusement un moment à ce que les Etats-Unis pourraient faire si aucune bonne volonté ne venait adoucir leurs décisions. La perspective est assez effrayante pour faire trembler les Canadiens avertis étant donné que notre pays a toujours compté sur au moins un peu de bonne volonté et de patience de la part d'un voisin qui pourrait, s'il le voulait, nous anéantir complètement.

Au Canada de s'affirmer

Ainsi donc, la politique du Canada à l'égard des Etats-Unis a été tout empreinte de prudence. L'«indépendance» du pays n'a jamais été sérieusement mise en question car la communauté fondamentale de pensée qui existe entre Canadiens et Américains sur les problèmes mondiaux n'a encore jamais poussé le Canada à prendre des mesures susceptibles d'offenser gravement les Etats-Unis. Si le Canada désire s'affranchir totalement des intérêts américains, il n'est d'autre façon que de mettre en valeur lui-même ses richesses et de réduire sa dépendance actuelle à l'égard de l'économie américaine de telle façon qu'il n'ait pas à se préoccuper autant des conséquences d'une saute d'humeur américaine. On peut soutenir à bon droit que le Canada est, en fait, plus fort que ne le croient les Canadiens et que ses politiques étrangères ont souvent été trop timides. Nous nous corrigerons de ce défaut en nous montrant moins timides et plus téméraires, et non en disant aux Etats-Unis de cesser de faire ce qu'ils ne font même pas. On rencontre de plus en plus de Canadiens qui prétendent que nous devrions

*Une dissuasion
nouveau genre: les
craintes que nous
entretenons pour
notre économie*

faire un meilleur usage des cartes que nous avons en main, en particulier celles de la dépendance accrue des Etats-Unis sur nos ressources et de la place qu'occupent les Américains dans notre industrie. Il est probable que notre gouvernement en vienne là, et les Américains, qui croient à la libre concurrence, ne devront pas prendre la volonté de négocier pour de l'hostilité. Du point de vue des Canadiens, il reste cependant une difficulté: le partenaire le plus faible n'a peut-être pas intérêt à commencer à jouer au poker; si Washington ramassait toutes ses cartes et, avec l'aide de ses ordinateurs, se constituait une politique canadienne . . .

A mon avis, cette contrainte sur notre liberté n'est pas de celles que les Américains peuvent éliminer unilatéralement. Tout comme la menace économique et culturelle que représentent les Etats-Unis, elle est le produit de l'existence même de cette gigantesque puissance. Une telle puissance est, par nature, intimidante. Les Canadiens se trouvent donc en face d'un dilemme permanent: les Etats-Unis et leurs habitants nous intimideront-ils moins si nous nous montrons plus coriaces avec eux, ou devons-nous faire certains sacrifices afin de nous assurer de leur bon vouloir? On peut avoir de très bonnes raisons d'adopter la fermeté et de ne pas permettre aux superpuissances de fouler aux pieds les droits d'autrui, comme elles ont si souvent tendance à le faire sans même s'en apercevoir. D'autre part, on peut soutenir également avec raison que ces superpuissances sont plus compréhensives et plus accommodantes lorsqu'elles se sentent en sécurité que lorsqu'elles se sentent menacées.

Le Canada aurait d'excellentes raisons, quant à lui, de combiner la fermeté dans la défense de ses droits avec l'assurance réitérée aux Etats-Unis qu'aucune menace à la sécurité et à la prospérité américaine ne peut venir du Canada. Les arguments qui militent en faveur du maintien d'une certaine forme d'alliance militaire avec les Etats-Unis ne tiennent pas tant pour le moment au besoin d'une infrastructure militaire qu'au fait que la rupture de ces liens encouragerait les Américains à refuser de ménager nos intérêts ou leur donnerait une bonne excuse pour ne pas en tenir compte. Le Canadien cynique dira en raillant que c'est déjà ainsi que cela se passe de toute façon mais ce faisant il ne sert pas les intérêts de son pays. Il ne peut imaginer une situation où les relations entre ces deux pays dépendraient uniquement de l'issue d'une épreuve de force.

Surtout pas de politique canadienne

Il est impossible de trouver une solution définitive aux problèmes des relations canado-américaines, car une frontière aussi étendue en engendre continuellement. Pour gagner sur autant de tableaux que possible les Canadiens devront conserver toute leur présence d'esprit. Il faut surtout éviter, selon moi, de pousser les Etats-Unis à définir une politique canadienne, ce que nous réussirions à faire si nous donnions l'impression que le Canada n'est pas un pays ami. Bien entendu, si nous nous contentons d'être un allié inconditionnel, ce qui est très différent, nous n'arriverons à rien. La survie du Canada a toujours été liée dans une très large mesure au fait que les relations canado-américaines sont faites de multiples facettes différentes. Notre pouvoir de marchandage sera parfois plus grand, parfois plus faible, mais dans l'ensemble sa faiblesse serait considérable si les Etats-Unis devaient négocier d'une manière unifiée.

En conclusion, je donne aux Etats-Unis ce conseil: «n'élaborez pas de politique canadienne, même si les Canadiens sont obligés de se forger une politique américaine du fait que leur existence dépend de la rationalisation de leur position vis-à-vis du colosse américain». En réalité, le gouvernement canadien doit faire face aux mêmes problèmes de diversité lorsqu'il essaie de définir sa politique américaine. La preuve qu'il ne l'a pas encore définie de façon parfaitement satisfaisante c'est qu'il a jugé bon d'omettre ce sujet important dans son document sur la politique étrangère en 1970.

L'Amérique du Nord ne se compose pas seulement de deux Etats souverains; c'est un véritable ensemble dont les interrelations tissent une toile d'araignée sur laquelle aucun gouvernement ne peut exercer un contrôle illimité. Il serait bon que les Américains se joignent à nous pour essayer de comprendre la nature de cet ensemble et contribuer à l'améliorer. Si les spécialistes américains d'économie politique pouvaient oublier un instant le système économique de l'Europe occidentale, ou la politique de continents encore plus éloignés, pour se pencher plus sérieusement sur le leur, nous n'aurions pas à envisager les relations canado-américaines sous un angle aussi unilatéralement suffocant. Le danger subsiste toujours, bien entendu, que trop d'attention ne conduise quelque administration américaine future à mettre un jour sur pied une politique canadienne. Je crois toutefois qu'à l'étude, une telle politique se révélerait irréalisable.

Si les spécialistes américains se penchaient plus sérieusement sur leur continent, juste un peu . . .

Il y a des avantages à ce que les USA oublient le Canada

Cet exposé est censé proposer aux Américains la ligne de conduite à tenir face au mécontentement qu'ils font naître dans l'hémisphère. Ma conclusion, dans le cas du Canada, est que les Etats-Unis en tant que tels ne peuvent pas nous être d'un grand secours car c'est aux Canadiens qu'il revient de prendre la plupart des mesures susceptibles de protéger leurs intérêts. Nous aimerions bien qu'au moins un certain nombre d'Américains modifient quelques-unes de leurs attitudes et habitudes, mais on ne peut les y forcer par une loi. On pourrait me critiquer de ne pas faire remarquer aux Américains qu'ils amélioreraient beaucoup leurs relations s'ils se retiraient du Vietnam, s'ils instituaient l'égalité raciale et s'ils contrôlaient la rapacité de leur poussée économique. Que je n'aie pas abordé ces thèmes ne veut pas dire que je les juge sans importance.

J'ai souligné combien il était important que les Américains comprennent les problèmes canadiens. C'est important non seulement pour que les politiques américaines soient justes et conscientes, mais aussi pour que les Américains, au pouvoir ou non, fassent preuve d'indulgence lorsque les Canadiens sont amenés à prendre des positions qui peuvent leur paraître hostiles. C'est là un thème qui est très ancien au Canada. Personnellement, j'ai tendance à être plus compréhensif que la plupart de mes concitoyens sur cette question car je comprends que les Etats-Unis ont des engagements mondiaux, et qu'ils doivent concentrer leurs efforts sur les pays qui leur causent plus de soucis que nous. Je vois même des avantages à ce que les Etats-Unis oublient le Canada. Cela nous a épargné une intervention par trop bienveillante dans nos affaires. Je crains plus les Américains qui veulent faire le bien que ceux qui poursuivent leur intérêt national.

Cependant, lorsque le président des Etats-Unis déclare publiquement, comme il l'a fait en 1971, que le Japon est le plus grand partenaire commercial de son pays, oubliant apparemment que le commerce canado-américain est plus important que les échanges commerciaux entre les Etats-Unis, le Japon et la CEE réunis, je suis tenté de protester en constatant une fois

de plus le danger qu'une telle ignorance fait courir à mon pays. Lorsque je lis dans les journaux américains ou que je jette un coup d'œil sur les programmes d'études des universités, je me demande si les Américains ont jamais regardé la mappemonde: que pensent-ils de cette énorme tache rose plus grande qu'eux qui les coiffe de partout? Quand j'ouvre des livres traitant de politique étrangère américaine, et que l'index d'un livre récent sur «l'impérialisme» américain ne mentionne même pas le Canada sauf sous certaines références historiques marquées d'un renvoi «Voir Grande-Bretagne», je me demande comment les Américains peuvent comprendre quelque chose à l'histoire de leur propre pays. Il est curieux et contrariant de constater que ces volumes parlent longuement du Mexique, où le passé américain n'a rien de glorieux, et qu'ils oublient le Canada, dont l'existence, selon moi, met sérieusement en doute l'adage que l'impérialisme soit aussi américain que la tarte aux pommes. Peut-être les Américains ne se sont-ils pas encore rendu compte qu'un petit groupe de Canadiens les ont dupés et leur ont chapardé plus de la moitié de leur continent.

Il faudrait que, de chaque côté, nous fassions preuve d'une plus grande maturité dans nos relations. Nous devons reconnaître que nous sommes à la fois des amis et des étrangers, sans donner pour autant à ce dernier mot un sens péjoratif. Nos relations ne sauraient être fondées sur des slogans simplistes de sociétés de bienfaisance, même si la bonne volonté est utile lorsqu'elle n'est pas assise sur des conceptions erronées de notre communauté d'intérêts. Nous partageons un désir commun de vivre dans un monde pacifique et prospère, mais il ne faut pas oublier que nous sommes également des concurrents naturels. Les Américains croient à la concurrence et doivent l'accepter — la plupart le font déjà — comme une facette normale des relations entre puissances amies. Ces relations sont complexes et nous devons travailler à les améliorer. Elles peuvent être bonnes ou mauvaises, mais elles existeront toujours. Les Américains seraient-ils victimes des mêmes illusions romantiques sur les alliances que celles qu'on leur prête sur le mariage?

Deux voisins causaient...

La rencontre entre le président des Etats-Unis et le premier ministre du Canada a d'abord permis aux deux interlocuteurs de faire une revue des questions bilatérales. Puis elles les a amenés à convenir de revoir leurs positions respectives dans le différend commercial qui oppose les deux pays dans une première étape sur la voie de la réouverture des négociations interrompues plus tôt cette année. Ces deux voisins passèrent aussi en revue un certain nombre de questions internationales et terminèrent leur tête-à-tête par la signature d'un Accord sur la qualité de l'eau des Grands lacs. L'entente permettra d'assainir le plus grand réservoir d'eau douce du monde.

Le président Nixon profita de l'occasion qui lui était offerte de s'adresser aux deux Chambres du Parlement canadien réunies le 14 avril pour expliciter sa conception des relations canado-américaines. Celle-ci doit permettre à chaque pays de se réaliser pleinement et de conserver l'identité qui lui est propre. En d'autres mots, il pourrait s'agir de la «doctrine Nixon sur les relations canado-américaines». Voici ce que disait M. Nixon:

Il est temps que les Canadiens et les Américains dépassent le stade de la rhétorique sentimentale du passé. Il est temps pour nous de reconnaître que nous avons des personnalités très distinctes; que nous accusons des différences sensibles; que voiler ces réalités n'est à l'avantage de personne.



... La politique des Etats-Unis à l'égard du Canada procède de cet esprit. Elle reflète notre attitude nouvelle en matière de relations étrangères, attitude qu'on appelle la doctrine Nixon. Cette doctrine est fondée sur l'hypothèse que des partenaires adultes doivent être en mesure d'appliquer des politiques indépendantes et autonomes, que chaque nation doit définir la nature de ses propres intérêts, qu'elle doit déterminer les exigences de sa propre sécurité et le cheminement de son propre progrès. Nous cherchons à établir une politique qui nous permette de partager des responsabilités internationales dans un esprit de collaboration internationale. Nous estimons que tout esprit de collaboration a d'autant plus de force que les partenaires sont autonomes. Que ce soit au niveau national ou international, l'unité se raffermi dans le respect des diversités, et la cohésion, dans la liberté.

M. Nixon reconnut que le Canada était le premier partenaire commercial du pays qu'il dirige et que les économies canadienne et américaine étaient maintenant hautement interdépendantes. Là-dessus, il poursuivit:

Cependant, cette interdépendance et notre désir réciproque de sauvegarder notre indépendance ne sont pas nécessairement incompatibles. Aucun pays qui se respecte ne peut ou ne devrait adopter pour postulat qu'il sera toujours économiquement tributaire d'une autre nation. Reconnaissons une fois pour toutes que la seule façon pour nos deux peuples fiers d'établir entre eux des rapports sains et étroits serait de rechercher un mode d'interaction économique qui profite à nos deux pays et qui respecte le droit du Canada de tracer sa propre voie économique.

En guise d'introduction, le premier ministre du Canada avait affirmé que les deux pays et les deux peuples avaient beaucoup de choses en commun: mais ni leur esprit, ni leurs intérêts ne sont identiques, et j'estime que passer outre à ces différences serait préjudiciable à une bonne compréhension mutuelle. Nos particularités respectives nourrissent notre amitié, comme elles enrichissent et affermissent nos relations.

Les relations que nous entretenons avec votre pays sont trop complexes pour être bien décrites, trop intimes pour être parfaitement comprises et trop profondément imbriquées pour qu'on cesse jamais d'en tenir compte. Nous ne pouvons pas, nous ne voulons pas vivre sans les liens qui nous unissent. Aussi, depuis plusieurs décennies, nos deux pays considèrent-ils comme acquise l'amitié qu'ils se portent mutuellement. Caractéristique immuable de nos rapports, cette amitié, je peux vous l'assurer, persistera, s'adaptant aux circonstances pour prendre ainsi tout son sens. Mais elle n'est pas à nos yeux valeur négociable.

Ce qu'oncle Sam pense du Canada: les résultats d'un sondage

L'intérêt que les Canadiens portent aux relations canado-américaines s'est presque mû en une véritable obsession à la suite des mesures économiques américaines annoncées en août 1971 et des négociations commerciales ardues qui ont suivi. La réaction canadienne à la politique du gouvernement américain et à la présence américaine au Canada a été examinée et analysée avec l'ardeur que les fanatiques du baseball réservent normalement à la moyenne au bâton de chaque joueur.

Quelle est, par contre, l'attitude des Américains vis-à-vis du Canada? Quelle idée se font-ils du Canada et quelles sont leurs impressions, en dehors de celles qui se reflètent dans les échanges officiels avec les autorités américaines? L'ambassade du Canada à Washington a voulu connaître ce que pensait le public américain du Canada et a chargé l'*American Institute of Public Opinion* (Institut américain de l'opinion publique) d'enquêter sur le sujet. Les autorités canadiennes jugeaient en effet utile de mettre à l'épreuve les idées que l'on a au Canada sur l'opinion publique américaine. L'enquête a été faite à la fin de novembre et au début de décembre 1971 auprès de plus de 1,500 adultes de 18 ans et plus.

Les résultats de cette enquête, contenus dans un rapport de quarante pages rédigé par l'Institut, montrent que «l'image» que l'Américain se fait du Canada demeure un peu floue mais qu'en général il est toujours aussi bien disposé envers notre pays. En fait, l'étude montre que la plupart des Américains ont pour le Canada une très grande estime. Le Canada se place au premier rang dans l'échelle des divers pays évalués: 65 pour cent des Américains interrogés sur leurs pays de prédilection ont dit avoir une excellente opinion du Canada. Vingt-cinq pour cent ont dit avoir une assez bonne opinion de notre pays et quatre pour cent seulement ont donné une réponse défavorable. Parmi ces derniers, un bon nombre ont donné comme explication de leur attitude le fait que le Canada laisse entrer chez lui les déserteurs américains.

Aimeriez-vous vivre au Canada? 73 pour cent des personnes interrogées ont répondu affirmativement; 13 pour cent seulement ont répondu négativement. Parmi les premiers, un Américain sur cinq a donné comme raison que le Canada «ressemble beaucoup aux Etats-Unis». D'autres ont donné comme explication que le Canada est un pays plus sain que les Etats-Unis et qu'on n'y rencontre pas «les nombreux problèmes sociaux et politiques des Etats-Unis».

Relations bilatérales

Les Américains se divisent en deux camps d'égale importance quant à leurs opinions sur l'état actuel des relations entre les deux pays. Trente pour cent ont affirmé aux enquêteurs que ces relations s'amélioreraient; 30 pour cent étaient d'avis qu'elles se détérioraient, et 27 pour cent croyaient qu'elles n'avaient pas changé. Chez ceux qui ont une formation universitaire, la majorité était d'avis que les relations entre les deux pays se détérioraient, et les personnes qui n'avaient pas poursuivi leurs études au-delà de l'école secondaire étaient d'opinion contraire.

Chaque participant à l'enquête devait imaginer qu'il était le président d'une importante société américaine et dire dans quelle mesure il serait prêt à établir celle-ci au Canada. La grande majorité des réponses fut favorable: 71 pour cent des personnes interrogées ont dit qu'elles auraient soit «une très grande» confiance soit «une certaine» confiance que le Canada présente un climat d'affaires sain. Sept pour cent seulement ont répondu qu'elles auraient «à peine» confiance et 4.5 pour cent ont indiqué qu'elles n'auraient «pas confiance» que le Canada soit un endroit propice pour leurs affaires. Celles ayant toute confiance dans le Canada s'expliquaient ainsi: «J'ai confiance dans les Canadiens, c'est un peuple honnête». D'autres ont parlé des ressources naturelles du Canada et quelques-unes ont déclaré qu'elles considéraient le Canada comme un pays stable, aussi bien sur le plan politique que sur le plan économique.

Une image un peu floue

Le sondage comprenait une série de questions sur les relations économiques canado-américaines et sur l'importance des investissements américains au Canada. Les réponses indiquent une tendance à sous-estimer le rôle que les Etats-Unis jouent dans la vie économique canadienne. A la question «quel pourcentage de l'industrie canadienne est aux mains des investisseurs américains», les réponses ont donné en moyenne 29 pour cent, un chiffre bien au-dessous du niveau réel. Le ministre de l'Industrie et du Commerce, M. Jean-Luc Pepin, faisait remarquer dans un discours prononcé le 1er mars 1972 que, d'après les dernières statistiques, les Américains contrôlent la majorité des actions des sociétés dont le siège est au Canada et détiennent 43 pour cent de tous les avoirs dans le domaine des produits manufacturés, 51 pour cent de tous les avoirs dans le secteur minier et 67 pour cent de tous les avoirs pour ce qui est de la production des combustibles minéraux; la proportion était encore plus élevée dans des secteurs précis de la fabrication allant jusqu'à 73 pour cent pour le matériel de transport, 76 pour cent pour le raffinage du pétrole et 84 pour cent pour les produits du caoutchouc.

On demandait également aux participants de deviner, sur une somme de \$100 investis par les Etats-Unis dans les autres pays du monde, quelle partie de cette somme était investie au Canada. D'après la réponse type, les Etats-Unis investissaient moins de dix dollars au Canada, c'est-à-dire moins qu'en réalité.

Surtaxe aux importations

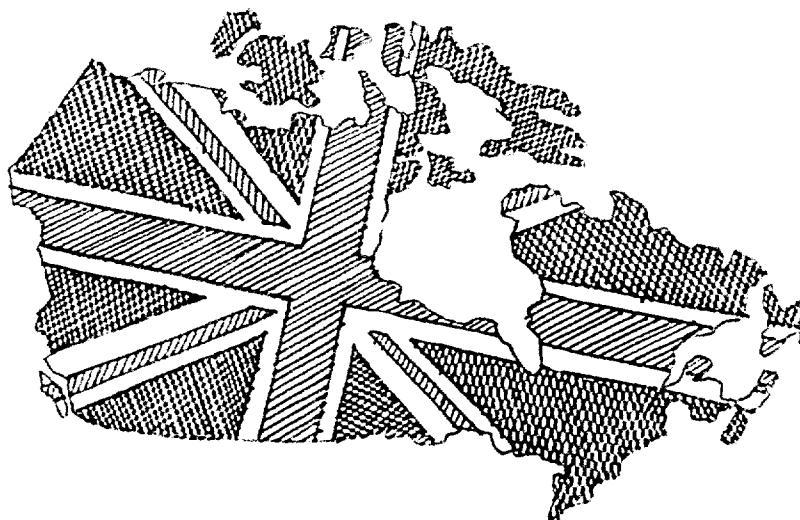
Quant à la question très controversée de la surtaxe américaine aux importations et des autres mesures économiques instaurées en août dernier, 46 pour cent de l'opinion américaine contre 34 pour cent étaient d'avis que les nouvelles politiques économiques américaines n'auraient pas de répercussions plus grandes sur le Canada que sur les autres pays. Chez les personnes ayant une formation universitaire, cette proportion était encore plus accentuée: 56 pour cent des personnes de cette catégorie pensaient que la surtaxe n'aurait pas de conséquences plus graves pour le Canada qu'elle n'en avait pour les autres pays qu'elle touchait également. Sur le plan régional, seules les régions de la Nouvelle-Angleterre et des Rocheuses n'épousaient pas cette façon de voir; dans ces régions, on croyait que le Canada serait plus gravement touché.

«Serait-il bon d'éliminer complètement les barrières tarifaires entre les deux

pays?» Oui, affirmèrent 48 pour cent des personnes interrogées; non, répondirent 37 pour cent qui jugeaient l'idée mauvaise. (Les adultes ayant une formation universitaire étaient beaucoup plus favorables à l'idée, soit 64 pour cent contre 28). Les autres ont indiqué qu'elles ne savaient pas si l'idée était bonne ou non.

L'une des questions le plus souvent laissées «en blanc» ou dont la réponse était «ne sais pas» demandait si le Canada fabriquait des produits que les Etats-Unis achetaient en grande quantité: plus de 53 pour cent des personnes interrogées ont répondu qu'elles ne savaient pas et 20 pour cent ont dit carrément que les Etats-Unis n'achetaient aucun produit canadien en grande quantité. Parmi les réponses affirmatives, la majorité a cité les automobiles, les produits du bois et les ressources naturelles telles que le pétrole, le gaz et le cuivre; un nombre assez important de réponses mentionnait aussi le whisky.

On aurait pu croire que, dans un sondage de ce genre, les échanges commerciaux du Canada avec les pays du bloc communiste provoqueraient des réactions défavorables. Toutefois, la majorité des réponses (53 pour cent) indiquent que les Américains ne considèrent pas ces liens commerciaux comme allant à l'encontre des meilleurs intérêts des Etats-Unis. Près de 25 pour cent, par contre, les jugeaient néfastes et 22,8 pour cent n'avaient pas d'opinion à cet égard. Parmi les personnes qui ne s'objectaient nullement à ce que le Canada entretienne des liens commerciaux avec les Etats communistes la plupart expliquaient qu'un pays, quel qu'il soit, doit être libre de commercer avec n'importe quel autre pays.



Chez certains Américains, le Canada n'est encore qu'un avant-poste britannique gouverné depuis la «mère-patrie».

Environ 13 pour cent avaient l'impression que ces échanges commerciaux n'avaient pas de répercussions sur l'économie américaine et 11 pour cent étaient d'avis que si les Etats-Unis commerçaient avec les pays du bloc communiste, le Canada pouvait bien en faire autant. Parmi les personnes qui s'y opposaient, la réponse la plus fréquente était que le Canada «apporte une aide et un soutien à notre ennemi».

Indépendance

Le sondage visait également à déterminer si les Américains croyaient que le Canada agit en toute indépendance dans la formulation et l'application de ses politiques étrangère et intérieure ou s'il a tendance à suivre, jusqu'à un certain point, les désirs des autres nations. Quarante et un pour cent des Américains sont d'avis que le Canada suit, tout au moins en partie, les désirs d'autres pays; 31 pour cent croient que le Canada fait preuve d'indépendance dans la formulation de ses politiques, et 28 pour cent n'ont pas exprimé d'opinion. Chez les participants ayant une formation universitaire, 36 pour cent seulement étaient d'avis que le Canada élabore ses politiques sans être influencé de l'extérieur, et 59 pour cent jugeaient que le Canada moule ses politiques sur les désirs des autres.

Parmi ceux qui jugeaient que le Canada avait tendance à suivre les désirs d'autres nations, les plus nombreux, soit 26 pour cent, plaçaient l'Angleterre au premier rang de la liste de ces nations influentes; de toute évidence, ceci traduit le sentiment profondément enraciné chez certains Américains que le Canada n'est encore que le prolongement de la Grande-Bretagne, un avant-poste de «l'empire» gouverné depuis la «mère-patrie». Au second rang, viennent les Etats-Unis eux-mêmes. Les seuls autres pays dont on puisse statistiquement tenir compte dans les réponses, sont la France et l'Union soviétique, bien qu'ils aient réuni chacun un pourcentage de réponses très éloigné de ceux obtenus par la Grande-Bretagne et les Etats-Unis.

L'étude a abordé, sans s'y arrêter longuement, la politique intérieure du Canada. Par exemple, on a demandé aux Américains s'il existait, selon eux, au Canada des groupes ethniques injustement traités. Quatre pour cent des personnes interrogées ont répondu affirmativement et ces mêmes personnes mettaient au premier rang les Canadiens français et au second rang les Indiens. Près de 95 pour cent avouèrent ne pas savoir que répondre.

Quant à savoir si les Etats-Unis devaient encourager les Canadiens français si ceux-ci décidaient de se séparer du reste du Canada, le sondage reflétait la même indifférence: sur l'ensemble des personnes interrogées, 96.3 pour cent ont déclaré qu'elles ne savaient pas; 3.3 pour cent ont répondu négativement et seulement 0.4 pour cent affirmativement.

Les déserteurs

Sur la question délicate des jeunes déserteurs américains, l'opinion américaine se divise en deux camps égaux, l'un étant d'avis que le Canada devrait leur refuser l'asile et l'autre que le Canada est parfaitement dans son droit s'il veut les laisser entrer. La répartition est d'environ 44 pour cent dans chaque camp, le reste n'exprimant pas d'opinion.

Les opinions sur cette question varient beaucoup selon l'âge et l'instruction des personnes interrogées. Cinquante-neuf pour cent des moins de trente ans n'avaient pas d'objection à ce que le Canada accepte les déserteurs; les plus de 50 ans exprimaient l'opinion opposée. La majorité des personnes ayant une formation universitaire (59 pour cent encore) n'avaient pas d'objection à ce que le Canada accepte les déserteurs, mais 56 pour cent de celles n'ayant qu'une instruction de niveau secondaire s'y opposaient.

Le sondage comportait, bien entendu, l'éternelle question: «Quelle est la première image qui vous vient à l'esprit quand vous pensez au Canada?» Les réponses reconforteront quelque peu les Canadiens las de l'image stéréotypée que l'on se fait du Canada à l'étranger, pays de glace et de neige où seuls quelques agents de la Gendarmerie royale et quelques Esquimaux viennent égayer le paysage. La première et la plus fréquente concernait le Canada en tant que voisin, «le Canada est un bon voisin». Ensuite, l'image la plus évoquée était celle de la beauté, «un pays magnifique et touristique», et en troisième position, l'image d'un peuple agréable, d'«une population très amicale». Vinrent ensuite, c'était assez inévitable, ces personnes qui voient tout d'abord le Canada comme un «pays sans limites et sauvage» (12 pour cent) ou «extrêmement froid en hiver» (10 pour cent). D'autres citaient la chasse et la pêche («un grand pays de sportifs») et 3 pour cent des participants citaient le sport en général et le hockey en particulier. Les agents de la Gendarmerie royale, qu'il ne faut pas oublier, étaient mentionnés dans 3 pour cent des réponses.

— Murray Goldblatt

1971 ou l'année qui mit fin au vieux monde bipolaire

par Alastair Buchan

Depuis quelques années, les scientifiques, les analystes officiels ou les universitaires prédisent la disparition du réseau de rapports politiques internationaux de l'après-guerre. Dans ce système il n'y avait en réalité que deux grands centres de puissance et de responsabilité: Washington et Moscou. Ils ont exercé, par leur force stratégique et économique, une telle influence sur la politique de presque tous les pays industrialisés, qui étaient à divers titres leurs alliés, qu'on peut qualifier d'«impérial» le rôle qu'ils ont joué. Par contre, les régions sur lesquelles s'est traditionnellement exercé l'impérialisme européen et que nous appelons maintenant «le tiers-monde», sont généralement restées en dehors de cette rivalité bipolaire.

Cette similitude apparente entre les deux super-puissances dissimulait toutefois une conception fondamentalement différente de leurs intérêts à long terme. L'Union soviétique croyait il y a vingt ans, et croit encore, à la nécessité de sa fonction impériale non seulement pour des raisons idéologiques mais parce que ses dirigeants ont été formés à tout mesurer à l'étalon de la puissance. Pendant ce temps, les Etats-Unis ont toujours considéré, quant à eux, que leur suprématie était provisoire. Tandis que le différend sino-soviétique suscite une vive inquiétude à Moscou depuis plus de dix ans, les Etats-Unis encouragent l'épanouissement de l'unité européenne et l'expansion économique du Japon depuis fort longtemps.

Un monde bipolaire a toujours fait l'affaire de l'Union soviétique: d'une part il lui permettait de miner l'influence américaine en Europe, en Asie ou en Afrique et, d'autre part, de réduire les risques de conflit grave étant donné qu'elle n'avait qu'un seul partenaire avec qui régler les crises.

Les Américains clairvoyants, par contre, ont toujours douté que leurs concitoyens aient envie de conserver indéfiniment leur suprématie en raison même de la nature dynamique et expérimentale de la société américaine. Ce ne sont pas des

événements récents qui ont suscité aux Etats-Unis ce manque d'intérêt pour la suprématie mondiale: il était bien évident chez les planificateurs américains dès la fin de la guerre et en fait, pendant celle-ci. Ce n'est que dans le domaine particulier de la dissuasion nucléaire stratégique que les Etats-Unis ont hésité à accepter la décentralisation et à partager leurs responsabilités avec leurs principaux alliés.

L'Asie contestée

Depuis dix ans, le vieux monde bipolaire où nous avons tous grandi se désagrège; ce fut le différend, toujours aussi vif, entre la Chine et l'URSS, l'attitude du général de Gaulle à l'égard des Etats-Unis, l'autonomie croissante de la Roumanie, une balance américaine de paiements toujours plus défavorable, la doctrine Nixon et enfin la croissance économique du Japon. Ce ne fut véritablement qu'en 1971 toutefois, que les deux super-puissances et le reste du monde découvrirent dans quelle voie leurs ambitions les engageaient. Ceci se produisit à la faveur d'une suite d'événements dramatiques, dont certains ne se rattachaient qu'indirectement les uns aux autres.

Le plus sensationnel fut, naturellement, le début des contacts directs entre Washington et Pékin amorcé en avril 1971 par la diplomatie du ping-pong. Suivirent la levée des embargos américains sur le commerce avec la Chine, en juin, l'arrivée inopinée d'Henry Kissinger à Pékin le 15 juillet, et le 2 août, l'annonce du secrétaire d'Etat, M. Rogers,

M. Alastair Buchan est professeur de relations internationales à l'Université d'Oxford. Il fut de 1958 à 1969 directeur de l'Institut britannique d'études stratégiques et, de 1970 à 1972, commandant du Collège royal d'études sur les questions de défense de Londres. Cet article, qui est tiré d'une conférence que le professeur Buchan a donnée cette année au Collège royal, n'engage que son auteur.



que les Etats-Unis ne s'opposeraient plus systématiquement à l'admission de la Chine aux Nations Unies. Pourquoi une politique américaine vieille de 20 ans a-t-elle changé si secrètement et si rapidement?

C'est peut-être que, voyant qu'un nombre de plus en plus grand de partenaires, — le Canada, l'Italie, l'Ethiopie, l'Autriche et d'autres encore —, établissaient des relations diplomatiques avec Pékin, Washington a craint d'être l'isolé plutôt que celui qui isole. Washington aurait-il plutôt reconnu que, si le monde occidental devenait de plus en plus polycentrique, il était tout à son avantage d'encourager le polycentrisme dans le monde oriental? Quelle que soit la véritable raison, ce début de normalisation des relations sino-américaines a déclenché dans le monde une réaction en chaîne que le gouvernement des Etats-Unis ne put arrêter. Vers la fin d'octobre donc, la Chine était admise aux Nations Unies par une majorité écrasante, sans qu'elle n'ait à faire aucune concession sur la question de Taïwan. Un quart de siècle de débats et d'hésitations dans les chancelleries du monde prenait fin comme si l'on avait soufflé une bougie.

Même si le président Nixon a répété souvent que les Etats-Unis n'ont aucune intention de fomenter des troubles entre Moscou et Pékin, il est difficile pour les Russes, qui craignent tellement les Chinois, d'accepter sans réserve ces déclarations. La grande stratégie occidentale destinée à «contenir» l'Union soviétique s'est avérée inefficace il y a quelques années, lorsque Moscou commença à établir de solides bases d'influence en Asie du Sud et du Sud-Ouest de même qu'au Vietnam du Nord. Selon moi, cette poussée vise non seulement à circonscrire l'influence occidentale en Asie et en Afrique mais s'insère également dans le plan soviétique d'endigement de la Chine. Etant donné l'éventualité d'une entente sino-américaine, il était indispensable que l'Union soviétique consolide sa position; voilà pourquoi elle négociait pour la première fois depuis les années 40 de véritables traités d'alliance avec des Etats non communistes: avec l'Egypte en mai 1971 et avec l'Inde en août de la même année. Les pays auxquels s'identifiaient deux grands architectes de la politique du non-engagement, Gamal Abdel Nasser et Pandit Nehru, sont maintenant intégrés aux réseaux d'alliances des super-puissances.

Les héritiers du vieil empire britannique sont donc les Russes, et non

les Américains, contrairement à ce que beaucoup de gens ont pensé pendant les vingt années qui ont suivi la fin de la guerre. Les Russes ont une conception impériale de la politique étrangère et les Américains ne l'ont pas. Et, comme les Britanniques l'ont découvert il y a un siècle, quiconque veut être au coeur des affaires du sous-continent doit occuper une position prépondérante en Egypte. Personnellement, je ne relie pas le récent conflit indo-pakistanaï à une machination soviétique. Les événements qui ont déclenché la guerre civile au Pakistan oriental se sont produits peu avant que les relations entre grandes puissances ne soient ouvertement modifiées et il n'était pas de l'intérêt des Russes de rompre le fragile équilibre dans le sous-continent. Toutefois, comme l'équilibre a été rompu, c'est l'Union soviétique qui, à l'heure actuelle, en profite le plus parmi les puissances étrangères. On doit s'attendre toutefois à ce qu'à long terme la Chine n'hésite pas à exploiter les troubles auxquels est toujours exposé un territoire aussi démuni, aussi fier et aussi surpeuplé que le Bengale, tant oriental qu'occidental.

Sur le front européen

Il serait erroné de penser qu'il existe forcément un rapport entre le surcroît d'attention que portent maintenant les Soviétiques à l'Asie et leur attitude plus conciliante sur certaines questions européennes. Nous devons noter que l'un des événements marquants d'une année surchargée fut que, pour la première fois en 24 ans, les Russes ont paraphé en septembre un accord sur Berlin, et que M. Brejnev s'est empressé de faire pression sur l'Allemagne de l'Est pour qu'elle en accepte les clauses intergermaniques. Ce résultat est sans doute attribuable à l'adroite politique que Willy Brandt a menée en faveur d'un rapprochement Est-Ouest au cours des deux dernières années. En effet, les événements survenus l'an passé en Europe occidentale allaient en général à l'encontre des aspirations soviétiques, générateurs qu'ils furent apparemment de plus d'unité et de cohésion, alors que l'URSS s'intéressait surtout à balkaniser et à «finlandiser» la région.

Je dis «apparemment» parce qu'il serait prématuré de déclarer péremptoirement que l'Europe occidentale est en voie d'acquiescer une telle cohésion et que, si elle l'est, d'en donner la raison. Est-ce parce que, depuis le 15 août, le dollar américain a cessé de façon si dramatique d'être la clé de voûte du système monétaire occidental, ou est-ce que, d'une façon plus générale, les intérêts de l'Europe et ceux des

Etats-Unis les portent à suivre des voies différentes dans le monde au fur et à mesure que les Etats-Unis définissent leurs intérêts nationaux avec plus de soin et de précision? Nous l'ignorerons jusqu'à ce que la prochaine génération ait accès aux archives de nombreux gouvernements.

Quelle qu'en soit la cause, l'un des grands moments de la politique mondiale en 1971 demeure la décision d'élargir la Communauté économique européenne. La décision de principe avait été prise, bien sûr, il y a plus de deux ans, lors de la Conférence au sommet des Dix, tenue à La Haye. La question fut reprise l'an dernier, d'abord lors des entretiens Heath-Pompidou où, en hommes pragmatistes, ils constatèrent que leurs vues sur la future organisation de l'Europe étaient généralement les mêmes; puis lors de la négociation de modalités susceptibles de rencontrer les principales exigences britanniques, notamment en matière de garantie de débouchés pour les produits néo-zélandais et antillais en Europe; et enfin lors du vote écrasant en faveur de l'adhésion tenu à la Chambre des communes à la fin d'octobre 1971, où l'on a passé outre aux directives de partis. Il est probable aussi que le Danemark et la Norvège décideront d'adhérer à la Communauté bien que la réponse définitive à cette question ne doive être connue qu'après les référendums de l'automne. La question est politiquement et stratégiquement importante car si l'un se prononce pour la non-participation, l'autre pourrait l'imiter; et si l'un ou l'autre demeure économiquement dissocié de l'Europe occidentale, il évoluera vraisemblablement vers une sorte de neutralité nordique.

La force des faibles

Finalement, je pense qu'on ne peut se rendre compte de la nature des changements survenus dans notre environnement politique et stratégique si l'on ne tient pas compte d'un phénomène de plus en plus fréquent à notre époque et mis en évidence l'année dernière, nommément l'aptitude du faible à résister au fort. Il y a tout juste un an, à la Conférence de Singapour, les plus petits pays membres du Commonwealth, dont certains sont moins bien nantis qu'un comté anglais, réussissaient à contrecarrer les plans de M. Heath de protéger les routes pétrolières de l'Europe occidentale par la vente de frégates à l'Afrique du Sud. En février, les Etats producteurs de pétrole du monde libre, dont plusieurs sont riches mais aucun n'est puissant, forçaient les grandes sociétés pétrolières multinationales de l'Occident à leur verser 25 pour cent de

plus en redevances. L'année durant, l'Etat d'Israël, qui a lié son sort presque entièrement aux Etats-Unis en matière d'armements, a su résister aux très fortes pressions des diplomates américains qui l'enjoignaient de changer d'attitude dans ses négociations avec les Etats arabes. En mars, de vieux ennemis comme l'Union soviétique, les Etats-Unis, la Grande-Bretagne, l'Inde et le Pakistan, aidaient tous ensemble militairement le gouvernement de Ceylan à réprimer une révolte fomentée surtout par le nouveau premier ministre du pays. Pendant toute l'année, Malte a mené avec la Grande-Bretagne et ses alliés des négociations serrées qui ont abouti à un règlement triplant les subsides versés à l'île. Enfin, le Conseil de sécurité de l'ONU n'a, hélas, presque rien pu faire, face au conflit indo-pakistanaï ou dans son règlement.

Il est difficile de tracer une ligne de démarcation entre un monde polycentrique où petites et moyennes puissances jouissent d'une liberté d'action de plus en plus grande et un monde désorganisé au comportement international en déclin. Malheureusement, la paix est devenue chose divisible; il est triste que s'éteigne doucement ces temps-ci, cette conception de l'ONU comme gardienne de la paix et symbole de l'ordre mondial. Toutefois, même si l'année dernière apporta d'importants changements dans la structure internationale, les traits saillants de l'après-guerre ne sont pas près de disparaître. On continuera de ne compter que deux véritables super-puissances; l'Amérique du Nord, l'Europe occidentale, le Japon et l'Australasie communieront encore davantage aux mêmes aspirations et aux mêmes valeurs et auront de moins en moins de points communs avec l'Union soviétique ou la Chine; les pays en voie de développement continueront d'avoir des problèmes très différents de ceux des pays industrialisés. Ce dont nous sommes témoins n'est pas une métamorphose mais plutôt quelque chose d'analogue à la rotation saccadée d'un kaléidoscope. Dans cette ère de grands changements qui ne sont pas encore fondamentaux, on devrait d'abord se demander ce que devient le centre d'équilibre des puissances? Evolue-t-il au détriment de l'Occident? Commence-t-il à se déplacer de l'Europe vers l'Asie orientale?

La parité militaire

L'équilibre des puissances ne se jauge que très difficilement et ne ressort pas de l'analyse statistique comparative du matériel stratégique. Ce sont plutôt des crises, comme celles de Cuba ou de Suez qui lè-

*Monde
polycentrique
et monde
désorganisé*

vent brièvement le voile sur la force, la détermination et la volonté relatives des adversaires. Néanmoins, au cours des cinq dernières années, l'Union soviétique a réussi à surpasser les Etats-Unis quant au nombre de missiles intercontinentaux terrestres et sa supériorité numérique est maintenant de l'ordre de trois contre deux. L'Union soviétique détient toutefois moins de sous-marins lance-missiles et de bombardiers à long rayon d'action. Il est vrai qu'elle possède une flotte moderne, un fait assez nouveau dans l'histoire de l'Union soviétique sinon dans celle de la Russie. Il est vrai qu'elle compte 20 divisions de plus qu'il y a cinq ans, soit 160 en regard de 140. Il est vrai que les gouvernements occidentaux éprouvent d'énormes difficultés à maintenir au niveau actuel le déploiement de leur puissance militaire face aux demandes concurrentes faites sur les ressources publiques et les préoccupations toujours plus directement nationales de leurs commettants.

Il s'ensuit que le citoyen et l'homme politique moyen sont portés à penser que le bloc occidental est en régression malgré le dynamisme et le talent créateur des sociétés qui l'animent, et que l'Union soviétique devient de plus en plus puissante et influente. Les difficultés monétaires de 1971 n'ont fait que renforcer l'impression d'une disparité croissante entre l'assurance soviétique et le désarroi occidental. A cela, a aussi concouru le sentiment maintenant répandu en Europe occidentale et au Japon que les Etats-Unis se replient actuellement dans une sorte de *realpolitik* nationale au lieu de continuer à soutenir la sécurité et les intérêts du monde libre dans son ensemble.

De telles généralisations doivent, à mon avis, être nuancées. D'une part, l'Union soviétique n'a aucunement acquis la supériorité stratégique qui lui permettrait de désarmer les Etats-Unis en cas de conflit nucléaire. D'autre part, les Etats-Unis disposent d'un arsenal plus vaste d'ogives nucléaires, pouvant être lancées du sol, sous l'eau ou des airs; sa technologie est beaucoup plus avancée que celle de l'Union soviétique. La stabilité d'une crise repose en somme sur l'existence, de chaque côté, des moyens d'une destruction certaine, ce que l'Union soviétique possède depuis quelque temps déjà. En fait, la parité militaire existe pratiquement depuis le début des années 60. Même si le SS 9 pouvait détruire une grande partie du réseau américain *Minuteman*, les missiles *Polaris* et *Poseidon* contre-attaqueraient et les dirigeants soviétiques sont

bien conscients que cela équivaldrait au suicide.

Il se pourrait que les sommes englouties dans l'implantation de missiles terrestres soient une piètre utilisation des ressources limitées de l'Union soviétique, comme le fut la création d'une vaste flotte de sous-marins diesel pendant les années 50. Il se pourrait aussi que ce renforcement n'ait pas directement trait à l'affrontement soviéto-américain mais plutôt au développement progressif de la puissance stratégique chinoise: l'URSS n'a-t-elle pas maintenant plus d'un adversaire éventuel à dissuader, et de nouveaux alliés à abriter sous son parapluie nucléaire?

La doctrine Nixon

En second lieu, les Etats-Unis n'effectuent d'aucune façon un repli universel. La politique de désengagement du président Nixon ne s'applique qu'au littoral du Pacifique et je suis persuadé, étant donné que je connais bien l'occupant actuel de la Maison Blanche et son personnel, qu'ils s'opposeront énergiquement à toute réduction des forces militaires américaines en Europe et dans la région atlantique, même si certains changements s'imposent au milieu de la présente décennie. D'une part, aux Etats-Unis, le climat social qui avait contribué à affaiblir la position internationale de ce pays a commencé à s'améliorer l'année dernière. La politique d'endigement n'appartient pas au passé: les Etats-Unis n'ont tout simplement fait que préciser davantage quelles sont les régions où la puissance communiste peut et doit être endiguée. A coup sûr, l'Europe en est encore une. Il demeure pourtant inexact de parler d'une «garantie» américaine en Europe occidentale, qu'elle soit nucléaire ou non: il n'existe pas, en effet, de garantie absolue en relations internationales; toutefois il est fort probable qu'en cas de crise en Europe, les Etats-Unis réagiraient de manière appropriée ne serait-ce que parce que leur survivance même est liée à celle de l'Europe occidentale.

La politique étrangère soviétique est néanmoins empreinte d'une assurance nouvelle qui pourrait bien n'être que le réflexe activiste d'une société décadente à l'intérieur, selon la thèse de Richard Lowenthal. Il se peut que le tempérament russe renferme un certain esprit d'aventure, et que M. Léonide Brejnev en soit l'incarnation vivante. Se pourrait-il que la contradiction soit de plus en plus flagrante entre, d'une part, les républiques qui n'aspirent plus qu'à vingt années de paix pour remettre en ordre leurs affaires économiques et sociales, et, d'autre part,

Les Etats-Unis retranchés?

les technocrates, les bureaucrates et les politiciens satisfaits de se trouver dans une nouvelle position prestigieuse et influente? Il est certain en tout cas que ce regain d'ambition ne tient pas à l'idéologie ou à quelque velléité expansionniste des communistes, sauf dans la mesure où le marxisme leur permet de penser que l'histoire est leur alliée.

J'examinerai un peu plus loin les incidences de cette question en Grande-Bretagne et en Europe continentale. Mais voyons d'abord la deuxième partie de la question. Le pivot du vieil équilibre bipolaire était l'Europe; au fur et à mesure que cette bipolarité s'estompera, que la Chine jouira d'une influence idéologique et politique plus grande, que la puissance économique du Japon s'affirmera, le nouveau centre de gravité politique, le nouveau pivot de politique mondiale ne se déplacera-t-il pas du côté oriental de l'hémisphère nord?

Du nouveau au Levant

On a beaucoup spéculé là-dessus, mais, à mon avis, il est encore trop tôt pour se prononcer. D'une part, il est vrai que l'Union soviétique, la Chine, le Japon et les Etats-Unis, qui estiment tous avoir des intérêts vitaux ou importants en Asie orientale, sont des pays puissants, indépendants et méfiants les uns des autres. L'attitude américaine lors de la relance des contacts sino-américains et de la crise monétaire occidentale a sérieusement miné la confiance japonaise à l'égard des Etats-Unis et fait oublier qu'en juin dernier, les Etats-Unis et le Japon s'entendaient sur le retour d'Okinawa au Japon.

En théorie, il existe de nombreuses possibilités: une entente russo-japonaise en vue d'exploiter la Sibérie et de contenir la Chine; suite aux entretiens SALT, un accord entre super-puissances pour limiter les conflits dans la région; une entente sino-japonaise fondée sur les affinités culturelles et l'interdépendance économique; une entente entre la Chine, le Japon et les Etats-Unis destinée à résister aux prétentions soviétiques en Asie; ou un rapprochement sino-soviétique, une fois Mao décédé, pour contrer les puissances capitalistes.

Il est évident que M. Nixon a profité de son voyage à Pékin pour élucider cette affaire. Mais avant d'échafauder une stratégie d'avenir à partir de tant d'hypothèses, il importe, à mon avis, de faire de nombreuses mises en garde. D'abord, même s'il ne devait pas y avoir d'autres grandes batailles, la question du Vietnam est loin d'être réglée; en outre,

tant que des installations militaires américaines seront situées aussi près de la frontière méridionale de la Chine, le rapprochement sino-américain ne saurait être que limité. Et puis, il y a Taïwan qui a pris une importance démesurée aux yeux des grandes puissances et dont le sort n'est pas encore entièrement réglé. Ceci réduit par le fait même les perspectives d'ententes sino-américaine et sino-japonaise.

Troisièmement, sauf une brève participation à la Société des Nations, la Chine n'a jamais réellement fait partie d'un organisme moderne regroupant des Etats souverains, et elle hésitera quelque peu à rompre l'équilibre des forces. Si la situation devenait plus fluide en Asie de l'Est, le fléau de la balance oscillerait de façon certes plus discrète qu'il ne l'a fait en Europe, où les rapports de force, depuis Staline, sont réglés d'après les stratégies militaires. Quatrièmement, le Japon s'interroge encore sur son rôle dans le monde et sur l'orientation politique à donner à sa puissance économique. Je ne crois pas qu'il songe à briser les liens qui l'unissent par traité aux Etats-Unis, mais je crains qu'il n'acquière certaines ambitions néo-impérialistes en Asie du Sud-Est, au fur et à mesure qu'il devra compter sur la main-d'œuvre bon marché de cette région pour compenser le manque de main-d'œuvre et l'inflation qui l'accablent. Que le Japon souhaite établir bientôt des relations étroites avec l'Union soviétique ou la Chine me semble encore bien incertain.

Venons-en donc à l'Europe, vers laquelle sont maintenant canalisés 90 pour cent des moyens de défense de mon pays et une grande partie de ses espoirs politiques. Avant de m'arrêter sur ce que nous savons de l'organisation de l'Europe ou de l'Alliance occidentale, j'aimerais étudier plus à fond un point que j'ai déjà soulevé, à savoir, l'Union soviétique en tant que puissance européenne.

On doit se rappeler que les dirigeants soviétiques — les bureaucrates du parti, les technocrates, les soldats — sont des Européens et non des Asiatiques et que, si dynamique que soit la situation politique en Asie de l'Est, si grande que soit leur crainte de la Chine, ils n'abandonneront pas l'Europe de l'Ouest ni ne tenteront d'en arriver à un règlement définitif avec elle, en raison de sa proximité, de sa puissance potentielle et de son alliance avec les Etats-Unis. Certains de mes amis allemands sont d'avis que l'Asie de l'Est et l'Europe placent l'Union soviétique devant un choix quant aux régions de concentration politique. Je me rappelle que

Certaines ambitions japonaises en Asie du Sud-est

le chancelier Adenauer m'avait tenu précisément le même langage il y a dix ans. Pourtant, la théorie du *Heartland* à laquelle nous ajoutons peu de foi à l'ère nucléaire, mais que les Russes ont bien retenue de Halford Mackinder, nous donne à penser qu'ils pourraient bien jouer un rôle de premier plan dans ces deux régions.

L'URSS, puissance européenne

L'URSS est la plus grande des puissances européennes et elle le demeurera tout au long de notre vie; l'Europe de l'Ouest est beaucoup trop vulnérable et trop préoccupée par sa propre organisation pour acquérir, de notre vivant, les traits d'une super-puissance. D'une part, rien n'est venu modifier ni l'ambition dominante soviétique en Europe de l'Ouest, selon l'acception diplomatique traditionnelle, ni son désir d'éloigner l'Europe des Etats-Unis. D'autre part, je crois que les Soviétiques n'envisagent nullement de communiser par la force l'Europe de l'Ouest. Par contre, ils se féliciteraient certes si les partis communistes italien ou français prenaient le pouvoir, surtout si cela se produisait de manière constitutionnelle. Pour l'instant, l'URSS est plus préoccupée par sa position en Europe de l'Est que soucieuse de semer la division en Europe de l'Ouest.

*L'URSS est
préoccupée par ce
qui se passe en
Europe de l'Est*

Si je puis me permettre une digression, j'aimerais souligner ici combien la dichotomie habituelle entre l'action et l'intention me semble fautive. Les pays se donnent les moyens militaires que leur inspirent des politiques à long terme très souvent dictées par la peur; ils ont aussi des intérêts ou des objectifs nationaux de même que des réactions instinctives. En temps de paix, ils nourrissent rarement des desseins militaires. Mme Gandhi n'avait pas «l'intention» d'éliminer le Pakistan oriental. Elle a réagi d'une façon particulière à un ensemble particulier de circonstances, et compte tenu des moyens d'action de l'Inde. Les Etats-Unis n'avaient pas «l'intention» de participer à la guerre au Vietnam et d'envoyer un contingent militaire plus important que celui qu'ils envoyèrent à la Première Guerre mondiale. Les événements de juillet et août 1914 constituent probablement l'exemple le plus classique du peu de rapport qui existe entre les actions des principales puissances et leurs intérêts véritables. De même, l'Union soviétique n'a aucune visée militaire en Europe de l'Ouest mais est sans doute prête à toute éventualité y compris celle de se battre en cas de crise européenne.

La défense de l'Europe

Ceci dit, il est de toute première importance de maintenir une certaine présence militaire à l'ouest et au sud de l'Europe, de même qu'un système de sécurité collective qui englobe le nord de l'Europe et soit de nature à écarter toute réaction hostile en temps de crise. Je crains que l'Alliance atlantique ne soit tirillée, tout au long de cette décennie, entre les exigences d'une stratégie souple et le problème nettement politique de maintenir en Europe une armée de l'air et de terre qui permette à l'OTAN et à ses commandements militaires de réagir calmement, intelligemment et efficacement dans le cas d'une crise européenne, sans toutefois donner eux-mêmes dans la belligérance en menaçant par exemple, prématurément, de recourir aux armes nucléaires tactiques ou en les utilisant effectivement. Le problème se posera de façon différente dans les différents pays selon les caractéristiques de la main-d'œuvre et des structures de financement; j'espère toutefois que l'on pourra rencontrer les exigences fixées. Le plus difficile sera probablement de faire face à une certaine réduction des forces américaines en Europe, avant même de s'entendre sur la nature de l'organisation européenne appelée à mieux utiliser les vingt-cinq milliards de dollars que les pays d'Europe dépensent au titre de la défense.

Les réductions des forces américaines ne seront pas importantes mais elles se feront, à moins que l'on n'assiste à une recrudescence marquée de la tension en Europe, ce que personne ne souhaite. Ce n'est pas que les Américains se désintéressent de la sécurité européenne; c'est qu'ils ne peuvent tout simplement, s'ils décident de s'en remettre à un système d'enrôlement volontaire, garder en Europe quatre divisions et trois quarts, 25 escadres aériennes et deux porte-avions au moment où les finances publiques ne peuvent suffire à la demande. En outre, de l'avis même de tous les Européens réfléchis, la répartition actuelle des ressources engagées est injuste de quelque côté qu'on se place. Le déploiement actuel des forces de l'OTAN permettrait sans doute le retrait d'une division américaine sans que cela entraîne une réorganisation stratégique radicale; toute réduction plus considérable provoquerait inévitablement une refonte totale de la structure des forces armées de l'OTAN, au moins en ce qui a trait à l'Europe centrale. Il n'existe pas non plus de solution de rechange facile: les nations européennes devront prendre en charge une plus grande partie de l'arse-

nal nécessaire pour assurer la dissuasion et la détente en Europe.

Une paix organisée

Je suis profondément convaincu du bien-fondé du contrôle des armements par lequel deux adversaires ou deux blocs identifient et maîtrisent certains intérêts ou certains dangers communs sans que leurs relations politiques en soient modifiées. Jusqu'à ce jour, c'est cette méthode qui s'est révélée la plus efficace quand il s'est agi d'amener les dirigeants soviétiques à modifier leur conception simpliste de l'utilisation de la puissance pour leur faire adopter des attitudes plus convenables. Les rapports de forces en Europe n'ont, toutefois, jamais été propices à de telles négociations étant donné, entre autres, l'asymétrie géographique des deux super-puissances. J'attends peu de résultats d'une réduction mutuelle et équilibrée des forces, bien que les deux gouvernements les plus directement intéressés, à savoir, l'américain et l'allemand, puissent proposer de meilleures formules que celles que l'on a avancées jusqu'à maintenant.

Une conférence européenne sur la coopération et la sécurité me semble aussi peu prometteuse. Tout d'abord, une conférence qui réunit trente Etats dont les dimensions et les intérêts varient autant que ceux de Malte, de Chypre, de l'Union soviétique et des Etats-Unis, me semble condamnée d'avance. Par ailleurs, la conférence débattrait trois grandes questions: une proposition soviétique de reconnaissance formelle du *statu quo* en Europe; une offre occidentale de libéralisation des échanges entre l'Est et l'Ouest et des négociations portant sur une coopération technologique dont l'Europe de l'Est a un si grand besoin.

La proposition soviétique pourrait bien recevoir l'assentiment du camp occidental mais soulèvera une vive opposition en Roumanie et en Yougoslavie. Ces deux pays, en effet, désirent l'abrogation de la doctrine Brejnev. L'Union soviétique par contre s'opposera certainement à l'offre occidentale. Malheureusement, ces trois points ont si peu d'analogie entre eux qu'il ne peut y avoir de compromis ou d'échanges. En résumé, bien que je sois de ceux qui pensent que les gouvernements occidentaux ne peuvent se permettre de demeurer inactifs, ne serait-ce que pour garder la confiance de leurs électeurs, il est certain que, si la première conférence européenne d'importance depuis plus de quarante ans n'aboutissait à aucun résultat tangible, elle n'aurait eu d'autre effet que d'alourdir l'atmosphère.

Bâtir l'Europe de l'Ouest

Voilà qui souligne bien l'urgence d'œuvrer à la construction politique de l'Europe de l'Ouest qui n'en est encore qu'à ses débuts; malgré ses dimensions et sa richesse actuelle, l'Europe, de par ses institutions, tient davantage du super-marché que de la super-puissance. D'une certaine façon, le temps a surpris l'Europe et ses dirigeants: ceux-ci crurent jusqu'à l'an dernier qu'ils avaient tout leur temps pour, d'une part, faire l'union monétaire et économique et, d'autre part, inscrire dans le traité de Rome l'exercice commun de la souveraineté en matière de politique étrangère et de défense. Ce n'était pas le cas. Il sera difficile de susciter la volonté politique nécessaire pour mener de front ces deux tâches immensément complexes et tout spécialement à une époque où la jeune génération, soit presque la moitié de l'électorat, n'a jamais connu ce que George Steiner a appelé la «saison en enfer» de l'Europe; à une époque où l'on décrie de plus en plus les bureaucraties centrales et où l'importance très juste que l'on accorde aux objectifs sociaux rend l'intégration industrielle plus compliquée.

Ces derniers facteurs font ressortir l'importance non pas de la bureaucratie centrale ou celle de la Commission, mais celle du Conseil des ministres, lequel est composé d'hommes issus des systèmes politiques propres à chacun des pays. Ils soulignent aussi l'urgence de créer un parlement européen efficace. Pourtant, même dans les meilleures circonstances, il faudra du temps avant que Marseille, Manchester et Munich, de même que la Sicile, l'Ecosse et la Basse-Seine communient vraiment ensemble sur une base permanente. Je suis d'avis qu'il faudra compter presque toute la décennie actuelle avant de parvenir à une véritable union monétaire et économique. Par contre, je doute que pour ce qui est de la défense de l'Europe, l'on ait dépassé en 1980 l'étape de la simple coopération qui, espérons-le, sera plus efficace que celle d'aujourd'hui. En effet, le simple citoyen associe la puissance militaire beaucoup plus étroitement que la puissance économique ou monétaire à l'idée qu'il se fait de la souveraineté: ainsi, les banquiers de l'Europe centrale œuvrent-ils en coopération étroite depuis les années 20 même si les états-majors de leurs pays n'ont jamais suivi cet exemple. L'Europe devra toutefois bientôt choisir: ou mettre au point la meilleure formule de coopération politico-militaire qui soit possible sans la France et dans le cadre de l'OTAN, ou bien adopter des formules plus spécifiquement européennes. Malgré une politique française plus souple, ce choix sera ardu.

Une union politique européenne qui ne déplaie ni à Moscou ni à Washington

Même si dans son discours du 20 mars 1972, M. Brejnev réservait un meilleur accueil au Marché commun, il est certain que l'URSS s'opposera sans relâche à une union européenne politique et de défense. Et encore, on devra y arriver de façon à ne pas déplaire aux intérêts américains en Europe. Il n'existe en effet aucun substitut, rien que Britanniques et Français puissent faire séparément ou collectivement, qui puisse remplacer la puissance stratégique américaine et s'imposer aux yeux des Soviétiques.

Même si elle se remet à peine de ce que j'appelle sa dépression nerveuse, la Grande-Bretagne pourra, à mon avis, apporter une importante contribution à ce difficile cheminement. Elle se sentira moins isolée du monde industrialisé au cours des années soixante-dix que ce ne fut le cas dans les années soixante; les taux de croissance industrielle des autres pays seront probablement comparables au sien; elle a presque déjà totalement résolu ses problèmes de décolonisation et de redéfinition de ses objectifs; elle n'est plus aux prises avec des déficits de balance des paiements; son complexe militaire lui causera probablement moins de soucis que celui d'autres pays, et il est possible qu'elle ne connaisse pas les grands soubresauts de violence sociale que l'on appréhende dans d'autres pays. Pourtant, deux problèmes pourraient nuire à sa productivité et à sa stabilité s'ils n'étaient pas résolus: ses relations industrielles, et l'Irlande, qui hante les Britanniques depuis quatre siècles.

Modifications internes

Les changements profonds remarqués dans les relations entre grandes puissances s'accompagnent de changements aussi rapides à l'intérieur de ces pays; on assiste au sein du monde industrialisé à une désaffection croissante pour la notion traditionnelle de progrès entendus au sens de croissance économique et de découvertes scientifiques.

Non seulement sommes-nous aux prises avec une inflation qui défie les techniques de contrôle de Keynes, non seulement sommes-nous préoccupés par les effets spirituels, sociaux et écologiques de la prospérité que nous avons acquise, mais nous ne sommes même pas sûrs de la solidité des fondements politiques et matériels de notre civilisation. On peut tout au plus

soutenir qu'il demeurera possible de gouverner et d'organiser des sociétés sur la base des techniques libérales et démocratiques des derniers siècles. D'autre part, en même temps que le gouvernement de sociétés de plus en plus complexes exige un appareil bureaucratique plus important, l'ère des communications fait douter de la politique et des hommes qui la font. Etant donné la cadence à laquelle nous consommons nos ressources naturelles, nos petits-enfants pourraient bien naître dans un monde aussi pauvre que celui qui serait issu d'une troisième guerre mondiale. Le rapport de l'Organisation pour la coopération et le développement économiques, intitulé *Science, croissance et société*, déclare carrément:

Il reste à l'humanité moins de deux générations pour négocier un nouvel équilibre dans la répartition de ses membres et de nouveaux rapports avec son environnement. La pyramide des âges des sociétés s'en trouvera changée et les styles de vie, les valeurs et la structure des institutions subiront de profondes modifications.

Il est une vieille chanson de cowboy, authentiquement composée au siècle dernier, qui décrit le pionnier quittant les pentes de la Sierra pour les périls de la vallée, et où revient cette phrase obsédante:

A cette hauteur, les montagnes ne s'élèvent plus
Mais les vallées sont de plus en plus profondes.
Les grandes victoires de la technologie et de l'organisation sont peut-être choses du passé: un faux mouvement, une série de décisions irréfléchies pourraient nous projeter au fond des vallées. Je ne suis pas de ceux qui s'élèvent contre le progrès scientifique, mais, comme le déclare le rapport de l'OCDE:

La science a reçu, au cours des quinze dernières années, l'appui de la société principalement en raison de son rôle comme source de technologie; à l'avenir, il sera tout aussi important d'offrir une formation intellectuelle plus étendue capable d'assurer la maîtrise et l'orientation de cette technologie — et c'est là un rôle à la fois beaucoup plus subtil et par là beaucoup plus compliqué.

Il n'est pas impossible qu'un futur historien, un Gibbon, un Macaulay ou un Sainte-Beuve passe sous silence tous ces événements politiques de 1971 sur lesquels je me suis attardé, pour n'en mentionner qu'un: le fait que les législateurs de la nation technologiquement la plus avancée que le monde ait jamais connue aient refusé de voter les crédits nécessaires à la construction d'un courrier supersonique.

*Un avenir
britannique plus
prometteur*

Le Japon se cherche des amis; au Canada de jouer

D. Gordon Longmuir

Les premiers Canadiens à mettre pied sur la côte nippone au XIXe siècle étaient, nous dit l'histoire, des missionnaires chrétiens déterminés à convertir un peuple païen et à apporter des réformes socio-pédagogiques à une société féodale singulièrement étrangère ainsi que le Japon dut leur paraître à l'époque. Nombre de Canadiens sont encore portés à se faire du Japon une image plutôt bizarre même si leur zèle missionnaire est maintenant orienté vers de moins nobles idéaux. Selon eux, le Japon est un marché de matières premières et de quelques produits manufacturés, une source d'outils et d'équipement lourd, et, encore plus récemment, de technologie.

D'importantes barrières culturelles et linguistiques séparent le Canada de cet autre pays du Pacifique, et ce fait se révèle de plus en plus fâcheux au fur et à mesure que se développent les relations bilatérales. Le Japon et le Canada ont conclu des accords commerciaux; ils collaborent avec d'autres pays à de nombreux forums internationaux. Il existe entre eux tout un courant d'échanges: ministres et hauts fonctionnaires effectuent des visites à intervalles réguliers; les voyages de touristes se multiplient dans les deux sens, de même que les échanges d'étudiants et d'hommes d'affaires. Et pourtant l'obstacle demeure. La tâche qui attend les Canadiens en ce début des années 70 consiste à trouver les moyens de mieux communiquer en dépit de cet obstacle.

Puissance économique et politique

L'impression persiste encore cependant que le Japon est l'un de ces pays lointains, plutôt exotique et mystérieux, un mélange de tradition orientale et de magie économique. Or c'est un fait concret et bien simple que le Japon est non seulement la troisième grande nation industrielle du monde, mais est en voie de devenir l'une des deux ou trois principales puissances politiques du Pacifique. Comme le gouvernement s'est efforcé de le souligner,

le Canada est aussi une nation du Pacifique. Bien que les intérêts commerciaux et économiques tissent des liens des plus tangibles entre les deux pays, il est d'une importance vitale que les Canadiens se mettent à penser aux aspects politiques, sociaux et culturels des relations canado-japonaises. Ce que le premier ministre Trudeau a appelé le «Proche-Occident» a beaucoup à offrir au Canada, à une époque où les deux pays cherchent à diversifier leurs contacts extérieurs et à promouvoir de nouvelles politiques qui serviront avant tout leurs propres intérêts nationaux.

Créer de nouvelles alliances

Le Canada et le Japon ont un point important en commun: chacun des deux pays entretient des rapports particuliers avec les Etats-Unis. Dans le cas du Japon, ces rapports se sont établis à une date relativement récente à cause du paternalisme de la période d'occupation, du désir de gouvernements japonais successifs de se rallier à la politique étrangère américaine, et aussi à cause de la question primordiale de la sécurité dans le Pacifique occidental. Le Japon a évité dans une grande mesure la symbiose économique qui caractérise les relations canado-américaines; il est cependant le principal partenaire commercial des Etats-Unis outre-mer, et des difficultés économiques entre ces deux puissances peuvent avoir des répercussions mondiales. L'an dernier, toute une série d'événements a précipité l'évolution de la politique étrangère japonaise, et les relations de ce pays avec les Etats-Unis ont commencé à perdre le caractère exclusif qu'elles ont revêtu au cours des 25 dernières années. Parmi les événements qui ont déclenché cette évolution, les plus importants furent la visite du président Nixon en République populaire de Chine, la «nouvelle politique économique» des Etats-Unis et la réévaluation subséquente du yen, le difficile règlement américano-nippon de la question des restrictions frappant les textiles, l'accord prévoyant le retour au Japon des îles Ryukyu et, enfin, l'entrée de la Chine aux Nations Unies.

Le Canada et le Japon entretiennent tous deux des rapports particuliers avec les USA

En butte à des pressions intérieures croissantes, le gouvernement japonais a pris la décision de normaliser ses relations avec la République populaire de Chine, mais il s'agit là d'une opération longue, pénible et qui s'est avérée jusqu'ici peu payante. On tenta également une ouverture du côté de l'Union soviétique avec laquelle on a franchi les premières étapes vers la négociation longtemps remise d'un traité de paix. Le Japon a tout récemment entrepris de diversifier ses relations diplomatiques en Asie: la reconnaissance du Bangla-Desh, l'établissement de liens diplomatiques avec la Mongolie, et le développement d'échanges non officiels avec d'autres pays communistes de l'Asie comme le Vietnam du Nord s'inscrivent dans ce schéma.

Le Japon et le Canada dialoguent

L'importance et l'urgence particulières de la question des relations avec la Chine ont incité le Japon à tenir d'étroites consultations avec les pays occidentaux qui avaient déjà établi des liens diplomatiques avec Pékin. Le Japon a tendance, à cet égard, à considérer le Canada comme le pays qui a contribué le plus à la réintégration de la Chine dans les rangs de la collectivité mondiale. A ce titre, le Canada jouit, aux yeux des Japonais, d'un certain prestige politique dans la région du Pacifique.

Les négociations et visites qui se sont succédé à un haut niveau pendant l'année écoulée, et le succès qu'elles ont généralement connu sont autant d'indices sûrs d'un désir commun d'entretenir des consultations plus fréquentes et plus substantielles. En septembre 1971, le comité ministériel canado-japonais tenait sa sixième réunion à Toronto. Cet organisme avait été créé en 1961 pendant la visite au Canada du premier ministre d'alors, M. Hayato Ikeda. Il devait permettre des contacts officieux et périodiques entre ministres canadiens et japonais, et constituer un forum pour l'examen des questions économiques et commerciales. Son champ d'intérêt s'est élargi, ces dernières années, au point d'englober tous les aspects de nos relations bilatérales, ainsi que de nombreuses questions multilatérales d'intérêt commun. La réunion la plus récente s'est tenue à la suite de ce que les Japonais ont appelé les «secousses» Nixon, c'est-à-dire la décision de visiter la Chine et la «nouvelle politique économique». La rencontre a offert à deux des pays les plus profondément touchés par les mesures économiques américaines une occasion magnifique de discuter de leurs problèmes

respectifs et de proposer des solutions à la crise qui a suivi. Le comité n'a pas perdu de vue pour cela les problèmes économiques bilatéraux qui subsistent encore entre le Canada et le Japon, particulièrement dans le domaine du commerce. La franchise du communiqué conjoint publié à l'issue de la réunion témoigne des étroits contacts qui ont pu s'établir pendant celle-ci; la rencontre peut être considérée en effet comme l'une des plus sincères et des plus fructueuses qui aient jamais eu lieu à un échelon élevé entre les deux pays.

Commerce et investissements

L'aspect le plus important des relations canado-japonaises aujourd'hui est, de loin, le commerce. Le Japon est, par ordre d'importance, le troisième partenaire commercial du Canada: le total des échanges n'a-t-il pas dépassé 1.5 milliard de dollars en 1971. Cette année-là, pour la première fois depuis longtemps la balance commerciale favorisait le Japon. Dans le but de promouvoir les exportations canadiennes vers le Japon et de souligner le besoin d'en améliorer la composition, — c'est-à-dire d'accroître le pourcentage des produits manufacturés —, le ministre de l'Industrie et du Commerce, M. Jean-Luc Pepin, a dirigé une mission commerciale au Japon en janvier. Celle-ci, la plus considérable que le Canada ait jamais envoyée dans un pays étranger, comptait 31 personnalités du monde des affaires canadien, ainsi qu'un grand nombre de hauts fonctionnaires. Seul l'avenir nous permettra de juger des succès remportés par la mission; toutefois son passage s'est certes déjà fait sentir dans divers secteurs de l'industrie et du commerce japonais qui ne voyaient auparavant le Canada que comme un fournisseur de matières premières ou comme l'appendice des Etats-Unis.

Un autre secteur économique clé est celui de l'énergie et des ressources. En 1971, un sous-comité spécial du Comité ministériel canado-japonais a été créé pour l'étude de cette question importante. Le Japon est un grand importateur de ressources canadiennes, particulièrement de ressources minières et, dernièrement, il a commencé à faire des investissements importants dans ce secteur. La découverte de nouvelles sources d'énergie pour alimenter sa vaste puissance industrielle est aussi pour lui d'une importance vitale. La quête japonaise de combustibles fossiles et la mise sur pied de programmes conjoints dans le domaine de l'enrichissement nucléaire revêtiront une extrême importance pour le Canada dans les années à venir.

*Négociations et
visites se succèdent*

En mars 1972, une mission canadienne dirigée par le ministre d'Etat chargé de la science et de la technologie, M. Alastair Gillespie, s'est rendue au Japon explorer les possibilités d'une coopération accrue dans ce domaine. Cette initiative a été accueillie avec grand intérêt par les Japonais. Aux termes du communiqué conjoint publié à la fin de la visite de M. Gillespie, les deux gouvernements se sont engagés à favoriser de nouveaux échanges sur tous les aspects de cet important domaine.

Reflets et culture

Dans le cadre du programme destiné à présenter au Japon une image favorable et fidèle du Canada, une exposition itinérante baptisée en japonais «Canada-Dix» a été inaugurée à Tokyo en avril 1972. Elle doit faire le tour de tous les grands centres japonais au cours de l'année qui vient. Bien que conçue pour attirer un large public, elle vise essentiellement une sélection des leaders de l'opinion publique japonaise. Elle doit faire oublier certaines notions stéréotypées qui déforment l'image du Canada à l'étranger, et présenter notre pays comme un Etat industriel moderne doté d'une technologie innovatrice. C'est la plus importante initiative du genre au Japon depuis la participation canadienne fort réussie à Expo 70.

Des échanges culturels de tous genres ont été encouragés tant sur le plan privé que sur le plan gouvernemental. Chaque année, le Conseil national de recherches offre un certain nombre de bourses postdoctorales à des scientifiques japonais. Il y a en outre, chaque année, échange de nombreux étudiants dans le cadre des programmes inter-universitaires. Au cours des trois dernières années, les orchestres symphoniques de Toronto et de Montréal se sont rendus au Japon, de même qu'un grand nombre de groupes artistiques. A l'occasion d'Expo 70, la diversité des atouts culturels canadiens a été illustrée par les représentations des Feux Follets, du Ballet National et de la troupe de Charlottetown qui interprétait *Anne of Green Gables*. Le Japon a répliqué par des visites d'éminents artistes japonais et par la tournée du théâtre *Noh* en 1971. Les joutes sportives sont fréquentes et ont joué un rôle utile sur le plan des échanges humains. Des Canadiens, par exemple,

participent tous les ans aux championnats mondiaux de Kendo ou escrime japonaise, et le Canada était représenté, bien entendu, aux Jeux olympiques d'hiver de Sapporo en février.

Il ne faut pas sous-estimer l'importance d'améliorer les communications entre le Canada et le Japon. Bien que les universités canadiennes soient de plus en plus conscientes du besoin d'augmenter la qualité et le nombre des départements d'études asiatiques, cette évolution ne se produit pas à un rythme suffisamment rapide; il y a encore trop peu d'étudiants de la langue et de la culture japonaises et il sera indispensable d'accélérer ces programmes au cours des années qui viennent. Les études japonaises sur le Canada sont ni profondes ni très exhaustives; mais au moins, la plupart des étudiants japonais étudient l'anglais et, de plus en plus, voyagent chaque année au Canada comme dans d'autres pays occidentaux. Il convient de stimuler et de renforcer les échanges dans le domaine de l'enseignement pour qu'un plus grand nombre de jeunes Canadiens acquièrent une bonne connaissance du Japon et de sa société.

La nouvelle réalité japonaise

Dans l'avenir immédiat, nous verrons s'affirmer la présence japonaise sur la scène internationale. Il est important d'éviter les malentendus quant aux intentions de ce pays. On peut s'attendre à ce que le Japon joue un rôle de plus en plus important et positif dans les relations économiques mondiales, l'aide au développement, le désarmement, le droit de la mer et dans une myriade d'autres questions internationales. Il est indispensable pour les intérêts canadiens que la conduite de nos arrangements bilatéraux privés et officiels reflète la nouvelle réalité japonaise. Ceci est possible si on élargit et approfondit la qualité et la quantité de nos échanges et de nos consultations. Il est d'une importance capitale que nous ayons une compréhension aussi claire que possible des politiques japonaises au moment où nos relations bilatérales prennent plus d'ampleur et se resserrent à la fois.

M. D. Gordon Longmuir est chargé des affaires japonaises à la Direction des affaires du Pacifique du ministère canadien des Affaires extérieures.

Trop peu d'étudiants de la langue et de la culture japonaises

Le Sénat s'interroge sur le rôle du Canada dans le Pacifique

Le Canada est situé sur le littoral de l'océan Pacifique depuis fort longtemps et pourtant l'intérêt qu'on porte à l'Orient ne fait que bourgeonner, au point où le comité sénatorial permanent des Affaires extérieures jugea bon de faire enquête et rapport au Sénat «sur toutes questions relatives à la région du Pacifique en portant davantage attention aux politiques du gouvernement énoncées dans le document intitulé: *Le Pacifique: Politique étrangère au service des Canadiens.*» Ceci se passait le 8 octobre 1970 au Sénat.

Le comité sénatorial entendit donc plus d'une quarantaine de témoins venant du milieu universitaire, de celui des affaires, d'organismes privés, du fonctionnarisme, et quelques personnalités reconnues pour l'intérêt qu'elles portent à cette région. Le comité fit publier en mars 1972 le résultat de son enquête sous le titre: *Rapport sur les relations canadiennes avec les pays de la région du Pacifique.*

Familiarisation et éducation

Le rapport admet très tôt «qu'un effort national général tendant à familiariser les Canadiens avec la région du Pacifique sera essentiel pour une participation canadienne plus étendue et plus fructueuse». Et le comité de suggérer aussitôt que le gouvernement institue un programme d'aide financière aux universités et aux étudiants afin de favoriser l'étude des langues de la région du Pacifique, en particulier le chinois et le japonais, et offre l'occasion à des représentants du monde des affaires et à des fonctionnaires provinciaux d'acquérir la connaissance des langues requises. Le comité recommande de stimuler études et recherches sur la région du Pacifique et suggère d'intensifier la coopération en vue d'une meilleure utilisation des connaissances déjà acquises.

Le comité se dit convaincu que le Canada doit approfondir ses perceptions de la région du Pacifique par une information plus détaillée, par des échanges sportifs et culturels et une coopération scientifique plus soutenue. Enfin, le comité souligne la nécessité d'une politique nationale logique et cohérente, surtout dans nos rapports avec la Chine et le Japon, pour qui les relations politiques, commerciales et autres sont indivisibles. Quant à la

représentation formelle du Canada dans cette région, le comité suggère d'élever la mission canadienne aux Philippines au rang d'ambassade et d'établir une ambassade à demeure en Corée du Sud (*N.D.L.R. Le gouvernement du Canada a annoncé le 10 avril qu'il allait ouvrir une ambassade en Corée du Sud.*)

Les intérêts économiques

Le rapport souligne que c'est surtout sur le plan économique que le Canada peut être considéré comme une puissance du Pacifique. Déjà, le Japon est le troisième marché d'exportation du Canada et il supplantera sans doute sous peu la Grande-Bretagne qui occupe la deuxième place. Le Japon absorbe 60 pour cent des exportations canadiennes vers les pays du Pacifique et la proportion est la même pour les importations en provenance de ces pays. Le comité sénatorial n'a pas manqué de noter toutefois la nécessité d'augmenter et de diversifier les exportations canadiennes vers ce pays. Soixante-cinq pour cent de celles-ci sont des matières premières ou des produits non finis tandis que 96 pour cent des ventes japonaises au Canada comprennent un éventail varié de marchandises ouvrées et fabriquées. Le comité conclut que le moment est venu pour le Canada d'équilibrer ses exportations vers le Japon.

Pour ce qui est de la Chine, deux faits dominants caractérisent notre commerce avec ce pays: une balance commerciale très favorable pour le Canada et l'importance des ventes de céréales par rapport à l'ensemble des exportations canadiennes. Les perspectives commerciales demeurent excellentes de ce côté.

Quant à l'Australie et à la Nouvelle-Zélande, le comité note que trop souvent les Canadiens sous-estiment l'importance de leurs relations économiques avec ces deux pays. Comme ces derniers traversent en ce moment une période d'incertitude économique en raison de l'entrée de la Grande-Bretagne dans le Marché Commun, le comité conclut qu'il serait important de maintenir les accords préférentiels existant entre le Canada et ces pays. Le Canada et l'Australie, en particulier, ont des économies semblables en de nombreux domaines et la mise en commun de leur expérience pourrait être des plus utiles.

*Familiariser les
Canadiens avec la
région du Pacifique*

De façon plus générale, le comité a souligné la nécessité d'améliorer la coordination entre l'Etat et le monde des affaires et peut-être même de changer le mode d'approche canadien traditionnel. Le gouvernement devrait offrir à l'industrie canadienne des avantages tout à fait comparables à ceux qu'offrent d'autres pays. Si, d'une part, le rapport a retenu cette suggestion qui consiste à créer au

pourquoi la Corée du Sud et les Philippines ne reçoivent pas plus d'attention.

Le comité souligne enfin le rôle capital que peut jouer l'expansion du commerce sur l'économie des pays en voie de développement et recommande que le Canada imite le Japon et la CEE et mette en pratique le système de préférence généralisé pour les produits manufacturés et semi-manufacturés de ces pays.



Le ministre d'Etat chargé de la science et de la technologie, M. Alastair Gillespie se rendait en mars au Japon à la tête d'une délégation canadienne afin de mousser la coopération dans ces

domaines avec les pays de la région du Pacifique. On le voit ici, au centre, avec le président de Nippon Electric, M. Koji Kobayashi et de M. D. A. Chisholm, président de Bell Northern Research.

Canada des organismes analogues aux sociétés japonaises de commerce il a fait, d'autre part, des réserves à l'égard des suggestions visant à créer des associations économiques régionales plus étroites. Le comité n'y voit pas à l'heure actuelle beaucoup d'utilité pour le Canada.

L'aide au développement

Le document se réjouit de ce que l'aide au développement soit désormais un des piliers de la présence canadienne dans le Pacifique. Il souhaite qu'en dépit des limites imposées par les objectifs canadiens de concentration le programme canadien de coopération économique dans le Pacifique se développe graduellement, mettant à profit l'expérience des autres pays donateurs comme l'Australie, la Nouvelle-Zélande et le Japon, et les ressources des institutions multilatérales. Le comité applaudit aux efforts canadiens en Indonésie et en Malaisie mais dit ne pas comprendre

La sécurité collective

Même si le Canada n'est pas une puissance du Pacifique à proprement parler, le rapport note qu'il n'en est pas moins le seul pays développé de cette zone qui entretienne des relations pleines et entières avec la Chine. Le comité est d'accord pour que le Canada n'adhère à aucune alliance militaire et souhaite que le rôle des forces armées canadiennes dans cette région se limite au maintien de la paix en Corée et en Indochine de même qu'à une assistance militaire très sélective en Australie, en Nouvelle-Zélande, en Malaisie et à Singapour. Pour revenir à l'Indochine, le comité, tout en admettant les raisons qui motivent la réserve du gouvernement, croit néanmoins qu'il importe pour le Canada de réaffirmer qu'il est toujours disposé à jouer un rôle susceptible d'aider à mettre fin au conflit.

Le Canada n'adhérera à aucune alliance militaire

Pierre Ducharme

Le Maghreb au moment du décollage économique

par Antoine Ayoub

Très rares, dans le domaine des sciences sociales, sont les points de vue qui remportent l'adhésion de la majorité des spécialistes. Un seul, néanmoins, semble, fort curieusement, faire l'unanimité: une fois leur indépendance politique proclamée — nous dit-on — les pays anciennement colonisés se retrouvent toujours devant des problèmes et des priorités économiques graves et urgentes. Mais rien n'est plus simple que d'effriter cette «belle» unanimité, relancer la controverse et rétablir les traditions du «métier». Il suffit, en général, de poser une seule et unique question: Pourquoi en est-il, justement, ainsi? Pourquoi des années — parfois des siècles — de colonialisme n'ont fait qu'aggraver la situation économique des pays colonisés? Exploitation et impérialisme économique répondent les uns; traditions tenaces et difficultés d'adaptation au modernisme et aux changements de la part des autochtones rétorquent les autres... et la discussion reprend de plus belle.

Le fait est que dans le cas des trois pays du Maghreb (Algérie, Tunisie, Maroc) la situation économique au lendemain de l'indépendance politique ne faisait exception ni à la règle généralement admise ni à la controverse qui, d'habitude, la suit.

Des stratégies différentes

Au défi du développement économique ces trois pays ont répondu par des stratégies différentes: l'Algérie adopte un capitalisme d'Etat socialisant, la Tunisie oscille entre un coopérativisme flou et un libéralisme hésitant et le Maroc s'installe dans

un capitalisme naissant adossé sur un féodalisme rural résistant.

Pendant, les trois régimes ne dédaignent pas la planification comme moyen d'intervention de l'Etat dans les activités économiques. Mais, il va sans dire que cette planification ainsi que le sens qu'on lui donne diffèrent selon les pays et reflètent des divergences sérieuses sur le plan doctrinal et pratique.

Les trois régimes se rejoignent, aussi, dans leur refus de pratiquer une politique commerciale autarcique et de couper définitivement les ponts avec l'ancienne métropole. Mais, là aussi, cette position de principe ne reçoit pas la même interprétation à Alger, Tunis ou Rabat.

Envers ce Maghreb à faces multiples, aux richesses diverses et aux régimes différents, le Canada semble vouloir apporter un intérêt réel et continu dans sa nouvelle politique d'ouverture vers les pays du Tiers-Monde en général et ceux de la francophonie en particulier.

A vrai dire, cette ouverture, au moins pour la Tunisie, ne date pas d'hier. Ce pays fut désigné, depuis quelques années déjà, par l'Agence canadienne de développement international (ACDI) comme un pays de «concentration». Mais la volonté de cet organisme, qui reflète à certains égards l'évolution des grandes orientations de la politique étrangère canadienne de modifier la liste de ces pays, les récents contacts au niveau ministériel entre l'Algérie et le Canada et le désir de s'ouvrir de plus en plus vers les pays francophones nous incitent à poser les deux questions suivantes:

1) Quel est le bilan des relations économiques Canada-Maghreb?

2) Quelle est la situation des économies maghrébines face au défi du développement économique, et quels en sont leurs besoins et leurs priorités respectifs?

Le pari sur l'Algérie

Mis à part les Etats-Unis, les relations économiques du Canada avec le «reste

M. Antoine Ayoub est professeur d'économie du développement au département d'Economie de l'Université Laval. Ancien doyen de la faculté des sciences économiques à l'Université d'Alep en Syrie, le professeur Ayoub dirige maintenant la revue Etudes Internationales du Centre québécois de relations internationales. L'article ci-contre n'engage que son auteur.

du monde» peuvent se résumer en quelques phrases et deux ou trois chiffres. Plus le partenaire est loin, plus les phrases et les chiffres auront tendance à s'amenuiser. Or, le Maghreb est très loin géographiquement du Canada et l'a été politiquement aussi jusqu'à ces temps derniers. Cette réalité se lit clairement dans les chiffres: pour les trois années 1968, 1969, et 1970 et pour les trois pays la valeur totale de leurs exportations vers le Canada ne dépasse pas \$8,260,000; par contre la valeur totale de leurs importations se chiffre, pour la même période, par \$51,800,000 d'où un déficit cumulé de la balance commerciale en faveur du Canada de l'ordre de \$43,540,000.

L'Algérie se taille la part du lion dans ce dernier chiffre (\$29,300,000) et c'est là un premier indice: la volonté tenace de ce pays de vouloir s'industrialiser rapidement le pousse, forcément, à augmenter ses achats en biens d'équipement des pays industrialisés. Les chiffres de 1971 confirment encore plus nettement cette tendance: les importations algériennes se fixent à quelque trente millions de dollars tandis que ses exportations sont de quelques milliers, d'où un déficit, pour la seule année 1971, équivalent au cumul des trois années précédentes. D'où aussi un problème à résoudre tant pour l'Algérie que pour le Canada. Ce dernier pays ne peut voir s'éterniser cette situation qui lui est «apparemment» favorable. De même, l'Algérie ne peut se permettre le luxe d'un déficit chronique de sa balance du moment où elle veut pratiquer une saine politique de gestion de ses devises. Les récents pourparlers entre le ministre J.-L. Pepin et son homologue algérien M. Layachi Yaker pour l'importation de vin et de gaz algériens s'inscrivent dans ce contexte.

Les relations avec les deux autres pays (Maroc et Tunisie) sont moins importantes en chiffres absolus, en pourcentage et en taux de croissance: la Tunisie a presque équilibré sa balance pour l'année 1970 (\$6,900,000 d'importations pour \$5,900,000 d'exportations); le Maroc, quoiqu'il enregistre un déficit de quelque cinq millions de dollars pour la même année ne semble pas pratiquer une politique suivie en matière d'importations puisque ses achats au Canada en 1969 se chiffraient par \$1,500,000 après avoir été de \$4,600,000 en 1968. Une première conclusion semble se dégager de cette analyse rapide à savoir qu'une certaine «centralisation» se dessine à l'intérieur de la «concentration»: le Canada semble vouloir faire le pari sur l'Algérie d'abord, sur la Tunisie ensuite et enfin sur le Maroc.



On aperçoit sur cette photo le ministre canadien de l'Industrie et du Commerce, M. Jean-Luc Pepin, en compagnie de son homologue algérien, M. Layachi Yaker.

L'aide économique

Cette conclusion peut paraître, à prime abord, contestable quand on analyse le second aspect des relations économiques entre le Canada et ce groupe de pays: la politique d'«aide». En effet, selon le rapport de 1970 de l'OCDE, sur un «apport» net en capitaux *per capita* la Tunisie reçoit \$21.48 (dont \$1.44 provient du Canada), l'Algérie \$8.10 (dont \$0.28 de source canadienne). En chiffres absolus et à titre d'allocations à l'aide alimentaire la Tunisie vient en tête pour 1970-71 avec quatre millions de dollars, suivie par l'Algérie et le Maroc qui reçoivent, chacun, trois millions de dollars. Pour ce qui concerne l'aide publique bilatérale au développement en 1970-71, la hiérarchie est la suivante: Tunisie (5.49 millions de dollars), Maroc (4.77 millions de dollars) et, en dernière place, l'Algérie (4.01 millions de dollars).

Dans le domaine de la coopération technique et professionnelle, calculée d'après le nombre des conseillers, coopérants en éducation envoyés, étudiants et stagiaires reçus, la Tunisie est toujours en tête suivie par l'Algérie et le Maroc (voir le dernier *Rapport annuel 1970-71* de l'ACDI). La position privilégiée de la Tunisie s'explique par l'ancienneté relative de son indépendance d'une part et l'intériorité de ses relations diplomatiques avec le Cana-

*La Tunisie,
l'Algérie et le
Maroc dans l'ordre*

da d'autre part. Mais, quand on pense qu'il y a seulement quelques mois que les premiers ambassadeurs furent échangés entre l'Algérie et le Canada et quand on prend la peine de suivre l'actualité récente concernant les relations entre les deux pays on remarquera très vite que la conclusion à laquelle nous venons de souscrire n'est, certes, pas sans fondement.

L'investissement privé

Le dernier indice qui vient confirmer notre sentiment est la réaction des hommes d'affaires à la suite de leur visite récente en Algérie avec le ministre J.-L. Pepin. Les mêmes causes qui ont provoqué, il y a quelques années, l'enthousiasme des financiers et des firmes d'*engineering* américaines pour l'Algérie ont joué pour faire réfléchir leurs confrères canadiens sur les possibilités énormes que recèlent les programmes d'industrialisation du jeune Etat. Déjà, et à titre d'exemple, la Banque de Montréal a ouvert en mars 1971 un crédit de 10 millions de dollars à la Sonatrach remboursable en huit ans avec un différé de 18 mois pour le financement de l'oléoduc Mesdar-Skikda. Déjà des firmes canadiennes d'études économiques se sont penchées sur l'élaboration des modèles touchant l'amélioration des tableaux inter-industriels de l'économie algérienne . . . etc.

Ce sont là des signes qui ne trompent pas. En effet, si le secteur privé s'engage c'est que le contexte algérien est jugé assez favorable. Sans pour autant négliger les potentialités formidables du secteur touristique marocain et tunisien il nous semble, toutefois, que le secteur privé canadien s'estime plus compétitif sur le plan de quelques branches industrielles bien précises. Et c'est vers ces branches qu'il pense diriger ses efforts avec l'Algérie.

Il va sans dire que le secteur public, lui, peut avoir d'autres priorités et d'autres préoccupations. Encore que l'un des critères qui président à l'octroi de l'aide selon la déclaration de politique étrangère de juin 1970 est: «la manière dont le pays a utilisé efficacement l'aide au développement dans le passé et ses *perspectives* en ce domaine». Tout laisse croire que l'Algérie a brillamment passé l'obstacle de ce critère. Mais, quatre autres critères (voir le rapport de l'ACDI) restent à remplir qui, joints ensemble, recourent notre seconde question.

Stratégie et développement

La stratégie du développement est, dans un certain sens, la manière la plus efficace, la plus rapide et la moins coûteuse de combiner les facteurs économiques, naturels et humains en vue d'une augmenta-

tion soutenue et auto-entretenu du produit national d'une part et d'un changement structurel dans l'environnement (institutions, mentalités . . . etc.) d'autre part. Le régime socio-économique reflète, à un moment donné, cette stratégie et l'englobe. L'adéquation de cette stratégie et du régime qui la sous-tend aux réalités propres de chaque pays mesure, d'une manière générale, le degré de la réussite de ce pays sur la voie du développement économique.

Pour utiliser le jargon, maintenant largement répandu, des «experts» en développement, on peut résumer la situation économique actuelle des trois pays maghrébins de la manière suivante: l'Algérie semble avoir pris un «décollage» rapide sur le plan industriel mais qui reste, cependant, fragile si les problèmes de son agriculture ne trouvent pas rapidement leur solution; la Tunisie traverse une période difficile suite à l'échec de l'expérience Ben Salah, à l'augmentation de sa dette extérieure et à la mouvance de sa situation politique interne; le Maroc, lui, fait plus ou moins du «surplace» sauf dans le domaine du tourisme et des activités tertiaires.

Il faut reconnaître, toutefois, que ces situations résultent d'une part des séquelles de la colonisation et de l'indépendance qui l'a suivie et, d'autre part, du degré de l'efficacité de la stratégie qui fut adoptée.

L'Algérie

En effet, la découverte et l'exploitation du pétrole et du gaz algériens par les Français peu de temps avant l'indépendance allaient rendre évidente la volonté des dirigeants nationaux de miser sur ce secteur et de «semer», comme on dit, leur pétrole pour industrialiser leur économie. D'autre part, le départ massif des Français de l'Algérie, l'abandon des fermes agricoles et les tribulations de la politique nationale d'autogestion rurale ont fait du secteur agricole le talon d'Achille de la construction économique algérienne. Ensuite, l'exode continu de la campagne vers les villes et l'utilisation des méthodes *capital-using* dans le secteur industriel naissant (pétrochimie, sidérurgie, mécanique) pèsent négativement sur le taux de l'emploi. En dernier lieu, la politique d'achat d'usines «clé en mains» pour parer à la déficience d'un *engineering* national, tout en paraissant la seule praticable à l'heure actuelle, ne doit pas dissimuler ses inconvénients à moyen et long terme sur le plan de la formation d'une main-d'œuvre locale qualifiée. La petite élite très brillante et très dynamique qui a pris en main la direction

*Le secteur privé
canadien s'engage*

des sociétés étatiques risque de rencontrer des difficultés sérieuses sans une main-d'œuvre qualifiée qui viendrait seconder ses efforts méritoires.

La Tunisie

Pour ce qui concerne la Tunisie, le problème prioritaire, à l'heure actuelle, semble être l'assainissement du secteur étatique dans l'industrie et du secteur coopératif dans l'agriculture. Autrement dit, la volonté manifeste de certains dirigeants de voir le secteur privé reprendre sa place prépondérante dans la vie économique pour réparer les dégâts que la politique de planification centralisée a fait subir, selon eux, à toute l'économie. Cette «nouvelle politique» interne se double d'un souci d'apaisement envers le capital étranger. En effet, en l'absence d'une source interne abondante en devises (pétrole par exemple) et en regard de la politique ambitieuse d'industrialisation adoptée au départ, le modèle de croissance des planificateurs tunisiens risquait de se dévorer lui-même tant que 50 pour cent et plus des investissements internes provenaient de sources de financement externes. Si la Tunisie reçoit plus qu'aucun pays au monde d'apports financiers externes par habitant il n'est que trop normal de constater que le rapport de son endettement soit, aussi, le plus élevé. La résorption de la dette extérieure et l'augmentation du niveau de vie de la population ne peut se concevoir que si la production interne augmente à un taux assez élevé pour compenser ces deux besoins cumulés. Or, cette augmentation de la production dépend, à son tour, d'une stratégie de développement qui sait se concentrer sur des projets bien sélectionnés selon, justement, le critère de leur apport en valeur ajoutée. Il semble que ce ne fut pas le cas de la planification tunisienne. Mais de là à condamner l'idée même du plan et à vouloir amorcer un retour à une économie axée sur les services et le tourisme il y a un pas qu'il serait peut-être risqué de franchir allègrement sans mettre en cause l'idée même du développement. Il ne faut pas oublier, ici, de rappeler que le «Socialisme Destourien» avait, durant la lutte pour l'indépendance et au lendemain de sa proclamation, fait à la population tunisienne des promesses répétées concernant un changement radical des structures économiques héritées de l'époque coloniale. Il est à se demander si la réalisation de ces promesses va de pair avec la nouvelle stratégie économique.

Le Maroc

La situation du Maroc est encore plus précaire. Au lendemain de l'indépendance

ce pays ne disposait ni de l'atout naturel des Algériens (pétrole et gaz) ni de l'atout humain des Tunisiens (élite technocratique et intellectuelle). De telle sorte que les modifications des structures économiques et sociales ne furent que très peu significatives et, parfois, nettement négatives. La «marocanisation» de l'administration et d'une partie de l'économie n'a fait que transférer en faveur des nationaux une partie du revenu national et du capital détenue auparavant par des étrangers. Mais, il s'est vite avéré que ce transfert peut ne pas être la condition suffisante même si elle est nécessaire pour un développement économique. En effet, l'ancienne classe féodale dans les campagnes et la nouvelle bourgeoisie dans les villes n'ont montré qu'une très faible propension à l'investissement productif. Les énormes besoins en matière de création d'emploi, de scolarisation et de formation de cadres, d'amélioration du niveau de vie de la masse de la population subsistent et s'amplifient avec l'accroissement démographique. Les problèmes majeurs que l'économie marocaine rencontre dans la voie du développement sont: la réorganisation du secteur agricole pour rendre les exploitations plus productives (le Code des investissements agricoles de 1969 est un pas dans ce sens); la formation accélérée du capital qui demeure hypothéqué par le poids des transferts de toutes sortes vers l'extérieur; la révision de la politique touristique qui, dans l'état actuel des choses, ne peut être considérée comme «le moteur du développement économique»; l'institution, difficile certes en regard des traditions religieuses mais néanmoins nécessaires, d'une politique de *planning familial* qui viendrait diminuer un des taux de croissance démographique le plus élevé au monde; finalement, la limitation sinon la suppression du gaspillage des fonds publics et l'utilisation plus rationnelle de l'épargne par la classe possédante.

Que peut faire le Canada?

En face de ce bilan très rapide des relations Canada-Maghreb et de ce tableau très sommaire du contexte économique maghrébin, que peut faire le Canada?

La première réponse à cette question est qu'il serait illusoire de croire que le Canada peut — même s'il le voulait et ce n'est certainement pas le cas — se substituer purement et simplement aux anciens partenaires du Maghreb. Tout au plus il peut offrir, dans quelques domaines bien précis, une alternative qui viendrait réduire et non pas supprimer la dépendance de ces pays envers un ou deux partenaires traditionnels.

La deuxième réponse est que, malgré son haut niveau de développement, le Canada est une puissance économique moyenne qui, ayant conscience de son rang, n'entend pas du tout jouer à la grande puissance.

Ceci étant dit il n'en reste pas moins vrai que l'apport canadien à la solution des problèmes du Tiers-Monde (le Maghreb en faisant évidemment partie) nous paraît pouvoir devenir un apport fort appréciable. Voici pourquoi.

L'intérêt accru que manifeste actuellement le Canada pour les problèmes du développement et de la coopération internationale s'inscrit dans un plan d'ensemble visant à projeter une image « spécifique » de ce pays sur la scène internationale.

Cette image s'inspire de deux objectifs: 1) montrer autant que faire se peut, que le Canada n'est pas — ou plutôt, n'entend pas être — l'appendice des Etats-Unis et 2) démontrer aux pays en voie de développement qu'un pays industrialisé occidental peut leur proposer une doctrine de la coopération définie sans trop d'arrière-pensée politique. Ces pays sont ultrasensibles à un tel argument surtout quand ils placent leur indépendance politique au

niveau d'un principe qui prime tout (le cas de l'Algérie, par exemple).

Pour la réalisation de ce dernier objectif le Canada détient, en effet, des atouts maîtres: absence d'un passé colonial, bilinguisme permettant des ouvertures tant du côté des pays francophones que des pays anglophones, présence en son sein de groupements ethniques agissants, quoique minoritaires, provenant des pays du Tiers-Monde, haut niveau technologique dans des domaines bien précis, abondance relative en capitaux humains et financiers et, finalement, point essentiel entre tous: une perception humanitaire profonde (qu'il ne faut pas confondre avec une charité hypocrite) de l'impact que peut avoir l'avenir du Tiers-Monde sur la paix mondiale.

C'est en tenant compte de ses limites, de ses deux objectifs et de ses atouts que le Canada peut élaborer, en relation étroite avec les pays du Maghreb, une politique économique cohérente et de longue haleine. Même si elle n'aidera pas à résoudre tous les problèmes des économies maghrébines, cette politique a de grandes chances de réduire les tensions sociales que provoquent ces problèmes.

L'OEA, l'Amérique latine et le Canada

Dans une communication présentée en février à l'université Northwestern d'Evanston en Illinois, le leader du gouvernement au Sénat canadien, M. Paul Martin, a explicité la position du Canada vis-à-vis l'Amérique latine. Il déclara que les politiques canadiennes vis-à-vis les pays de cette région se modifiaient de façon fondamentale:

Les Canadiens ont longtemps éprouvé un malaise à l'égard de l'Amérique latine, qu'ils considéraient comme une jungle presque indéchiffrable de problèmes politiques, d'énigmes économiques, d'agitation sociale et d'embûches militaires. Ils n'y voyaient qu'un immense continent sous-développé vers lequel on tournerait un jour le regard . . . mais pas maintenant.

A notre époque, la conception nord-américaine passive qui réduit l'Amérique latine à un bloc géographique et économique monolithique est non seulement dépassée, elle est absurde. L'évolution de l'Amérique latine la rend presque méconnaissable. J'irai même jusqu'à dire, et sans plaisanter, que cette partie du monde ne répond plus du tout à la commode description d'antan. Elle se compose maintenant de deux douzaines de pays, membres de notre hémisphère, qui possèdent tous leur structure politique distincte et différente, leur propre nationalisme économique à bâtir

et leurs problèmes particuliers. Ces nations partagent des intérêts internationaux essentiels, mais il n'en demeure pas moins que l'Amérique latine a cessé d'exister — si elle l'a jamais fait — comme entité politique, économique, sociale ou culturelle.

Par exemple, au cours du débat historique sur l'association du Canada avec l'OEA, l'une des craintes répétées a été le fait que celle-ci n'était pas semblable aux autres organismes consultatifs dont le Canada fait partie, mais bien une organisation à l'intérieur de laquelle un vote majoritaire des deux tiers des membres en faveur d'une résolution pouvait effectivement lier les autres partenaires. Un autre point inquiétant pour de nombreux Canadiens a été la perspective de retrouver assez fréquemment le Canada rangé aux côtés des Etats-Unis contre les pays d'Amérique latine ou la situation inverse, c'est-à-dire du côté des pays latino-américains face aux Etats-Unis. Aujourd'hui, toutefois, il me semble que cette inquiétude soit aussi dépassée que la conception de l'Amérique latine en tant que conglomérat politique et économique monolithique. Il est de moins en moins probable que les pays d'Amérique latine seront ou pourront se montrer solidaires sur la plupart des sujets, ou même qu'ils souhaiteraient l'être; et il est tout aussi improbable que les Etats-Unis tenteront de les affronter sur des questions fondamentales mettant en cause la solidarité de l'hémisphère.

Le Canada et l'Amérique latine: la fin d'un long isolement

par John D. Harbron

Le fait de vivre dans le même hémisphère n'a jamais suffi à dissiper l'idée vague, inexacte et même irrévérencieuse que la plupart des Canadiens se font de l'Amérique latine, de sa diversité culturelle et de sa population. Même si les grandes républiques d'Amérique latine peuvent éprouver les mêmes difficultés socio-économiques que nous en matière d'identité et de développement, ces problèmes sont rarement décrits, s'ils le sont jamais, comme étant analogues aux nôtres par les médias d'information ou les commentateurs canadiens.

Le Brésil et le Canada ont tous deux des investissements prioritaires considérables à consentir: l'un pour la mise en valeur de l'Amazone, l'autre pour celle de l'Arctique. L'idée que ces projets pourraient appeler des définitions similaires de l'intérêt national et les mêmes dialogues publics n'est discutée que parmi les spécialistes et déborde rarement, par conséquent, les limites d'un cercle relativement restreint. Les initiatives que prennent les gouvernements des Amériques pour moderniser leurs populations indigènes, ceux du Canada, du Mexique et du Pérou, pour n'en nommer que trois qui s'occupent activement de leurs populations indiennes, font rarement l'objet d'études comparatives.

La filiation européenne

Notre isolement relatif vis-à-vis l'Amérique latine contraste avec les relations étroites que nous entretenons depuis longtemps avec l'Europe et les pays du Pacifique. Cela tient aux origines française, britannique et autres de notre patrimoine culturel. Le Canada fut fondé et colonisé par la France et l'Angleterre, puis aménagé par des immigrants venus de la plupart des grands pays de l'Europe occidentale; il n'est pas étonnant qu'il n'ait eu que peu de rapports avec d'autres sociétés de l'hémisphère où les puissances coloniales ont été surtout l'Espagne et le Portugal.

Aux liens coloniaux qui nous unissaient à la Grande-Bretagne ont succédé au XXe siècle des associations de temps de guerre et de temps de paix; association militaire d'abord au cours de deux guerres mondiales puis, dans l'après-guerre, politico-économique au sein du Commonwealth britannique. C'est à ce titre que le Canada devint un des principaux participants au Plan de Colombo pour le développement et la modernisation de l'Asie dès l'établissement de celui-ci, en 1951. Ceci se passait 13 ans avant que le Canada ne participe dans un cadre similaire au développement économique de l'Amérique latine par l'intermédiaire de la Banque interaméricaine de développement (BID).

«La filiation britannique» nous a difficilement permis de rattacher certains de nos problèmes de développement à ceux, par exemple, du Venezuela, d'expression espagnole, qui est, comme le Canada, un pays vaste, sous-peuplé, dont il est impératif d'exploiter les régions sous-développées et dont l'économie est dominée par les filiales de sociétés étrangères.

Nos rapports ont été plus étroits et plus constants avec les petites îles antillaises où des colons britanniques ont adopté des institutions politiques et judiciaires semblables aux nôtres. La Jamaïque, la Barbade et la Trinité-et-Tobago, de même que la Guyane, sur le continent sud-américain, sont non seulement des Etats anglophones de l'hémisphère occidental qui viennent d'accéder à l'indépendance, mais ils sont aussi, avec le Canada, membres du Commonwealth britannique.

M. John Harbron a traité des affaires latino-américaines dans plusieurs journaux canadiens et, tout récemment, dans le Toronto Telegram où il était rédacteur associé. Il est l'auteur d'un ouvrage intitulé Le Canada et l'Organisation des Etats américains. L'Institut canadien des Affaires internationales l'a chargé de plusieurs études sur les Antilles. L'article ci-contre n'engage que son auteur.





Le Canada a, depuis cette année, rang d'observateur permanent auprès de l'Organisation des Etats américains. Lors de la dernière assemblée générale tenue à Washington en avril, le secrétaire parlementaire du secrétaire d'Etat aux Affaires extérieures, M. Paul St-Pierre, dirigeait la délégation canadienne. On le voit ici à gauche en compagnie du

secrétaire général de l'OEA, M. Galo Plaza. M. St-Pierre déclara à cette occasion que le Canada profiterait de sa présence à l'OEA pour resserrer les liens qui l'unissent déjà aux pays de l'hémisphère américain. M. Alfred J. Pick occupe le poste de représentant permanent du Canada.

La République Dominicaine, voisine d'expression espagnole de la Jamaïque, est aux prises avec plusieurs des problèmes socio-économiques que connaissent les pays antillais du Commonwealth. Pourtant, elle n'a pas la même place dans nos préoccupations même si deux grandes maisons d'affaires canadiennes, nos banques et l'une de nos plus importantes sociétés minières y jouent un rôle économique prépondérant. La même attitude a marqué les relations du Canada avec les territoires qui relevaient antérieurement de la France. Il n'y en a pas beaucoup dans l'hémisphère occidental: rien qu'une république indépendante, Haïti; les autres sont encore sous la tutelle de la France. L'Afrique francophone est par contre une des régions du Tiers-Monde où nous avons concentré nos efforts depuis la guerre. Depuis les années 60, un nombre important de nouvelles républiques francophones reçoivent du Canada des services socio-économiques et une assistance pédagogique; nous y avons aussi établi de nouvelles missions diplomatiques.

Le Canada et l'OEA

Cette tendance à se dissocier des pays de notre hémisphère ne représente, heureusement, qu'une partie du tableau. En fait, le Canada a plus de missions diplomatiques en Amérique latine qu'en Afrique francophone et anglophone. Nos ambassades et nos délégations commerciales nous représentent directement ou indirectement, les secondes étant chargées de pouvoirs étendus dans les pays où nous n'avons pas d'ambassade. Il ne faut pas non plus oublier Cuba, avec lequel nous avons entretenu des relations diplomatiques et commerciales constantes depuis l'avènement de Castro au pouvoir en 1959.

Les déclarations prudentes et parfois très évasives que nos chefs font depuis des années au sujet de notre admission éventuelle comme membre à part entière de l'Organisation des Etats américains (OEA) sont assez étonnantes si l'on considère que nos divers gouvernements d'après-guerre nous ont rapprochés lentement mais sûrement de l'Amérique latine.

C'est ainsi qu'ils ont décidé d'adhérer à des organes de l'OEA, de devenir membre à part entière de la Banque interaméricaine de développement et tout récemment de demander le statut d'observateur permanent auprès de l'Organisation, ce qui fut agréé. Notre premier observateur permanent auprès de l'OEA sera nommé bientôt. Il aura le rang d'ambassadeur et, comme chef d'une petite mission diplomatique auprès du siège de l'OEA à Washington, il sera indépendant de l'ambassade du Canada auprès des Etats-Unis. (N.D.L.R.: Le Canada annonçait le 26 avril 1972 que M. Alfred John Pick était nommé à ce poste).

Un rôle sur mesure

Malgré une longue association avec la Grande-Bretagne et la France et des alliances d'après-guerre qui furent fondées sur nos intérêts communs dans la région atlantique, les divers gouvernements du Canada ont soutenu, depuis la guerre, que nous sommes un pays de l'hémisphère appelé à y jouer un rôle qui concilie nos intérêts en matière de développement international et les besoins des républiques en voie de développement de l'Amérique latine et des Antilles. Cela voulait dire que le Canada se rapprocherait davantage des organismes internationaux plus soucieux de développement socio-économique que de diplomatie. Le Canada est ainsi devenu membre à part entière de la BID bien avant de devenir, si jamais c'est le cas, membre à part entière de l'OEA, qui a un caractère politique plus marqué.

En avril 1969, le premier ministre Trudeau dévoilait les nouveaux objectifs prioritaires de la politique étrangère du Canada, dont le premier est la souveraineté et le développement national. Ses déclarations de 1970, au sujet de l'extension de nos eaux territoriales et de la création de zones de non-pollution autour de nos îles arctiques, étaient faites avec le souci d'affirmer davantage notre souveraineté dans l'hémisphère. Ce sont là des formulations de politiques que les Etats latino-américains comprennent aisément. Leurs déclarations unilatérales sur le contrôle de leurs eaux territoriales et l'application de mesures énergiques, (quoique bien plus sévères que celles que le Canada n'annoncera ou n'adoptera jamais) ont aussi trait à la protection de leur souveraineté et de leurs ressources marines qui selon eux font partie de leurs économies nationales.

La révision de la politique étrangère effectuée en 1970 préconisait, dans le cadre

d'un rapprochement entre le Canada et les deux grands organismes pan-américains, la nomination d'un observateur permanent auprès de l'OEA et la participation pleine et entière du Canada à la BID. Cette dernière administre déjà 74 millions de dollars canadiens qui ont servi à octroyer 18 prêts s'élevant à 68.8 millions de dollars. La révision faisait suite à deux colloques tenus conjointement par le ministère des Affaires extérieures et l'Institut canadien des affaires internationales au début de l'année 1969. On y avait étudié notre participation à l'OTAN et l'ensemble de nos relations culturelles, universitaires et gouvernementales avec l'Amérique latine.

Le 29 juillet 1971, dans une lettre à M. Antonio Ortiz Mena, le distingué banquier mexicain qui est président de la BID, le secrétaire d'Etat aux Affaires extérieures, M. Mitchell Sharp, écrivait:

Dans le cadre de la revue de notre politique étrangère, le gouvernement canadien, comme vous le savez, a envisagé divers moyens de développer et de renforcer nos relations avec d'autres pays de cet hémisphère. L'une des voies que nous aimerions fort élargir est notre programme d'assistance au développement de l'Amérique latine. Comme la Banque interaméricaine de développement joue un rôle clé dans le développement socio-économique de la région, nous nous sommes évidemment penchés sur les moyens d'étendre notre coopération avec vous et les membres de la Banque.

Le développement national est d'une extrême importance pour les républiques de l'hémisphère et les fonds nécessaires pour son financement auraient pu provenir pendant les années 40 et au début des années 50 d'une banque régionale de développement. Cette banque que certaines grandes républiques latino-américaines réclament depuis 1954 aux réunions de l'OEA, est la BID, dont le Canada est devenu membre à part entière en mai.

Un rapprochement progressif

Tout cela est bien loin de la déclaration attentiste que faisait à Mexico, le 23 avril 1960, l'ancien premier ministre, M. John Diefenbaker, lors d'une visite d'Etat à feu le président Adolfo Lopez Mateos:

... Nous sommes membres d'un certain nombre d'organisations, nous sommes membres du Commonwealth des nations; nous sommes membres de l'OTAN... toute décision prise à ce sujet (d'envoyer un observateur permanent auprès de l'OEA) serait annoncée au Parlement... Je ne voudrais pas à ce moment-ci, même avant une étude complète de tous les aspects de la question, rejeter l'idée que la présence d'un observateur canadien ne soit envisagée un jour ou l'autre.

Si nous nous fondons uniquement sur les tendances traditionnelles des partis politiques canadiens en politique étran-

Le Canada reconnaît le rôle clé de la BID

gère, il fallait s'attendre à une telle déclaration de la part d'un premier ministre conservateur très attaché à la Grande-Bretagne, à la monarchie et à l'Europe. Par contre, un premier ministre libéral, M. Lester B. Pearson, a dit à plusieurs reprises en public que le Canada adhérerait un jour à l'OEA; son parti tend d'ailleurs traditionnellement, plus que le parti conservateur, vers une politique continentale.

Mais l'histoire nous contredirait si nous perdions de vue le fait que tous les gouvernements fédéraux depuis la guerre se sont lentement mais constamment rapprochés des Amériques. C'est un gouvernement conservateur, et non libéral, qui formait en mai 1960 la division de l'Amérique latine du ministère des Affaires extérieures. Et c'est le ministre des Affaires extérieures de ce même gouvernement, M. Howard Green, qui a donné l'impression pendant sa grande tournée des États de l'Amérique du Sud, au début de 1960, qu'il ferait en sorte que le Canada devienne membre à part entière de l'OEA.

«*Canada going Pan American*» écrivait le journal *Buenos Aires Herald* dans son éditorial du 24 juin 1960. «Je fais moi-même moins de réserves que de nombreux Canadiens au sujet de notre participation à l'OEA» déclarait M. Green en mai 1960, après son retour de l'Amérique du Sud. Le premier résultat de cette visite fut qu'un délégué canadien alla assister aux réunions de l'OEA à Quito en Equateur, en février 1961, et qu'une mission ministérielle d'observation se rendit à la réunion spéciale du Conseil économique et social interaméricain à Punta del Este en Uruguay en août 1961. C'est là que l'on adopta le projet du président Kennedy d'une Alliance pour le Progrès.

Le dilemme canadien

Nous n'avions pas d'observateurs aux deux réunions interaméricaines qui ont marqué l'histoire politique de l'Amérique latine pendant la plus grande partie des années 60. Je veux parler de la huitième réunion consultative des ministres des Affaires étrangères, tenue à Punta del Este en janvier 1962, qui décidait d'expulser Cuba du système interaméricain, et de la réunion de l'OEA convoquée à la hâte à Washington le 23 octobre 1962 qui appuyait la mise en «quarantaine» de Cuba par les États-Unis, lors de la crise des missiles.

La principale objection à la participation canadienne à l'OEA touchait justement des crises de ce genre. Comme État membre, nous aurions été appelés, soit à

appuyer une décision américaine unilatérale, très controversée et en apparence violation de la Charte de l'OEA, soit à nous ranger avec des républiques latino-américaines influentes comme le Mexique, qui se sont abstenues de voter pour des raisons juridiques lorsque la résolution d'expulser Cuba fut mise aux voix en janvier 1962. Défier les États-Unis dans une région du monde où leurs intérêts sont plus directement en jeu que les nôtres ne provoquerait-il pas une inutile tension dans des relations canado-américaines généralement agréables? Ce point de vue n'est plus aussi valable; d'une part, les relations canado-américaines se sont détériorées sans que n'intervienne aucune divergence dans cet hémisphère; d'autre part, en vertu de la Charte, le Canada pourrait, comme n'importe quel autre État membre, s'abstenir de prendre position dans les crises où il ne voudrait pas être officiellement entraîné.

Si le Canada, par exemple, avait été membre à part entière de l'OEA lors de l'invasion américaine en République Dominicaine en avril 1965, et lors de la formation ultérieure des Forces de la paix de l'OEA à Saint-Domingue, il se serait probablement abstenu de voter sur la résolution instituant le corps expéditionnaire et aurait certainement évité toute participation militaire dans cette affaire. Le Brésil détacha, lui, un important contingent, et c'est à un de ses généraux que revint la charge de commander l'armée composée de Brésiliens, d'Américains, de Paraguayens et d'Equatoriens. Pendant ce temps le Chili et le Mexique se tenaient à l'écart de l'opération.

Les liens existants

Les premiers ministres canadiens se sont souvent référés à l'opinion publique pour juger s'ils devaient appuyer ou rejeter la thèse de l'adhésion à l'OEA. Si c'eût été leur seul critère, nous ne nous serions pas rapprochés autant des Amériques, même si nous y avons mis du temps. Un sondage Gallup publié dans le *Toronto Daily Star* du 12 janvier 1944 révélait que «72 pour cent des Canadiens n'ont jamais entendu parler de l'Union panaméricaine» (remplacée en 1948 par l'Organisation des États américains).

Parmi les fervents de l'adhésion à l'OEA, mentionnons l'ex-secrétaire d'État aux Affaires extérieures, le sénateur Paul Martin. Au Parlement comme devant des groupes privés, il prédisait, ainsi qu'il le faisait le 31 mai 1967 lors de la réunion de l'Association canado-interaméricaine tenue à Ottawa: «Quant à moi, je suis

Le Canada s'absente à deux reprises de réunions importantes

convaincu que le Canada adhèrera à l'OEA. Cela fait partie de son destin comme pays de l'hémisphère occidental».

A cette occasion comme en d'autres circonstances, par exemple lors d'une conférence sur les relations canado-américaines tenue à l'Université Northwestern en février de cette année, le sénateur Paul Martin rappelait à son auditoire que le Canada est depuis longtemps membre de plusieurs organes de l'OEA et qu'il compte adhérer bientôt à une autre des institutions de l'Organisation.

Depuis 1970, l'indifférence traditionnelle que les Canadiens et les grands organes d'information ont toujours manifestée à l'égard de l'Amérique latine s'est sensiblement modifiée suite à des initiatives privées. Pendant l'été de cette année-là deux nouvelles associations étaient formées à Toronto: CALA (l'Association canadienne pour l'Amérique latine) et CALAS (l'Association canadienne pour les études latino-américaines). CALA regroupe des sociétés canadiennes et des entreprises privées qui font des affaires en Amérique latine. Elle succède à l'Association interaméricaine du Canada et a déjà tenu dans des centres industriels canadiens d'importantes rencontres réunissant de hauts fonctionnaires des gouvernements fédéral et provinciaux, des représentants de l'industrie canadienne, de l'OEA et de la BID. CALAS a déjà tenu trois réunions et regroupe la majorité des 300 spécialistes de l'Amérique latine qui enseignent ou étudient actuellement dans les universités canadiennes. Plusieurs d'entre eux sont d'anciens professeurs américains qui ont émigré de façon définitive au Canada. Plusieurs autres sont des Canadiens qui ont étudié en Amérique latine et sont chargés de donner des cours sur l'Amérique latine, postes qui n'existaient pas cinq ans plus tôt dans les universités canadiennes.

Vers la fin de 1972, le Canada sera membre à part entière de la BID; une équipe canadienne sera détachée auprès de l'administration générale afin d'aider à la gestion des 74 millions de dollars versés par le Canada à la Banque sous forme de

prêts. Ces fonds, dont la première tranche était mise à la disposition de la BID en 1964, furent répartis à travers l'hémisphère pour la réalisation de projets soumis à l'approbation du Canada. On a répondu à une gamme étendue de demandes: matériel d'enseignement pour une université chilienne; aménagement portuaire d'El Salvador; expansion des installations hydro-électriques en République Dominicaine; étude de faisabilité d'une grande route au Paraguay. Tout cela a été financé grâce aux prêts consentis par le Canada à la BID.

Vers la fin de cette année, le premier observateur permanent du Canada auprès de l'OEA et sa petite mission seront installés à Washington, où ils pourront remplir leur rôle et faire rapport sur les activités de l'Organisation. Dans le secteur privé, les bénéficiaires des nouvelles bourses que le Conseil des Arts du Canada destine aux études supérieures latino-américaines seront sur place en Amérique latine et CALAS pourrait bien publier au début de 1973 le premier numéro de la première revue savante sur l'Amérique latine au Canada.

Entre-temps, les pays latino-américains et antillais passent présentement par une période d'évolution accélérée accompagnée d'un certain bouleversement social. Les industries et les institutions canadiennes qui y sont implantées doivent déjà envisager l'éventualité d'attaques pas toujours verbales contre leurs installations. De telles attaques ont déjà eu lieu aux Antilles du Commonwealth, la région avec laquelle nous pensions avoir le plus d'intérêts en commun.

Rien n'est certain à présent, si ce n'est le changement social, violent ou pas. Le moment est peut-être enfin venu où l'on comprendra les propos que tenait en 1960 le président du Conseil de l'OEA au sujet de «la synthèse des génies politiques anglo-saxon et latin» qui pourrait constituer l'apport du Canada à l'Organisation. Les Canadiens pourront ainsi se voir sous un autre jour, celui de chefs de file dans un hémisphère qu'ils ont trop longtemps négligé.

*Rien n'est certain
si ce n'est le
changement social*

Le CRDI ou la science au service des pays en voie de développement

par David Spurgeon

La Commission sur le Marché commun andin étudiera, en novembre prochain, des recommandations visant à l'établissement d'une politique régionale des sciences et de la technologie pour la région du Marché commun. Celle-ci comprend la Colombie, l'Equateur, le Pérou, la Bolivie et le Chili. Ce projet a pour but d'arrêter un plan d'ensemble régional en matière d'importations technologiques et de rattacher cette stratégie aux politiques scientifiques nationales de façon à promouvoir le développement industriel intérieur. Les experts en politique scientifique estiment qu'il s'agit là de la première initiative régionale jamais tentée.

Afin de favoriser les recherches nécessaires à la formulation de ces politiques, le nouveau Centre canadien de recherches sur le développement international (CRDI) a approuvé, en juin dernier, des crédits de \$146,500. C'était là répondre avec célérité à un pressant besoin; en effet, le Marché commun andin ne s'est constitué qu'en 1969 et c'est seulement en 1970 que la Commission indiquait son intention de stimuler le potentiel scientifique et technique de la région en relation avec les objectifs du développement. On fixa la date limite pour la prise de décision à novembre 1972 sans égard à la participation du CRDI, mais sans cette dernière ces décisions auraient été prises sur la base de connaissances moins vastes et de façon nécessairement moins systématique.

C'est là un des projets types que le CRDI est appelé à commanditer; il s'agit d'un projet de recherche visant à promouvoir le développement et le mieux-être des

pays en voie de développement. Il se situe au niveau régional, mais il a une portée internationale; il constitue une réponse à une exigence prioritaire établie par des pays en voie de développement. Enfin, il est mis en œuvre par des personnes originaires des pays concernés.

Le projet du Pacte andin s'insère dans la politique scientifique d'une façon que le CRDI juge essentielle pour les pays en voie de développement. Madame Ruth K. Zagorin, directeur de la Division des sciences sociales et des ressources humaines du Centre déclarait:

Considérer la politique scientifique comme visant uniquement à faire avancer la science n'a aujourd'hui aucun sens pour un pays en voie de développement. Nous devons préciser à quoi sert une politique scientifique. Nous devons la rattacher non pas à la création d'une élite scientifique, qui est d'ailleurs déjà en place dans bien des cas, mais plutôt à une politique technologique et à la croissance économique.

Les pays membres du Marché commun andin n'essaient pas de fermer la porte à la technologie étrangère; au contraire, ils reconnaissent volontiers que la région devra encore longtemps compter sur les étrangers pour une grande partie de sa technologie. «Ils peuvent trouver avantageux d'importer un type particulier de technologie plutôt que de le créer», précise Mme Zagorin.

Ce faisant, ces pays veulent mettre sur pied un système techno-scientifique régional axé sur leurs besoins. C'est ainsi qu'on s'attend à ce que l'étude commanditée par le CRDI identifie les types de technologies les mieux adaptés aux besoins de la région et «accorde une attention particulière à la création d'emplois, question capitale dans les pays andins». Cette étude doit également indiquer les moyens les plus économiques dont dispose la région pour négocier l'importation des technologies appropriées. Le projet a également pour but de déterminer quelle structure se prête le mieux à la formulation de politiques scientifiques nationales et régionales, à la conduite des recherches et à l'application des résultats à la production technologique.

M. David Spurgeon est directeur associé chargé des publications scientifiques au Centre de recherche sur le développement international. Il est le rédacteur fondateur de Science Forum, vice-président du conseil d'administration des Musées nationaux du Canada et président de l'Association canadienne des écrivains scientifiques. L'article ci-contre n'engage que son auteur.

Pour que soit respectée la date limite de novembre 1972 que la Commission s'est fixée, une grande partie des recherches devra être terminée en juillet de cette année. A compter de cette date et jusqu'en novembre, les efforts seront consacrés à l'interprétation des données et à l'élaboration des recommandations sur la politique préconisée.

La coordination de ce projet de recherche s'effectue au siège de l'Administration centrale de la Junta à Lima. Le projet comporte également une certaine somme de travail que les équipes nationales doivent accomplir sur place dans chacun des pays andins, les équipes étant surtout composées de Latino-Américains originaires de la région. On demandera à des experts internationaux d'examiner le travail et d'aider à l'élaboration des recommandations sur la politique. Une fois le projet terminé, les gouvernements nationaux financeront une série d'études de façon à mettre à profit de façon continue la formation reçue pendant la durée du projet.

La définition du Centre

Ce projet est l'un des trente que le CRDI avait approuvés au 31 décembre 1971. Dix d'entre eux relèvent de la Division des sciences sociales et des ressources humaines. Créé en 1970 par une loi du Parlement, le CRDI est une société de la Couronne comptable au Parlement par l'intermédiaire du ministre des Affaires extérieures, M. Mitchell Sharp. Le Parlement lui attribue des crédits, mais le Centre se distingue des autres organismes de développement international financés par l'Etat en ce qu'il est doté d'un Conseil des gouverneurs dont la composition est internationale. Le président du Conseil est M. Lester Pearson. Le Conseil compte dix membres canadiens, mais dix autres sont originaires d'autres pays, y compris six des pays en voie de développement.

Les ambitions du Centre, telles qu'énoncées dans la loi en portant création, sont: «d'entreprendre, d'encourager, de soutenir et de poursuivre des recherches sur les problèmes des régions du monde en voie de développement et sur les moyens d'application et d'adaptation des connaissances scientifiques, techniques et autres au progrès économique et social de ces régions . . .»

Les opérations du Centre se regroupent en quatre domaines: les sciences de l'agriculture, de l'alimentation et de la nutrition; les sciences démographiques et de la santé; les sciences de l'information; les sciences sociales et les ressources humaines.

On porte une attention toute spéciale au problème des populations rurales, qui sont souvent les dernières à profiter des avantages de la technologie et qui constituent, dans les pays en voie de développement, la majeure partie de la population. On retient surtout les projets qui rencontrent les exigences prioritaires des pays en voie de développement plutôt que celles du donateur, ainsi que ceux susceptibles d'employer des hommes de science des pays en voie de développement.

Le planning familial au Mali

Le programme-pilote malien de recherches sur le planning familial illustre bien cette façon d'aborder la recherche. Ce projet, qui relève de la Division des sciences démographiques et de la santé est le premier du genre à être entrepris en Afrique noire francophone. Cette région comprend 20 pays dont la population totale s'élève à quelque 80 millions d'habitants et où il n'a jamais existé de programme gouvernemental de planning familial.

«L'Afrique noire francophone est particulièrement sensibilisée au planning familial» déclare M. George Brown, directeur de la Division des sciences démographiques et de la santé. «Nous nous sommes tournés vers cette région, car nous croyions pouvoir contribuer à y bâtir l'avenir en raison de ses traditions de bilinguisme, sans compter qu'à peu près rien n'a jamais été entrepris en ce sens.»

Le projet a pris corps grâce à l'intérêt des Maliens eux-mêmes. Un organisme privé de Montréal, le Centre de planning familial, a tenu deux ateliers d'été à l'intention des pays africains intéressés, ce qui a amené des contacts avec le CRDI. «Ce sont eux qui sont venus à nous, a déclaré M. Brown. C'est leur projet.»

Le gouvernement malien administrait le programme par l'intermédiaire de l'Association malienne pour la protection et la promotion de la famille. Le personnel préposé aux études cliniques et à la recherche est malien, à l'exception d'un conseiller en recherche du CRDI, M. André Laplante. Cette expérience-pilote servira de point de départ pour l'implantation de politiques et de projets en Afrique noire francophone. Des séminaires, des conférences et des voyages permettent de rester en contact avec le monde professionnel des autres pays de la région.

Dans le cadre de ce projet, on prévoit l'établissement et l'équipement d'une clinique centrale et de quatre cliniques satellites de planning familial, de même que la formation du personnel. Une section de recherche assurera l'évaluation continue des travaux et la recherche opérationnelle.

*C'est le projet
des Maliens*

On cherche à déterminer les moyens les plus appropriés d'établir un programme national de planning familial et de fournir au gouvernement les renseignements nécessaires à la mise sur pied d'un tel programme. L'amélioration de l'état de santé et du bien-être des familles maliennes fait également partie des objectifs recherchés.

On étudiera également la réaction de la population à ce programme et les répercussions politiques éventuelles de cette réaction. Le ministère des Affaires sociales du Mali s'est intéressé aux questions de planning familial en raison des difficultés qu'il éprouvait à fournir des services sociaux et de santé appropriés face aux taux élevés de la mortalité maternelle et infantile, et aux problèmes que pose le rapprochement des naissances. La population du Mali s'élève à près de 4.8 millions d'habitants; on estime, sur la foi de données démographiques incomplètes, qu'elle progresse à un rythme annuel de 2.5 pour cent.

Planning et résistances

Il va de soi que le programme malien a des répercussions importantes au niveau de la région. Bien que certains autres pays, y compris le Sénégal et le Dahomey, disposent de certains petits programmes privés de planning familial et que les autorités manifestent un certain intérêt envers ceux-ci, des facteurs d'ordre culturel, religieux et juridique continuent de favoriser un taux de natalité élevé et font que les gouvernements hésitent à mettre en œuvre ou à appuyer des initiatives de planning familial. On doit également souligner que les taux de mortalité de la région, quoique en régression, sont plus élevés que dans toute autre partie du monde.

Il est maintenant évident que la question du rythme d'accroissement de la population est vitale pour l'avenir non seulement des pays d'Afrique, mais de tous les pays en voie de développement. Sans une stabilisation des taux de croissance, il sera impossible d'améliorer les niveaux de vie. La population des pays en voie de développement progresse à un rythme de 2.2 pour cent par an, ce qui signifie qu'elle double en 32 ans. En outre, étant donné que les taux de mortalité déclinent toujours, en raison de l'amélioration des soins médicaux et d'autres facteurs, ce taux de croissance s'accroîtra à moins que le taux de naissance ne diminue aussi.

Il est tout aussi important de mentionner la relation qui existe entre le planning familial et la santé. Il a été clairement démontré qu'un espacement appro-

prié des naissances permet de réduire la mortalité tant maternelle qu'infantile. C'est là une question qui intéresse tout particulièrement les Etats africains, où ces taux de mortalité sont élevés.

L'exode vers les villes

Un des problèmes auxquels font face de nombreux pays en voie de développement est constitué par l'exode massif, vers les centres urbains, des habitants des régions rurales; ceux-ci viennent vivre dans les rues ou habiter des taudis et forment éventuellement le quart ou le tiers de la population urbaine totale. Sous la commandite du CRDI, l'Association internationale pour la recherche et le développement urbains (INTERMET) de Toronto a entrepris d'analyser ces problèmes dans huit régions urbaines: à Bandoung en Indonésie, à Lima au Pérou, à Caracas au Venezuela, à Séoul en Corée, à Istamboul en Turquie, à Ibadan au Nigéria, à Kuala Lumpur en Malaisie et à Manille aux Philippines. Des particuliers et des institutions autochtones prennent part à cette étude.

Ce projet, qui est de la compétence de la direction des Sciences sociales et des ressources humaines, vise à formuler des recommandations et des programmes aptes à résoudre les problèmes posés par les déplacements de population dans chacun de ces pays. Il consiste également à effectuer une étude comparative de ces cas-types afin de puiser de leur expérience respective des enseignements généraux. Signalons, au nombre des facteurs à l'étude, les axes, les taux et le rythme des déplacements, les facteurs socio-économiques qui incitent les migrants soit à se fixer, soit à se déplacer, les initiatives gouvernementales et autres qui influencent la vie tant rurale qu'urbaine, sans oublier la motivation personnelle et collective des personnes concernées.

Ce projet illustre un autre principe que le CRDI a fait sien: «Il est généralement admis que les pays en voie de développement ont beaucoup à apprendre les uns des autres; hélas, l'administration des programmes d'aide étrangère n'a généralement pas favorisé ces échanges jusqu'ici, affirme Mme Zagorin. C'est une démarche que le Centre tente d'encourager». C'est ce que Mme Zagorin appelle le «principe du réseau», c'est-à-dire l'établissement de réseaux grâce auxquels les pays en voie de développement peuvent s'entretenir de leurs problèmes réciproques et la mise en train d'études parallèles qui permettent de comparer les résultats et de dégager des principes généraux.

L'agriculture

La mise au point aux Philippines et au Mexique de nouvelles variétés de riz et de blé a grandement réduit la menace de famine en Asie en augmentant le rendement des récoltes. Cette grande réussite des sciences appliquées a constitué un point tournant dans l'orientation des programmes d'aide à l'étranger et a démontré comment les pays en voie de développement peuvent bénéficier de l'utilisation des sciences et de la technologie. Néanmoins, ce qu'il est convenu d'appeler la «révolution verte» a également produit des effets secondaires de même que des répercussions socio-économiques dont on n'a pas encore pleinement mesuré l'ampleur.

L'évaluation de ces répercussions fait l'objet d'une autre étude de la Direction des sciences sociales et des ressources humaines du CRDI. Un des organismes à qui l'on doit la découverte des nouvelles variétés de céréales, soit l'Institut international de recherche sur le riz de Los Banos aux Philippines, effectuée, en collaboration avec des universités et d'autres organismes de l'Inde, du Pakistan, de l'Indonésie, de la Thaïlande, de la Malaisie et du Vietnam du Sud, cette étude intitulée «les répercussions des changements apportés à la culture du riz en Asie»; on obtiendra ainsi des renseignements sur les transformations qu'a entraînées l'introduction des nouvelles techniques de culture dans les exploitations agricoles.

On prévoit que ce projet éclaircira certaines questions, à savoir: quels sont les bénéficiaires de la nouvelle technologie? De quelle façon les récoltes plus abondantes de riz ont-elles modifié les relations entre propriétaire terrien et fermier, la structure de l'emploi dans les régions rurales, les loyers fonciers et la structure du capital dans les villages? Dans quelle mesure a-t-on accepté les variétés de riz à rendement élevé? Enfin, quels sont les changements qui se sont produits dans les habitudes agricoles à la suite de l'introduction de cette nouvelle technologie?

Pour sa part, la Direction de l'agriculture, de l'alimentation et de la nutrition poursuit la réalisation de 11 projets parmi lesquels on compte une étude de développement rural à Caqueza en Colombie, où l'on espère aider les petits exploitants agricoles à améliorer leur rendement et leur revenu, et un projet de diversification des cultures dans les Philippines,

où les recherches portent sur des cultures autres que celle du principal produit, le riz.

De son côté, la Direction des sciences de l'information tente de promouvoir l'établissement dans le monde entier de systèmes d'informatique sur le développement international. Dans ce but, elle a contribué à la préparation d'un dictionnaire multilingue par l'Organisation pour la coopération et le développement économiques.

Une aide sans arrière-goût

Le fait que le CRDI insiste tellement pour que les projets soient conformes aux priorités des pays en voie de développement a parfois pour effet d'intriguer ses clients éventuels. Leur réaction naturelle est de se demander tout bas: «Quel avantage en retirez-vous?» La première réunion tenue récemment entre un représentant du CRDI et des Kényens venus discuter un projet fut froide et réservée, pour ne pas dire légèrement empreinte de méfiance. La deuxième rencontre a été tout à fait différente, c'est-à-dire ouverte et amicale: il était devenu évident que personne ne tentait d'imposer quoi que ce soit au Kenya.

Le président du Centre, M. David Hopper, proclame que cette attitude détachée est essentielle une fois qu'on a décidé de financer un projet.

«J'estime qu'une telle attitude doit se fonder sur la certitude que ce sont eux, et non pas nous, qui sont les meilleurs juges de la situation. Jusqu'à preuve du contraire, je laisserai l'administration directe de notre aide dans les mains de nos collaborateurs, ne réservant pour nous qu'un droit de vérification et le droit d'effectuer périodiquement un examen approfondi de la situation.»

Le président a dit espérer que tous ceux qui travaillent à un projet particulier se rencontreront fréquemment afin de passer leur travail en revue et de mettre au point leurs propres méthodes d'auto-critique, de façon à réduire au minimum la tâche de surveillance générale du CRDI.

M. Hopper affirme que c'est là une façon de procéder qui est peu courante de la part des pays et des organismes donateurs. Il appuie ses dires sur une longue expérience de l'aide étrangère:

«Si cette expérience réussit, nous aurons ouvert la voie à un nouveau style de coopération internationale qui fera disparaître les relents de charité et de surveillance qui s'attachent encore à l'appui accordé à la recherche dans le domaine du développement.»

Le CRDI intrigue ses clients

La course aux armements: qu'est-ce que ça donne?

La course aux armements, qui menace de destruction l'humanité entière, l'afflige d'une autre façon en détournant du développement économique et social des ressources dont on a un besoin pressant. En dépit d'urgentes priorités dans les domaines de l'éducation, de la santé, du logement, des transports et de la protection de l'environnement, les dépenses militaires mondiales s'élèvent encore maintenant à environ deux fois et demie le montant total des dépenses publiques engagées dans le domaine de la santé, à une fois et demie les dépenses faites sous la rubrique «éducation» et à trente fois l'ensemble de l'aide économique officiellement accordée aux pays en voie de développement. Jamais dans l'histoire n'a-t-on consacré une proportion si élevée des ressources mondiales à des fins militaires.

Si la course aux armements était arrêtée ou inversée, non seulement atteindrait-on plus rapidement le désarmement général et complet, mais on favoriserait le développement économique et social de tous les pays, du fait notamment de l'aide accrue que les pays industrialisés seraient ainsi en mesure d'offrir aux pays en voie de développement. A partir de ces prémisses, le récent rapport du secrétaire général des Nations Unies sur les conséquences économiques et sociales de la course aux armements et sur les effets extrêmement nocifs de celle-ci sur la paix et la sécurité mondiales a affirmé que tous les pays ont en commun la responsabilité de prendre des mesures visant à opérer d'importantes réductions des dépenses militaires, et d'adopter des mesures concrètes de désarmement.

Deuxième édition

Le rapport, dont l'idée remonte à une initiative roumaine prise à la vingt-cinquième session de l'Assemblée générale

des Nations Unies, a été préparé en 1971 par le secrétaire général en collaboration avec des experts et a été soumis à la vingt-sixième session de l'Assemblée générale. Les experts, parmi lesquels on comptait le professeur Douglas Le Pan de l'Université de Toronto, ancien sous-secrétaire d'Etat adjoint aux Affaires extérieures, situaient leur étude dans la ligne du rapport présenté en 1962 par le secrétaire général et intitulé *Conséquences économiques et sociales du désarmement*. Ce rapport avait examiné l'ampleur des ressources alors affectées à des fins militaires, ainsi que les utilisations pacifiques dont elles pourraient autrement faire l'objet. Il traitait avec un certain optimisme des problèmes de conversion que beaucoup de pays auraient à résoudre pour doter leur économie de nouvelles structures en cas de désarmement général, et envisageait aussi les conséquences du désarmement sur les relations économiques internationales. Enfin, il concluait que c'est aux paliers national et international que pourraient le mieux se résoudre les difficultés de conversion, et que le détournement à des fins pacifiques des ressources maintenant consacrées à des usages militaires devrait être mis à profit pour améliorer les conditions économiques et sociales.

Le rapport de 1971 a abordé les mêmes problèmes généraux mais cette fois-ci du point de vue des effets néfastes de la course aux armements et des dépenses militaires sur le développement économique et social. Les experts se disent convaincus qu'à moins de mettre fin à la course aux armements et d'en inverser le processus, il ne peut y avoir aucune assurance de paix internationale et aucune solution des besoins pressants d'ordre économique et social dans le monde. Les auteurs du rapport ont senti le caractère urgent de la situation: aussi ne se bornent-ils pas à examiner la course aux armements mais ils lancent en outre un appel en faveur du processus inverse.

En analysant la nature et la dynamique de la course aux armements, le rapport fait observer qu'elle a déjà provoqué l'accumulation de moyens destructeurs d'une puissance que ne justifient pas les

*Financer le
développement
par le
désarmement*

Ce résumé du rapport onusien sur les conséquences de la course aux armements a été préparé par un agent de la direction du désarmement et du contrôle des armements du ministère des Affaires extérieures.

utilisations possibles. Malgré cela, la course aux armements se poursuit toujours plus effrénée à la suite des efforts consentis par les grandes puissances dans les secteurs de la recherche. Bien que l'apport financier à ce titre ne représente qu'environ dix pour cent des dépenses militaires totales, c'est cette mise de fonds qui imprime à la course aux armements modernes son élan dynamique traduit par l'«escalade» des tentatives faites pour améliorer la qualité des armements (ou pour se défendre contre ces armes).

Une série logique d'étapes

Il semble de prime abord que l'amélioration qualitative de l'arsenal militaire suive une série logique d'étapes, chacune marquée en premier lieu par la création d'une nouvelle arme, puis par la production d'une arme destinée à neutraliser la première et enfin par la production d'une troisième pouvant combattre la deuxième. Le rapport dit en fait ceci:

Ces étapes ne suivent pas généralement ou nécessairement un ordre rationnel dans le temps. Ceux qui conçoivent les améliorations à apporter aux armes sont en général les mêmes personnes qui envisagent les autres étapes à leur avis indispensables. Ils n'attendent pas la réaction d'un ennemi possible pour réagir eux-mêmes contre leur propre création.

Les armements nucléaires qui ont été mis au point pendant les années soixante illustrent bien ce qui précède. La création des engins balistiques a entraîné la mise au point de réseaux spéciaux de radar et de fusées antibalistiques qui, à leur tour, ont provoqué l'avènement des missiles à ogives nucléaires multiples (MIRV) susceptibles d'être dirigées vers plusieurs objectifs à partir d'un seul vecteur et pouvant ainsi théoriquement écraser des défenses constituées par des missiles antibalistiques (ABM). Un phénomène parallèle a caractérisé le développement technologique des armements classiques. Dans tous les domaines, la course aux armements est devenue en fait essentiellement une course technologique axée sur la recherche constante d'améliorations.

L'un des résultats de cette recherche a été la diversité croissante des armements et leur haut degré de perfectionnement technique, phénomène qui a marqué les années soixante. Corollairement, la nature hautement concurrentielle de la course aux armements durant cette période a causé le déclassement rapide de ces armes. En raison de leur complexité technique et de leur vieillissement rapide, les armements militaires ont vu leur coût augmenter de façon astronomique.

Dans le domaine de la défense, les projets de recherche ne connaissent pour limites que celles du savoir scientifique et technique, et la mesure dans laquelle les nations peuvent et veulent détourner à cette fin les ressources appliquées à d'autres objectifs d'ordre social, économique ou politique.

Qu'elle soit mesurée en termes des dépenses directes encourues ou du nombre d'hommes qu'elle emploie, la course aux armements prélève un lourd tribut en détournant des ressources utiles de services sociaux aussi immédiatement indispensables que l'enseignement, la santé publique, le logement, les transports et la protection de l'environnement. Bien qu'il y ait eu peu d'études statistiques des dépenses militaires mondiales, comme l'ont fait observer les experts et le secrétaire général, on peut évaluer à 1,870 milliards de dollars le total de ces dépenses pour la décennie 1961-1970. Depuis, les dépenses militaires dans le monde entier dépassent chaque année le chiffre de 200 milliards, soit de 6 à 6.5 pour cent du total du produit national mondial.

Une comparaison entre les dépenses militaires des pays en voie de développement et celles des pays industrialisés est intéressante à cet égard. Quelques grands pays hautement industrialisés y consacrent un pourcentage élevé de leurs ressources et ce sont eux qui règlent l'allure de la course aux armements. Les nations en voie de développement n'effectuent que 6 pour cent des dépenses militaires mondiales; elles affectent à ce domaine une partie plus faible de leurs ressources et leur influence sur la course aux armements est minime. On constate toutefois chez ces derniers une augmentation du taux de croissance des dépenses militaires.

Le taux de croissance des dépenses militaires augmente dans les pays en voie de développement

Coût réel

Dans son analyse du coût réel des dépenses militaires en ressources non-disponibles pour d'autres fins, le rapport des Nations Unies a utilisé des critères autres que les dépenses directes. Pour ce qui est de la main-d'oeuvre, le rapport estimait qu'environ 50 millions de personnes travaillaient directement ou indirectement à des opérations ordonnées à des fins militaires dans l'ensemble du monde. Les effectifs des forces armées ont augmenté d'environ 2 pour cent par an durant les années soixante pour atteindre un total de 23 à 24 millions en 1970; la plus grande partie de la hausse s'est produite dans les pays en voie de développement.

Si les dépenses de recherche s'élèvent à environ 60 milliards de dollars dans le monde entier, quelque 25 milliards de ce total vont à la recherche militaire. Au

moins un quart des hommes de science et ingénieurs qui travaillent à la recherche et au développement sont employés, estime-t-on, dans le domaine militaire. Les améliorations apportées aux armements entraînent aussi des changements quantitatifs et qualitatifs parmi les effectifs mêmes des forces armées, rendant ainsi extrêmement coûteuse la modernisation constante des talents et des connaissances dans le domaine des sciences, du génie, de la gestion et de la technique.

Le rapport suggérait deux autres manières possibles de mesurer la course aux armements: en premier lieu un inventaire des réserves de matériel déprécié pour mesurer les changements intervenus dans l'arsenal mondial et, deuxièmement, un inventaire des réserves mondiales d'armes meurtrières. Ces deux méthodes se rattachent toutefois davantage à une analyse militaire de la course aux armements; les études sur l'utilisation des fonds et de la main-d'oeuvre se rattachent mieux, par contre, à une analyse économique et sociale de la course aux armements, parce qu'elles permettent de mesurer le prix de ces ressources si elles n'avaient pas été mobilisées à des fins militaires.

Méfais économiques

Si on inclut les coûts négatifs des investissements non réalisés en raison des dépenses militaires, le «coût réel total» des dépenses militaires saute aux yeux, surtout lorsqu'on envisage les problèmes sociaux de l'ensemble du monde. Les services publics, la santé, l'éducation, le logement et la protection de l'environnement réclament tous les ressources que mobilise la course aux armements. Les dépenses militaires sont aussi en concurrence directe avec la consommation privée et avec tout effort de rehaussement du niveau de vie.

La croissance économique des nations est gênée par la course aux armements, par l'utilisation de ressources qui pourraient être mieux affectées dans l'industrie, l'agriculture et les transports, par exemple, à des projets que beaucoup de pays ne peuvent entreprendre faute de ressources suffisantes. Le développement économique souffre également du détournement, à des fins militaires, de ressources qui pourraient être consacrées à la formation de la main-d'oeuvre et à l'extension de l'instruction à l'ensemble de la société. La course aux armements ayant accaparé une grande proportion de la main-d'oeuvre spécialisée et des rares ressources dont disposent les pays intéressés pour la recherche, une réduction des sommes con-

sacrées aux armements et l'affectation des fonds de recherche à des fins exclusivement non militaires aboutiraient à une utilisation plus rationnelle du capital et des ressources et contribueraient à accélérer le développement économique.

Toujours selon le rapport, les dépenses militaires ont tendance à créer des distorsions dans le développement économique et social des nations. Les rapports traditionnels entre les secteurs civil et militaire de l'économie peuvent être modifiés. Dans les Etats qui assument de fortes dépenses militaires, on observe un phénomène d'institutionnalisation d'un vaste complexe militaro-industriel qui englobe, outre les forces militaires elles-mêmes, les firmes et les industries qui sont à leur service, les institutions de recherche scientifique associées à la défense, et les autorités des régions où se trouve le complexe militaire. Les effets perturbateurs des fluctuations qui caractérisent si souvent les dépenses militaires se font donc sentir dans des régions déterminées et dans certaines industries. D'où une grande instabilité à l'échelon local, un grand gâchis de capitaux et un taux élevé de chômage régional.

Aux échelons national et régional, les brusques changements dans les dépenses militaires peuvent causer des revirements de l'économie susceptibles de conduire à l'inflation ou à des problèmes de balance des paiements difficiles ou coûteux à redresser. L'envergure des crédits budgétaires affectés à la défense dépend essentiellement de critères politiques et militaires, et le reste de l'économie doit souvent s'adapter à ces exigences et aux cycles des découvertes militaires. Si l'on veut éviter l'inflation, des dépenses militaires accrues nécessitent une augmentation des impôts ou une réduction des dépenses sociales, d'où des entorses aux politiques sociales. Du point de vue budgétaire, les pays en voie de développement qui désirent acquérir des armes modernes et complexes s'exposent à des difficultés considérables de balance des paiements.

Effets sociaux

Bien que ses effets sociaux ne puissent être envisagés que du point de vue qualitatif, la course aux armements, avec la menace d'annihilation accidentelle, sinon délibérée, qu'elle comporte pour l'humanité, peut provoquer des désordres psychologiques. En plus de provoquer le dégoût de millions de gens, les craintes et les tensions qui font partie de l'existence dans un monde exposé à la guerre nu-

Mauvaise utilisation des ressources

cléaire servent également à attiser les conflits entre groupes et entre nations.

Sur le plan des relations internationales, les périodes de tensions s'accompagnent généralement d'une accélération de la course aux armements, laquelle réciproquement aggrave les tensions internationales. Dans les termes mêmes du rapport: Une accumulation massive d'armes et la mise au point continue de nouveaux armements ne peuvent que soulever plus de méfiance et de tensions qu'il n'y en avait au début, et provoquer de ce fait chez ceux qui se sentent menacés, des réactions hostiles allant d'une intensification des dépenses militaires à la rumeur d'une guerre possible.

L'accumulation des armements augmente aussi le danger d'un recours éventuel à une solution militaire des problèmes internationaux. En outre, le vieillissement des armes modernes provoque tous les ans des surplus considérables de matériel que les puissances productrices revendent aux pays en voie de développement. Il en résulte souvent une exaspération des conflits régionaux et la possibilité que ces conflits s'étendent aux pays voisins et fassent entrer en jeu les forces militaires des grandes puissances.

Les méfiances internationales que fait naître la course aux armements sont aussi un obstacle au commerce et à l'échange des connaissances technologiques. L'accumulation des produits d'importance stratégique, la garde jalouse des progrès technologiques, le stockage des matières premières et l'institution de politiques protectionnistes visant à rendre l'Etat autarcique en temps de guerre sont au moins partiellement des conséquences de la course aux armements.

Transfert de capitaux

Les distorsions qu'entraîne cette dernière se manifestent également dans les relations entre pays à économie avancée et pays en voie de développement. Comme beaucoup de nations en voie de développement doivent importer des armes des pays industrialisés, il y a détournement, vers les dépenses militaires, de devises étrangères nécessaires à l'importation de biens d'équipement aux fins du développement économique. Que ces nations paient leurs armes importées en espèces ou grâce à l'exportation de produits de base, leur essor économique subit le contrecoup de la mobilisation, à d'autres fins, de maigres ressources en devises étrangères. Non seulement les dépenses militaires ont-elles pour effet de diminuer l'importance que les pays donateurs accordent à l'aide étrangère mais en raison des tensions internationales qui accompagnent la course

aux armements, ces mêmes pays ont tendance à envisager l'aide non plus essentiellement comme une solution aux problèmes du tiers-monde, mais comme un moyen de rehausser leur influence.

D'autre part, il est vrai que même si l'on réduisait fortement les dépenses militaires, il n'y aurait pas affectation automatique des épargnes ainsi réalisées au développement économique et social des pays qui en ont le plus besoin. Ce sont les pays industrialisés qui effectuent la plus grande partie des dépenses militaires mondiales, et ils pourraient fort bien ordonner les fruits d'une réduction de ces dépenses à bien d'autres secteurs que celui de l'aide.

Le rapport exprime le souhait qu'une partie aussi grande que possible des dividendes tirés d'une diminution des frais militaires soit employée à remédier aux problèmes pressants des pays en voie de développement. Les dépenses militaires mondiales atteignent environ 30 fois le montant de l'aide officielle au développement, qui est à l'heure actuelle d'environ 7 milliards de dollars. Ce dernier chiffre, en 1970, équivalait seulement à un tiers de 1 pour cent du produit national brut des pays donateurs. Un fléchissement substantiel de la course aux armements permettrait un important transfert de ressources et changerait profondément les perspectives économiques et sociales des pays en voie de développement. Les ressources libérées dans les pays industrialisés contribueraient aussi à une hausse probable du volume des investissements dans les pays en voie de développement grâce surtout aux investissements privés.

Guerre et progrès technique

En plus d'examiner les effets néfastes de la course aux armements et des dépenses militaires, le rapport se penche également sur les prétendus avantages, directs ou indirects, dont la course aux armements aurait été la source. En ce qui concerne l'utilité même des forces militaires, qui est de servir les intérêts de la sécurité nationale, les experts prétendent que la quantité et la complexité des armes modernes accroissent la probabilité d'un désastre apocalyptique davantage qu'elles n'apportent aux populations un sentiment de sécurité nationale. Un autre avantage de la course aux armements serait l'élan donné au progrès technique. La Seconde Guerre mondiale a vu s'accélérer la marche des progrès scientifiques et techniques: par exemple l'avènement de la science atomique, des ordinateurs, des transports aériens et du radar et de l'élec-

Le rapport réfute les prétendus avantages de la course aux armements

tronique en général. D'importants organismes de recherche et de production ont été créés pour la mise en œuvre de programmes technologiques déterminés, et ce nouveau mode d'organisation a marqué toute l'industrie technique.

La Seconde Guerre mondiale, fait observer toutefois le rapport, a eu lieu à un moment où de nouvelles connaissances scientifiques étaient disponibles et vite mises à profit par les talents nationaux mobilisés dans l'effort de guerre. La technologie militaire et spatiale d'aujourd'hui est moins apte aux usages civils et à la solution des problèmes économiques et sociaux du monde actuel. D'autre part, le secret militaire ne permet pas l'exploitation immédiate des applications civiles des découvertes militaires. Quels que soient les avantages qui aient pu dériver d'une technologie militaire avancée, le coût de la guerre en vies humaines et en souffrances est comparativement un prix encore beaucoup trop élevé. De fait, si les pays consacraient à certains grands problèmes économiques et sociaux, ne fût-ce qu'une petite partie des ressources affectées à la recherche militaire, l'humanité serait en mesure d'accomplir des progrès techniques encore plus rapides sans courir les risques de la guerre ou de la course aux armements.

Gaspiillage de capitaux

On a également soutenu que le désarmement, aussi souhaitable qu'il puisse être, pouvait être un grand facteur d'instabilité. Les fluctuations auxquelles sont fréquemment sujettes les dépenses militaires ont provoqué dans le passé des malaises considérables sur le plan local, un grand gaspiillage de capitaux et, au moins dans certains pays, un chômage régional élevé. Selon les auteurs du rapport, cependant, le désarmement ne doit pas nécessairement entraîner l'instabilité. Vu que l'on se dispute déjà vivement des ressources mondiales très limitées, celles soustraites au domaine militaire pourraient facilement être absorbées par la consommation privée et les services sociaux.

On a prétendu en outre que les pays en voie de développement qui vivent du commerce des matières stratégiques auraient à souffrir de réductions importantes des dépenses militaires. Une étude, dont le rapport fait état, révèle pourtant que parmi les matières stratégiques que les

pays en voie de développement vendent actuellement aux pays industrialisés, nul produit, si ce n'est peut-être la bauxite, ne souffrirait de manière sensible d'une réorientation de la demande militaire vers diverses catégories de la demande civile.

Les experts ont reconnu que mettre fin à la course aux armements ne résoudrait nullement de façon automatique ou immédiate les problèmes mondiaux. Ils maintiennent toutefois que le contrôle des armes et l'affectation des ressources libérées au développement économique et social serviraient à la fois la cause de la paix et celle du genre humain. Bien que la course aux armements soit ordonnée à des impératifs de sécurité nationale et qu'elle ait contribué au progrès scientifique et technologique, ses conséquences extrêmement néfastes l'emportent de beaucoup sur ses bienfaits. En plus du risque d'annihilation que comporte la possibilité d'une guerre nucléaire totale, la course aux armements absorbe des ressources, matérielles et humaines, qui pourraient contribuer au développement économique et social. Les dépenses militaires produisent des distorsions dans les économies nationales et les politiques sociales. En exaspérant les tensions internationales, la course aux armements met en danger la paix et la sécurité mondiales, dresse des obstacles au commerce international, gêne et modifie le flot de l'aide qui va des pays industrialisés aux pays en voie de développement.

Plus vite on parviendra à des mesures concrètes de désarmement, en particulier de désarmement nucléaire, plus vite on inversera le processus de la course aux armements et plus rapides seront les progrès vers un désarmement général et complet. Un arrêt de la course aux armements et une réduction importante des dépenses militaires faciliteraient en outre le développement économique et social de tous les pays et accroîtraient la possibilité d'une aide plus étendue aux pays en voie de développement.

Partant de ces principes, le rapport recommande que tous les pays et notamment ceux dont les dépenses militaires sont les plus élevées, réduisent celles-ci le plus tôt possible et de façon substantielle. Il incombe en effet, lit-on dans le rapport, à tous les pays, quel que soit leur importance ou leur stade de développement, de prendre des mesures pour réaliser cet objectif.

Le désarmement mondial ne doit pas nécessairement entraîner l'instabilité

Le Canada lorgne le Marché commun

Le secrétaire d'Etat aux Affaires extérieures, M. Mitchell Sharp, témoignait le 21 mars dernier devant le comité sénatorial sur les affaires étrangères qui commençait son enquête sur les relations entre le Canada et le Marché commun. Le ministre décrivit ainsi l'impact qu'aurait la Communauté élargie:

«En termes politiques, tout le monde atlantique sera touché par cette nouvelle Europe dynamique qui prend forme sous nos yeux. Les Etats-Unis, pour leur part, souhaitent depuis longtemps que l'Europe assume elle-même une plus grande partie du fardeau que constitue sa sécurité. Ces deux tendances ont des répercussions cumulatives sur la forme que l'Alliance atlantique prendra à l'avenir. L'unité de l'Europe n'est assurément pas incompatible avec le renforcement des liens de celles-ci avec ses principaux partenaires. Il existe donc, entre les pays occidentaux, des problèmes d'adaptation qu'il faut résoudre non seulement en soi mais aussi parce que la solidarité de l'Ouest conserve son importance dans une ère où les relations avec l'Europe de l'Est se développent rapidement.

«Il est naturel que l'évolution des relations entre les pays occidentaux suscite chez les Canadiens certaines inquiétudes quant à la possibilité de tensions entre l'Europe et les Etats-Unis. Dans son examen de notre politique étrangère, le Gouvernement a cherché à montrer qu'une politique de diversification de nos relations pousse inévitablement le Canada vers l'Europe. Par contre, comme l'a démontré la crise monétaire et commerciale de l'an dernier, la rupture des mécanismes régissant les relations entre les Etats-Unis et l'Europe peut laisser le Canada complètement isolé en Amérique du Nord.»

M. Sharp admit que:

«Du point de vue économique, la nouvelle Europe laisse également entrevoir des répercussions d'une grande portée. Les importations de la Communauté élargie devraient atteindre 130 milliards de dollars d'ici 1980. Le Canada, qui est au quatrième rang des pays exportateurs, après la CEE, les Etats-Unis et le Japon, doit donc prendre le Marché commun au sérieux. Les Dix forment déjà une unité

marchande qui est de beaucoup la plus considérable du monde; l'an dernier, ils ont importé de l'extérieur de la Communauté des marchandises d'une valeur globale de soixante-dix milliards de dollars. De ce montant plus de deux milliards sept cent mille dollars représentaient des marchandises en provenance du Canada. Cela équivalait à dix-sept pour cent de nos exportations totales et à environ la moitié de nos exportations en dehors de l'Amérique du Nord; la CEE devenait ainsi de loin notre second grand partenaire commercial.

«Et pourtant nous pouvons faire mieux, nous aurons à faire beaucoup mieux. Depuis 1958, les exportations canadiennes vers la CEE ont considérablement augmenté. Elles n'ont toutefois pas progressé au rythme des importations totales de la CEE en provenance du monde extérieur. Notre participation à ces marchés a diminué. Ce qui est tout aussi important, nos exportations vers la CEE n'ont pas suivi la tendance qui caractérise les importations de la Communauté: prépondérance des produits manufacturés et des produits de transformation par rapport aux matières premières et aux produits de base. C'est là, particulièrement dans les secteurs de technologie intensive, que nous aurons à réaliser la plus grande amélioration.

«Rien de ce que j'ai dit n'a pour but de suggérer qu'il faille réévaluer nos relations avec les Etats-Unis dans la perspective de relations économiques plus étroites avec l'Europe. En fait, c'est en raison même de nos relations économiques particulièrement étroites avec les Etats-Unis que nous devons résolument explorer les possibilités qu'offrent d'autres domaines. Il en a toujours été ainsi, mais il est encore plus nécessaire de le faire en Europe maintenant que la Grande-Bretagne a adhéré à la CEE.»

M. Sharp ajouta:

«L'Europe devra dorénavant porter plus d'attention à la décision de savoir comment elle entend maintenir les liens qui l'unissent aux autres, et surtout à ses alliés les plus proches et les plus importants, le Canada et les Etats-Unis.»

Outils de référence

I. LIVRES

Beaton, Leonard, *The strategic and political issues facing America, Britain and Canada*. Londres, British-North American Committee, 1971. x,21,xi-xvi p.

Brossard, Philippe J., *Sold American!* Toronto, Peter Martin, 1971. xi,150 p.; bibliographie.

Canada. Ministère des Affaires extérieures. *Documents relatifs aux relations extérieures du Canada*. Volume 4, 1926-1930. Compilé par Alex I. Inglis. Ottawa, Information Canada, 1971. cxix, 1038 p.

Manin, Philippe, *L'organisation des Nations Unies et le maintien de la paix; le respect du consentement de l'Etat*. Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1971. iv,343 p.; bibliographie.

McWhinney, Edward *et alia*, *Aerial piracy and international law*. Leiden, Sijthoff; Dobbs Ferry, Oceana, 1971. 213 p.

Pope, William H., *The elephant and the mouse; a handbook on regaining control of Canada's economy*. Toronto, McClelland and Stewart, 1971. 158 p.; bibliographie.

Compte rendu du 9e séminaire annuel de l'Université de Windsor sur les relations canado-américaines, 1967. *Canada and the United States in the world of the seventies*. Compilé par R. H. Wagenberg. Windsor, University of Windsor Press, 1970. x,98 p.

Compte rendu du 10e séminaire annuel de l'Université de Windsor sur les relations canado-américaines, 1968. *Canadian-American interdependence: how much?* Compilé par R. H. Wagenberg. Windsor, University of Windsor Press, 1970. x,132 p.

Compte rendu du 11e séminaire annuel de l'Université de Windsor sur les relations canado-américaines, 1969. *Labour, business and government in North American society*. Compilé par R. H. Wagenberg. Windsor, University of Windsor Press, 1970.

Compte rendu du 12e séminaire annuel de l'Université de Windsor sur les relations canado-américaines, tenu à l'Université Columbia, New York, 1970. *Canada: the unknown neighbour*. Compilé par J. Alex Murray. Windsor, University of Windsor Press, 1971. iv, 127 p.

II. ARTICLES

Ayida, A. A. «A review: Canada and South Africa; an assessment of government policy». Dans *New statements* 1,1:70, 1971.

Ayoub, Antoine *et alia*: «Le pétrole: problème international» dans *Etudes internationales*, Vol II, no 4, Décembre 1971.
«Canada 1972» dans *Current History*, avril 1972 (numéro spécial)

Dadisman, Quincy. «Not quite dead; the pathology of Lake Erie». Dans *Nation* 214:492-495, 17 avril 1972.

Dinwoodie, D. H. «Arctic controversy: the 1925 Byrd-MacMillan expedition example». Dans *Canadian Historical Review* 53:51-65 mars 1972.

Dobell, W. M. «The Canadian government and international development». Dans *New Statements* 1,1:86-91, 1971.

Eaton, George E. «Canada: sugar and the Commonwealth Caribbean». Dans *New Statements* 1,1:24-31, 1971.

Eayrs, James. «Between two massing powers». Dans *Saturday Night* 87:26-29, mars 1972.

Grant, Ian. «Erastus Wiman: a continentalist replies to Canadian imperialism». Dans *Canadian Historical Review* 53:1-20, mars 1972.

Legault, Albert. «Problèmes de souveraineté et de défense» (2e partie). Dans *Notes de recherche*, no 3, janvier 1972, 124 p.

Levitt, Kari. «Towards decolonization: Canada and Quebec». Dans *Canadian Forum* 51:2-11, mars 1972.

Pratt, R. Cranford. «Canada and Southern Africa». Dans *New Statements* 1,1:67-69, 1971.

Stewart, Walter. «Sept jours en août». Dans *Magazine Maclean* 12:30-36, mars 1972.

DOCUMENTS

GOVERNEMENTAUX

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

Accord entre le Canada et le Portugal relatif à la pêche, le 27 mars 1972.

Accord entre le Canada et le Danemark relatif à la pêche, le 27 mars 1972.

Accord entre le Canada et la France relatif à la pêche, le 27 mars 1972.

Accord entre le Canada et la Grande-Bretagne relatif à la pêche, le 27 mars 1972.

Contribution du Canada au Conseil international de la langue française, le 28 mars 1972.

Déclaration à la presse par l'honorable C. Drury, secrétaire d'Etat suppléant aux Affaires extérieures — Attentat à la bombe contre la Mission commerciale cubaine, le 4 avril 1972.

Signature de la Convention sur les armes bactériologiques, le 10 avril 1972.

Notes pour un discours de l'honorable Paul Martin, sénateur, leader du Gouvernement au Sénat, à la Troisième Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement, à Santiago.

II. Discours

Déclaration de M. Sharp après la signature de l'Accord entre le Canada et l'Iran, le 7 janvier 1972.

Déclaration de M. Sharp au sujet de la visite du ministre des Affaires étrangères d'Irlande, le 7 février 1972.

Discours prononcé par le sénateur Paul Martin à l'Université Northwestern d'Evanston en Illinois le 18 février 1972: L'Amérique latine et la nouvelle politique étrangère canadienne.

Notes pour une allocution de M. Sharp devant le Club Rotary international à Winnipeg: Le Canada et les États-Unis, le 19 février 1972.

Déclaration de M. Sharp à l'occasion de la Journée internationale pour l'élimination de la discrimination raciale, le 21 mars 1972.

Remarques de M. Sharp lors de la cérémonie de signature d'un accord avec la France relatif à la pêche, le 27 mars 1972.

Déclaration de M. Paul St-Pierre, secrétaire parlementaire de M. Sharp, à l'Assemblée générale de l'Organisation des États américains, qui s'est tenue à Washington, du 11 au 20 avril 1972.

TRAITÉS

Bilatéraux

Agence internationale de l'énergie atomique
Accord entre le Gouvernement du Canada et l'Agence internationale de l'énergie atomique relatif à l'application de garanties dans le cadre du Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires.
Signé à Vienne le 21 février 1972.
En vigueur le 21 février 1972.

Allemagne
Convention sur la sécurité sociale entre le Canada et la République fédérale d'Allemagne.
Signée à Ottawa le 30 mars 1971.
Instruments de ratification échangés le 30 mars 1972.
En vigueur le 1er mai 1972.

Brésil
Echange de Notes entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement de la République du Brésil constituant un accord réciproque sur l'exploitation de radio-amateurs.
Signé à Brasilia le 6 janvier et le 1er février 1972.
En vigueur le 1er février 1972.

Danemark
Echange de Notes entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement royal du Danemark concernant des relations de pêche entre les deux pays.
Signé à Ottawa le 27 mars 1972.
En vigueur le 27 mars 1972.

Etats-Unis d'Amérique
Echange de Notes entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement des États-Unis d'Amérique concernant la création à Terre-Neuve d'un installation temporaire de pistage spatial qui se rattacherait au Projet Skylab.
Signé à Ottawa le 20 décembre 1971 et le 23 février 1972.
En vigueur le 23 février 1972.

Accord entre le Canada et les États-Unis d'Amérique relatif à la qualité de l'eau dans les Grands lacs.
Signé à Ottawa le 15 avril 1972.
En vigueur le 15 avril 1972.

France
Accord entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement de la France relatif aux relations réciproques en matière de pêche.
Signé à Ottawa le 27 mars 1972.
En vigueur le 27 mars 1972.

Grande-Bretagne
Echange de Notes entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord concernant les relations de pêche entre les deux pays.
Signé à Ottawa le 27 mars 1972.
En vigueur le 27 mars 1972.

Portugal
Echange de Notes entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement du Portugal concernant des relations de pêche entre les deux pays.
Signé à Ottawa le 27 mars 1972.
En vigueur le 27 mars 1972.

Trinité-et-Tobago
Echange de Notes entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement de Trinité-et-Tobago afin de permettre à des stations radio d'amateurs du Canada et de la Trinité-et-Tobago d'échanger des messages ou d'autres communications émanant de tierces parties ou destinées à des tierces parties.
Signé à Port of Spain le 11 février 1972.
En vigueur le 13 mars 1972.

Union des Républiques socialistes soviétiques
Protocole visant à étendre de nouveau l'application de certaines dispositions de l'Accord entre le Canada et l'Union des Républiques socialistes soviétiques.
Signé à Ottawa le 1er mars 1970.
Instruments de ratification échangés à Moscou le 30 mars 1972.
En vigueur le 30 mars 1972.

Multilatéraux

Convention du Bureau international du Travail sur la liberté d'association et la protection du droit d'association (n° 87).
Faite à Genève le 8 juillet 1948.
L'instrument de ratification du Canada a été déposé le 23 mars 1972.

Accord entre les Gouvernements du Canada, de la République d'Islande et du Royaume de Norvège sur un régime international d'observation des stations baleinières terrestres de la région de l'Atlantique Nord.
Fait à Oslo, le 7 avril 1972.
Signé par le Canada le 7 avril 1972.

Convention sur l'interdiction de la mise au point, de la fabrication et du stockage des armes chimiques et bactériologiques (biologiques) et sur leur destruction.
Faite à Londres, Washington et Moscou le 10 avril 1972.
Signée par le Canada à Londres, Washington et Moscou le 10 avril 1972.

K1A 0S7

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

If undelivered,
return cover with contents to:
DSS Printing operations
Ottawa, K1A 0S7, Canada

juillet/août 1972

Perspectives internationales

Publication du ministère des Affaires extérieures



Affaires extérieures
Canada

External Affairs
Canada

L'ONU doit repenser son rôle
de garant de la paix mondiale

Crise de confiance à l'ONU:
le diagnostic de Waldheim

Y aura-t-il d'autres opérations
de maintien de la paix?

Un dossier canadien très chargé:
défendre ses droits sur trois mers

Perspectives internationales

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

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

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

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

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

Co-rédacteurs: Pierre Ducharme
Murray Goldblatt

Le comité éditorial de
Perspectives internationales se
compose de:

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

Perspectives Internationales remplace le
bulletin mensuel *Affaires Extérieures*

Perspectives internationales

Table des matières

juillet/août 1972

L'ONU doit repenser son rôle de
garant de la paix mondiale

Peter Dobell 2

Crise de confiance à l'ONU;
le diagnostic de Waldheim

11

Y aura-t-il d'autres opérations
de maintien de la paix?

Murray Goldblatt 13

Un dossier canadien très chargé;
défendre ses droits sur trois mers

Alan Beesley 19

Le droit de la mer: il faut que
le politique s'en mêle

Gordon Hawkins 27

Le Canada ratifie

31

Que retireront de la 3^e CNUCED
les 25 pays les plus démunis?

Mary C. Fletcher 32

L'ONU et l'Afrique du Sud se
disputent la Namibie

36

Après 20 ans d'hostilités,
la Chine mise sur les USA

Roger Dial 41

Outils de référence

46

L'ONU doit repenser son rôle de garant de la paix mondiale

par Peter Dobell

Peu nombreux sont les peuples qui croient plus fermement que les Canadiens aux Nations Unies comme moyen pratique de maintenir la paix. Malgré l'expulsion de Gaza du contingent canadien chargé d'y maintenir la paix, un sondage réalisé en 1970 révèle que 64 pour cent de notre population favorise toujours la création d'une force permanente des Nations Unies, ce qui représente assurément une diminution par rapport au pourcentage de 80 pour cent obtenu immédiatement avant l'expulsion de la Force d'urgence des Nations Unies (FUNU). Le rapport sur les opérations de maintien de la paix des Nations Unies déposé en 1970 par le Comité permanent de la Chambre des communes sur les Affaires extérieures et la Défense nationale exprimait, en termes éloquentes, les mêmes convictions:

L'appui accordé au maintien de la paix a été, dans l'après-guerre, un des principaux éléments de la politique extérieure du Canada. Ce support continu et actif est toujours aussi nécessaire qu'auparavant. Perdre maintenant courage et intérêt au maintien de la paix équivaldrait pour le Canada à renoncer à ses responsabilités. Aucun autre pays ne pourrait combler le vide créé par ce départ — et la cause d'un maintien de la paix efficace subirait un recul inappréciable et sûrement désastreux.

Après avoir, à deux reprises dans l'espace d'une génération, participé à des conflits européens sans les avoir provoqués, les Canadiens étaient en 1945 prêts à faire confiance aux Nations Unies. Le Parlement a approuvé par une majorité écrasante une résolution présentée le 28 mars 1945 qui appuyait «la création d'une organisation internationale efficace en vue

du maintien de la paix et de la sécurité internationales». Quelques années plus tard, alors que s'effondrait la collaboration tissée en temps de guerre entre l'URSS et l'Ouest, les Canadiens se sont rendus de façon réaliste à l'idée de créer l'OTAN. Même là, cette décision fut présentée comme la conséquence de l'échec des Nations Unies, c'est-à-dire, comme une solution inévitable vouée à la répudiation dès que les Nations Unies pourraient assurer la sécurité mondiale. C'est ainsi qu'en avril 1948, M. St-Laurent, alors secrétaire d'Etat aux Affaires extérieures, proposait en ces termes son projet d'un système commun de défense:

... en attendant que se raffermissent les Nations Unies, nous serions disposés à nous associer à d'autres Etats libres pour former tout organisme de sécurité collective compatible avec les articles 51 et 52 de la Charte.

L'ONU: un rôle marginal

Au moment même de sa création, il était déjà peu probable que l'ONU joue un rôle important en matière de sécurité; depuis, les événements qui sont survenus au sein de l'Organisation et dans le monde ne lui laissent guère plus qu'un rôle marginal dans ce domaine. Afin d'éviter tout malentendu, je tiens à affirmer que tout marginal que soit le rôle des Nations Unies en matière de sécurité, il est peu coûteux comparé au prix des armes modernes; je ne propose aucunement non plus qu'on mette fin aux efforts de maintien de la paix de l'ONU. Nonobstant ce qui précède, et même si je n'entretiens que peu d'espoirs de succès, j'exhorte le Canada à poursuivre ses efforts au sein du Comité des 33 en vue d'obtenir un accord préalable sur le mandat des missions de maintien de la paix. Je voudrais également que le Canada continue de se montrer prêt à fournir aux Nations Unies des troupes chargées de maintenir la paix chaque fois que le besoin s'en fera sentir dans les rares cas où de telles opérations seront autorisées. Puisqu'il n'existe, à toute fin pratique, aucune menace directe à notre sécurité, nous pouvons nous permettre de consentir des efforts pour pro-



M. Dobell est le directeur-fondateur du Centre parlementaire sur les Affaires étrangères et le Commerce extérieur. Il fut pendant 16 ans au service du ministère canadien des Affaires extérieures. Son ouvrage intitulé Canada's Search for New Roles est un inventaire de même qu'une analyse de la politique internationale du Canada. L'article ci-joint n'engage que son auteur.

téger d'autres peuples par delà nos frontières. Ainsi, tout en croyant que le gouvernement canadien doit poursuivre son travail en vue d'augmenter le pouvoir des Nations Unies eu égard au maintien de la paix, j'estime néanmoins qu'une telle position devrait s'appuyer sur une prise de conscience réaliste du public relativement aux possibilités limitées de l'Organisation. C'est dans ce contexte que j'ai pensé amorcer ici le bilan des réalisations des Nations Unies et de ses possibilités en ce qui a trait à son rôle ardu et parfois ingrat de maintenir la paix et la sécurité.

Une paix précaire et forcée

J'aimerais signaler ici deux constatations fondamentales touchant la période d'après-guerre: d'abord, le nombre impressionnant de conflits armés qui ont éclaté depuis 1945; David Wood en avait compté 80 en 1968. En second lieu, la paix armée qui sévit en Europe centrale depuis la même époque. Bien que le monde demeure un lieu de violence, l'Europe, qui après avoir subi en l'espace d'une génération les deux guerres les plus dévastatrices de l'histoire, est non seulement en paix mais le modèle, l'inspiration même de la réconciliation et de l'intégration constructive.

Comment la paix a-t-elle pu régner en Europe en dépit de la prolongation du plus sérieux affrontement militaire jamais vu en temps de paix? L'explication la plus courante est celle que présente, entre autres, George Ball dans le numéro de juillet 1969 de la revue *Foreign Affairs*:

Nous maintenons la paix en préservant un précaire équilibre des forces avec l'Union soviétique . . . C'est la préservation de cet équilibre qui . . . constitue le principe directeur fondamental de la politique étrangère américaine.

Ce genre d'analyse, qui rappelle sous maints égards le Concert des nations européennes du XIXe siècle, a fait l'objet d'une brillante réfutation dans l'ouvrage remarquable de Coral Bell intitulé: *The Conventions of Crisis*. L'auteur y soutient que ce n'est pas l'équilibre ou l'égalité des forces qui maintient la paix; c'est plutôt la forte prépondérance des forces de la coalition en faveur du *statu quo*, qu'elle soit officielle ou non. Cette affirmation est corroborée par un examen des plus intéressants des relations diplomatiques entre les grandes puissances, examen que je ne m'aventurerai pas à résumer. Je dois toutefois souligner ici certains facteurs qui, selon Mme Bell, ont contribué à éliminer les conflits entre grandes puissances.

a) L'échange d'otages que les deux parties réalisent grâce à la capacité de leurs forces nucléaires de dissuasion d'infliger à l'adversaire des dommages inacceptables.

b) Les nouvelles méthodes de surveillance qui suppléent aux méthodes traditionnelles d'espionnage et assurent une bonne connaissance de la force de l'adversaire tout en éliminant, à toute fin pratique, tout danger d'attaque surprise.

c) Ce que Coral Bell appelle les «analogies de stratégie». Il est pour le moins paradoxal de constater que les Etats européens de la fin du siècle dernier, tout en ayant les mêmes systèmes sociaux et les mêmes doctrines économiques, comprenaient, moins leurs rapports stratégiques que les Etats-Unis et l'Union soviétique! La visite du président Nixon en Chine nous encourage à penser que les dirigeants chinois semblent, tout compte fait, mieux en mesure que les Russes d'apprécier les avantages d'un compromis limité avec les Etats-Unis lorsqu'il y a risque de guerre nucléaire.

Un nouveau Yalta

L'argument principal de Coral Bell est que les puissances nucléaires et leurs alliés ont graduellement mis au point, au hasard des crises de l'après-guerre, un système de sécurité hautement perfectionné qui suppose une acceptation de plus en plus explicite de sphères d'influence stratégiques. Cette réalité n'a jamais été exprimée aussi clairement que lorsque le président Nixon a défendu sa décision de miner les ports du Vietnam du Nord:

Mes observations s'adressent, ce soir, en particulier à l'Union soviétique. Nous respectons sa grande puissance. Nous lui reconnaissons le droit de défendre ses intérêts lorsqu'ils sont menacés. L'Union soviétique doit, en retour, adopter la même attitude à notre égard . . . Nous comprenons que vous gardiez vos alliés, et vous devez vous attendre à ce que nous cherchions à conserver les nôtres. Mais j'exprime le vœu que nous, et toutes les grandes puissances avec nous, ne conservions nos alliés que dans le but de les défendre, non pas dans le but d'en faire des bases à partir desquelles ils envahiraient leurs voisins. Autrement, la cause de la paix, celle sur laquelle nous avons tous les deux beaucoup misé, sera sérieusement menacée.

Comparons cette déclaration aux traditionnelles envolées auxquelles se livraient le même Nixon et Foster Dulles il y a quinze ans, et qui faisaient dire à un commentateur que les affirmations de M. Dulles devaient être prises avec plus qu'un grain de sel. Lors de l'invasion de la Hongrie, par exemple, les Etats-Unis ont protesté énergiquement tout en reconnaissant, dans la pratique, la sphère d'influence soviétique. Les Etats-Unis ont maintenant ouvertement accepté le partage du monde. Cette nouvelle attitude réaliste n'est toutefois pas l'apanage des Etats-Unis. La grande réussite du chancelier Brandt a été d'amener les Allemands à accepter publi-

Les USA et l'URSS reconnaissent explicitement l'existence de sphères d'influence stratégiques

quement la division de leur pays en deux Etats.

Ce tableau laisse entrevoir un monde partagé en sphères d'influence. Ce n'est là qu'une partie de la vérité. De vastes régions du monde échappent à ces hégémonies. Même les Etats-clients peuvent refuser d'obtempérer aux ordres de leur protecteur, bien que ce dernier puisse, en retour, refuser, dans des cas particuliers, de leur fournir un appui nucléaire. C'est ainsi que la décision de la Chine de se doter d'armes nucléaires découle probablement du refus des Soviétiques d'appuyer, en 1958, sa tentative de s'emparer de Quemoy et Ma-tsou.

Les conflits localisés

Ceci semble indiquer que la mise au point des armes nucléaires a incité les puissances nucléaires à renoncer aux affrontements directs. Par contre, il peut se produire des conflits bien localisés où il n'y a pas danger de conflit nucléaire. Ainsi, le Cachemire est le théâtre de combats intermittents depuis vingt-trois ans, contrairement à Berlin et à la frontière de l'Allemagne orientale. Reste à régler le délicat problème des situations d'affrontement indirect comme au Vietnam. Il est intéressant de comparer la réaction des Soviétiques en 1960, alors que le fait d'abattre un avion U-2 non armé a amené le président Eisenhower à annuler son voyage en URSS, et l'accueil que le président Nixon a reçu à Moscou trois semaines à peine après avoir ordonné le minage du port de Haiphong. N'est-ce pas là la preuve que les deux parties ont adopté une politique «d'adversaires conscients»? Dans le cas précis du Vietnam, je m'étonne de la façon dont les Américains ont, à maintes reprises, jugé correctement la limite à laquelle ils pouvaient pousser les Russes et les Chinois sans les obliger à riposter. Ce faisant, cependant, ils ont constamment sous-estimé la détermination des Vietnamiens du Nord. Se pourrait-il que les grandes puissances saisissent mieux leurs réactions réciproques que celles des nations moins importantes?

Dans une étude pénétrante intitulée *The Changing Nature and Role of the United Nations*, Inis Claude écrit que les Nations Unies ont servi, dans une large mesure, de registraire d'un pacifisme prudent et de depositaire, aux fins de ratification, du constat que la guerre est devenue une affaire extrêmement dangereuse. Il a exprimé cette prudente opinion en 1964, alors que les Nations Unies avaient atteint l'apogée de leurs réalisations pacificatrices.

L'ONU au service des grands

Bien que l'intervention de l'ONU au Congo se soit révélée la plus ambitieuse et la plus coûteuse des opérations de maintien de la paix, l'apport onusien le plus valable à la sauvegarde de la paix mondiale a été, à mon avis, le rôle effacé mais déterminant que cet organisme a joué dans le règlement de la crise cubaine de 1962. L'appel au calme lancé aux deux grandes puissances par le secrétaire général, à l'instigation d'un groupe de nations non alignées, a fourni à M. Khrouchtchev l'occasion de répondre de façon conciliatrice et de signifier son désir de trouver une solution. Par la suite, le siège des Nations Unies a servi de terrain neutre aux pourparlers Kusnetsov-Stevenson qui ont abouti au compromis final.

C'est le seul cas où l'ONU ait fait preuve de quelque aptitude à tempérer une crise majeure entre l'Est et l'Ouest. L'article 107 de la Charte a en réalité servi à exclure les Nations Unies du débat sur les problèmes allemands et berlinois; par ailleurs, les efforts de médiation de deux secrétaires généraux dans le conflit vietnamien ont été constamment découragés par les participants. Certains pensaient que l'admission à l'ONU de la République populaire de Chine permettrait aux Nations Unies d'aborder la question du Vietnam, mais l'offre de bons offices que M. Waldheim a faite au début d'avril n'a pas eu plus d'écho que les efforts de son prédécesseur. Il est vrai qu'au début, les Etats-Unis avaient saisi le Conseil de sécurité de la question vietnamienne, mais cette démarche avait pour but de couper l'herbe sous le pied des critiques américains qui réclamaient à grands cris l'intervention des Nations Unies; il était en effet évident que le Conseil de sécurité ne réussirait pas à prendre une décision. Ce genre d'initiatives a affaibli l'ONU au lieu de la renforcer; voilà qui illustre, à mon avis, comment un public mal informé et idéaliste peut exercer une influence néfaste.

Aux premiers jours de la guerre froide, alors que l'Union soviétique se retrouvait toujours en minorité aux Nations Unies, elle a pendant une brève période entrepris de boycotter le Conseil de sécurité. Le stratagème s'est avéré désastreux, car il a permis au Conseil d'approuver, sous le couvert des Nations Unies, les opérations coréennes de 1950. Ironiquement, cette façon de recourir aux Nations Unies pour aller à l'encontre des intérêts soviétiques a convaincu les dirigeants de l'URSS qu'ils devaient, aussi difficile que soit leur situation, jouer le jeu de l'organisation afin de jouir de la protection que leur accordait la Charte. Cela explique également pour-

*Les deux «grands»
ont adopté une
politique d'«adver-
saires conscients»*

quoi il n'est plus possible de concevoir d'opération de type coréen. Ils ont persévéré pendant une décennie obligeant ainsi d'autres membres de l'ONU, pour contourner le veto soviétique, à saisir l'Assemblée générale des questions en vertu de la résolution «l'Union pour le maintien de la paix». Les pays occidentaux ayant toutefois perdu leur majorité à l'Assemblée générale dans les années soixante, ils en sont progressivement venus, tout comme les Soviétiques, à considérer le Conseil de sécurité comme un moyen de protéger leurs intérêts. On cessa donc d'avoir recours à la résolution «l'Union pour le maintien de la paix» pour obtenir de l'Assemblée générale l'autorisation d'entreprendre des opérations de maintien de la paix.

Bilan des opérations de maintien de la paix

Il n'est pas surprenant de constater que le dossier des Nations Unies est plus impressionnant en ce qui a trait à la résolution des conflits dans lesquels les grandes puissances n'étaient pas directement engagées. L'aide onusienne a pris des formes diverses, de la médiation à l'affectation des forces légères chargées d'appuyer les accords de cessez-le-feu. Il est important de noter que toutes ces initiatives exigeaient l'accord du pays hôte; aucune coercition n'a été exercée.

Ces diverses opérations se regroupent à l'intérieur de périodes de cinq ans selon la date de leur mise en œuvre. Quatre missions d'observation avaient été créées en 1950. Puis plus rien au cours des cinq années suivantes. Trois opérations ont été lancées entre 1956 et 1960, puis quatre autres au cours des cinq années suivantes. Depuis 1966, aucune autre intervention n'a été approuvée ou même proposée officiellement.

Ces onze missions avaient toutes trait à l'une des régions ou des secteurs d'activités suivants: trois ont assuré le retrait d'une ex-puissance coloniale; quatre ont été envoyées au Moyen-Orient, deux dans le sous-continent indien et deux en Méditerranée orientale. Les opérations inscrites dans le cadre de la décolonisation n'ont été mises en œuvre que lorsque les nations occidentales consentaient à l'intervention des Nations Unies; les Nations Unies ont même parfois forcé le pas, comme dans le cas de la Nouvelle-Guinée occidentale. Les nations occidentales intéressées ont depuis, au besoin, eu recours au droit de veto pour empêcher les Nations Unies d'intervenir lorsque de sérieux conflits menaçaient de s'ensuivre, notamment en Rhodésie et en Afrique du Sud.

Le Moyen-Orient constitue, à plusieurs égards, un cas spécial: la responsabilité des Nations Unies dans la création d'Israël l'intervention personnelle de M. Hammarskjöld à titre de diplomatie préventive dans la région, la réputation qu'il s'y est faite et, finalement, les tentatives désespérées des grandes puissances pour trouver un moyen de contrôler ce baril de poudre. Malgré l'expulsion de la FUNU par l'Égypte, c'est au Moyen-Orient que les opérations onusiennes de maintien de la paix ont le plus de chance de revivre. On ne peut en dire autant du sous-continent indien. La sympathie et l'appui que l'Inde accordait à ce genre d'opérations a cédé la place à un sentiment de frustration né de l'inefficacité dont auraient fait preuve les Nations Unies à l'égard des opérations militaires pakistanaises au Bangla-Desh et du problème des réfugiés qui en a découlé.

L'exclusion des Nations Unies de tous les grands conflits récents, — ceux du Biafra, du Soudan, du Bangla-Desh et de l'Irlande du Nord —, constitue pour beaucoup la preuve de son inefficacité. Certains attribuent cette situation à l'échec relatif des opérations que l'ONU a mises sur pied, le succès se mesurant en fonction d'une quelconque solution du problème à l'origine du conflit. Ce jugement me semble un peu superficiel. Sept des onze opérations des Nations Unies se sont terminées avec un certain succès. Seules les opérations infructueuses s'éternisent, comme celles de Chypre, du Cachemire et du Moyen-Orient. Pour ce qui est de la quatrième, la FUNU, elle a donné lieu à une expulsion spectaculaire en 1967, même si sa mise au point en 1956 constituait une réussite brillante et fort constructive. Il n'est donc pas surprenant que persiste une impression d'échec.

Au Congo

La Force des Nations Unies au Congo belge a été l'opération la mieux réussie quant à ses réalisations sur le terrain. Elle a d'abord empêché les Soviétiques d'aider directement le premier ministre Lumumba, évitant ainsi à l'Afrique de devenir le théâtre d'une confrontation entre grandes puissances. Puis, après quatre ans de conflit un peu confus, cette force d'urgence a mené une opération militaire qui a mis fin au mouvement sécessionniste katangais. C'est ainsi que le Congo doit son unité aux Nations Unies. Le coût de l'opération fut toutefois tellement élevé que son succès peut tout au plus être qualifié de victoire à la Pyrrhus. Les dettes accumulées pèsent encore lourd sur l'Organisation, en dépit du recours à certains moyens de fi-

Une impression d'échec subsiste

Aucune opération de maintien de la paix depuis la fin de l'opération congolaise

nancement douteux. Le débat autour de l'article 19, qui s'est terminé par la défaite de la thèse soutenue par les pays occidentaux, a établi le principe que le paiement des opérations de maintien de la paix ne peut être incorporé aux quotes-parts, et je m'en réjouis. L'indépendance et la liberté d'initiative du secrétaire général ont été réduites considérablement et M. Hammar-skjold a même perdu la vie au cours de la crise. Plus important encore, l'image favorable que les nations du tiers-monde, qui venaient d'accéder à l'indépendance, se faisaient du rôle de maintien de la paix de l'ONU s'est vite dissipée au cours des quatre années de querelles et de conflits incessants qui se sont déroulés au siège des Nations Unies au sujet de la direction et du financement de l'opération; lorsque certains des Etats africains les plus radicaux ont tenté d'y mettre fin, ils ont dû constater leur impuissance. Il est significatif qu'aucune autre opération de maintien de la paix n'ait vu le jour depuis la fin de l'opération congolaise.

A Chypre

Les Casques bleus de l'ONU sont à Chypre depuis plus de huit ans. Ils se sont admirablement bien acquittés de leur tâche de maintenir la paix dans une région où la guerre civile risque continuellement d'éclater. En comptant tout ce qu'elle a pu éviter, tant sur l'île même qu'en écartant la Grèce et la Turquie du conflit local, cette opération justifie ses coûts. Un tel succès n'a toutefois été possible que grâce à l'intervention énergique, à trois reprises, de responsables américains très haut placés, forts de l'appui de la sixième flotte. Pour l'instant, la résolution du conflit politique local ne semble pas plus imminente que lors de l'envoi des troupes onusiennes. Les critiques qui exhortent les Nations Unies à s'engager dans la pacification oublient qu'un médiateur a d'abord été nommé à cette fin. M. Galo Plaza a pris sa tâche au sérieux et, après environ une année d'étude et de médiation, a soumis un rapport qui fut très mal accueilli par la communauté turque. Il s'agissait là d'un recul dont on ne s'est jamais remis.

Alliance et médiation

Dans son étude sur la portée des opérations de maintien de la paix des Nations Unies, Coral Bell note qu'elles ont «constitué un élément essentiel du succès de ce que l'on pourrait appeler la phase «de remise en ordre» de maintes crises». Elle ajoute cependant que «si l'on étudie plus attentivement le rôle des Nations Unies dans des situations de crise particulières,

on notera qu'il se résume souvent à confirmer l'autorité des grandes puissances sur l'orientation de la crise». J'estime que son évaluation est exacte. Les opérations qui ont réussi doivent souvent leur succès à l'action parallèle d'une grande puissance, comme la médiation soviétique dans le conflit indo-pakistanaï à Tachkent, ou les efforts américains en vue de promouvoir un règlement politique au Liban en 1958. Maintenant que le Conseil de sécurité est redevenu l'organe de l'ONU principalement habilité à autoriser des missions de maintien de la paix, aucune nouvelle opération ne sera instituée que ne favorisent ou tout au moins ne tolèrent les grandes puissances. Dans ces conditions, la participation à des opérations de maintien de la paix constitue presque un autre rôle découlant de l'appartenance à une alliance. Le Canada a ainsi pu jouer un rôle dans ce domaine à cause de sa participation à l'OTAN plutôt qu'en dépit de celle-ci; il peut aussi compter sur la confiance et le respect des autres nations en dehors même de toute référence à sa participation à l'Alliance atlantique.

Inis Claude a déjà signalé que «les Nations Unies n'ont pas de raison d'être en soi et qu'elles ne peuvent pas en avoir. L'Organisation est un moyen, et comme tous les instruments, elle a des possibilités et des limites, mais pas de raison d'être». Il a comparé les Nations Unies à un marteau dont des opposants, chacun pour ses fins propres, tentent de saisir le manche. Il a aussi parlé de «la lutte à laquelle ces derniers se livrent afin de décider quel sera celui dont les Nations Unies serviront les objectifs».

Une crédibilité perdue

Cette dépendance limite considérablement les possibilités de médiation des Nations Unies. Tandis qu'un médiateur industriel est, en dernier ressort, appuyé par le pouvoir étatique, les médiateurs des Nations Unies ne disposent d'aucun pouvoir autonome. J'ai déjà signalé que M. Galo Plaza a cessé d'être utile dès qu'il eut pris publiquement position sur les problèmes chypriotes. Afin d'éviter un sort semblable, l'ambassadeur Gunnar Jarring s'est abstenue pendant quatre ans, soit jusqu'à la soumission de son mémoire en février 1971, de prendre position publiquement sur tout sujet de controverse entre les Arabes et les Israéliens. Il se peut que l'accueil favorable réservé par l'Egypte à son mémoire de 1971 ait mis fin à la crédibilité qu'Israël lui accordait. Dans ce cas, quelle est son utilité maintenant en tant que médiateur?

A ses débuts, l'ONU jouissait d'une autorité morale qui compensait, jusqu'à

un certain point, son manque de puissance. L'importance de ce fait n'est pas négligeable car, à l'exception de celle du Congo, aucune autre force d'expédition des Nations Unies n'était vraiment assez puissante pour empêcher un conflit d'éclater entre deux adversaires résolus. Outre le fait de disposer de bons moyens de communication et de pouvoir s'adresser aux deux parties, ces missions onusiennes ont également cherché à tirer parti de leur importance symbolique pour empêcher que les incidents ne prennent de trop grandes proportions. L'expulsion du contingent canadien de Gaza est peut-être un heureux hasard. S'il était resté sur place, il se serait trouvé pris entre deux feux comme le reste du contingent onusien et, incapable de se défendre dans un combat rangé, il aurait subi des pertes. La position des Britanniques en Irlande du Nord illustre de façon saisissante les limites d'une force intermédiaire de police. Un contingent des Nations Unies aurait peut-être pu faire mieux pendant quelques semaines. Cependant, au fur et à mesure que s'estompent leur prestige, ce qui s'est produit depuis longtemps déjà au Moyen-Orient et au Cachemire, leur pouvoir de dissuasion diminue. Le seul avantage qui leur reste est la publicité internationale.

Le tiers-monde s'arme

Les grandes puissances ne se sont évidemment jamais fiées aux Nations Unies pour assurer leur sécurité. Par contre, la plupart des États qui ont récemment accédé à l'indépendance ont d'abord eu tendance à faire confiance aux Nations Unies. Cette époque est cependant révolue; le monde en voie de développement s'arme relativement beaucoup plus rapidement que ne le font les grandes puissances, bien qu'en chiffres absolus, le volume de leurs armements soit infime. Au cours des neuf dernières années, seulement sept pays ont réduit leur budget militaire en chiffres absolus; de ces derniers, le Canada est le plus important. Par contre, quelque 100 nations, du tiers-monde pour la plupart, ont augmenté leur budget militaire à raison de 11 pour cent par an en moyenne. Ce phénomène varie, il va sans dire, en fonction de la menace que chaque pays sent peser sur sa sécurité. L'Inde a porté, au cours des dernières années, le montant des dépenses qu'elle consacre à sa défense à plus de 3 pour cent de son PNB; les données de 1970 indiquent qu'en Égypte et en Israël ces dépenses avaient atteint la proportion alarmante de 19½ pour cent et de 26½ pour cent de leur produit national brut respectif.

Les tensions qui se manifestent dans

le tiers-monde se trouvent aggravées par les anomalies héritées de l'époque coloniale, plus particulièrement par le tracé artificiel des frontières. A cette difficulté s'ajoute le processus normal et long de l'adaptation aux changements politiques que le retrait des puissances coloniales protectrices a entraînés ces dernières années. C'est ce qui s'est produit lorsque la Grande-Bretagne a décidé en 1967, de retirer sa présence militaire à l'est de Suez. En 1971, peu après que la Grande-Bretagne se fut libérée de ses derniers engagements dans le golfe Persique, l'Iran a occupé les îles Tumbas afin de renforcer son hégémonie dans la région. Ces îles ressortissaient antérieurement à l'un des cheiks que soutenait la Grande-Bretagne. De plus en plus, l'Inde adopte dans le sous-continent l'attitude de première puissance régionale qu'elle est en fait. Si les États-Unis, déçus de leur expérience vietnamienne, décidaient de retirer leurs troupes d'autres parties du monde, nous pourrions anticiper une série d'opérations militaires et de conflits régionaux pendant la période d'adaptation des puissances locales à la nouvelle configuration des forces.

Prévenir les conflits régionaux

Certains ont soutenu que les Nations Unies devraient prévoir ces différends et prendre des mesures préventives. Pour prudente et sage que soit cette suggestion, comment pourrait-on l'appliquer? Les Nations Unies ne peuvent agir sans autorisation et il est peu probable que le Conseil de sécurité autorise une intervention avant l'éclatement d'une crise. Il ne reste plus que la possibilité d'une initiative diplomatique personnelle du secrétaire général et, à cet égard, les qualités personnelles du titulaire de ce poste peuvent différer considérablement. M. Hammarskjöld était un diplomate plein de subtilité et de ressources; ce n'était pas le cas de U Thant, de sorte que, pendant le mandat de ce dernier, la possibilité d'une action diplomatique préventive de la part des Nations Unies était pratiquement inexistante. Quoi qu'il en soit, les étrangers — et même les Nations Unies — ont-ils le droit d'intervenir dans une situation qui pourrait peut-être engendrer des tensions ou dégénérer en conflit? De façon plus concrète, un observateur étranger impartial qui se pencherait sur la situation au Québec pourrait en conclure qu'une crise pourrait éclater d'ici une décennie. Pour ne mentionner que la possibilité la moins offusquante, comment les Canadiens auraient-ils réagi si le secrétaire général, au moment de recevoir un doctorat honorifique de l'Université Carleton à la fin de mai, nous

De la difficulté pour l'ONU de s'immiscer dans les querelles localisées

avait avertis qu'une crise était imminente et nous avait offert ses bons services? Vraiment, je ne vois pas comment il serait possible d'intervenir dans de telles situations avant que le conflit ne soit effectivement imminent.

Des réformes peu souhaitables

Nonobstant toute mesure que le Conseil de sécurité pourrait prendre une fois le conflit engagé, le fait d'en délibérer au Conseil a sans doute un effet modérateur. La publicité à laquelle a donné lieu de par

le monde le débat sur l'invasion de la Hongrie en 1956 a gêné l'action des Soviétiques et a rendu plus coûteuse pareille intervention à l'avenir. Les Etats-Unis ont souffert tout autant de la publicité défavorable qui a suivi le débarquement de leurs troupes en République Dominicaine. La possibilité d'exprimer son mécontentement sert de soupape de sûreté à l'intérieur du pays: en réduisant la tension on évite ainsi des gestes plus radicaux et plus dangereux toujours possibles dans ces périodes de tension internationale.

L'ONU intervient onze fois

La liste ci-dessous des opérations de maintien de la paix des Nations Unies englobe celles où des observateurs ont joué un rôle de surveillance et celles comportant le déploiement de forces de police entre les parties d'un conflit:

UNSCOB: De 1947 à 1951; envoi d'observateurs en Grèce chargés de faire rapport sur l'intervention de la Yougoslavie, de l'Albanie et de la Bulgarie; cette mission a pris fin peu après que la décision de la Yougoslavie de cesser d'appuyer les insurgés grecs eut mis fin au conflit.

CNUI: De 1949 à 1950; envoi d'observateurs chargés de surveiller la cessation des hostilités entre l'Indonésie et les Pays-Bas; ils ont aidé dans le transfert de souveraineté à l'Indonésie.

UNMOGIP: De 1949 jusqu'à nos jours; envoi d'observateurs au Cachemire afin d'y surveiller le cessez-le-feu; l'opération a exercé une influence modératrice, mais n'a pu éviter la répétition périodique d'incidents et même de combats sur la ligne de cessez-le-feu.

ONUST: De 1949 jusqu'à nos jours; envoi d'observateurs en Jordanie et en Syrie; leur mandat s'étend maintenant officieusement jusqu'au Liban; l'opération n'a pu éviter deux affrontements importants et des raids continus le long de la frontière, mais a exercé une certaine influence modératrice dans ce conflit des plus explosifs et aux multiples dimensions.

FUNU: De 1956 à 1967; il s'agit ici d'une force de plusieurs milliers d'hommes qui ont, pendant onze ans, patrouillé la ligne de cessez-le-feu à Gaza jusqu'au moment de leur expulsion par la RAU. Israël n'a jamais permis à la FUNU d'œuvrer sur les territoires sous sa juridiction.

CONUL: 1958; une mission d'observation de courte durée qui a, en fait, assisté au débarquement des forces navales américaines et à la médiation fructueuse des Etats-Unis en vue du maintien de l'unité au Liban.

ONUC: De 1960 à 1965; il s'agissait d'une armée qui, lors d'une opération militaire, a défait le mouvement sécessionniste au Katanga et restauré l'unité du Congo.

UNTEA: 1962; une mission d'observation qui, au bout de sept mois, avait complété sa tâche de surveiller le retrait des Hollandais de la Nouvelle-Guinée néerlandaise. Les Nations Unies ont, en 1969, symboliquement approuvé une consultation chez les Papous, bien que l'on ait qualifié ce geste d'opportuniste.

UNYOM: De 1963 à 1964; une force de police restreinte exerça une surveillance au Yémen. Son coût fut défrayé par les deux antagonistes, l'Arabie Saoudite et le RAU. Les combats ont repris après le retrait de la force et jusqu'à ce que l'Arabie Saoudite ait retiré son appui aux royalistes et que les républicains aient pris le pouvoir.

UNFICYP: Depuis 1964, quelques milliers d'hommes ont réussi, dans des conditions difficiles, à faire respecter le cessez-le-feu intervenu entre les communautés turques et grecques de l'île de Chypre. Ils sont moins nombreux maintenant. Les efforts onusiens de médiation n'ont cependant connu aucun succès tangible.

UNIPOM: De 1965 à 1966; une équipe d'observateurs fut installée à la frontière indo-pakistanaise après que de fréquentes attaques militaires eurent eu lieu dans les deux territoires (distincte de la ligne de cessez-le-feu au Cachemire dont la surveillance était déjà confiée à l'UNMOGIP). Le succès rapide de cette mission est attribuable à la médiation de l'Union soviétique à Tachkent.

Les ardents partisans de la réforme de la Charte, parmi lesquels on compte le Mouvement fédéraliste mondial, veulent donner aux Nations Unies un rôle véritable en matière de sécurité par le biais de l'abrogation du droit de veto, de la constitution d'une force permanente des Nations Unies, et le reste. Non seulement l'adoption de telles réformes me semble-t-elle peu probable, je ne suis pas certain qu'elles soient souhaitables. Il est vrai qu'à ses débuts, l'Organisation des Nations Unies était plus active qu'à l'heure actuelle, mais elle pouvait l'être, n'étant composée que des puissances victorieuses. De plus, la position minoritaire dans laquelle se trouvait l'Union soviétique permettait en fait aux Etats-Unis de prendre la tête de la majorité et de donner un sens à l'Organisation tout en l'engageant dans une certaine direction. Avec l'admission de 16 autres pays en 1955 — c'était là un geste que le Canada avait préconisé — cet arrangement a commencé à se désintégrer. Les Etats-Unis ont perdu leur majorité confortable dès que les nations ayant depuis peu accédé à l'indépendance ont commencé à affluer aux Nations Unies, soit après 1960; cette évolution a fait perdre à l'Organisation l'orientation particulière qu'elle avait précédemment.

L'attitude canadienne

Les Canadiens appuient plus volontiers que la plupart des autres peuples les propositions visant à doter les Nations Unies de pouvoirs autonomes; la raison en est peut-être que l'Organisation n'est jamais allée à l'encontre des intérêts premiers du Canada. Nous devrions à l'avenir étudier ses propositions avec plus de soin. De toutes les organisations internationales pouvant, par décision majoritaire, avoir recours à la force, y compris aux sanctions économiques, seule l'Organisation des Etats américains y a effectivement eu recours. C'était en vertu des dispositions du Traité de Rio que les Etats-Unis ont envoyé des troupes en République Dominicaine. Lorsque le gouvernement canadien envisagea la possibilité d'adhérer à l'OEA, il a renoncé à ses projets en raison de «l'obligation qu'il aurait d'appliquer des sanctions politico-économiques à l'endroit de n'importe quel pays à la suite d'un vote en ce sens des deux tiers des membres».

Cette décision se défendait dans le cadre de l'adhésion à l'OEA. Lorsqu'il s'agit des Nations Unies, le recours judiciaire à la force militaire suppose une direction politique centralisée qui n'existe pas actuellement et qui est à peine concevable avant un siècle. Les Canadiens sont

mieux placés que quiconque pour saisir ce problème: nous avons déjà assez de difficulté à maintenir l'unité de notre propre fédération, qu'en serait-il d'une fédération mondiale? Bien que ce soit difficile, l'OEA peut prendre des décisions majoritaires en raison de la présence dominante des Etats-Unis. Tant que des grandes puissances rivales siègent aux Nations Unies, cette possibilité est politiquement irréalisable.

Plus les Nations Unies se transforment en une véritable organisation mondiale, plus le veto devient important et nécessaire à son fonctionnement continu. Inis Claude a brillamment démontré l'importance du veto: «(Il) n'était pas destiné à demeurer inutilisé, mais à servir de dispositif de sécurité comme un fusible dans un circuit électrique bloquant toute action chaque fois que le feu des affrontements menaçait de dégénérer en conflagration (au sein de l'Organisation).» Les réformateurs de la Charte veulent éliminer le fusible. Si on leur permettait de le faire, ils pourraient détruire les Nations Unies en tant qu'organisation mondiale; l'ONU deviendrait alors un autre organisme régional dominé par l'une ou l'autre des grandes puissances et servant les intérêts de cette puissance et de ses alliés.

Le non-engagement paie

Permettez-moi d'aborder maintenant cette autre hérésie. L'intervention des Nations Unies au Biafra et au Bangla-Desh en vue de mettre un terme au combat aurait-elle permis d'escompter, à longue échéance, des avantages? Même en prenant pour acquis des succès comme ceux de Chypre, aurait-il été plus avantageux d'autoriser une opération destinée à faire cesser les hostilités au Biafra et, en fait, à maintenir le *statu quo*? Même sur la question des secours, que j'estime défendable, un journaliste canadien qui avait prôné énergiquement l'envoi de secours internationaux au Biafra, M. Hugh Windsor, a dû reconnaître à contrecœur, dans un compte rendu récent du volume de John de St-Jorre *The Nigerian Civil War*, que «l'envoi massif de secours a en définitive eu pour effet de prolonger la guerre et d'accroître les souffrances». Ce qui a évidemment surpris tout le monde, c'est qu'en dépit de la famine et de la guerre, il ait été possible de réconcilier aussi rapidement le Biafra et le reste du pays. Avec le recul dont nous bénéficions, il est maintenant facile d'affirmer que toute mesure qui différerait un règlement militaire ne faisait qu'accroître la souffrance plutôt que de l'alléger.

Le cas du Bangla-Desh présente des

Différer un règlement militaire au Biafra ne faisait qu'ajouter aux souffrances

arguments encore plus probants en faveur du non-engagement. Supposons que les Nations Unies aient patrouillé la frontière orientale de l'Inde; cela aurait pu écarter la solution militaire amenée par l'intervention indienne. Auquel cas, l'Inde aurait été aux prises avec dix millions de réfugiés et la guerre aurait trainé en longueur entre l'armée régulière pakistanaise et les Mukti Bahinis. Par contre, on a maintenant résolu dans une large mesure le problème des réfugiés, et les hostilités ont pris fin avec relativement peu de pertes humaines. Avec une frontière orientale maintenant plus stable, l'Inde pourra comprimer des dépenses militaires fort élevées et consacrer une part plus importante de ses ressources au développement international. Peut-être le Pakistan lui-même s'en trouvera-t-il mieux en tant qu'Etat homogène et uni de 60 millions d'habitants. Par conséquent, au lieu de déplorer le fait qu'on n'ait pas eu recours aux Nations Unies dans ces deux conflits, j'y vois un avantage certain.

C'est sans angoisse que j'arrive à ces conclusions; je crois, en effet qu'il existe d'autres secteurs où l'ONU a un rôle essentiel à jouer du fait qu'elle constitue notre seule organisation vraiment mondiale, et qu'elle est maintenant presque universelle. Sa tâche sera de plus en plus d'essayer de trouver un terrain commun où puisse s'exercer une coopération internationale; mentionnons par exemple, le régime auquel seront soumis la mer et les plateaux continentaux, la pollution, le désarmement, le commerce international, l'amélioration des mesures d'aide. Plus l'ONU devient véritablement une organisation mondiale, plus elle est en mesure de

réconcilier toutes ces questions; par la même occasion, ses fonctions de promoteur en matière de sécurité collective décroissent, même si elle conserve un rôle marginal qui peut, à l'occasion, s'avérer très important. Voilà pourquoi je soutiens qu'il ne faut pas chercher à transformer les Nations Unies en un organisme de sécurité collective. Ce faisant, en effet, on affaiblirait la capacité dont jouit l'ONU de servir d'instrument dans l'avènement d'un ordre mondial élargi.

La voie à l'avènement de la justice

Je sais qu'en soutenant cette thèse je m'expose à me voir rétorquer que le système qui a servi de fondement à la période de paix de l'après-guerre comporte la tolérance de certaines injustices. Dans le numéro d'avril de la revue *Encounter*, Michael Howard imagine une conversation avec une jeune idéaliste qui exhorte ses aînés à se rendre compte de ce qu'ils font. Ces derniers lui répondent qu'ils en sont malheureusement pleinement conscients. Howard convient, en effet, que le régime de stabilité internationale de l'après-guerre comporte «l'acceptation d'une certaine mesure d'injustice». Coral Bell a fait la même réflexion à propos de Munich: «Il est fréquent, en politique internationale, qu'une action morale impulsive, dans ce cas-ci destinée à remédier aux injustices du règlement de Versailles, ait des conséquences désastreuses». Après quoi elle en arrive à la conclusion terne mais très sage que «l'élaboration des conventions qui maintiennent l'ordre, ou tout au moins éliminent les situations de désordre les plus néfastes, ouvre la voie à l'avènement de la justice».

*Il s'est avéré
avantageux de ne
pas recourir à
l'ONU dans les cas
du Biafra et du
Bangla-Desh*

Crise de confiance à l'ONU: le diagnostic de Waldheim

Quelques analystes de la structure de l'ONU et des moyens dont dispose cette organisation pour résoudre les problèmes mondiaux ont reproché aux Etats membres leur tendance à reléguer celle-ci à la périphérie des événements et des débats. Ce thème fut repris dernièrement à la suite du conflit indo-pakistanaï et des récentes péripéties de la guerre du Vietnam.

Lors de sa visite au Canada à la fin de mai, le secrétaire général des Nations Unies, M. Kurt Waldheim, a signalé cette «tendance alarmante» à passer outre aux procédures de règlement des différends inscrites dans la Charte des Nations Unies. «Les gouvernements, a-t-il déclaré lors de la collation des grades à l'Université Carleton, semblent souvent préférer régler leurs disputes par la voie de la diplomatie secrète ou même par la force».

M. Waldheim a affirmé qu'il était bien vu dans certains milieux «d'exprimer son mépris à l'endroit de l'organisation mondiale établie par les puissances victorieuses de la Seconde Guerre mondiale afin de préserver les générations futures du fléau de la guerre».

Echec de la diplomatie secrète

Le secrétaire général a poursuivi en ces termes:

A quoi attribuer ce revirement? Le mécanisme des Nations Unies, bien qu'il soit parfois lourd et lent, tend, en fin de compte, à rétablir les voies de communication et à réduire les tensions et les risques que présente une situation de conflit. Le processus de la diplomatie secrète, par ailleurs, comporte des éléments qui conduisent facilement à des malentendus et qui ont tendance à faire fi de l'intérêt général qu'ont tous les membres de la communauté internationale à préserver la paix. Le monde a chèrement payé de tels malentendus depuis le début du siècle.

Je ne prétends pas que les opérations de maintien de la paix des Nations Unies ou que les moyens dont dispose le Conseil de sécurité soient suffisants en soi pour résoudre les conflits internationaux de notre époque. J'estime, toutefois, qu'ils nous engagent dans une voie bien plus prometteuse que les mé-



Photo: Presse canadienne

Lors de sa visite au Canada, le secrétaire général des Nations Unies, M. Kurt Waldheim a conféré avec le ministre des Affaires extérieures, M. Mitchell Sharp, et s'est entretenu avec le premier ministre M. Trudeau. Ils ont passé en revue les problèmes internationaux, y compris le conflit du Vietnam, ainsi que les problèmes particuliers aux Nations Unies, comme la situation financière de cette organisation mondiale. Le secrétaire général (à droite) est photographié en compagnie de M. Sharp et de Mme Waldheim au moment où il signe le Livre d'or à son arrivée à la base des Forces canadiennes d'Uplands.

thodes antérieures, lesquelles ont mené à la catastrophe à deux reprises au cours de ce siècle. Les Nations Unies ne pourront cependant remplir leur promesse que lorsque les gouvernements décideront d'y avoir recours de la façon prévue. On a, en outre, tendance à l'heure actuelle à ridiculiser l'ONU et à la taxer d'organisation politique inefficace qui ne fait pas le poids devant la ruse, la richesse, et la science d'Etats puissants et souverains.

Pourtant, ce furent les grandes puissances, face à la réalité de six années de guerre d'annihilation, qui ont pris l'initiative de créer les Nations Unies et qui ont mis sur pied son système de conciliation, de négociation, de désarmement et de sécurité collective . . .

M. Waldheim a rappelé qu'il y a dix ans, au cours de la crise déclenchée par les missiles installés à Cuba, — que d'aucuns considèrent comme l'affrontement international le plus grave depuis la Seconde Guerre mondiale —, les parties au conflit eurent tôt fait de saisir le Conseil de sécurité des Nations Unies de la question. Elles reconnaissent que la situation menaçait non seulement les relations des Etats-Unis et de l'Union soviétique, mais également la paix mondiale. Le Conseil de sécurité et le secrétaire général intérimaire ont ainsi pu «grâce surtout à toutes les parties en présence, remplir un rôle capital pour amener les deux grandes puissances en cause à mettre un terme à la crise. Dix ans plus tard, a ajouté le secrétaire général, la situation semble différente.»

L'an dernier, une guerre s'est déclarée entre deux des membres les plus importants des Nations Unies, l'Inde et le Pakistan; ceci, en dépit des efforts déployés par mon prédécesseur pendant des mois en vue de faire jouer aux Nations Unies un rôle pacificateur et ainsi éviter un conflit militaire. Au cours des dernières semaines, le monde a suivi avec angoisse et anxiété l'aggravation du conflit et l'escalade des opérations militaires au Vietnam. Bien que cette guerre soit une des plus longues et des plus sanglantes de l'histoire, le Conseil de sécurité des Nations Unies ne fut jamais vraiment partie à quelque tentative en vue d'y trouver un règlement. Maintenant que la guerre a atteint un degré de violence et constitue un danger sans précédent, il est encore moins probable qu'on fasse appel au Conseil de sécurité ou qu'on mette en œuvre les moyens de règlement pacifique prévus par la Charte . . .

Au cours d'une conférence de presse tenue à Ottawa le 24 mai, le secrétaire général a mentionné qu'il avait offert aux parties au conflit vietnamien de se prévaloir des bons offices des Nations Unies. Il a ajouté que les Nations Unies ne pouvaient forcer la main des membres permanents du Conseil de sécurité et que le secrétaire général des Nations Unies ne disposait d'aucun pouvoir exécutif. Il y avait toutefois diverses façons de se rendre utile et il se devait de faire cette offre de médiation «n'en déplaise à certains membres permanents du Conseil de sécurité».

Le maintien de la paix

A l'Université Carleton, M. Waldheim a rappelé que le rôle de maintien de la paix de l'ONU avait été fort utile dans de nombreuses régions du monde, plus particulièrement en suppléant à l'absence de leadership auquel donnait lieu, quelquefois, le processus de décolonisation.

Le maintien de la paix a toujours été, dans une large mesure, une affaire improvisée. C'est aussi, en tous points, une activité à participation volontaire: c'est de leur plein gré que les gouvernements acceptent le déroulement d'opérations de maintien de la paix sur leur territoire et que d'autres pays fournissent des troupes; de plus, les Nations Unies ne réussissent à maintenir la paix que dans la mesure où les parties au conflit s'abstiennent volontairement de recourir à la force.

Les opérations de maintien de la paix sont encore fort utiles; à Chypre, par exemple, elles servent de garantie pour toutes les parties et assurent une présence salutaire et apaisante. L'envoi récent d'observateurs des Nations Unies dans le sud du Liban constitue un exemple probant de l'utilité du personnel militaire onusien pour réduire les tensions dans une zone critique.

Le secrétaire général a cependant clairement indiqué que le maintien de la paix a ses limites et comporte, à longue échéance, certains inconvénients. Son caractère volontaire en restreint l'application aux régions «où les parties au conflit sont disposées à exercer volontairement une grande retenue». En outre, bien qu'elles se soient révélées, dans certaines situations, un moyen valable de mettre un terme aux combats et de réduire les tensions, «elles ont également souvent pour effet de perpétuer le *statu quo* plutôt que de stimuler ou de permettre un règlement fondamental des principales questions en litige».

Le secrétaire général a donc conclu qu'il était très important d'assortir dorénavant les opérations de maintien de la paix de méthodes plus efficaces de pacification.

Il est important de rappeler que les opérations improvisées des Nations Unies en matière de maintien de la paix, tout efficaces qu'elles aient été dans le passé dans un certain nombre de situations cruciales, constituent au mieux du point de vue historique un frein d'urgence en attendant que puissent se réaliser les grands desseins de la Charte. Ce n'est que lorsque le désarmement sera passé dans les faits et que toutes les nations auront décidé de donner à la Charte des Nations Unies l'occasion de jouer pleinement son rôle dans le domaine de la coopération et de la sécurité internationales que nous assisterons à l'avènement d'un système qui puisse garantir l'ordre et la paix dans le monde.

*Les puissances
hésitent à recourir
aux bons offices
de l'ONU*

Y aura-t-il d'autres opérations de maintien de la paix ?

par Murray Goldblatt

Le concept onusien des missions de maintien de la paix a été appliqué dès le début de l'Organisation. Il consistait à faire intervenir des troupes ou des observateurs impartiaux chargés de travailler au règlement des conflits. On ne s'est cependant jamais entendu sur les modalités futures du système de maintien de la paix. En fait, on est même toujours à la recherche, longue et décevante, d'un accord sur les modalités constitutionnelles et pratiques qui régiraient les opérations de maintien de la paix.

La dernière en date des étapes de cette recherche a débuté en 1965, quand l'Assemblée générale a autorisé la création d'un Comité spécial des opérations de maintien de la paix, mieux connu dans le jargon propre aux Nations Unies sous le nom de Comité des 33. Le Comité était chargé d'entreprendre «une étude d'ensemble de toute la question des opérations de maintien de la paix sous tous leurs aspects, y compris les moyens de surmonter les difficultés financières actuelles de l'Organisation».

Pendant les trois premières années, les travaux du Comité des 33 piétinèrent. Puis les membres décidèrent, en 1968, de mettre sur pied un petit groupe de travail, composé de huit d'entre eux soit quatre grandes puissances: les Etats-Unis, la France, la Grande-Bretagne et l'Union soviétique, et quatre puissances moyennes: le Canada, le Mexique, la République arabe unie et la Tchécoslovaquie. Le premier modèle étudié avait trait aux missions d'observateurs militaires des Nations Unies et à la définition des modalités d'exercice de leurs fonctions. Ce genre de mission, dénommé modèle 1, diffère des opérations à plus grande échelle comportant l'envoi de troupes (modèle 2). Il était entendu par ailleurs que les deux modèles n'auraient trait qu'aux opérations autorisées et mises de l'avant par le Conseil de sécurité. Comme le faisait remarquer le professeur Henry Wiseman de l'Université de Guelph, dans sa récente étude sur le sujet, on mettait ainsi de

côté la question de «l'autorité résiduelle de l'Assemblée générale concernant toutes les phases des missions d'observation et de maintien de la paix.»

Après avoir rassemblé toute la documentation pertinente, le groupe de travail s'attaqua à l'étude approfondie du modèle 1 au début de 1969. Ses membres prirent le reste de l'année pour s'entendre sur un projet partiel: on était provisoirement d'accord sur cinq des huit chapitres proposés mais il restait encore des questions fondamentales à résoudre. Signalons qu'un accord final sur l'un quelconque des chapitres dépendait d'une entente sur le texte dans son ensemble. Les questions provisoirement acquises portaient sur le pouvoir du Conseil de sécurité de fixer la durée approximative du mandat de maintien de la paix; l'organisation, le fonctionnement et le déploiement des missions d'observation; les règles régissant des opérations telles que les patrouilles et les postes d'observation fixes; le matériel, les moyens et les services nécessaires à la mission, et les modalités administratives.

Désaccord USA-URSS

Parmi les questions fondamentales à propos desquelles les membres du groupe n'avaient pu en arriver à un accord, on relève: la mise sur pied, la conduite et le contrôle de la mission, eu égard aux responsabilités respectives du Conseil de sécurité et du Secrétaire général; les rôles respectifs du Secrétaire général et du Comité d'état-major du Conseil de sécurité relativement aux opérations quotidiennes de maintien de la paix; la méthode de financement des opérations. On n'avait pu non plus établir de consensus sur quelques autres questions connexes, soit la procédure à suivre pour nommer un commandant de mission et les dispositions juridiques qui régiraient les relations entre les Nations Unies et le pays d'accueil.

L'impasse venait d'un désaccord entre les Etats-Unis et l'Union soviétique sur les questions fondamentales du contrôle et de la conduite des opérations de maintien

de la paix. Les Etats-Unis soutenaient que ces questions devaient relever du Secrétaire général alors que l'Union soviétique était d'avis qu'elles devaient demeurer la prérogative du Conseil de sécurité.

Les réunions du Comité des 33 et du groupe de travail de huit membres tenues en 1970 n'apportèrent aucun élément nouveau. Dans son rapport à la Commission politique spéciale de l'Assemblée générale des Nations Unies présenté à l'automne de 1970, le Comité des 33 faisait remarquer qu'il n'avait pu continuer à faire les progrès «encourageants» qui avaient été les siens l'année précédente. Le rapport recommandait néanmoins que le mandat du Comité soit prorogé et laissait entendre que de nouvelles négociations au sein du Groupe de travail offraient encore les meilleures chances d'en arriver à un accord.

Au cours du débat général sur la question, quelques délégations se sont dites déçues que, cinq ans après la création du Comité des 33, on ne soit pas encore parvenu à un accord sur les éléments fondamentaux d'un modèle de mission d'observateurs militaires, — ni davantage sur un modèle d'opérations plus vastes de maintien de la paix. Certaines délégations ont notamment attiré l'attention sur l'absence d'une solution efficace au problème du financement des opérations.

Aucun progrès en 1971

Le Koweït a peu après déposé une résolution portant création d'un fonds de maintien de la paix financé par des contributions obligatoires et mis à la disposition du Conseil de sécurité. La plupart des Etats membres ont toutefois trouvé la proposition prématurée, et soutenu qu'il était irréaliste de tenter de résoudre des difficultés financières quand on n'avait pu éliminer les obstacles politiques empêchant une entente sur la façon d'envisager les opérations de maintien de la paix. L'Assemblée générale rejeta donc la proposition du Koweït et adopta plutôt à l'unanimité une résolution présentée par les membres du groupe de travail. Celle-ci demandait au Comité des 33 d'étudier, entre autres, la proposition du Koweït et le priait de terminer l'étude du modèle 1 le 1er mars 1971. Si cela s'avérait impossible, le Comité des 33 était prié de «réexaminer ses méthodes de travail», de manière à pouvoir remplir son mandat avant l'ouverture de la vingt-sixième session.

L'année 1971 ne fut qu'une répétition de l'année précédente. Le Comité des 33, dans son rapport, déclara n'avoir pu remplir son mandat: on n'avait fait aucun pas vers la formulation de principes directeurs relatifs aux opérations de main-

tien de la paix. Le Comité recommanda pourtant «que soit déployé un nouvel effort collectif pour sortir de l'impasse».

Là-dessus, l'Assemblée générale accepta de renouveler le mandat du Comité par l'adoption, le 17 décembre 1971, d'une résolution qui prenait note de la nécessité d'en arriver à un accord sur la nature des opérations de maintien de la paix des Nations Unies. La résolution recommandait que le groupe de travail dépose des rapports trimestriels devant le Comité des 33 et priait en outre les Etats membres de faire connaître au Comité, avant le milieu du mois de mars 1972, leurs opinions et leurs suggestions sur la question en général. Au milieu de janvier, le Secrétaire général, M. Kurt Waldheim, souligna cette décision en faisant parvenir à tous les Etats membres le texte de la résolution.

Malgré l'impossibilité dans laquelle le groupe de travail et le Comité des 33 se sont trouvés de remplir leurs mandats en 1970 et en 1971, l'Assemblée générale était évidemment prête à faire preuve de patience à ce sujet, une attitude qui s'explique de diverses façons. L'Assemblée générale était dans l'ensemble d'avis que la querelle sur la nature des opérations de maintien de la paix était liée très étroitement et de façon fondamentale à l'interprétation de la Charte des Nations Unies. De plus, les pressions en vue de trouver une solution, quelle qu'elle fût, s'étaient relâchées; on n'entrevoit pas de nouvelles missions dans un avenir rapproché et, par conséquent, l'urgence du débat avait diminué. Enfin, le conflit qui affligeait le Comité des 33 était en fait une querelle ouverte entre les Etats-Unis et l'Union soviétique, et les autres Etats membres hésitaient à provoquer une confrontation directe sur cette question.

16 pays s'expriment

L'adoption de la résolution n'a donc pas porté de fruits immédiats au sein du Comité; de fait, au moment de la rédaction de cet article (mi-juin), le groupe de travail n'avait pas encore tenu une seule réunion en 1972.

Dans le but de ranimer la discussion, le Comité décida en juin d'élargir le Groupe de travail de huit membres et d'améliorer sa représentativité parmi les Etats membres. Le Groupe de travail comptait désormais treize pays et le Bureau du Comité, qui comprenait à l'origine, le Canada, l'Egypte, le Mexique et la Tchécoslovaquie, se vit ajouter deux nouveaux membres. Le Bureau, qui est l'organe exécutif du Comité des 33, était donc présidé par le Nigéria. Le Brésil, le Canada, le Japon et la Tchécoslovaquie faisaient fonction de vice-présidents et

l'Égypte continuait d'en être le rapporteur. Le Groupe de travail élargi comprenait donc les officiers du Bureau, les quatre grandes puissances que sont les États-Unis, la France, la Grande-Bretagne et l'URSS et trois autres États, soit l'Argentine, l'Inde et le Pakistan.

Le Comité n'avait, au milieu de l'année, rien accompli à l'exception de cette réorganisation. Par contre, les États membres se sont rendus au désir formulé par l'Assemblée générale: outre les États-Unis et l'URSS, 14 autres pays ont présenté leurs points de vue.

Le Canada a soumis, en tant que membre fondateur du Comité des 33 et membre du Groupe de travail, une note détaillée sur les moyens, les services et le personnel que les États membres pourraient fournir aux forces permanentes de police des Nations Unies ainsi qu'aux missions d'observation. Ce premier texte a été suivi d'un document de travail, présenté en mars 1969, qui renfermait les propositions du Canada touchant l'accord préalable sur certaines procédures que l'ONU et ses États membres ont convenu de suivre lors du lancement d'une opération de maintien de la paix. Les propositions canadiennes portaient aussi sur les principes directeurs relatifs au choix d'un commandant des forces, l'effectif et la composition de tout contingent militaire des Nations Unies, ainsi que sur les instructions permanentes d'opérations et la formation des troupes. La position du Canada sur toutes les questions touchant à la structure des opérations de maintien de la paix fait actuellement l'objet d'une révision.

Projets américain et soviétique

Dans leurs mémoires au Comité des 33, les Soviétiques et les Américains ont tous les deux apporté des modifications à leurs positions antérieures. Les États-Unis avaient d'abord préconisé un cadre dans lequel le Secrétaire général détiendrait tous les pouvoirs, alors que l'Union soviétique s'était efforcée d'investir le Conseil de sécurité de la totalité du pouvoir exécutif à toutes les étapes des opérations. Dans les textes présentés en mars et avril de cette année, cependant, chaque superpuissance s'est quelque peu éloignée des positions qu'elle avait adoptées en 1968 et 1969.

Le projet américain confie toujours au Secrétaire général la conduite et le contrôle réels de l'opération autorisée par le Conseil de sécurité. Par contre, celui-ci invoquerait l'article 29 de la Charte des Nations Unies, qui lui permet de «créer les organes subsidiaires qu'il juge néces-

saires à l'exercice de ses fonctions» pour mettre sur pied un sous-comité consultatif qui comprendrait les membres permanents du Conseil (Chine, États-Unis, France, Grande-Bretagne et URSS) ainsi que les représentants des pays fournissant des fonds, du personnel et des moyens pour l'opération.

Selon le plan américain, le sous-comité veillerait aux intérêts du Conseil de sécurité dans la conduite des opérations et remplirait un rôle consultatif permanent auprès du Secrétaire général concernant les principales opérations. Les délibérations du sous-comité ne seraient toutefois pas sujettes au veto des grandes puissances. Comme l'a expliqué l'ambassadeur des États-Unis près les Nations Unies, M. George Bush, le Secrétaire général «conserverait suffisamment de pouvoir discrétionnaire pour assurer la gestion efficace de la mission de maintien de la paix et pour l'adapter, dans le cadre du mandat confié au Conseil de sécurité, aux changements de circonstances.» Le plan américain prévoyait en outre que les décisions que le Secrétaire général prendrait à titre d'exécutant du mandat du Conseil de sécurité, seraient sujettes à la «désapprobation du Conseil». Toute mise aux voix au Conseil qui découlerait d'un appel d'une décision du Secrétaire général ressortirait à la procédure et *ne serait donc pas* sujette au veto.

Les États-Unis ont d'abord présenté ces propositions lors d'entretiens bilatéraux avec les représentants soviétiques, en février 1970. Ces entretiens avaient débuté à la fin de 1969 et portaient déjà sur les problèmes relatifs au modèle 2 alors que l'on n'avait même pas encore terminé l'étude du modèle 1. Le plan américain suggérait également que les membres permanents du Conseil de sécurité acceptent de défrayer «une juste part des opérations autorisées par le Conseil de sécurité», en attendant que l'on ait convenu «d'une formule sûre et équitable» pour le financement du maintien de la paix.

De son côté, la proposition soviétique garde clairement le contrôle et la conduite des opérations aux mains du Conseil de sécurité, qui peut être aidé et conseillé à l'occasion par le Comité d'état-major de l'ONU. La clause principale de la proposition soviétique déclare:

Ayant autorisé la tenue d'une opération de maintien de la paix de l'ONU, le Conseil de sécurité continuera à exercer un contrôle suprême sur tous les aspects de l'exécution et de la conduite de l'opération pour la durée de celle-ci.

Le plan soviétique envisage, lui aussi, la création par le Conseil de sécurité d'un organe subsidiaire en conformité de l'article

Le plan américain ne prévoit pas l'exercice du droit de veto

29 de la Charte. Ce comité du Conseil — provisoirement désigné sous le nom de Comité de direction de l'opération — serait chargé de fournir aide et lumière au Conseil de sécurité pour tout ce qui a trait à l'opération. Le noyau de ce comité se composerait des membres permanents du Conseil de sécurité, lesquels formeraient ensuite un sous-comité dont les travaux «devaient rallier l'unanimité des membres; il n'y aurait pas de scrutin». C'est donc dire que le veto pourrait s'appliquer à ses travaux. Les décisions du comité plénier seraient considérées comme adoptées si la majorité des membres du Comité, y compris tous les membres du sous-comité, les approuvaient. Le Conseil de sécurité pourrait inviter d'autres Etats membres, et en particulier les membres non permanents du Conseil et les pays fournissant du personnel militaire, des moyens et des services essentiels à l'opération, à devenir membres d'un tel comité. Aux termes du plan soviétique, le Secrétaire général collaborerait à l'exécution des décisions du Conseil; il remplirait les fonctions «que lui confie» le Conseil de sécurité et ferait rapport à ce dernier «de la manière dont celles-ci furent remplies». Il est vrai que les propositions américaine et soviétique ont de commun la création d'un organe subsidiaire du Conseil de sécurité, mais chaque proposition est axée sur un concept différent du centre de l'autorité première. La position américaine confie au Secrétaire général le contrôle et la conduite de l'opération; il est secondé dans sa tâche d'un comité consultatif. Le plan soviétique est structuré différemment: le rôle d'agent exécutif revient au Conseil de sécurité et à son Comité de direction de l'opération; le Secrétaire général ne remplit plus que des fonctions consultatives.

Modalités de financement

Le Comité des 33 étudie toujours ces propositions, ainsi que bien d'autres sur le même sujet. Son mandat prévoit également l'étude des modalités de financement de ces opérations, mais peu de progrès ont été réalisés à ce chapitre.

Lors de la vingt-sixième session de l'Assemblée générale de l'ONU l'automne dernier, on a chargé un Comité spécial de 15 nations d'étudier tous les aspects de la situation financière des Nations Unies et d'en faire rapport à la vingt-septième session. Les cinq membres permanents du Conseil de sécurité ainsi que le Canada siègent à ce comité, dont les travaux ont commencé à New York en février. Le comité doit s'attaquer à toute la gamme de difficultés financières qui accablent l'Organisation et tenter de trouver les moyens

de renflouer celle-ci. Parmi les causes les plus sérieuses de difficultés, on compte la question des liquidités, des besoins budgétaires croissants et l'effet cumulatif du refus de l'URSS et de la France de financer les opérations de maintien de la paix au Congo et au Moyen-Orient.

Maintenant que siège le Comité des 15, on peut raisonnablement envisager la possibilité que les deux questions — règlements et procédures des opérations de maintien de la paix et modalités de financement — soient réglées séparément. Mais si l'on s'entend d'abord au sein du Comité des 33, sur un cadre général pour les opérations de maintien de la paix, il sera probablement plus facile d'en arriver à un accord sur les modalités de financement.

Livre blanc sur la défense

La participation du Canada au Comité des 33, au Groupe de travail, ainsi qu'au nouveau Comité des 15 témoigne de l'intérêt constant et profond du Canada pour le concept onusien du maintien de la paix. Comme le souligne Peter Dobell dans un autre article du présent numéro, le Canada a pris part à dix missions de maintien de la paix. De plus, à l'occasion des évaluations périodiques de sa politique étrangère et de défense, le gouvernement du Canada, et les comités parlementaires qui se sont intéressés à cette question, ont cité à maintes reprises l'engagement du Canada à l'égard d'éventuelles opérations de maintien de la paix.

C'est ainsi que dans le Livre blanc sur la défense publié en 1964, le maintien de la paix comptait au nombre des objectifs prioritaires de la réorganisation des forces de défense. Le maintien de la paix était lié, dans ce cadre, aux forces directement chargées de la protection du Canada; à celles faisant partie des forces de dissuasion déployées en Europe et aux forces navales qui y sont rattachées; enfin, aux forces de réserve et au potentiel de mobilisation.

Le Livre blanc affirmait que:

comme le Canada figure parmi le petit nombre de puissances qui sont admissibles et aptes à servir les Nations Unies, et qu'il possède en même temps des effectifs très divers et bien entraînés, il peut remplir divers rôles dans le cadre des opérations des Nations Unies.

Le gouvernement précisait que les forces canadiennes seraient entraînées et équipées de manière à répondre «efficacement et dans les plus brefs délais» aux demandes des Nations Unies. Le succès des opérations de maintien de la paix des Nations Unies peut en effet dépendre de la rapidité avec laquelle il serait possible de les amorcer et de l'habileté d'un petit groupe de militaires à agir dans un vaste

Le plan soviétique, quant à lui, concentre le pouvoir dans les mains du Conseil de sécurité



Photo: Armée canadienne

Le caporal W. A. Wright, du 1er bataillon du Régiment Royal Canadien, en compagnie d'un Chypriote grec, au cours d'une patrouille à Chypre. Ce bataillon est à Chypre pour six mois dans

le cadre des opérations onusiennes de maintien de la paix. Le Canada fournit un contingent à la Force des Nations Unies à Chypre depuis le début de ses opérations en 1964.

secteur, d'où la nécessité de la mobilité relativement au déploiement, à la méthode d'opération et à l'appui logistique.

Dans une autre déclaration sur les priorités de défense faite en 1969, le gouvernement plaçait au quatrième rang le rôle de maintien de la paix internationale. La liste mentionnait par ordre d'importance la surveillance du territoire et des côtes du Canada, suivie de la défense commune de l'Amérique du Nord en collaboration avec les Etats-Unis, et du respect des engagements convenus à l'OTAN.

Etude de politique étrangère

Dans son Etude de politique étrangère déposée à la Chambre des communes en juin 1970, le gouvernement notait que l'un des objectifs de la politique étrangère du Canada avait toujours été de travailler à raffermir l'autorité des Nations Unies et plus particulièrement sa capacité «d'agir comme organisme de maintien de la paix, de contrôle et de médiation dans les conflits.» Le gouvernement engageait le Canada à poursuivre cet objectif, bien que l'Etude, dans la partie traitant des Nations Unies, ait laissé entendre que la mise sur pied d'importantes opérations de maintien de la paix comportant l'envoi de forces de police était maintenant une possibilité assez éloignée. D'après l'Etude, les conflits qui se produiraient le plus fré-

quemment à l'avenir seraient de nature interne et ne se prêteraient guère, par conséquent, à l'intervention des Nations Unies. Il était donc à prévoir que l'on demanderait surtout aux Nations Unies d'envoyer des missions d'observateurs militaires à des fins précises. Le gouvernement était d'avis que le Canada devrait continuer de tenir à la disposition des Nations Unies des forces d'intervention bien formées.

Selon le document, l'expérience particulière du Canada devrait l'inciter à participer activement aux négociations des Nations Unies sur le rôle de l'Organisation dans le maintien de la paix et à la formulation de principes directeurs et de modèles pour les opérations de l'ONU. On précisait toutefois qu'à l'avenir la réponse du Canada aux demandes de participation à des opérations de maintien de la paix devrait se fonder chaque fois «sur une analyse du rôle que peut jouer l'ONU.»

Ce thème était développé plus avant dans le Livre blanc sur la Défense publié en août dernier et intitulé: *La Défense dans les années '70*. On y réaffirmait également l'appui canadien au concept du maintien de la paix. La description qu'on y faisait des missions de maintien de la paix était un peu plus directe que dans les documents antérieurs. Grâce à son expérience, le Canada comprenait exception-

Le Canada étudie la question de sa participation future à des forces d'intervention de l'ONU

nellement bien les «succès et les échecs» des missions passées et présentes.

L'expérience a trop souvent comporté des frustrations et des désillusions. Certaines opérations ont été entravées par des mandats imprécis et le manque de coopération de la part des pays en cause . . . On n'entrevoit plus la fin de certaines opérations, les parties en présence n'ayant jamais réglé politiquement leur différend.

Le Livre blanc indique qu'on pourrait toutefois tirer profit de ces tentatives; le gouvernement «étudiera de manière constructive toute demande qui lui sera faite de participer à une mission de pacification lorsque de l'avis du gouvernement, l'expérience du passé et ladite demande lui permettent de croire que cette opération a des chances de réussir et donnera l'occasion au Canada de se rendre utile.» Conformément à cette déclaration, le gouvernement se proposait de maintenir un bataillon des Forces armées canadiennes en état d'alerte.

Le document indiquait même que l'Indochine et le Moyen-Orient seraient peut-être des territoires où la mise sur pied d'un certain genre d'opération de maintien de la paix ferait partie d'un règlement éventuel.

Si l'on demandait au Canada de participer à une telle opération, sa décision dépendrait pour beaucoup de l'existence d'un cadre de référence réaliste qui reflète le consensus de toutes les parties en cause quant aux buts de l'opération et à la manière dont celle-ci se déroulerait.

Le ministre des Affaires extérieures, M. Mitchell Sharp, est revenu à plusieurs reprises, dans ses déclarations et ses entrevues, sur la nécessité d'un mandat réaliste. Dans une entrevue, en février, le ministre disait en parlant du Moyen-Orient:

Nous croyons qu'il est autant dans l'intérêt du monde que dans le nôtre, que les règles du jeu soient clairement pré-établies la prochaine fois que l'on mettra sur pied une force de maintien de la paix . . . les deux parties devront s'entendre là-dessus, et non une seule.

En réponse à une autre question, M. Sharp a dit que si le mandat était clair et satisfaisant, le Canada prendrait part à de nouvelles opérations de maintien de la paix en Indochine ou au Moyen-Orient.

Le Parlement canadien s'interroge

Peu avant la publication par le gouvernement, en juin 1970, de son Etude de politique étrangère, le Comité permanent des Affaires extérieures et de la Défense nationale adoptait et publiait le rapport de son sous-comité chargé des questions des Nations Unies et du maintien de la paix. Dans ce travail, fruit d'une étude de dix-huit mois, le sous-comité incitait ardemment le Canada à continuer à faire du maintien de la paix un élément central de la politique étrangère canadienne. A l'encontre d'autres observateurs, le sous-

comité avait été amené à croire que les occasions de maintien de la paix augmenteraient.

Le rapport du sous-comité soulignait que ce serait abdiquer ses responsabilités si le Canada en venait à se laisser et à porter moins d'intérêt à la question du maintien de la paix simplement parce que certains auraient prédit que ces missions joueraient un rôle de moins en moins important dans l'avenir. Le rapport recommandait le renforcement du système de maintien de la paix des Nations Unies, proposait la création d'une force d'intervention pouvant compter jusqu'à 25,000 hommes et la création d'un Fonds des Nations Unies pour la paix d'au moins 60 millions de dollars et destiné à défrayer le coût des missions de maintien de la paix.

Vers la fin de 1970 et au début de 1971, le Comité plénier des Affaires extérieures et de la Défense nationale a fait l'examen de l'Etude de politique étrangère du gouvernement, et, tout spécialement, du premier fascicule de celle-ci. Le rapport du Comité, déposé en juin 1971, suggérait que cet énoncé de principes laissait entrevoir une attitude plus «prudente» qu'auparavant à l'égard de la participation du Canada aux opérations de maintien de la paix des Nations Unies. Selon le Comité, l'Etude soulignait à juste titre les limites imposées aux activités du Canada dans le domaine du maintien de la paix; il se disait cependant troublé par le passage suivant:

Le gouvernement est déterminé à ne pas gaspiller, dans des opérations mal engagées, la compétence acquise par les Canadiens dans ce domaine et à la mettre à contribution seulement lorsque les opérations de maintien de la paix et la participation canadienne à celles-ci rehausseront les chances de régler des conflits de façon durable.

La préoccupation du Comité a trouvé un écho chez d'autres observateurs, qui craignent que le Canada ne fasse preuve d'un intérêt décroissant à l'égard de cette question. La volonté du Canada de participer à d'autres missions de maintien de la paix a pourtant été réaffirmée par le gouvernement dans son Etude sur la politique étrangère et dans le Livre blanc sur la Défense. Les modifications, s'il y en a, ne signifient aucunement que l'engagement canadien envers la cause du maintien de la paix faiblit. La nouvelle formulation des intentions du Canada est en quelque sorte le produit de la sagesse. Dans la mesure où cela est possible pour des entreprises de ce genre, le Canada est clairement décidé à exercer des pressions pour l'établissement de mandats destinés à assurer l'efficacité de toute future initiative de maintien de la paix.

Le Canada insiste sur la nécessité d'un mandat réaliste

Un dossier canadien très chargé: défendre ses droits sur trois mers

par J. Alan Beesley

Le 17 décembre 1970, les Nations Unies prenaient une décision d'une importance considérable pour le Canada, soit celle de tenir en 1973 une Troisième Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer si le délai de convocation permettait de mener à bon terme les préparatifs. Les deux premières conférences sur le droit de la mer avaient eu lieu en 1958 et en 1960.

Il était convenu par la résolution 2750, adoptée lors de la vingt-cinquième session de l'Assemblée générale en 1970 que parmi les points à l'ordre du jour de la Troisième Conférence figureraient:

l'établissement d'un régime international, assorti d'un mécanisme international, applicable à la zone et aux ressources du fond des mers et des océans, ainsi qu'à leur sous-sol, au delà des limites de la juridiction nationale, une définition précise de la zone et une vaste gamme de questions connexes, en particulier celles qui concernent le régime de la haute mer, du plateau continental, de la mer territoriale (notamment la question de sa largeur et celle des détroits internationaux) et de la zone contiguë, la pêche et la conservation des ressources biologiques de la haute mer (notamment la question des droits préférentiels des Etats riverains), la protection du milieu marin (y compris notamment la prévention de la pollution) et la recherche scientifique.

La décision ne fut prise qu'après plusieurs semaines de négociations. Certains pays soutenaient que la conférence ne devrait porter que sur trois problèmes; ceux de la largeur de la mer territoriale, du droit de passage dans les détroits et des droits de pêche des Etats riverains, tandis que d'autres, notamment le Canada, soutenaient que tout effort de remaniement du droit de la mer devrait porter sur l'ensemble de la question et sur tous les problèmes que les deux premières conférences sur le droit de la mer n'avaient pu résoudre ou n'avaient résolu qu'imparfaitement. La délégation canadienne a été des plus actives au cours des discussions et a, en fait, assuré la présidence des dernières séances de négociation d'où est issue l'entente. Ce fut, par conséquent, la délégation canadienne qui présenta la résolution de compromis à l'Assemblée générale des Nations Unies et qui fit verser au

compte rendu un certain nombre de «réserves» relatives à la décision.

Pourquoi le rôle actif du Canada?

Les Canadiens ne manqueront pas de se demander pourquoi le Canada a joué et continue de jouer un rôle aussi actif dans la résolution des divers litiges que soulève le droit de la mer et de l'environnement. Un simple coup d'oeil sur la carte du Canada l'explique en partie; le Canada est, de toute évidence, un Etat côtier. On dit que notre littoral est le plus long ou le deuxième en longueur du monde; voilà une réalité qui conditionne la position du Canada à l'égard de toute tentative de résoudre les problèmes du droit de la mer. Une deuxième réalité, moins évidente, c'est que le Canada n'est pas une grande puissance maritime dotée d'une marine marchande imposante; ceci influe considérablement sur l'attitude du Canada par rapport à celle de beaucoup d'autres Etats du monde occidental en particulier. Une troisième réalité importante, c'est que, en tant que pays qui exploite ses pêches côtières plutôt que les pêches de haute mer, le Canada s'intéresse davantage à la conservation des ressources biologiques de ses eaux côtières.

Ces trois facteurs nous rapprochent des autres Etats côtiers et de ceux de l'Amérique latine en particulier, mais le problème n'est pas aussi simple. En tant que grande puissance commerciale, le Canada est aussi intéressé que les autres Etats à maintenir la liberté de la navigation commerciale. Etant donné qu'il n'a pas de marine marchande, l'attitude du Canada à l'égard de certaines questions, comme celle de la juridiction des Etats dont les navires battent pavillons, notamment les pavillons de complaisance, diffère naturellement de celle des principaux Etats en cause, aussi étroites que puissent être nos relations avec eux. La pertinence du droit international actuel touchant la juridiction des Etats à pavillon à l'égard du problème de la pollution par les pétroliers en est un exemple frappant.

Un plateau continental à revendiquer

En outre, contrairement à beaucoup d'autres Etats côtiers, y compris la plupart des pays d'Amérique latine, le Canada est doté d'un immense plateau continental dont la superficie équivaut à environ 40 pour cent de son territoire et avec ses quelque deux millions de milles carrés, n'est dépassée, paraît-il, que par celle du plateau continental soviétique. De plus, le plateau continental canadien, comme celui de l'Argentine, a été fortement travaillé par les glaces, de sorte qu'il s'étend à de grandes profondeurs sur une distance considérable au large de ses côtes septentrionales et orientales. C'est pourquoi les critères de distance et de profondeur qu'on propose pour délimiter le plateau continental ne s'appliquent guère à la situation du Canada. Il n'est pas surprenant, dans ces conditions, que le Canada continue de prôner le critère de l'«exploitabilité» énoncé dans la Convention de Genève de 1958 qui établit la limite extérieure du plateau continental par rapport aux limites des régions exploitables. Le Canada s'appuie également sur la récente décision de la Cour internationale de Justice concernant le plateau continental de la mer du Nord, où il est affirmé que le plateau continental n'est pas un concept artificiel et abstrait mais bien le prolongement physique et réel de la masse terrestre sous la mer.

Autre facteur important: le Canada n'est pas une grande puissance. Bien qu'il soit allié à certaines grandes puissances occidentales et qu'il partage par conséquent, dans une certaine mesure, leurs préoccupations concernant l'ensemble de la stratégie navale occidentale, le Canada partage en même temps les soucis d'autres Etats côtiers à l'égard des atteintes à leur sécurité et particulièrement celles qui découlent des mouvements navals dans les détroits proches de leurs côtes. Le fait que le Canada ne soit pas une puissance nucléaire et qu'il ait fermement prôné le désarmement a contribué à façonner la politique du Canada vis-à-vis le Traité sur le contrôle des armements et la dénucléarisation des fonds marins. Il n'est donc pas étonnant que le Canada ait pris une position distincte à cet égard, comme à l'égard de la plupart des problèmes dans les domaines connexes du désarmement, de la protection de l'environnement et du droit international en général.

Toute une gamme de considérations influent sur l'attitude du Canada à l'égard des problèmes du droit de la mer; c'est que le Canada est à la fois un pays développé et un pays en voie de développement. Cette perspective dichotomique s'applique en particulier aux ressources

sous-marines, c'est-à-dire au plateau continental. Le Canada possède la technologie, acquise de peine et de misère par l'apprentissage et la recherche, que les pays en voie de développement désirent obtenir, et se situe probablement parmi les premiers pays du monde sur ce plan. Des techniciens canadiens participent aux travaux de forage et de prospection sous-marine dans tous les coins du globe. Par contre, le Canada n'a pas, ou considère qu'il n'a pas, ce qui revient au même sur le plan des politiques, les vastes capitaux spéculatifs que la mise en valeur de ses ressources sous-marines exigerait. L'exploration et l'exploitation des ressources pétrolières des fonds marins exigent d'énormes investissements. A cet égard, le point de vue du Canada se rapproche davantage de celui des pays en voie de développement (soucieux d'exercer un contrôle sur ces investissements dans leur propre intérêt) que de celui des pays développés qui se soucient surtout d'éviter que soient nationalisées les sommes qu'ils ont investies dans des travaux d'exploration et d'exploitation sous-marines entrepris près des côtes d'autres pays.

Des droits souverains à exercer

Le Canada semble se préoccuper davantage de ses propres ressources sur son propre plateau continental. Il n'est peut-être pas surprenant, par conséquent, que ce soit une délégation canadienne qui ait proposé en septembre 1971 devant la Sixième Commission (juridique) de l'ONU, qu'il était temps que les Nations Unies songent à l'élaboration d'un code d'éthique, suivi à plus ou moins longue échéance d'un traité multilatéral qui régirait les activités des sociétés multinationales. La proposition canadienne partait du principe suivant: si les Etats sont depuis longtemps soumis au droit international, et si les individus y sont maintenant soumis par l'entremise des Conventions sur les droits de l'homme, par exemple, il y a sans doute lieu d'élaborer un droit international qui s'appliquerait aux gigantesques entités multinationales, dont le budget dépasse souvent celui de la plupart des pays occidentaux et qui ne sont régies, à l'heure actuelle, que par des lois nationales disparates et de façon tout à fait empirique. L'application d'une telle solution à la question des havres de pollution donne à penser que ces questions appellent un progrès non seulement du droit commercial mais aussi du droit international de l'environnement.

Cet aspect du problème touche une question qui prend de plus en plus d'importance au Canada: celle de la propriété étrangère et du contrôle des so-

Le Canada continue de prôner le critère de l'«exploitabilité»

ciétés multinationales. On se rend compte des complexités de cette question lorsqu'on s'arrête un instant sur l'étendue des problèmes que pose la possibilité créée par les progrès technologiques d'exploiter les ressources inorganiques du plateau continental et des fonds marins au delà de la juridiction nationale. Le problème que pose l'exercice des «droits souverains» sur les ressources minérales du plateau continental, en vertu de la Convention de 1958 sur le plateau continental, dont le Canada est partie, est perçu dans l'optique d'un pays qui, dans ses rapports avec les sociétés pétrolières qui procèdent à des forages au large de ses côtes, doit pouvoir s'appuyer sur une ligne de démarcation claire et nette dont l'autorité ne fasse aucun doute, en particulier en ce qui a trait au contrôle de la pollution mais aussi à l'égard d'autres questions commerciales et économiques. Voilà pourquoi les lois canadiennes, dont l'application relève du ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources et du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, sont parmi les plus sévères au monde, tant en ce qui a trait au contrôle de la pollution qu'aux conditions de l'exploration et de l'exploitation des ressources minérales sous-marines. Les lois canadiennes en ce domaine sont toutefois axées sur l'expansion et délibérément conçues de façon à encourager l'exploration et l'exploitation des ressources. Cet élément les rend intéressantes aux yeux des pays en voie de développement et c'est la raison pour laquelle la délégation canadienne a dû consacrer beaucoup de temps, au sein du Comité des Nations Unies sur les fonds marins, à expliquer aux membres du Comité la philosophie des lois canadiennes.

Une liberté de navigation surveillée

Le Canada favorise, d'une part, la plus grande liberté de navigation commerciale possible qui soit compatible avec la protection de l'environnement et la sécurité des États côtiers. On comprendra facilement d'autre part que les Canadiens demeurent conscients du besoin de remanier et de remettre à jour le principe du «passage inoffensif» dans les détroits comme le Passage du Nord-Ouest. Dans quelles conditions des pétroliers chargés pourront-ils emprunter ces détroits? Mais à cela se rattache la question de l'extension des eaux territoriales canadiennes à la limite de 12 milles. L'URSS a réclamé cette limite depuis longtemps déjà mais le principal allié du Canada, les États-Unis, refuse toujours de l'accepter sauf dans le cadre d'un règlement global des problèmes du droit de la mer encore en suspens. En

étendant ses eaux territoriales à 12 milles, le Canada peut ainsi contrôler l'accès aux «portes d'entrée» orientale (le détroit de Barrow) et occidentale (le détroit du Prince de Galles) du passage du Nord-Ouest, que les autres États acceptent ou non sa revendication de longue date touchant la souveraineté sur les eaux de l'archipel arctique.

La question de la liberté des recherches scientifiques influe également sur l'attitude du Canada envers la Troisième Conférence sur le droit de la mer. Bien que disposant, comme les autres pays technologiquement avancés, des compétences techniques voulues pour entreprendre ses propres recherches dans les eaux côtières et leur sous-sol, le Canada partage le souci des pays en voie de développement au sujet de la difficulté de faire la distinction entre la recherche scientifique «pure» et la recherche commerciale entreprise par d'autres États. Le Canada est également soucieux de protéger ses «droits souverains» sur les recherches entreprises sur le plateau continental, et ce, non seulement pour des raisons économiques mais aussi pour des raisons de sécurité nationale. Ceci ne l'empêche pas d'être, à l'instar d'autres pays développés, intéressé à faire en sorte que la recherche scientifique dans les eaux côtières s'effectue dans la plus grande liberté possible. Lorsqu'on se penche sur cette question, on constate que la solution du problème n'est pas aussi simple que: «le libre accès aux eaux côtières» en échange du «libre accès aux renseignements scientifiques» obtenus par la recherche dans ces eaux. Un des problèmes sous-jacents est l'absence, dans un grand nombre de pays en voie de développement, de la compétence technique qui leur permettrait de tirer parti des résultats de telles recherches.

Enfin, l'une des principales préoccupations du Canada, soit la nécessité de protéger notre propre environnement marin contre la dégradation, découle du premier facteur mentionné. Je me borne à mentionner la Loi sur la prévention de la pollution des eaux arctiques et les progrès qu'elle permet de réaliser dans l'élaboration du droit international de l'environnement, ainsi que les modifications récentes apportées à la Loi sur la marine marchande du Canada étendant la lutte contre la pollution au golfe du Saint-Laurent, à la baie de Fundy, à la baie de l'Hécate, à l'entrée Dixon et au détroit Reine-Charlotte. Le Canada ne peut pas se montrer indifférent à l'élaboration du droit international de l'environnement, ne serait-ce qu'en raison des principes inscrits dans ses propres lois nationales. On peut mesurer l'importance

Le Canada veut protéger ses «droits souverains» sur les recherches entreprises sur le plateau continental

de cette question pour les Canadiens du fait que la loi instituant la lutte contre la pollution des eaux arctiques et, plus récemment, la prise de position canadienne suite au déversement de pétrole sur les plages de Cherry Point ont été approuvées à l'unanimité par la Chambre.

A la lumière de ce qui précède, on voit facilement pourquoi le Canada tenait tellement à faire partie du Comité spécial des Nations Unies sur le fond des mers, puis du Comité permanent. Le premier fut créé à la suite d'une initiative de Malte et est composé de 35 membres. Le second comptait d'abord 42 membres puis fut élargi à 96 membres à la suite d'une initiative de la Suède. Depuis l'adoption de la résolution onusienne mentionnée au début de cet article, le mandat du Comité sur le fond des mers a été élargi de manière à inclure les préparatifs de la Troisième Conférence sur le droit de la mer relativement à tous les aspects mentionnés dans la résolution 2750 (C) et à tout autre aspect ou problème qui méritera considération le moment venu.

Les trois volets d'une stratégie

Quant à la façon dont le Canada met en œuvre sa propre position à l'égard des nombreux problèmes du droit de la mer auxquels il attache de l'importance, on peut dire qu'il a adopté une stratégie polyvalente; il jouera sur les plans unilatéral, bilatéral et multilatéral, selon les besoins. Le Canada n'a pas non plus hésité à prendre des mesures unilatérales lorsqu'il ne semblait pas y avoir d'autres moyens de résoudre un problème en particulier; c'est ainsi qu'il a établi ses zones de prévention de la pollution dans les eaux arctiques, ses zones de pêche et ses zones de lutte contre la pollution et qu'il a porté la limite de ses eaux territoriales à 12 milles.

A la lumière des controverses qu'ont suscitées les mesures législatives unilatérales adoptées par le Canada, il ne faut pas oublier que le droit de la mer n'a pris corps que suite aux différentes pratiques adoptées par les Etats, c'est-à-dire ces mesures unilatérales que les autres Etats ont peu à peu acceptées et adoptées à leur tour. L'établissement de la limite des eaux territoriales à 3 milles, dans la mesure où ce fut une règle de droit, de même que l'extension de cette même limite à 12 milles, qui est pratiquement une règle de droit à l'heure actuelle, furent imposés de cette façon par des pays qui, comme le Canada, ont adopté leurs propres mesures législatives. Le Canada ne prétend pas pour autant que chaque pays possède le droit illimité de fixer ses

propres frontières maritimes. Il fait sienne la décision rendue par la Cour internationale de Justice en 1951 dans l'affaire des pêches anglo-norvégiennes, à savoir que toute délimitation d'une juridiction maritime par un Etat côtier se répercute sur d'autres Etats. C'est pour ces raisons que le Canada a négocié des accords avec les pays touchés par ses lois sur les pêches et la prévention de la pollution. C'est là, bien sûr, un exercice fort difficile, laborieux, long et délicat, car il s'agit de sauvegarder la position du Canada tout en s'efforçant d'en arriver à un arrangement équitable avec les Etats touchés par nos décisions.

On pourra constater que si le Canada s'est montré actif sur le plan unilatéral, il l'a été tout autant sur le plan bilatéral. Il a négocié une série de traités avec la Norvège, la Grande-Bretagne, le Danemark, le Portugal et l'Espagne prévoyant l'élimination progressive des activités de pêche de ces pays dans les eaux territoriales et les zones de pêche du Canada. Dans le cas de l'Espagne, ce traité n'est pas encore en vigueur. Il a négocié une nouvelle entente avec la France concernant les droits de pêche de celle-ci dans le golfe du Saint-Laurent. Le Canada a aussi entrepris des négociations intensives avec la France, le Danemark, et les Etats-Unis concernant la délimitation du plateau continental entre le Canada et ces pays. Il a aussi renouvelé dernièrement une entente avec les Etats-Unis en vertu de laquelle les ressortissants des deux pays peuvent pêcher jusqu'à une distance de trois milles des côtes de l'autre pays. Cette entente est utile à plusieurs points de vue: elle leur permet d'éviter tout conflit au sujet de leur juridiction respective sur les pêches.

Le Canada a déjà conclu avec l'URSS un accord touchant la pêche pratiquée au large de sa côte occidentale et négocie actuellement avec le même pays un accord analogue touchant la pêche pratiquée au large de sa côte orientale. Il a aussi participé à une série de négociations intensives avec les Etats-Unis, l'URSS et d'autres pays de l'Arctique sur la possibilité éloignée de conclure un accord multilatéral sur la prévention de la pollution et la sécurité de la navigation dans les eaux arctiques.

Qu'est-ce que le Canada a fait sur le plan multilatéral? Il suffit de jeter un coup d'oeil sur les comptes rendus des réunions de l'Organisation intergouvernementale consultative de la navigation maritime (OMCI), du Comité sur les fonds marins et de la Conférence de Stockholm pour avoir une idée du rôle actif qu'a joué le Canada dans les efforts déployés en

*Le Canada n'a pas
craint de prendre
des mesures
unilatérales*

vue de l'élaboration du droit international de l'environnement et du nouveau droit international de la mer.

Pourquoi une solution intégrée

Le Canada est probablement aussi actif que tout autre pays à l'égard des problèmes que posent le droit de la mer, les règles techniques de l'Organisation intergouvernementale consultative de la navigation maritime et le droit international de l'environnement. Pourquoi le Canada a-t-il toujours prôné une solution globale, coordonnée et intégrée à l'égard du droit de la mer plutôt que d'essayer d'abord de régler un à un les problèmes les plus faciles et de passer ensuite aux plus difficiles?

Il y a à cela trois raisons. La première est que le Canada estime que seule une Conférence globale sur le droit de la mer permettrait d'établir un équilibre entre, d'une part, les intérêts nationaux des différents pays et, d'autre part, les intérêts nationaux et ceux de la communauté internationale. La seconde, c'est que cette tactique permet de contourner la difficulté qu'il y a à s'entendre sur l'ordre de priorité des problèmes. Les Etats s'entendent généralement pour accorder la priorité à une question: celle des fonds marins situés au delà des limites de la juridiction nationale. Ils n'en sont pas moins en désaccord complet sur l'importance relative qu'il faut attacher aux autres sujets. La troisième raison est qu'il n'est à peu près aucun des problèmes qui se posent dans le domaine du droit international contemporain qui puisse être résolu en dehors des autres problèmes. Il existe entre eux une interpénétration et une interconnexion qu'on constatera dans l'exemple suivant.

Le Canada joue, depuis le début, un rôle actif au sein du Comité sur les fonds marins à l'égard de la question des fonds marins s'étendant au delà de la limite de la juridiction nationale. Ce sujet, d'abord soulevé par l'ambassadeur de Malte, concerne la délimitation de cette zone, le régime applicable et le mécanisme qui veillera à son application. Le Canada a admis au départ qu'il existe une zone du fond des mers située au delà des limites de la juridiction nationale. Tout en se rangeant derrière le «critère de l'exploitabilité» énoncé dans la Convention de Genève de 1958 sur le plateau continental, le Canada ne soutient pas que ce critère lui donne le droit de s'installer en plein milieu de l'océan. Le Canada s'est donc intéressé sérieusement à la question; il a présenté un certain nombre de propositions et suggestions et participé à toutes les délibérations du Comité sur les fonds marins. Les questions à l'étude au sein du Comité

portent sur les domaines suivants: d'abord, le régime qui s'appliquera aux fonds marins s'étendant au delà des limites de la juridiction nationale. Quel sera le droit international applicable dans cette zone? Quelles sont les limites de cette zone? Quel genre de réglementation régissant l'exploration et l'exploitation de cette zone les Etats accepteront-ils? Faudra-t-il mettre sur pied un organisme pour assurer l'application de ce régime et, si oui, quel genre?

Cette question soulève à elle seule toute une série de problèmes: de sérieux problèmes de sécurité, des problèmes économiques fondamentaux pour les pays en voie de développement et le problème toujours délicat des frontières. Puisqu'aucun Etat n'exerce sa souveraineté sur les fonds marins au delà de ses eaux territoriales, il ne s'agit pas ici de frontières au sens habituel du mot: les Etats ont néanmoins tendance à protéger jalousement leurs «droits souverains» sur les ressources minérales du plateau continental.

Plusieurs membres des Nations Unies sont aussi d'avis qu'il faudrait clarifier et élaborer davantage la Convention sur le plateau continental. Aux yeux du Canada, elle représente un apport considérable au droit international et toute nouvelle convention devra s'en inspirer largement. Le «critère de l'exploitabilité» est si élastique qu'il est fort possible que l'on doive s'en remettre à un autre fondement juridique pour établir l'étendue de la juridiction nationale. Il ne faut surtout pas oublier qu'il existe un rapport très net entre le régime et les limites des fonds marins sis au delà de la juridiction nationale et le régime et les limites du plateau continental. Celui-ci commence à la limite extérieure de la mer territoriale et se termine à la limite de la zone internationale qui sera réservée «à des fins exclusivement pacifiques dans l'intérêt de l'humanité tout entière, et des pays en voie de développement en particulier».

Les pêches

Pour prendre un autre exemple, le Canada s'inquiète sérieusement du problème de la pêche excessive et estime que le moment est venu de faire quelque chose à ce sujet. Il est un peu ridicule qu'à une époque où les progrès techniques ont complètement transformé l'industrie de la pêche, «la liberté de la haute mer» subsiste toujours et donne le droit de pêcher à volonté. Nous estimons qu'il faut résoudre ce problème, et que la communauté internationale devra reconnaître qu'il est dans l'intérêt de la conservation de s'entendre sur un principe de gestion qui don-

Clarifier et élaborer davantage la Convention sur le plateau continental

nerait aux Etats côtiers un rôle important dans la gestion des ressources halieutiques au large de leurs côtes. Nous ne soutenons pas qu'il faille donner aux Etats côtiers un droit exclusif de pêche dans ces zones; nous prônons plutôt une solution inclusive en vertu de laquelle d'autres Etats seraient autorisés à pêcher sous réserve de certains droits préférentiels accordés aux Etats côtiers. Ce qui importe, toutefois, c'est que toutes les parties intéressées se plient à des règles de conservation strictes de sorte qu'on ne se retrouve plus avec le genre de situation où le premier venu prend tout le poisson et laisse les autres navires rentrer bredouille.

Le problème des pêches est étroitement lié à celui de la largeur de la mer territoriale. Un certain nombre d'Etats d'Amérique latine revendiquent déjà une mer territoriale de 200 milles où ils restreignent les opérations de pêche étrangères. Les Etats-Unis et l'URSS par ailleurs ont soulevé la question du droit de passage dans les détroits qui seraient touchés par l'extension des limites de la mer territoriale à 12 milles. Ils cherchent à obtenir un droit de passage illimité et non pas uniquement un droit de passage inoffensif. Cette question crée des difficultés pour un grand nombre d'Etats côtiers dont le Canada dans le cas du Passage du Nord-Ouest. C'est une des questions qu'il faudra résoudre si l'on veut en arriver à une solution globale et non seulement à des solutions partielles.

La pollution

Le problème le plus complexe, dans un certain sens, est celui de la pollution. Le droit de l'environnement est pratiquement inexistant sur le plan international, ce qui a poussé le Canada à prendre des mesures unilatérales et à réserver sa position quant à la décision de la Cour internationale à cet égard. Le Canada a contribué à l'élaboration des quelques règles juridiques qui existent. Il a aussi maintenu, au fil des années, une position cohérente. Dès 1909, lors du Traité sur les eaux limitrophes, le Canada et les Etats-Unis se sont engagés à ne pas polluer leurs eaux frontalières. Dans l'affaire de la fonderie de Trail, qui opposa pendant de longues années le Canada et les Etats-Unis, l'arbitre a finalement soutenu qu'un Etat ne peut pas impunément utiliser son territoire de façon à endommager celui d'un autre Etat. L'énorme fonderie de Trail, en Colombie-Britannique, dégageait des fumées qui endommageaient les arbres et nuisaient à l'agriculture de l'autre côté de la frontière. Le Canada a accepté la responsabilité des dommages.

Le Canada a pris une position très ferme à l'égard du Traité d'interdiction partielle des essais nucléaires, du Traité de non-prolifération des armes nucléaires et du Traité d'interdiction des armes sur les fonds marins; ces ententes visaient à assurer non seulement le contrôle des armes mais aussi la protection de l'environnement sous tous ses aspects.

Si le problème du contrôle de la pollution est aussi complexe, c'est que, pour protéger leur environnement, les Etats côtiers doivent nécessairement adopter des mesures visant non seulement les navires commerciaux, ou les navires de pêche, ou les navires de guerre ou les yachts privés mais tous ces navires à la fois, de sorte que tous les moyens de navigation sont du même coup sujets au contrôle des Etats côtiers. Bien que la liberté de la navigation en soit à peine entravée, ces mesures posent, pour les grandes puissances maritimes, des problèmes fondamentaux quant à leur conception de la liberté en haute mer.

La nécessité de politiques fonctionnelles

Quelle est la position du Canada à l'égard des nombreux problèmes du droit de la mer demeurés sans solution? Que ce soit sur le plan unilatéral, bilatéral ou multilatéral, l'élément commun et fondamental de la position canadienne sur tous les problèmes abordés est son «fonctionnalisme». Elle n'est ni une position doctrinaire fondée sur des notions préconçues du droit international traditionnel, ni une position radicale, ou anarchique qui ne ferait peu de cas d'accroître l'état chaotique dans lequel se trouve le droit de la mer. Elle consiste plutôt à analyser le problème et à y chercher des éléments de solution. Sur le plan multilatéral, c'est le Canada qui, lors des deux Conférences sur le droit de la mer tenues en 1958 et 1960, a introduit l'attitude fonctionnelle qui faisait autrefois partie du droit de la mer. En vertu de celle-ci, les Etats n'exercent sur les «zones contiguës» que le degré et le genre de juridiction appropriés à chaque problème. Lorsqu'il a pris des mesures unilatérales, le Canada s'est abstenu, dans la mesure du possible, de revendiquer une souveraineté absolue et s'est efforcé plutôt de ne faire valoir que les droits qui lui permettaient d'arriver à ses fins.

La souveraineté englobe des domaines de juridiction très étendus, comme le droit criminel, le droit coutumier, les règlements de la pêche, les règles de la navigation maritime, les mesures de lutte contre la pollution, les mesures de sécurité et autres. Un Etat jouit de la pleine souveraineté sur sa mer territoriale, sous la

Le problème de la largeur de la mer territoriale et le droit de passage inoffensif dans le Passage du Nord-Ouest

seule réserve du droit de passage inoffensif. Par contre, les Etats exercent sans réserve leur souveraineté sur leurs eaux intérieures.

Lors des conférences de 1958 et de 1960, le Canada a avancé qu'il n'était peut-être pas nécessaire, à l'époque, de porter les limites de la mer territoriale à 12 milles, mais qu'il était essentiel de réserver aux Etats côtiers la juridiction sur les pêches jusqu'à une limite de 12 milles. D'où la formule canadienne bien connue de «six plus six», c'est-à-dire une mer territoriale de six milles plus une zone de pêche exclusive de six milles. Il s'en fallut d'une fraction de voix que cette formule n'ait été adoptée comme règle de droit international lors de la conférence de 1960.

La mer territoriale

La Loi canadienne sur la prévention de la pollution des eaux arctiques est un exemple classique de mesures fonctionnelles. Le Canada n'a revendiqué alors que le degré de juridiction nécessaire aux besoins réels par opposition aux besoins psychologiques, ainsi que le premier ministre et le secrétaire d'Etat aux Affaires extérieures l'ont exprimé clairement à plusieurs reprises. Il en va de même des modifications apportées à la Loi canadienne sur la mer territoriale et les zones de pêche. Lorsqu'il fallait une souveraineté absolue, comme dans le cas du détroit de Barrow, elle fut revendiquée; c'est pour cette raison entre autres que le Canada a porté la limite de sa mer territoriale à 12 milles, abrogeant la loi de 1964 qui créait une zone de pêche exclusive de 9 milles contiguë à sa mer territoriale de 3 milles, et établissait le principe du calcul de ces limites à partir de lignes de base. Ces mêmes amendements de 1970 posaient aussi le fondement juridique permettant au Canada de créer des zones de pêche exclusives contiguës aux côtes canadiennes. Par un décret du Conseil, les eaux des côtes orientales et occidentales dont nous avons déjà parlé, devinrent donc des zones de pêche canadiennes. Peu après, en vertu des modifications apportées à la Loi sur la marine marchande du Canada, ces zones devenaient également des zones de lutte contre la pollution. Le Canada n'a pas adopté de mesures législatives mettant en œuvre ses revendications voulant que certaines étendues d'eau comme la baie de Fundy, sur la côte orientale, et le détroit de l'Hécate et l'entrée Dixon, sur la côte occidentale, fassent partie des eaux intérieures canadiennes. Le Canada n'a réclamé que la juridiction qui lui permettait d'étendre son autorité sur les pêches et sur la lutte anti-pollution.

L'environnement et le droit de la mer

Les façons dont le Canada applique cette attitude fonctionnelle aux problèmes de la pollution marine, du contrôle des pêches et des fonds marins sis au delà de la juridiction nationale seront étudiées dans les prochaines livraisons de *Perspectives internationales*. Il serait toutefois utile d'expliquer dès maintenant les rapports qui existent, dans la perspective canadienne, entre la Conférence des Nations Unies sur l'environnement qui s'est déroulée à Stockholm en juin, la Conférence de l'Organisation intergouvernementale consultative de la navigation maritime (OMCI) et la Conférence sur le droit de la mer, toutes deux prévues pour 1973.

A partir du moment où les Nations Unies ont décidé de tenir une conférence sur l'environnement à Stockholm en juin 1972, celle-ci constituait de l'avis du Canada, une occasion unique d'adopter une méthode de travail qui permette à toutes les disciplines de participer à l'élaboration du droit international de l'environnement. Comme ce droit était pratiquement inexistant, le Canada estimait qu'une étape importante aurait été franchie si les pays représentés à la Conférence parvenaient à s'entendre sur une déclaration de principes qui non seulement guiderait les Etats dans leur action future mais servirait de cadre à l'intérieur duquel le droit international de l'environnement pourrait s'élaborer à l'avenir. Le Canada proposait à cette fin que la Conférence adopte et entérine des principes de lutte contre la pollution marine et une déclaration sur l'environnement qui engloberait des principes de droit international de l'environnement fondés sur l'affaire de la fonderie de Trail.

Le Canada a donc exigé que la Conférence de Stockholm produise non seulement des exhortations à la coopération mais aussi des principes juridiques. Ceux-ci seraient ensuite transmis à la Conférence de l'OMCI de 1973 pour que l'OMCI les traduise en règles techniques visant la sécurité de la navigation, puisque cet organisme, seul, possède la compétence technique voulue pour entreprendre une telle tâche. De l'avis du Canada, ces mêmes principes devraient également être transmis à la Conférence sur le droit de la mer pour qu'elle les mette en œuvre. Cette dernière constitue la seule assemblée capable d'entreprendre le remaniement complet qui s'impose dans le domaine du droit de la mer, notamment en ce qui a trait à la protection du milieu marin. L'OMCI n'est pas, de par sa constitution, un corps législatif et le Canada estime qu'il serait futile

Il y a un lien entre la Conférence de Stockholm de 1972, celle de l'OMCI et celle sur le droit de la mer prévues pour 1973

d'essayer de remanier le droit de la mer sous l'égide de l'OMCI.

L'apport canadien

Ceci dit, le Canada fut le premier et le seul Etat à déposer devant le Groupe de travail intergouvernemental sur la pollution marine une déclaration de principes sur la lutte contre la pollution marine en prévision de la Conférence de Stockholm. Au même moment, le Canada s'attela, avec les Etats-Unis et d'autres pays, à l'élaboration d'une convention interdisant le déversement dans la mer de certaines substances toxiques transportées de la terre par bateau. Le Canada fut également le premier à déposer une déclaration sur le milieu humain; celle-ci était à forte teneur juridique, à la manière des déclarations des Nations Unies sur les droits de l'homme et sur l'espace extra-atmosphérique.

Les principes devant régir la lutte contre la pollution marine, élaborés au sein du Groupe de travail réuni à Ottawa en novembre 1971, et le projet de convention sur le déversement de déchets dans l'océan ont donc été transmis par la Conférence de Stockholm au Comité sur les fonds marins, qui est le comité préparatoire de la Conférence sur le droit de la mer, pour qu'il y donne suite. Ce dernier projet avait été déposé par les Etats-Unis lors de la réunion d'Ottawa, et fut étudié plus avant lors d'une rencontre à Reykjavik. Les principes devant régir la lutte contre la pollution marine ont aussi été transmis à la Conférence de l'OMCI, pour sa gouverne. Le projet de convention sur le déversement de déchets dans l'océan a également été communiqué à une conférence distincte qui se tiendra à Londres.

Il est à noter que non seulement les 23 principes devant régir la lutte contre la pollution marine, adoptés à Ottawa par le Groupe de travail des Nations Unies en novembre 1971, ont été entérinés par la Conférence de Stockholm et transmis à l'OMCI et au Comité sur les fonds marins, mais que les trois principes canadiens contestés sur la juridiction des Etats côtiers ont aussi été communiqués au Comité sur les fonds marins. A remarquer aussi que les articles du projet de convention sur le déversement de déchets dans l'océan, auxquels la Conférence de Stockholm a donné sa «bénédiction», ne constituent plus un «permis de jeter des déchets» comme c'était le cas des premiers projets. Ils constituent maintenant le fondement d'un projet de convention efficace en ce sens que, sur le plan de l'environnement, ils comportent une «liste noire» de substances toxiques dont le déversement est strictement interdit et une

«liste grise» d'autres substances toxiques dont le déversement serait strictement contrôlé. De plus, sur le plan juridictionnel, tous les pays signataires de la Convention veilleraient à son application à l'égard des navires «soumis à leur juridiction». La proposition adoptée à Stockholm précise: «à l'égard des navires se trouvant dans les zones soumises à leur juridiction». Le projet de Convention constitue peut-être une percée en ce sens qu'il pourrait servir de point de départ à un arrangement entre les Etats côtiers et les Etats d'immatriculation de navires, en vertu duquel ils veilleraient tous à l'application de la Convention contre les parties en faute comme c'est le cas pour les négriers et les bateaux pirates.

Le projet de déclaration sur l'environnement que la Conférence de Stockholm vient d'approuver renferme un certain nombre de principes juridiques qu'on retrouve dans le premier projet de déclaration déposé par le Canada, notamment le devoir qu'ont les Etats de ne pas poursuivre, sur le territoire soumis à leur juridiction, d'activités qui dégradent l'environnement d'un autre Etat ou d'un milieu qui n'est sous aucune juridiction nationale ainsi que le devoir de contribuer à l'élaboration des principes de responsabilité et de compensation pour les dommages causés. Un autre principe touchant le devoir des Etats de se consulter sur les répercussions de leurs activités sur l'environnement des autres Etats n'a pas encore été accepté mais il sera étudié lors de la prochaine Assemblée générale des Nations Unies. Le premier objectif de la triple offensive canadienne a donc été réalisé. Inutile de dire qu'il y a encore beaucoup de chemin à parcourir.

Le concept à vendre

Un dernier commentaire semble s'imposer en guise de conclusion. On a parfois l'impression que le Canada cherche à faire valoir ses revendications par des moyens qui ne tiennent aucun compte des intérêts d'autrui. C'est plutôt le contraire qui est le cas, d'après un examen des mesures prises par le Canada et des déclarations faites par ses représentants lors d'assemblées onusiennes et autres, en commençant par la Conférence de l'OMCI tenue à Bruxelles en 1969. Le Canada s'est efforcé de négocier une entente entre les Etats côtiers et les puissances maritimes, entre les Etats qui font la pêche côtière et ceux qui pêchent loin des rivages. Il a proposé d'aborder ces problèmes, sur le plan des concepts, comme des questions à l'égard desquelles les Etats marins qui pêchent loin des rivages confient aux

Etats côtiers un rôle de gestion, de conservation et de préservation de l'environnement au nom de la communauté internationale tout entière, sous réserve de règlements stricts établis par traité et du recours à l'arbitrage d'une tierce partie quant à la façon dont cette autorité est exercée. Le Canada prône le concept de la «délégation des pouvoirs» par la communauté internationale aux Etats côtiers et l'acceptation par ceux-ci des devoirs de conservateur dans l'intérêt de la commu-

nauté internationale tout entière. Que ces principes reçoivent ou non l'appui général, il est bon de mentionner qu'on en trouve un écho dans le troisième principe canadien que la Conférence de Stockholm vient de renvoyer au Comité sur les fonds marins.

M. Alan Beesley est conseiller juridique auprès du ministère des Affaires extérieures.

Le droit de la mer: il faut que le politique s'en mêle

par Gordon Hawkins

Nous sommes parfois harcelés par des Canuts modernes. Ni sa présomption ni l'intransigeance de la mer ne leur ayant servi de leçon, ils semblent penser que l'océan est maintenant prêt à livrer, sur commande, les vastes richesses naturelles enfouies dans ses profondeurs.

Ils ne se rendent pas bien compte que l'extraction des ces richesses dépend non seulement de la domination des eaux par l'homme et ses machines mais aussi de la gestion concertée du fond des océans et d'une entente préalable entre chacun et son voisin.

Pourtant ces fabulistes modernes que sont les vulgarisateurs, les rédacteurs de discours et de revues plus ou moins savantes, ont raison sur un point. Lieue par lieue et brasse par brasse, les fonds marins se livrent aux sondages entrepris par l'homme et régurgitent du pétrole, du gaz et d'autres minéraux à un rythme plus rapide qu'on ne le prévoyait en 1958 lors de la signature de la Convention générale sur le plateau continental. Dans dix ans, plus d'un tiers de la production mondiale de pétrole et de gaz proviendra des fonds marins.

Depuis 1958, les progrès des techniques sous-marines et les hausses constantes dans la consommation mondiale d'hydrocarbures ont fait clairement res-

sortir que la gestion des fonds marins, et non leur pillage, est indispensable si l'on veut qu'ils ne deviennent un élément de discorde entre peuples. Il est évident que tôt ou tard, on ne pourra éviter d'établir un organisme international de régie des fonds marins; et ce, quels que soient les témoignages discordants concernant le rythme auquel les gisements de pétrole, de gaz et de minéraux pourront être économiquement exploités en eaux profondes et quels que soient les conflits d'intérêts inter et intra-nationaux.

Trois objectifs

Nous nous sommes rendu compte, également, qu'on devra à cette fin établir une structure et un programme radicalement différents. C'est un problème *sui generis*: il s'agit du contrôle d'un territoire convoité, sans gouvernement et dont on ne sait s'il appartient à tous ou à personne.

Gordon Hawkins est directeur administratif du Centre d'études de politique étrangère de l'Université Dalhousie. Auparavant il occupait les mêmes fonctions à l'Institut canadien des Affaires internationales. Ses travaux de recherches l'amènent présentement à étudier les difficultés d'établir un régime international sur les fonds marins. L'article ci-contre n'engage que son auteur.



Cet article a pour triple objectif d'affirmer que le Canada sera capable d'exercer une grande influence sur l'éventuelle mise en valeur des fonds marins, d'aborder certains problèmes inhérents à l'attitude du Canada et leurs répercussions sur le comportement de celui-ci, et de soutenir que le rôle du Canada sera d'autant plus efficace que nos dirigeants seront prêts à emboîter le pas aux bureaucrates.

Pour le Canada, le sujet est d'importance primordiale. Il n'a guère le choix avec des ouvertures sur trois océans, le deuxième plus grand plateau continental du monde, un intérêt particulier pour l'économique et la gestion des ressources non renouvelables, une réputation d'innovateur dans le domaine connexe de la prévention de la pollution, et son expérience et sa compétence considérables en droit international et en sciences et techniques de la mer. Ce n'est donc pas par hasard que le Canada participe de façon vigoureuse et novatrice à ce que, dans la prose universellement explicite des Nations Unies, on appelle «l'examen de la question de l'affectation à des fins exclusivement pacifiques du fond des mers et des océans ainsi que de leur sous-sol, en haute mer, au delà des limites de la juridiction nationale actuelle, et de l'exploitation de leurs ressources dans l'intérêt de l'humanité.»

Délimiter le plateau continental

Toute discussion d'un régime international des fonds marins doit commencer par reconnaître qu'il faut avant tout, et au moins très vite, résoudre les problèmes inhérents à l'expression «au delà des limites de la juridiction nationale» et les questions complexes posées par le libellé énigmatique de la Convention sur le plateau continental signée à Genève en 1958. Cette dernière déclarait que «la juridiction des Etats sur les fonds marins s'étend jusqu'à une profondeur de 200 mètres ou, au delà de cette limite, jusqu'au point où la profondeur des eaux permet l'exploitation des ressources naturelles». En d'autres termes, si vous pouvez les mettre en valeur, les ressources vous appartiennent. Et grâce à leurs techniques d'exploitation du pétrole et du gaz, les Etats industrialisés sont allés bien au delà des 200 mètres de profondeur.

Les propositions pour l'établissement de nouvelles limites abondent: une plus grande profondeur, une certaine distance, une règle mixte de profondeur et de distance (*i.e.* 200 mètres ou 50 milles, selon ce qui convient le mieux), la fin du plateau continental ou, souvent, la marge continentale qui est le point où commence la

fosse abyssale proprement dite. On a même avancé qu'il pourrait n'y avoir aucune limite, que le fond des océans tout entier devrait être divisé arbitrairement suivant des lignes tracées à égale distance des Etats riverains et des îles, et qu'il faudrait s'en tenir à cela. Le problème se complique davantage par suite des présentes revendications quant à l'étendue des eaux territoriales; certaines s'étendent sur trois milles, d'autres, dont celles du Canada, sur douze milles, et certaines sur deux cents milles. C'est le cas des Etats d'Amérique latine dépourvus ou presque de plateau continental.

Régler quelques préalables

Pour certains, la nécessité de résoudre cette question avant même d'envisager l'étude d'un régime international équivaut à remettre indéfiniment la perspective d'un régime quelconque. D'autres, convaincus que la question de la limitation est une condition *sine qua non*, insistent qu'une entente n'est pas impossible. De l'avis du Canada, la seule façon d'arriver à quelque chose est d'étudier les deux questions simultanément. Par conséquent, les représentants canadiens au Comité des Nations Unies concernant les fonds marins ont proposé que chaque Etat fasse connaître les limites au delà desquelles il ne présentera jamais de réclamations, dans l'espoir que cette démarche aidera à résoudre certaines divergences fondamentales et permettra de débattre la question d'un régime international de façon plus réaliste.

Un autre facteur dont il faudrait tenir compte lorsqu'on envisage les perspectives d'un régime des fonds marins, est la Conférence sur le droit de la mer promise pour 1973. Si elle a lieu, la question de l'établissement d'un régime international équitable sera probablement le plus important de tous les points inscrits à son ordre du jour. A noter, toutefois, que la résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies qui réclamait la tenue de cette conférence la chargeait de traiter d'une vaste gamme de questions relatives au droit de la mer, dont «celles qui concernent le régime de la haute mer, du plateau continental, de la mer territoriale (notamment la question de sa largeur et celle des détroits internationaux) et de la zone contiguë, la pêche et la conservation des ressources biologiques de la haute mer (notamment la question des droits préférentiels des Etats riverains), la protection du milieu marin (y compris, notamment, la prévention de la pollution) et la recherche scientifique». Le problème des fonds marins se pose donc dans le cadre

d'une réévaluation complète des questions internationales de la mer.

La Conférence de 1973

On a laissé entendre qu'étant donné les profondes divergences qui existent entre Etats à l'heure actuelle, la Conférence de 1973 pourrait n'avoir jamais lieu. Ne pourrait-on pas soutenir en revanche qu'avec un Comité préparatoire de plus de 90 Etats membres, la Conférence est, dans un certain sens, déjà commencée? A l'instar de la Commission du désarmement, le Comité pourrait se réunir pendant des années et conclure péniblement des accords sur une, puis sur une autre des questions dont l'a chargé l'Assemblée générale. De maintes façons, cette méthode de travail pourrait avoir des résultats plus nets et durables que celle où les pressions et les dates limites d'une seule réunion poussent à des compromis qu'on trouve ensuite inacceptables, comme ce fut le cas lors de la Convention de 1958 sur le plateau continental. Dans ce contexte, il y a lieu de noter que, lors des sessions tenues à Genève en juillet 1971, la délégation canadienne a présenté une esquisse de l'organisme international qui pourrait être chargé d'appliquer éventuellement le régime des fonds marins. On y donnait les grandes lignes des organes législatif, exécutif et de réglementation ainsi que celles d'un tribunal administratif. De plus, voyant que la tenue d'une conférence en 1973 semblait compromise, la délégation a alors proposé l'établissement de mécanismes de transition de sorte que la mise en valeur «ordonnée et sûre» des fonds marins puisse se poursuivre sans attendre l'entrée en vigueur d'un traité conclu à la suite de la conférence, i.e. «sans attendre que le droit rattrape la technologie».

La réaction des Etats

Les attitudes des pays à l'égard de la question des fonds marins diffèrent selon que les Etats sont capitalistes ou socialistes, dotés d'un vaste ou d'un étroit plateau, selon que la limite de leur plateau continental débouche sur le plateau d'un autre Etat, et, au sein même des Etats, entre les secteurs économiques et militaires. Mais c'est entre les pays industrialisés et ceux du Tiers-Monde, avec ou sans littoral, que les plus profondes divergences existent.

Sous-jacente à la plupart des propositions qui ont été faites à l'égard d'un régime international des fonds marins, on retrouve toujours l'idée explicite ou non, qu'une certaine partie des redevances et des bénéfices d'exploitation serait mise à

la disposition des Etats en voie de développement par l'entremise du Programme des Nations Unies pour le développement ou par quelque autre moyen. La pure vérité, toutefois, est que ces apports seront peu importants et longs à venir s'ils ne proviennent que des recettes des exploitations minières entreprises au delà du plateau continental. Il ne s'agit donc pas simplement d'obtenir un accord général sur les nouvelles limites de la juridiction nationale. Il faudra peut-être choisir entre une limite rapprochée et l'abandon des revendications au delà de celle-ci, ou une limite éloignée assortie d'un prélèvement sur la production tirée en deçà de la limite extérieure mais au delà, disons, d'une certaine distance de la ligne de base de la mer territoriale. Ces bénéfices seraient alors mis à la disposition du Programme des Nations Unies pour le développement ou d'un organisme analogue. Les points contestés sont, naturellement, nombreux. Il faudra établir ces limites, le montant que l'Etat riverain pourra conserver du revenu de ses industries d'exploitation pétrolière, gazière et minière, le pourcentage alloué aux pays en voie de développement, la formule adoptée à cet égard, et la façon dont l'organisme administratif sera constitué et régi.

Parmi les solutions proposées pour régler ce problème, la proposition Nixon du 23 mai 1970 est celle qui a eu le plus de retentissement. Outre un traité de renonciation à toute revendication nationale sur les ressources naturelles des fonds marins situés au delà de 200 mètres de profondeur, M. Nixon proposait la création d'un régime international, dont l'autorité s'étendrait au delà de cette limite, et d'une zone de tutelle entre l'isobare des 200 mètres et la limite extérieure de la marge continentale. Cette zone intermédiaire serait administrée par l'Etat riverain et ses sociétés pourraient explorer et exploiter la région, à condition qu'un pourcentage des redevances et des bénéfices soit versé à une administration internationale des ressources des fonds marins afin de constituer un fonds d'aide aux pays en voie de développement.

La proposition fut repoussée, d'une part, par l'industrie pétrolière américaine qui la considéra comme une forme gratuite de transfert des richesses et, d'autre part, le Tiers-Monde qui crut voir dans le dispositif, et particulièrement dans la formule d'administration proposée, un stratagème pour contrôler cette partie des richesses des fonds marins qui seraient probablement exploitées de façon rentable dans un avenir prochain. Evidemment, la position que le Canada prendra sur ce

L'industrie pétrolière et le Tiers-Monde boudent le plan Nixon

sujet est d'une importance primordiale. Poursuivra-t-il son objectif national de croissance économique tel que défini dans l'étude gouvernementale sur la politique étrangère, ou réagira-t-il comme un pays assez « riche » qui n'a pas besoin de revendiquer pour lui seul l'ensemble des ressources du plateau continental, et donc, comme un pays prêt à se conformer à un régime qui sera considérablement et directement profitable aux pays « pauvres » ?

La position canadienne

Parce que la participation du Canada à ce débat a été des plus actives et que sa position à l'égard de la question fondamentale est d'une importance primordiale, on doit envisager dès maintenant les prises de position du gouvernement et surtout les moyens par lesquels il y arrive.

Le Comité et les sous-comités des Nations Unies sur les fonds marins constituent l'arène principale où se déroule ce débat. Le travail de la délégation canadienne y a été incontestablement extraordinaire même s'il est demeuré pratiquement inconnu au pays même. Cette affirmation vaut pour chaque sphère, juridique, économique et technique. En général, on reconnaît la compétence des représentants du Canada et, même si parfois à contre-cœur, la netteté de sa position sur certaines questions; on lui confie volontiers le rôle de médiateur dans d'autres. Pour toute personne qui rôde dans les couloirs lors des sessions du Comité sur les fonds marins, c'est l'évidence même.

A cause des priorités, compétences et ambitions diverses des hauts fonctionnaires qui participent aux comités interministériels, et de la nécessité de manœuvrer et de s'entendre de façon concrète dans la salle de conférence internationale, il est toujours difficile de poursuivre une politique parfaitement contrôlée et coordonnée. Néanmoins, les quelques témoignages dont nous disposons semblent démontrer que, dans ce vaste enchevêtrement de questions connexes assujettis aux rigueurs de la diplomatie multilatérale, la coordination de la politique canadienne assurée sur place au niveau bureaucratique, même si elle est loin d'être idéale, est très impressionnante.

Au niveau de la compétence même il semble y avoir un apport presque démesuré de la part du Canada. Cela donne donc matière à réflexion. Le petit nombre de spécialistes canadiens du droit international, tant ceux qui œuvrent au sein de la fonction publique que ceux que l'on retrouve dans les facultés universitaires, s'est spécialement distingué par sa qualité.

Le rôle éminent qu'ils ont joué lors des discussions sur l'hydrosphère vient en partie, répliquera-t-on, de ce qu'ils étaient secondés par des experts d'une égale compétence technique en matière de mise en valeur des ressources naturelles et dans le domaine des sciences et techniques de la mer. Bien que cette dernière compétence se soit surtout manifestée par l'ampleur des investissements consentis et la qualité du personnel affecté aux recherches subventionnées par le gouvernement, le secteur privé canadien de l'industrie maritime prend de la vitesse dans ce domaine. Il y a lieu de noter qu'à la récente Conférence-Exposition internationale d'océanologie tenue en Angleterre, 17 sociétés canadiennes présentaient une gamme d'équipement océanographique qui allait des bathyscaphes et des navires de surface pour les installations de forage en mer aux dispositifs de remorquage sous-marin et au matériel à réflexion sismique qui permet d'établir le profil du sous-sol marin.

Un autre facteur qui vient compliquer l'évaluation du rôle canadien est la longue expérience qu'il a acquise dans l'Ouest et le Nord, et maintenant sur le fond des océans, dans l'élaboration de dispositifs destinés à contrôler et à encourager l'exploration et l'exploitation du pétrole et du gaz. Nos méthodes et nos lois intéressent considérablement les pays moins expérimentés dans ce domaine.

Elargir le débat

C'est précisément au moment où nous pouvons pleinement apprécier le travail du légiste et de l'expert dans la mise en valeur des ressources naturelles qu'une question critique se pose. Nous sommes arrivés au point où des bureaucrates compétents dans un domaine technique et complexe peuvent formuler des politiques relativement fermes avant même que les questions pertinentes aient véritablement été soulevées dans l'arène politique nationale. De plus, les négociations internationales dans les domaines scientifique et technique prennent leur propre élan que le spécialiste politique peut difficilement contrôler. Il y a donc là une question de responsabilité politique.

Nul ne s'imagine que cette question ne préoccupe pas d'une façon ou d'une autre le monde de la politique étrangère. En fait, il peut sembler audacieux d'avoir recours à cette publication pour la présenter à l'opinion publique. En résumé, si le régime international des fonds marins est l'objet d'attention et de responsabilité spéciales en politique étrangère canadienne, l'essentiel n'est pas de contenir l'ardeur et la compétence des bureaucrates mais plu-

*Un apport
canadien presque
démesuré*

tôt de permettre que la question soit plus amplement débattue dans l'arène politique de façon à ce que, sous le feu de la discussion menée par les partis d'opposition et le public, on en arrive à une orientation politique beaucoup plus ferme à cet égard.

La nécessité d'avoir des opinions politiques éclairées en cette matière est accentuée davantage par le nombre croissant de «coalitions internationales de spécialistes», c'est-à-dire par l'importance de plus en plus grande des pouvoirs réservés aux spécialistes au sein d'une bureaucratie grâce à leur participation à des organisations internationales tant officielles qu'officieuses. Dans leur essai paru dans le numéro été 1971 d'*International Organization* et intitulé «Relations internationales et politiques mondiales», MM. Joseph S. Nye et Robert O. Kachane ont dépeint le terrible cauchemar auquel donne lieu l'interaction des politiques étrangères privées et publiques. «Imaginez, suggèrent-ils sur la question de la mise en valeur des ressources marines, une coalition de sociétés pétrolières internationales, de certains éléments du Pentagone et du ministère de l'Intérieur et de quel-

ques autres services gouvernementaux affrontant une coalition composée d'organisations scientifiques internationales, du département d'Etat, d'autres éléments du Pentagone et du ministère de l'Intérieur et de certains services gouvernementaux étrangers.»

Si cela paraît trop fantaisiste, il faut au moins admettre que la formation de coalitions officieuses de certaines parties d'une bureaucratie nationale avec certaines parties d'une autre contre des gouvernements ou la coalition d'une bureaucratie nationale et celle d'un organisme international contre des gouvernements n'ont rien d'extravagant ou d'impossible.

L'essentiel de cet exposé c'est qu'il incombe spécialement à l'homme politique de voir à ce que cette question soit mise en lumière et débattue davantage dans l'arène politique nationale afin de profiter pleinement d'un heureux concours de talents et de circonstances favorables. Alors ce que D'Arcy McGee appelait «le sens qui saisit l'étendue et la profondeur de la mer» pourra donner une envergure nouvelle et appropriée à notre rôle international.

Le Canada ratifie

Le Canada a ratifié le traité relatif au contrôle des armes au fond des mers, négocié à la Conférence du Comité sur le désarmement (CCD) et approuvé, à l'automne de 1970, par l'Assemblée générale des Nations Unies. En annonçant la ratification canadienne, le 18 mai, le secrétaire d'Etat aux Affaires extérieures, M. Mitchell Sharp, a déclaré que le traité constitue une étape importante qui aidera à exclure le fond des mers de la course aux armements.

Le traité interdit de placer des armes nucléaires et d'autres armes de destruction massive (à savoir, des armes chimiques et biologiques) sur le fond des mers et des océans au delà d'une zone côtière de 12 milles. Il interdit aussi de placer des constructions, installations de lancement ou autres installations conçues pour le stockage, les essais ou l'utilisation de telles armes. Il n'interdit pas de placer des armes classiques, qui ne font pas partie de systèmes de destruction massive ou de tout autre système d'armes sous-marines qui ne sont pas effectivement placées sur le fond des mers (par exemple, les sous-marins nucléaires).

La délégation canadienne à la CCD (Genève) a joué un rôle positif dans les négociations qui ont conduit au traité. Le Canada a été l'un des premiers Etats à demander avec insistance qu'un ensemble de mesures de contrôle des armes aussi complet que possible soit appliqué aux fonds des mers et des océans.

Le traité est en vigueur maintenant que 22 gouvernements l'ont ratifié, y compris ceux des Etats-Unis, de la Grande-Bretagne et de l'Union soviétique. M. Sharp voit en cet événement «une étape majeure dans la voie longue et difficile qui doit conduire à la mise en place d'un système global de contrôle des armes et de désarmement».

La ratification canadienne est accompagnée d'une déclaration qui précise la position du Canada sur divers points du droit de la mer qui se rattachent au traité. Cette déclaration expose le point de vue canadien de la manière suivante:

a) le traité ne saurait être interprété comme autorisant les Etats à placer des armes non interdites (c'est-à-dire des armes classiques) sur le fond des mers et des océans au delà de leur plateau continental, ou à utiliser cette zone pour des fins autres que pacifiques;

b) le traité ne saurait être interprété comme autorisant un Etat autre que l'Etat côtier à placer des armes non interdites sur son plateau continental et,

c) le traité ne saurait être interprété comme limitant d'une façon quelconque le droit de l'Etat côtier de procéder à une inspection et d'effectuer le retrait de toutes armes étrangères ou éléments ou systèmes d'armes qui se trouveraient sur son plateau continental.

Que retireront de la 3^e CNUCED les 25 pays les plus démunis?

par Mary C. Fletcher

L'adoption d'un plan d'action en faveur des pays du Tiers-Monde les moins développés a été l'un des principaux sujets politiques abordés lors de la troisième session de la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement.

Cette session, comme celles qui se sont tenues précédemment à Genève et à New Delhi, s'est bien sûr efforcée d'élaborer des politiques en matière d'aide et de commerce qui permettent à tous les pays en voie de développement de réaliser certains progrès. Mais à l'intérieur de ce cadre général, la Conférence a porté une attention toute spéciale aux 25 Etats classés comme «les pays les moins développés parmi les pays en voie de développement». Toute étude de la façon dont la CNUCED a abordé cette question implique l'examen de l'élaboration du plan d'action, un jugement sur son utilité réelle pour les pays les moins développés et son impact prévisible sur leur développement ultérieur.

Il est difficile d'aborder l'étude du plan sans définir auparavant en termes de développement ce que nous entendons par les pays les moins développés des pays en voie de développement. Cette question complexe dépend pour beaucoup de la définition que l'on donne du développement et des idées que l'on peut avoir sur les manières d'y arriver.

L'expression «les pays les moins développés» laisse entrevoir davantage qu'il

existe des niveaux intermédiaires et successifs de développement entre pays riches et pays pauvres. Graphiquement, ce continuum prend probablement l'image de l'évolution socio-économique de l'unité économique la moins prospère jusqu'à l'unité la plus viable. Mais comment définir la réussite socio-économique: viabilité, confort matériel, contentement, dynamisme novateur, santé, degré d'alphabétisation, longévité? Même si nous pouvions convenir d'un critère qui serait synonyme de réussite, il serait difficile de l'évaluer quantitativement et de la représenter graphiquement. Il existe bien sûr des indices mathématiques de croissance économique; les principaux sont le taux de croissance, le produit national brut par tête, les indices sectoriels comme le taux d'alphabétisation et la part de l'industrie de transformation dans l'économie. Il semble, toutefois, que tous constituent des mesures de réussite inadéquates. Il serait facile d'utiliser le PNB par tête comme norme de comparaison, mais ce symbole numérique ne mesure que le revenu moyen, non la répartition des richesses, et ce faisant il camoufle l'existence des couches pauvres de la population. L'élimination de la pauvreté est certes le problème dont le domaine du développement devrait se préoccuper le plus, mais il n'existe aucune formule mathématique qui permette de décrire le transfert des richesses ni comment la poussée démographique, les décisions politiques et d'autres facteurs peuvent entraver ce transfert.

Voici la liste des pays considérés comme étant les moins développés:

Afghanistan	Laos	Rwanda
Bouthan	Lesotho	Samoa-
Botswana	Malawi	Occidental
Burundi	Maldives	Sikkim
Dahomey	(iles)	Somalie
Ethiopie	Mali	Soudan
Guinée	Népal	Tanzanie
Haïti	Niger	Tchad
Haute Volta	Ouganda	Yémen

La capacité de se débrouiller seuls

Si l'élimination de la pauvreté est l'objectif de la coopération économique, pour quoi l'Inde, le Pakistan, le Bangla-Desh et l'Indonésie ne figurent-ils pas sur la liste des pays les moins développés? L'ONU, qui a charge d'identifier les pays les moins développés, répond que ces quatre pays possèdent déjà les ressources requises pour améliorer leur condition sans avoir recours à une assistance considérable de l'étranger. En d'autres termes,

ils sont capables de se débrouiller seuls.

Tel n'est pas le cas de ceux qui ont été identifiés comme les pays les moins développés: ces derniers croissent lentement à cause de leur isolement physique des marchés mondiaux et de leur pénurie de ressources humaines et matérielles. En termes plus précis, les critères utilisés pour identifier les pays les moins développés étaient: un produit national brut par tête inférieur à \$100; une contribution du secteur manufacturier au produit national inférieure à 10 pour cent; et un taux d'alphabétisation chez les adultes de plus de 15 ans inférieur à 20 pour cent de la population totale.

Ces pays présentent d'autres symptômes que ceux utilisés pour les identifier. Plusieurs d'entre eux n'ont pas d'ouverture sur la mer ou sont d'accès difficile à cause de leur éloignement des grandes routes commerciales; la plupart ne possèdent pas de pétrole ou de richesses minérales en quantité suffisante; certains n'ont pas de voies navigables adéquates; la topographie de certains autres rend difficile l'utilisation de bêtes de somme; enfin, ils sont souvent complètement ou partiellement dépourvus d'un réseau ferroviaire. Leurs économies sont largement tributaires de l'agriculture de subsistance; leurs exportations ne sont pas diversifiées; leur taux de croissance est faible et le taux de mortalité élevé. Leurs populations sont souvent nomades; il leur manque un marché intérieur étendu et stable. Ils souffrent aussi comme tous les pays en voie de développement d'un manque d'infrastructure administrative et d'un taux de chômage élevé.

Le premier et le plus important de ces symptômes semble être un faible taux de croissance, ce qui laisse supposer que ces pays éprouvent des difficultés particulières et que les programmes de coopération entrepris pour épauler l'ensemble des pays en voie de développement ont été moins efficaces dans leur cas.

Certaines des caractéristiques précitées, comme la pénurie de pétrole et d'autres richesses minérales, portent à penser que certains de ces pays manquent de potentiel. Ceci dit, on pourrait bien se demander s'il valait la peine d'adopter un plan d'action en leur faveur. Si la majorité de ces pays manquent de potentiel, ne serait-ce pas une solution théoriquement réaliste que les pays industrialisés leur versent à perpétuité des allocations sociales? Peut-être. Mais on peut encore découvrir d'importants gisements pétroliers et miniers. La mise au point de techniques d'aridoculture et de gestion des ressources hydrauliques pourrait changer

radicalement leurs perspectives de croissance. Entre-temps, on peut faire beaucoup pour moderniser leurs économies et développer leur potentiel humain.

Un plan d'action

Il est par conséquent souhaitable d'avoir un plan d'action et déjà nous en entrevoyons les grandes lignes. L'idéal serait de faire l'inventaire des besoins et du potentiel de chacun de ces pays. On choisirait d'axer la recherche sur des problèmes connus comme ceux de la gestion des ressources hydrauliques et de l'aridoculture. Une assistance technique accrue permettrait de mettre sur pied l'infrastructure administrative, le réseau de communications et le système financier nécessaires à une économie de marché moderne. La création d'industries d'exportation est indispensable si l'on veut que les pays les moins développés puissent accaparer une part équitable du commerce mondial. Pour assurer le succès de ces entreprises, il est bien évident que les pays industrialisés et les institutions internationales devront augmenter l'importance de leurs contributions au développement économique de ces pays pendant une longue période de temps; il importe surtout d'envisager sous un nouveau jour l'établissement de l'ordre des priorités et le choix des projets à mettre en œuvre. On pourrait, par exemple, demander au Programme des Nations Unies pour le développement d'entreprendre des projets d'assistance-équipement de faible envergure, chose qui lui est présentement interdite, en vue d'accélérer le processus du développement dans les pays les moins développés.

Le plan d'action que les pays industrialisés et les pays en voie de développement ont approuvé à Santiago incorporerait ces principes et une foule d'autres de moindre importance. Les principaux éléments de sa stratégie touchent les politiques commerciales, l'aide proprement dite et une méthode de contrôle des progrès réalisés dans la mise en œuvre du plan.

Concessions commerciales

En matière de politique commerciale les pays industrialisés ont pris trois engagements importants susceptibles d'aider les pays les moins développés. Ils ont d'abord décidé que ces derniers devraient être, en principe, exemptés de payer leur part du préfinancement des stocks tampons ou stocks de réserve. Si c'était impossible, on devrait les aider à alléger le fardeau financier que représentent de telles opérations. Ils se mirent ensuite d'accord pour que dorénavant, lors des négociations multilatérales sur la réduction des barrières tari-

Le PNUD pourrait entreprendre des projets d'assistance-équipement

fares et non tarifaires, on porte une attention spéciale aux produits intéressant les pays les moins développés. En pratique, ceci signifie qu'ils acceptent que les négociations du GATT de 1973 portent en premier lieu sur les produits intéressant les pays les moins développés comme le café, les huiles et les graines oléagineuses, le coton, les cuirs et les peaux. Quoiqu'il n'y ait aucun engagement de leur part à cet égard, il se peut que cette « attention spéciale » se traduise par de plus fortes réductions tarifaires en faveur de ces produits.

La troisième grande concession a été d'étendre la portée du Système de préférences généralisé aux produits agricoles, minéraux et d'artisanat qui intéressent les pays les moins développés. Cette décision affectera surtout les pays européens car, en ce qui concerne le Canada, les produits agricoles et d'artisanat font déjà partie de son offre de traitement préférentiel. Quant aux matières premières et aux minerais bruts, ils sont sujets à des droits très bas ou entrent déjà au pays sans frais.

Quels seront les effets de ces décisions sur le développement économique des pays les moins développés? L'aide financière apportée au préfinancement des stocks tampons et, à plus forte raison, l'exemption des paiements sur de telles opérations leur permettraient de consacrer leurs rares devises étrangères à l'achat d'équipement et de fournitures en vue de mettre sur pied et d'exploiter leurs industries d'exportation. Ce supplément de devises étrangères n'aurait toutefois pas un très grand effet multiplicateur sur les économies des pays les moins développés; en cela, il présente donc moins d'avantages directs que les autres mesures, comme, par exemple, les réductions tarifaires.

La décision de porter une attention spéciale aux produits intéressant les pays les moins développés pourrait avoir un effet d'entraînement sur les économies de ces pays, surtout si l'on améliore réellement les possibilités d'accès de leurs produits sur les marchés des pays industrialisés et des pays à économie dirigée de l'Europe orientale. Deux facteurs limitent pourtant les chances de répercussions positives: d'abord, les produits concernés sont des produits de base et ils pourraient n'avoir qu'un faible effet d'entraînement sur l'économie; ensuite, toute réduction tarifaire sur ces produits n'offrira pas d'avantages spéciaux aux pays les moins développés; elle maintiendra simplement leur position concurrentielle vis-à-vis des autres producteurs des mêmes produits. Si le Système de préférences généra-

lisé est prolongé sur une période assez longue pour permettre aux pays les moins développés d'en profiter, il pourrait leur être d'une grande utilité. Tout dépendra finalement si, au cours des prochaines années, ces pays réussissent à mettre sur le marché des produits d'exportation qui s'inscrivent dans le cadre du Système de préférences généralisé. En somme, on pourrait dire que les mesures adoptées, dans le domaine de la politique commerciale, présentent très peu d'avantages immédiats pour les pays les moins développés. A longue échéance, elles pourraient être avantageuses si leurs programmes de développement industriel sont mis en œuvre avec dynamisme et succès au cours de la prochaine décennie.

Un fonds spécial

Les mesures de coopération économique adoptées dans le cadre du plan d'action permettent plus d'optimisme. Les pays industrialisés ont bien accueilli la recommandation qui leur fut faite d'accroître leur aide aux pays les moins développés par les voies bilatérales et multilatérales. De plus, ils ont décidé d'étudier la possibilité et l'opportunité d'établir un fonds spécial d'aide aux pays les moins développés. Ils se mirent également d'accord pour utiliser des critères d'évaluation plus souples à l'égard des projets des pays les moins développés et recommandèrent aux institutions internationales comme l'Agence internationale de développement et le Programme des Nations Unies pour le développement d'adopter la même attitude. Ils ont reconnu qu'il serait extrêmement important d'offrir une assistance technique accrue aux pays les moins développés dans le domaine de l'administration et ils ont recommandé que des enquêtes approfondies soient effectuées pour chacun de ces pays en vue de déterminer leurs besoins et leur potentiel.

On constate que les mesures prises dans le domaine de l'aide répondent mieux aux besoins actuels et réels des pays les moins développés que les dispositions convenues en politique commerciale. Si ces mesures sont appliquées avec succès, les dispositions de politique commerciale s'avéreront plus utiles dans l'avenir qu'elles ne le sont à l'heure actuelle.

Conclusions

Les discussions qui ont abouti à l'adoption de ce plan d'action ont témoigné du climat d'affrontement qui règne au sein de la CNUCED. Le grand paradoxe fut que les aspirations des pays les moins développés, telles qu'incorporées dans l'avant-projet de leur résolution, dépassaient de loin

Des mesures aux effets d'entraînement inégaux

l'objectif politiquement réalisable et peut-être même leurs propres besoins.

Le second fait notable est que le front uni, que présentait le Groupe des 77 pays en voie de développement dans son ensemble, masquait à peine l'hésitation des pays plus développés à appuyer toute mesure d'aide en faveur des pays amis moins développés qui était susceptible de leur nuire.

Quoique le plan d'action adopté à la CNUCED III n'ait pas comblé toutes les espérances des pays les moins développés, il comprend des mesures qui répondent bien à leurs besoins réels. Quant à savoir s'il réalisera son objectif de faire passer les pays les moins développés dans la catégorie des pays en voie de développement à taux de croissance normal, cela dépendra de plusieurs facteurs. D'abord, la chance. Si les études révèlent que certains pays sont dénués de richesses na-

turelles, il y a très peu d'espoir qu'ils ne développent leur potentiel touristique. Et même s'ils possèdent des richesses naturelles en quantité suffisante, leur aptitude à prendre pied dans le monde commercial et à améliorer leur position économique dépendra largement des décisions politiques de leurs gouvernements quant à la façon d'exploiter ces ressources.

Le plan d'action adopté à Santiago est un moyen d'aider les pays les moins développés. Sa pertinence dépendra de la façon dont les deux parties le mettront en œuvre.

Madame Fletcher travaille à la Direction générale des politiques de l'Agence canadienne de développement international et a fait partie de la délégation canadienne aux sessions de la CNUCED tenues à Santiago.

Le Canada propose de hausser d'un tiers l'aide multilatérale

Le Canada proposait à la troisième session de Santiago de la CNUCED que les pays donateurs augmentent d'un tiers le montant de l'aide qu'ils accordent aux pays en voie de développement par l'intermédiaire des agences multilatérales. Le comité des finances de la CNUCED a été saisi de la proposition mais ne prit aucune décision définitive à ce sujet. La proposition canadienne fut néanmoins reprise dans le rapport de la conférence.

C'est le sénateur Paul Martin qui se chargea de transmettre la proposition canadienne à la troisième session de la CNUCED en tant que chef de la délégation canadienne à Santiago. Devant les délégués de 141 pays, le leader du gouvernement au Sénat déclara:

«Il existe un domaine connexe qui préoccupe le Canada. En effet, les mouvements de fonds d'assistance au développement consentis à des conditions privilégiées par le truchement des principales institutions multilatérales se chiffrent maintenant par environ 1.5 milliard de dollars par année. Il appert cependant que les pays en

voie de développement ont un besoin de contributions additionnelles de ce secteur. Plusieurs suggestions ont été mises de l'avant en vue d'accroître les transferts de ressources vers les pays en voie de développement. C'est dans cette perspective que le Canada propose que cette conférence accepte un objectif de deux milliards pour le volume de financement privilégié par l'intermédiaire des agences multilatérales. Nous souhaitons que les ressources dont disposent ces agences puissent atteindre ce montant selon les modalités acceptées, au moment où des nouveaux niveaux de souscription feront l'objet d'un accord. Cette augmentation de ressources, telle que proposée, pourrait être distribuée par l'intermédiaire d'institutions telles que l'Association internationale de développement, le Programme des Nations Unies pour le développement et les banques régionales de développement. Si cet accroissement dans les programmes de l'ordre d'un tiers était accepté internationalement, le Canada serait disposé à endosser une part proportionnelle de ce fardeau.»

L'ONU et l'Afrique du Sud se disputent la Namibie

Au cœur même du différend qui oppose depuis longtemps l'Afrique du Sud et les Nations Unies au sujet du sort de la Namibie se trouvent des divergences de vues quant au titulaire de la juridiction sur ce territoire et le choix du régime administratif qu'on devrait y instaurer. Cette question recèle, outre des problèmes juridiques fort complexes, des considérations d'ordre moral et humanitaire.

La solution de ce différend rejaillira sur l'avenir de l'Afrique australe de même que sur les institutions internationales. Le cas de la Namibie illustre vraiment bon nombre des dilemmes quasi insolubles dont l'Afrique a hérité de la période post-coloniale. S'il est très facile de se prononcer contre l'intégration du Territoire à l'Afrique du Sud, il l'est beaucoup moins de préciser quelle solution pourrait satisfaire les aspirations de tous les éléments de la population sans compter celles des membres des Nations Unies eux-mêmes. Le nouveau secrétaire général des Nations Unies, M. Kurt Waldheim, aurait difficilement pu choisir une tâche plus ardue pour sa première incursion importante dans les sphères de la diplomatie multilatérale.

La Côte des Squelettes

Les premiers explorateurs de la côte africaine avaient baptisé la région située au nord de l'embouchure de l'Orange de «Côte des Squelettes» en raison de la sécheresse et de l'apparence inhospitalière du pays. On ne compte, à l'intérieur des terres que quelques prés disséminés ici et là et une petite région un peu plus fertile; l'ensemble du territoire ne se prête qu'accessoirement à la culture. La Namibie, dont la superficie totale est de 318,000 milles carrés, est un peu plus petite que la Colombie-Britannique. Son climat généralement inhospitalier a eu pour effet d'assurer la survivance d'un nombre considérable de Boschimans et d'autres peuplades primitives qui ont en grande partie été éliminées du reste de l'Afrique par les Européens et les populations d'expression bantou techniquement plus avancées.

Le tracé des frontières de la Namibie est un exemple typique des compromis étranges et arbitraires de l'époque coloniale. Son territoire a en fait été assemblé par l'Allemagne à même les terres laissées pour compte par les autres puissances coloniales. Walvis Bay, seul port en eau profonde important de son vaste littoral, et les quelque 434 milles carrés tout autour, forment indéniablement partie intégrante de l'Afrique du Sud; Sir Bartle Frere a incorporé cette portion de territoire à la province britannique du Cap en 1878 tout en refusant une offre d'y annexer tout le Sud-Ouest africain. En 1890, l'Allemagne a obtenu, en échange de Zanzibar qu'elle cédait à la Grande-Bretagne, le Hélioland et la lisière de Caprivi qui longe la frontière nord du Botswana de l'extrémité nord-est du territoire jusqu'au Zambèze; ce marché faisait partie d'une poussée allemande en Afrique centrale. La frontière nord partage le territoire de la population ovambo en deux et sectionne bien d'autres tribus.

L'Allemagne a livré une guerre sanglante aux populations herero et nama afin d'assurer son contrôle sur le Sud-Ouest africain, ce qui a poussé un nombre considérable de Hereros à fuir la région, en 1904, pour se réfugier au Botswana qu'ils habitent toujours et où leurs descendants se chiffrent actuellement par quelque 50,000.

Le principe des mandats

Au début de la Première Guerre mondiale, les Forces sud-africaines dirigées par le général Botha enlevèrent le Sud-Ouest africain aux Allemands. Lors de la Conférence de Paix de Paris, l'Afrique du Sud a exercé de fortes pressions pour faire incorporer le territoire à l'Union, soulignant par la voix du général Botha l'importance stratégique du territoire pour l'Afrique australe ainsi que sa contiguïté à l'Afrique du Sud proprement dite. Le président des Etats-Unis, M. Woodrow Wilson, était toutefois fermement opposé à ce que les puissances victorieuses agrandissent leurs

L'Allemagne procède à la création de la Namibie

territoires et souhaitait que les ex-colonies allemandes soient placées sous un contrôle international par la Société des Nations qu'il projetait.

C'est en faisant valoir le principe des mandats à l'encontre de ceux qui souhaitaient la restitution à l'Allemagne de ses ex-colonies que le général sud-africain Smuts a contribué à la réalisation du compromis par lequel les ex-colonies allemandes ont été placées sous mandat par la Société des Nations et leur administration confiée à des membres de la Société. L'idée de voir cette solution appliquée au Sud-Ouest africain ne l'enchantait guère cependant, car les Sud-Africains estimaient que cette région constituait un cas spécial. En réponse aux pressions exercées par l'Australie, la Nouvelle-Zélande et l'Afrique du Sud pour que leur soit accordé le droit d'annexer les ex-colonies allemandes qu'elles occupaient, les puissances alliées sont convenues à Paris que ces territoires seraient administrés sous le régime de mandats du type "C" qui les définit comme «des territoires, comme le Sud-Ouest africain . . . qui . . . peuvent le mieux s'administrer sous le régime des lois de l'Etat mandataire comme parties intégrantes de ce dernier . . . ». Tous les mandats de la Société comportaient pour la puissance mandataire l'obligation d'administrer le mandat dans le meilleur intérêt des autochtones et de remplir certaines autres conditions. Le général Smuts a par la suite déclaré que l'administration du Territoire aux termes d'un mandat du type "C" signifiait, à toute fin pratique, son annexion à l'Afrique du Sud.

De la SDN à l'ONU

Le Conseil de la Société, auquel l'Afrique du Sud soumettait des rapports annuels sur l'administration du territoire, comprenait un représentant de l'Afrique du Sud ayant droit de vote lorsque les délibérations portaient sur le mandat; le Conseil devait alors rendre ses décisions à l'unanimité des voix. La Commission permanente des mandats, qui a assumé de façon immédiate et détaillée toutes les fonctions de surveillance de la Société, se composait d'experts qui n'étaient pas censés représenter les points de vue politiques de leurs pays d'origine. Les rapports de la Commission sur le Sud-Ouest africain étaient généralement favorables à l'Afrique du Sud.

A l'issue de la Seconde Guerre mondiale, la Société des Nations fut dissoute, et toutes les puissances mandataires, à l'exclusion de l'Afrique du Sud, ont convenu avec les Nations Unies de transférer

les mandats qu'elles détenaient de la Société sous le régime de tutelle onusien comme le prévoit l'Article 77 de la Charte des Nations Unies. Lors de la dernière session de la Société des Nations, en 1946, les organes compétents de la Société ont eu l'occasion de se prononcer sur la continuité des responsabilités juridiques de la SDN à l'égard des mandats, mais ils ne l'ont pas fait. En 1946, l'Afrique du Sud a proposé à l'Assemblée générale des Nations Unies d'approuver l'incorporation du Sud-Ouest africain à l'Afrique du Sud mais l'Assemblée a refusé d'agréer cette proposition. Malgré l'absence d'un accord de tutelle, l'Afrique du Sud a soumis au Conseil de tutelle des Nations Unies, à titre volontaire, deux rapports annuels sur son administration du Sud-Ouest africain, soit en 1946 et 1947. La Charte ne contenait aucune disposition relative à la continuation des mandats, et l'Afrique du Sud soutenait que le régime de tutelle était facultatif.

La CIJ s'en mêle

La perspective d'un accord de tutelle s'est évanouie en 1948, au moment de l'arrivée au pouvoir du Parti nationaliste en Afrique du Sud et de l'entrée à l'ONU d'un nombre toujours croissant d'ex-colonies auxquelles les politiques de ségrégation raciale des Nationalistes répugnaient profondément. Dès lors, l'Assemblée générale a adopté une série de résolutions de plus en plus sévères condamnant l'Afrique du Sud tant pour ses politiques racistes que pour son refus de reconnaître aux Nations Unies une quelconque autorité sur le Sud-Ouest africain.

Plusieurs recours à la Cour internationale de Justice n'ont pu jusqu'ici élucider la nature exacte du statut international du Sud-Ouest africain; la Cour a néanmoins statué, en 1950, que même si l'Afrique du Sud n'était pas obligée de conclure un accord de tutelle, le mandat demeurait en vigueur et qu'il appartenait à l'Afrique du Sud, de concert avec les Nations Unies, de modifier le statut international du territoire.

En 1962, l'Ethiopie et le Libéria ont entamé des poursuites contre l'Afrique du Sud, l'accusant de n'avoir pas administré le territoire dans l'intérêt de ses habitants, particulièrement en appliquant des lois consacrant l'*apartheid* dans le Sud-Ouest africain. Cette cause était importante parce que, en vertu de l'article 94 de la Charte des Nations Unies, le Conseil de sécurité pouvait imposer des sanctions pour faire exécuter un arrêt rendu par la Cour internationale de Justice en matière

L'Australie, la Nouvelle-Zélande et l'Afrique du Sud veulent toutes annexer le territoire

litigieuse. Les seules autres circonstances qui puissent justifier l'application de sanctions par le Conseil de sécurité étaient: une menace à la paix, la violation de la paix et un acte d'agression. Après avoir entendu les deux parties, la Cour a finalement choisi, en 1966, de déclarer par 8 voix contre 7 que l'Éthiopie et le Libéria n'avaient pas établi leur droit ou leur intérêt légitime à l'égard de l'objet du litige, ce qui contournait la difficulté et reportait toute décision juridique quant au fond.

L'Afrique du Sud perd sa cause

La majorité des délégués à l'Assemblée générale ont signifié, en des termes non équivoques, leur désaccord avec la décision de la Cour en adoptant, le 27 octobre 1966, par un vote de 104 à 2 (l'Afrique du Sud et le Portugal) et 3 abstentions (la Grande-Bretagne, la France et le Malawi), la résolution N° 2145. Celle-ci faisait valoir que «l'Afrique du Sud avait failli à son mandat d'administrer le territoire de façon à garantir le bien-être moral et matériel des autochtones du Sud-Ouest africain». Il était donc résolu que, dans les circonstances, les Nations Unies se chargeraient des responsabilités conférées jusqu'ici à l'Afrique du Sud. Concrètement, l'Assemblée générale portait le débat namibien de l'arène juridique à l'arène politique. En affirmant le statut international du territoire namibien, elle ne faisait que confirmer ce dont presque tous les membres de l'ONU étaient déjà convaincus, à savoir qu'on ne saurait permettre à l'Afrique du Sud de décider unilatéralement du sort de la Namibie. La responsabilité administrative du Sud-Ouest africain devait dès lors être déferée aux Nations Unies en attendant que la population puisse bientôt exercer son droit à l'autodétermination et à l'indépendance.

Le Conseil de sécurité a ensuite demandé à la Cour internationale de Justice de donner un avis consultatif sur les conséquences juridiques que comportait pour les États la présence prolongée de l'Afrique du Sud en Namibie. La Cour a rendu son avis en juin 1971, confirmant essentiellement la compétence de l'Assemblée de retirer le mandat à l'Afrique du Sud. Il faut dire qu'entre-temps la composition de la Cour avait été profondément modifiée par l'Assemblée à l'occasion d'élections pour combler les vacances survenues après la décision de 1966.

Dans son jugement, la Cour a fait valoir que, même si l'Assemblée générale ne disposait, en vertu de la Charte, que d'un pouvoir de recommandation, le Con-

seil de sécurité avait entériné la résolution 2145 et que, de ce fait, tous les États membres de l'ONU étaient tenus d'accepter les décisions de celui-ci en vertu de l'article 25 de la Charte. On doit toutefois noter que deux membres permanents du Conseil de sécurité, la Grande-Bretagne et la France, ont déclaré qu'ils persistaient à croire que l'Assemblée générale avait outrepassé ses pouvoirs en adoptant la résolution 2145. Il semble peu probable que les membres permanents du Conseil de sécurité puissent, à ce stade, faire l'unanimité sur l'application de mesures coercitives à l'endroit de l'Afrique du Sud à cause de la question de la Namibie.

Aux Nations Unies même, l'Assemblée générale et le Conseil de sécurité ont adopté de nombreuses résolutions visant à déloger l'Afrique du Sud de la Namibie et à assurer l'indépendance prochaine de cette dernière. On a confié au Conseil des Nations Unies pour la Namibie, créé en 1967, le soin d'administrer ce territoire mais en raison du contrôle effectif qu'y exerçait déjà l'Afrique du Sud, le Conseil n'a même pas pu y mettre le pied. Le Conseil s'est quand même acquitté de certaines fonctions, comme la délivrance à des Namubiens de l'étranger de titres de voyage reconnus par un certain nombre de pays, dont le Canada. En outre, le Fonds des Nations Unies pour la Namibie subventionne la formation des réfugiés et fournit une aide financière aux Namubiens victimes de la persécution ou de l'oppression.

La tutelle sud-africaine

L'Afrique du Sud supervise l'administration de la Namibie depuis 1916. Elle n'accorde toutefois pas au Sud-Ouest africain le même statut ni le même traitement qu'aux provinces de l'Afrique du Sud proprement dites. C'est ainsi que certains de ses gestes laissent supposer qu'elle reconnaît implicitement au Sud-Ouest africain un certain statut international. De 1951 à 1953, par exemple, lors des séances d'un comité *ad hoc* de l'Assemblée, l'Afrique du Sud a proposé de négocier avec les trois puissances alliées et associées de la Première Guerre mondiale, toujours présentes, soit la Grande-Bretagne, la France et les États-Unis, un accord en vue d'arrêter un certain mode de continuation du mandat. Cette proposition fut cependant rejetée par l'Assemblée générale. En 1958, l'Assemblée a établi un Comité permanent de bons offices; après avoir rencontré les représentants sud-africains, le Comité a fait savoir, dans son rapport, que l'Afrique du Sud était disposée à étudier un plan de partage du territoire. L'Assemblée a

L'Afrique du Sud profite du désaccord au sein du Conseil de sécurité

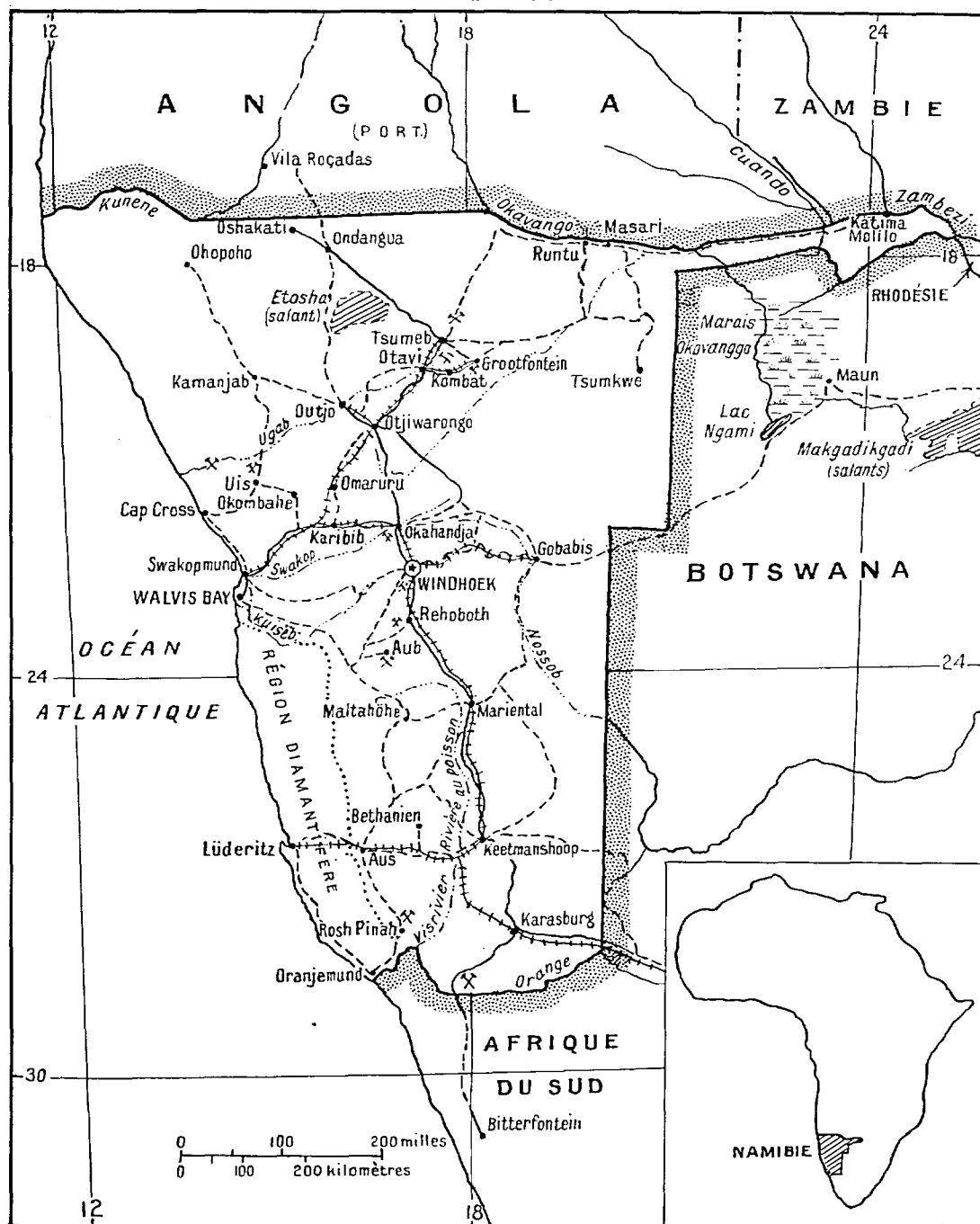
rejeté cette proposition. En janvier 1971, alors que la Cour internationale de Justice s'apprêtait à rendre son avis consultatif sur la Namibie, la République sud-africaine a offert d'organiser, sous la surveillance de la Cour internationale de Justice, un plébiscite parmi la population du Territoire touchant son avenir. Le moment choisi pour présenter cette proposition ainsi que les conditions dont elle était assortie ont amené la Cour à refuser de l'étudier, et l'Afrique du Sud l'a subséquemment retirée.

Le présent programme sud-africain de mise en valeur de la Namibie s'inspire du rapport présenté par la Commission Odendaal en 1963. Le rapport recommandait que les 567,000 habitants du terri-

toire prévus pour 1966 soient répartis, sous le régime de la ségrégation, en 11 régions ethniques distinctes. Ces régions varieraient en superficie pour accommoder dans un cas les 270,000 Ovambos et dans l'autre les 10,000 Kooekvelders. Sous ce régime, l'administration du territoire demeurerait dans son ensemble étroitement rattachée à celle de la République.

En 1966, la Namibie comptait environ 96,000 Blancs dont 70 pour cent d'Afrikaners, 20 pour cent d'Allemands et 10 pour cent d'anglophones. Si le projet de division en régions ethniques était mis en œuvre, les Blancs continueraient de contrôler les principaux centres d'activité économique et de jouir d'un niveau de vie sensiblement plus élevé que les autres

NAMIBIE



habitants du pays, tout comme, dans une moindre mesure, les «Basters» noirs du Rehoboth.

La Namibie compte surtout, pour l'entrée des devises, sur ses mines de diamant et de métaux de base; de nombreux habitants, toutefois, tirent encore leur subsistance du secteur agricole. Un certain nombre de sociétés multinationales exploitent sérieusement les mines de Namibie, y compris, entre autres, *Falconbridge* et *Rio Tinto*. Quant à savoir à quel point cette mise en valeur des richesses minières s'effectue dans le meilleur intérêt des Namibiens, voilà ce que se disputent chaudement l'Afrique du Sud et les contestataires de son administration. Il est indéniable, toutefois, que l'industrie extractive fournirait à la Namibie affranchie de l'Afrique du Sud la base d'une économie autonome viable.

L'ONU peut-elle quelque chose?

Le problème de la Namibie constitue un défi pour les Nations Unies; il lui fournit aussi l'occasion de faire ses preuves. Une solution heureuse démontrerait que la diplomatie multilatérale, sous son égide, est capable d'importantes réalisations. Après avoir longtemps proclamé sa juridiction sur ce territoire et avoir entendu la Cour internationale de Justice soutenir cette revendication, la majorité des membres de l'Assemblée s'inquiètent, avec raison, de ce que l'Afrique du Sud puisse passer outre impunément à ses résolutions adoptées à la quasi-unanimité. Le Conseil de sécurité s'est engagé à modifier le *statu quo* en Namibie, et nombreux seront ceux qui jugeront de l'engagement des membres permanents envers l'organisation mondiale d'après la détermination que ces derniers mettront à donner suite aux résolutions pertinentes de l'Assemblée générale et du Conseil de sécurité.

Bien que les Nations Unies souhaitent de tout cœur l'accession prochaine de la Namibie à l'indépendance à titre d'entité autonome et intégrée, il n'est pas du tout certain que tous soient d'accord sur la nature de l'entité à créer ni sur le processus à suivre pour y arriver. L'expérience de la décolonisation a démontré que l'administration d'un territoire dans les années qui précèdent immédiatement son accession à l'indépendance joue un rôle déterminant dans son orientation ultérieure. Si jamais les Nations Unies parviennent à s'arroger le contrôle direct sur la Namibie, le type de régime intérimaire qui y sera instauré, en attendant que le pays accède à l'indépendance, se reflétera indiscutablement sur son avenir. L'organisme des Nations Unies chargé d'administrer la Nami-

bie devra prendre des décisions politiques très délicates et sujettes à controverse comme, par exemple, sur la langue (afrikaan, allemand, anglais ou ovambo?), la représentation politique, la répartition des terres, le régime des eaux et la politique économique. La structure administrative onusienne devrait alors s'efforcer de résoudre ces problèmes malgré les pressions fortement divergentes des parties intéressées tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de la Namibie.

Le vent tourne

Les récents événements qui ont secoué la Namibie indiquent que la mainmise de l'Afrique du Sud sur ce pays n'est peut-être pas aussi forte que les dirigeants sud-africains le croyaient. La grève qu'ont déclarée, en janvier, 13,000 mineurs ovambos a sérieusement ébranlé l'administration et a donné lieu à d'importantes concessions de la part du gouvernement en matière de conditions de travail dans les mines de diamant et dans d'autres secteurs de l'économie, même si ces concessions ne modifient pas en profondeur le fondement de ce dur système. Au pays ovambo, la grève a presque dégénéré en insurrection et a entraîné l'expulsion de l'évêque anglican Colin Winters pour son franc-parler et celle de trois de ses collègues. L'Ovamboland avait pourtant été la première «région» ethnique officiellement créée en Namibie, et Prétoria estimait que les Ovambos étaient favorables à l'Afrique du Sud. Les observateurs sud-africains ont apparemment sous-estimé la prise de conscience collective de la population et le symbole qu'est pour eux l'avis consultatif de la Cour internationale de Justice.

Au mois de mars de cette année, le secrétaire général des Nations Unies, M. Waldheim, s'est rendu en Afrique du Sud et en Namibie à l'invitation de la République sud-africaine, conformément aux dispositions de la résolution 309 du Conseil de sécurité en date du 4 février 1972. Cette résolution l'autorisait à établir, en consultation avec un comité composé des représentants de l'Argentine, de la Somalie et de la Yougoslavie, des contacts avec toutes les parties intéressées afin de favoriser l'apparition des conditions permettant à la population de la Namibie d'exercer son droit à l'autodétermination et à l'indépendance.

Cet effort de diplomatie multilatérale était extrêmement difficile, non seulement à cause de l'écart considérable qui sépare la position de l'Afrique du Sud de celle adoptée majoritairement aux Nations Unies, mais également en raison des vues

L'emprise sud-africaine en Namibie semble se relâcher

fort divergentes des membres des Nations Unies eux-mêmes. La mission de M. Waldheim s'est néanmoins révélée prometteuse au départ; accompagné de cinq conseillers du Secrétariat, il a pu parcourir la Namibie et y rencontrer les représentants et les leaders de tous les groupes pour ensuite avoir des entretiens importants et confidentiels avec les dirigeants du gouvernement sud-africain à Prétoria.

Il y a encore tout lieu d'espérer que les dirigeants de l'Afrique du Sud comprendront qu'il est dans leur intérêt d'éviter un affrontement avec les Nations Unies, ce qui ne manquerait pas d'entraîner des conséquences graves pour tous les intéressés, tant sur le plan national qu'in-

ternational. Quant aux autres membres des Nations Unies, ils se doivent de réfléchir sérieusement aux mesures concrètes qu'on pourrait prendre afin d'assumer les responsabilités internationales qui incombent à tous les pays à l'endroit de la population de ce territoire. Pour chacun, l'objectif premier demeure certes celui énoncé à l'article 2 de l'accord de tutelle du 17 décembre 1970, à savoir: «... le bien-être moral et matériel ainsi que le progrès social des habitants du territoire...».

Le présent article a été rédigé par le Bureau des Affaires d'Afrique et du Moyen-Orient du ministère des Affaires extérieures.

Après vingt ans d'hostilités, la Chine mise sur les USA

par Roger Dial

Parmi les événements qui ont marqué l'histoire de l'humanité, on semble considérer la promenade de Richard Nixon sur la Grande Muraille de Chine comme le pendant des exploits de John Glenn et de Moïse. Ceci dit, il demeure assez difficile d'évaluer les répercussions de cette visite ou d'expliquer ce qui amena les deux pays à réaliser ce rapprochement; une multitude de facteurs sont sans doute à l'origine de ce dégel pour le moins inattendu. Le biologiste, avec sa compréhension des origines de la vie, est probablement mieux placé que le spécialiste des relations internationales pour expliquer le jeu à la fois unique et complexe des forces qui ont entraîné ces revirements dans les politiques chinoise et américaine. Il est manifeste que le rapprochement sino-américain, s'il s'agit bien d'un rapprochement, est le fruit de l'initiative du président Nixon. Nous ne nous attacherons toutefois qu'à la position de la Chine: pourquoi après plus de vingt ans d'hostilités, était-elle prête à se rapprocher des Etats-Unis?

Les antécédents d'un dégel

On devrait peut-être souligner au départ que la Chine a songé à plusieurs reprises, depuis la fin des années 40, à reprendre les relations sino-américaines. A l'été de 1955, notamment, elle semblait très conciliante. Il serait peut-être bon de rappeler les faits.

Dans le cadre de leur politique d'endiguement du communisme en Asie, les Etats-Unis venaient de mettre sur pied en septembre 1954 l'Organisation du traité de défense collective pour l'Asie du Sud-Est

M. Dial est assistant-professeur de science politique et membre du Centre d'études de politique étrangère de l'Université Dalhousie. Il a fait publier plusieurs articles sur la politique étrangère chinoise, notamment dans le Dalhousie Review, le Journal of Asian Studies et dans Pacific Affairs. Cet article n'engage que son auteur.

(OTASE). La crise du détroit de Formose, qui dura de septembre 1954 à avril 1955, révéla une impasse sur le plan militaire et servit à poser les jalons de l'accord de défense conclu entre les Etats-Unis et Formose au mois de décembre 1954. A la suite de la guerre de Corée, on remettait beaucoup en question l'aspect militaire de l'Alliance sino-soviétique; de plus, il faut se rappeler que Nikita Khrouchtchev n'accorda à Pékin qu'un appui mitigé lors de la crise de Formose d'octobre 1954.

Les architectes sur l'échiquier

Les Etats non alignés, avec à leur tête les «puissances» du Plan de Colombo, lançaient de leur côté, une offensive diplomatique en réaction contre la bipolarité en général et l'expansion de l'hégémonie américaine en particulier. La Chine n'avait donc d'autre choix que de se joindre aux Etats non alignés. La Conférence de Bandung d'avril 1955 permit à la Chine de se faire des alliés, de s'exprimer dans une arène où l'Union soviétique était absente et de prendre, sur les Etats-Unis, un avantage diplomatique qui compensait l'évidente supériorité de ces derniers sur les plans militaire et stratégique. N'eut été la présence d'un homme d'Etat de la trempe de Chou En-lai, la Chine aurait certes pu perdre cet avantage diplomatique. Chou était toutefois, en 1955, à l'apogée de son pouvoir en Chine et pouvait prendre des décisions de politique étrangère, pour ainsi dire, sur-le-champ.

Une coïncidence favorable de circonstances

A la fin de juillet 1955, l'image que l'on se faisait de Chou et de John Foster Dulles, de par le monde, reflétait bien la position de leur pays respectif: Chou, le partisan sensé et négligé du compromis et de la conciliation face à Dulles, le partisan intransigent de l'endiguement par les armes. Même si ce dernier avait réussi, selon lui, à établir une politique d'endiguement de type européen en Orient, son image était antipathique et c'est ce qui faisait la force des Etats non alignés et de la Chine. Rappelons que Dulles avait refusé de serrer la main de Chou En-lai à Genève, l'année précédente.

Les Etats-Unis acceptèrent donc d'entrer en pourparlers avec la Chine dans le but de redorer quelque peu cette image. Les discussions débutèrent le 1er août à Genève pour se poursuivre par la suite à Varsovie, mais elles étaient vouées à l'échec. La Chine exigeait des Etats-Unis la reconnaissance diplomatique formelle, le retrait des troupes américaines de Taiwan, l'établissement d'échanges commerciaux et culturels et un siège aux Nations Unies. Les demandes américaines se limi-



Grands bonds en avant

taient pratiquement à la libération d'une quarantaine d'Américains détenus en Chine. Une des parties n'était pas satisfaite du *statu quo* et devait accepter de faire des compromis pour le changer. L'autre partie était satisfaite du *statu quo* dont elle avait été l'architecte. La position de la Chine n'était pas immuable non plus que l'ascendant de Chou en Chine. On venait de rater l'occasion de réorienter les relations sino-américaines.

Chou et Kissinger

Deux éléments généraux de la situation actuelle sont de meilleur augure qu'ils ne l'étaient en 1955. Chou En-lai est une fois de plus à la tête du pouvoir politique en Chine et il détient des pouvoirs discrétionnaires considérables. D'autre part, les Etats-Unis pourraient difficilement être moins satisfaits de leur position internationale.

La question du leadership semble d'une importance capitale. Plus que tout autre président américain, Richard Nixon a réorganisé avec l'aide de son ingénieur conseiller, Henry Kissinger, la politique étrangère des Etats-Unis de façon qu'elle joue en sa faveur. Pendant combien de temps pourra-t-il manipuler ainsi la bureaucratie et conserver une initiative personnelle dans le domaine de la politique étrangère? On peut se le demander.

L'influence comparable de Chou En-lai en Chine est évidemment la résultante d'un processus différent. En un sens, la Chine était divisée politiquement bien avant la révolution culturelle. Cette division apparaissait nettement dans la contradiction qui existait entre l'esprit révolutionnaire national et le comportement pragmatique d'une bureaucratie bien en

place. Seules une introspection intense et des attaques calculées ont pu transformer cette division en parties adverses. Après tout, une révolution doit mettre aux prises deux adversaires et comporter un ennemi qu'il faut conquérir. La Chine n'est toutefois plus divisée politiquement, sauf peut-être au niveau régional. La bureaucratie et l'expérience furent les seuls survivants, sinon les vainqueurs bruyants de ce drame épique que fut la «révolution culturelle».

Chou En-lai, qui est l'architecte, le protecteur et le maître incontesté de la bureaucratie de l'Etat, entretient des liens particulièrement étroits avec les organisations de relations étrangères. Son autorité est sans doute plus stable et plus durable (âge mis à part) que celle de Nixon ou de Brejnev. Le leader soviétique pourrait bien revivre l'expérience de Khrouchtchev, jardin et mémoires illicites compris, s'il lui arrivait d'adopter, dans le domaine des affaires étrangères, une ligne de conduite qui déplaît à ses collègues du

parti. De même, la liberté de mouvement peu commune dont jouit M. Nixon en politique étrangère pourrait fort bien disparaître rapidement si les potentats traditionnels de la politique étrangère américaine (Département d'Etat, Pentagone et CIA) en venaient à circonvier le groupe de travail Kissinger.

Bien qu'une configuration favorable des dirigeants ait constitué un élément important et peut-être nécessaire, elle ne peut expliquer à elle seule la cordialité qui a présidé aux échanges entre Nixon et Chou En-lai. Il faut prendre d'autres facteurs en considération. Il y a d'abord lieu de s'interroger sur les raisons de l'empressement de la Chine à «dérouler le tapis rouge» pour MM. Kissinger et Nixon. Taiwan aurait-elle servi d'appât?

Taiwan paiera-t-elle la note

La Chine s'est montrée très pragmatique vis-à-vis Taiwan depuis l'établis-



Photo: Wide World

Le président Nixon aide le premier ministre de la Chine M. Chou En-lai avant le début des rencontres qu'ils ont eues à Pékin en février. A son retour à Washington, le président a indiqué que cette visite constituait le coup d'envoi des nouvelles relations entre son pays et

la République populaire de Chine. Dans l'article ci-contre, Roger Dial conclut que les entretiens entre les deux hommes marquent une étape de la politique internationale, mais non son étape ultime.

ment du régime en 1949. La seule position qu'elle n'ait pas prise depuis fut de considérer l'île et ses satellites comme perdus. La Chine prépara d'abord soigneusement une attaque amphibie; malheureusement, les longs préparatifs avortèrent avec le début de la guerre de Corée et l'intervention de la marine américaine dans le détroit de Formose. Dès 1953, il n'y avait plus guère d'espoir d'arriver à une solution militaire; les ressources militaires avaient été épuisées par la campagne coréenne et les Etats-Unis avaient conclu avec Tai-peï une sorte d'alliance, qui était imprécise et ambiguë aux yeux de la Chine continentale.

La Chine rechercha donc une solution diplomatique multilatérale en tentant de faire porter les pourparlers de paix en Corée sur d'autres questions concernant l'Extrême-Orient et plus particulièrement sur Taiwan.

Cette tentative ayant échoué, la Chine montra les dents à nouveau au cours de l'automne de 1954 et du printemps de 1955. Elle connut un succès relatif dans le cas de certaines îles, mais cette campagne entraîna également la conclusion d'un véritable pacte de sécurité entre Washington et Tai-peï. En 1955, Chou annonça que la République populaire de Chine était prête à aborder la question de Taiwan avec les Etats-Unis. Des entretiens eurent lieu, mais Taiwan ne fut pas retournée à la Chine continentale; les propositions de statut autonome pour l'île et d'une position honorable pour Chiang n'eurent pas plus de succès. En 1958, la Chine reprit l'offensive militaire dans le but, plus limité cette fois, de prendre Quemoy. A la demande de la Chine, les pourparlers de Varsovie reprurent en septembre 1958; aucune concession ne fut faite de part et d'autre quant au sort de Taiwan, le principal objectif des entretiens étant de désamorcer le problème de Quemoy.

Nous ne connaissons évidemment pas de façon exacte le rôle qu'à joué Taiwan dans le «dégel» sino-américain. Les Etats-Unis ne peuvent pas plus faire cadeau de Taiwan à la Chine que la Chine ne peut leur faire cadeau du Vietnam du Sud. Un accord de désengagement réciproque semblerait le compromis le plus vraisemblable. Ni Hanoi ni Tai-peï ne pourraient maintenir leur position très longtemps sans l'aide de leurs alliés actuels. Les dirigeants de la Chine sont sans doute prêts à faire preuve de patience si le résultat final est assuré. Pour ce qui est de leur «lien indéfectible» avec Hanoi . . . il suffit de rappeler le «compromis» du mois de juin 1954; j'estime pour ma part que cette

double trahison causerait une plus grande surprise à Tai-peï qu'à Hanoi.

A l'Est on se réoriente

De façon plus générale, soulignons que la constellation chinoise était orientée sur l'orbite de M. Nixon dès le début des années 70. Depuis 1949, il n'y a probablement eu que deux grandes formulations ou phases complexes de politique étrangère chinoise, toutes deux axées sur la défense nationale. Il y eut d'abord l'alliance avec l'Union soviétique et la solidarité du bloc communiste. Dès le début, les intérêts traditionnels et la géopolitique de la Chine militèrent contre la formation d'une union parfaite ou d'une alliance vraiment efficace. Bien avant que ce réseau de relations internationales ne se désagrège complètement, la Chine avait commencé à se tailler une place dans le monde afro-asiatique. Pour ce faire, elle n'a pas eu à inventer le non-alignement, l'anticolonialisme ou les mouvements révolutionnaires; ces éléments florissaient déjà partout entre 1955 et 1965. Elle n'avait qu'à faciliter l'unification de ces forces et à les façonner en une alliance ou un bloc qui ferait d'un monde bipolaire un monde tripolaire . . . redonnant ainsi à la Chine la sécurité qu'elle avait perdue plus d'un siècle plus tôt. Malheureusement, les argiles du non-alignement, de l'anticolonialisme ou de la révolution n'étaient pas de même composition et se montraient difficiles à façonner. Le début d'unification amorcé à Bandung en 1955 se termina dans le morcellement le plus complet à Alger en 1965.

Fin de la bipolarité armée

Cinq ans après l'échec des deux grandes tentatives de la Chine en matière de politique étrangère, elle n'avait pas encore cherché d'autres voies. Ces années ont été surtout consacrées à l'introspection. Là-dessus, il est ironique de constater qu'au même moment où la Chine était aux prises avec des luttes internes, la politique américaine d'endiguement et d'anticommunisme d'après-guerre connut une fin dramatique en Asie du Sud-Est. Tout comme Chou En-lai et Chen-Yi avaient fait des efforts désespérés pour préserver l'unité afro-asiatique, MM. Johnson et Nixon prenaient, en vain, tous les moyens pour faire triompher une politique désuète en Indochine. Les Etats-Unis se retrouvèrent ainsi sans politique étrangère globale pour la présente décennie. La réponse de M. Nixon est tirée presque textuellement d'un des livres de

*L'échec de la
politique étrangère
chinoise*

Henry Kissinger: les grandes et les moyennes puissances se concertent pour remplacer l'ère de la bipolarité armée.

Reste à voir jusqu'à quel point le nouvel ordre proposé par M. Kissinger servira les intérêts nationaux de la Chine. Il est encore trop tôt pour dire jusqu'à quel point l'effet des rencontres au sommet de M. Nixon s'estompera avec le temps, sans mentionner les prochaines élections aux Etats-Unis. Toutefois, si l'on accepte pour le moment que l'entente est authentique et que les dirigeants de l'Union soviétique, des Etats-Unis et de la Chine ont vraiment convenu de diminuer la tension et de résoudre les problèmes d'un commun accord et dans un climat de paix, nous pouvons à juste titre nous demander ce qu'en retirera la Chine. On pense immédiatement à Taiwan. On peut également prévoir une détente à la frontière sino-soviétique. Ses échanges commerciaux s'en trouveraient sans doute élargis de façon à favoriser l'expansion économique à laquelle les Chinois ne manqueront pas d'accorder la priorité au cours de cette décennie. Ils ont déjà obtenu un siège aux Nations Unies. Mais cette entente signifie, d'abord et avant tout, que la Chine ne serait plus ni encerclée ni harcelée par l'Union soviétique et les Etats-Unis. Or il arrive que cet objectif a constitué la plus grande préoccupation de la politique étrangère chinoise au cours des deux dernières décennies... serait-il possible que la Chine rejette cette perspective maintenant?

Une solution de «grands»

Toutefois, ce grand projet de paix à la Metternich n'est peut-être pas la panacée qu'il semble être à première vue. C'est une solution de «grands» à un problème de «grands». Il est sans doute réconfortant de penser à un monde sans guerres froides sino-soviétique, sino-américaine ou américano-soviétique, mais les «grands» ne peuvent sans doute pas résoudre les problèmes des «petits». Ils pourraient fort bien négliger les intérêts des petits Etats et, pis encore, ne pas s'entendre sur ce qui leur serait bénéfique. En d'autres termes, ce concert des superpuissances n'éliminera qu'une source limitée et rare de dysfonction du système international, c'est-à-dire la peur, la méfiance et l'antagonisme idéologique. La princi-

pale source de dysfonction, que sont les âpres conflits d'intérêts nationaux, nécessite une thérapeutique différente. L'Organisation des Nations Unies pourrait peut-être prodiguer cette thérapeutique si elle se dissociait du Conseil de sécurité mais cela reste à voir.

Faire la mauvaise tête

Dans le cas de la Chine, le problème est particulièrement pertinent pour plusieurs raisons. Les Chinois parlent souvent des «problèmes hérités du passé», faisant allusion aux engagements contractés par les anciennes puissances impérialistes. Contrairement à ce qui s'est passé pour bon nombre d'Etats et de cultures qui ont subi l'assaut du colonialisme, l'invasion de la Chine a été une opération de longue haleine et il s'en est fallu de peu qu'elle ne réussisse. Alors que d'autres Etats ont été engloutis tout entiers pour être ensuite régurgités plus ou moins intacts à la dissolution des empires, on a morcelé la Chine sur les plans territorial, physique et psychoculturel. Même sans ce climat de guerre froide, la solution de ces problèmes sera très complexe et très délicate.

La Chine forme, de plus, un vaste Etat dont les intérêts internationaux comportent plusieurs dimensions. Elle joue le rôle de nouvelle venue sur plusieurs plans comme, par exemple, celui du contrôle des armements. Dans les ententes actuelles, on n'a ni fait valoir ni même pris en considération ses intérêts. Il faut donc s'attendre à ce qu'elle fasse la mauvaise tête et «cherche à défaire ce qui a déjà été fait». En outre, étant donné la superficie de la Chine, elle prendra certes une part importante aux débats de l'avenir sur les questions telles que l'environnement, les fonds marins et la pêche.

Les conflits d'intérêts sont inévitables, mais à quel moment les petits conflits d'intérêts dégénèrent-ils en conflits graves? De toute évidence, la fin de la guerre froide, si tel est bien l'objectif de MM. Nixon, Chou et Brejnev, ne signifie aucunement un retour à la paix. L'état de conflit demeurera et tout semble indiquer que la Chine se trouvera au centre de ce conflit. Les entretiens entre MM. Nixon et Chou En-lai marquent une étape de la politique internationale, mais non son étape ultime.

*La Chine négocie
la fin de son
encercllement*

Outils de référence

I. LIVRES

Balawyder, Aloysius, *Canadian-Soviet relations between the world wars*. Toronto, University of Toronto Press, 1972. ix, 246 p. bibliographie.

Ball, M. Margaret, *The «open» Commonwealth*. Durham, N.S., Duke University Press, 1971. No 39 de la série publiée par le Centre d'études sur le Commonwealth de l'Université Duke. xiv, 286 p. bibliographie.

Chevrier, Jean, *Politique d'une grande puissance*. Montréal, Le Cercle du Livre de France, 1971. 174 p.

Congrès international de l'Université Laval sur l'Amérique latine, *L'avenir d'un continent; où va l'Amérique latine?* Québec, 1970 (i.e. 1971) 549 p.

Le Conseil canadien pour la coopération internationale, *Politique étrangère au service des Canadiens — commentaires du secteur privé*. Montréal, 1971. 57 p. (miméo).

Fry, Michael G., *Illusions of security; North Atlantic diplomacy*. Toronto, University of Toronto Press, 1972. xii, 221 p. bibliographie.

Officer, Lawrence H. and Smith, Lawrence B., *Canadian economic problems and policies*. Toronto, McGraw-Hill, 1970. x, 358 p.

Page, Stephen, *The USSR and Arabia; the development of Soviet policies and attitudes towards the countries of the Arabian peninsula, 1955-1970*. Londres, Le Centre de recherches sur l'Asie centrale en collaboration avec l'Institut canadien d'affaires internationales, 1971. 152 p. bibliographie.

Pelletier, Irénée, *La politique canadienne d'aide au développement*. Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1971. 128 p. bibliographie.

Thordarson, Bruce, *Trudeau and foreign policy; a study in decision-making*. Toronto, Oxford University Press, 1972. viii, 231 p. bibliographie.

Trudeau, Pierre-Elliott, *Conversation with Canadians*. Toronto, University of Toronto Press, 1972. vi, 124 p.

II. ARTICLES

Anton, Frank. «Canada's geography and economic links with America govern her future role in the Commonwealth». Dans *Commonwealth* 16:31-34, avril 1972.

Le Canada et l'Afrique. Dans *Afrique 71/72* pp. 6-16 (*Jeune Afrique*: numéro spécial annuel).

Clarkson, Stephen. «Lament for a non-subject: reflections on teaching Canadian-American relations». Dans *International Journal* 27:265-275 printemps 1972.

Dickey, John Sloan. «The relationship in rhetoric and reality: Merchant-Heeney revisited» dans *International Journal* 27:172-184 printemps 1972.

Dinwoodie, D. H. «The politics of international pollution control: the Trail smelter case» dans *International Journal* 27:219-235 printemps 1972.

Fell, John. «Trading with Asia: Casting the net wider» dans *Far Eastern economic review* 74:35-36, 18 décembre 1971.

Heeney, Arnold D. P. «Independence and partnership: the search for principles» dans *International Journal* 27:159-171, printemps 1972.

Helliwell, John F., Stewart, Ian A., Gorbet, Fred W., Maxwell, Tom. «Equations across the border: RDX2 meets MPS» dans *International Journal* 27:236-249, printemps 1972.

Ma, Nancy. «Canada's aid programme: welcome change in emphasis» dans *Far Eastern economic review* 74:37-38, 18 décembre 1971.

Miles, Edward J. «Canadian studies in the United States: challenge and frustration» dans *International Journal* 27:250-264, printemps 1972.

Nossal, Frederick. «Political outlook: Increasing links with Asia» dans *Far Eastern economic review* 7:28-30, 18 décembre 1971.

Reuber, Grant L. «What's new about recent United States foreign economic policy?» dans *International Journal* 27:287-305 printemps 1972.

Swanson, Roger F. «The United States Canadiana constellation, I: Washington, D.C.» dans *International Journal* 27:185-218 printemps 1972.

Trudeau, Pierre-E. «Canada and the Pacific» dans *Far Eastern economic review* 74:27, 18 décembre 1971.

Wiseman, Henry. «Peacekeeping: début or dénouement?» dans *Behind the headlines* 31, nos 1-2 février 1972, 15 p.

Wonnacott, Paul. «United States' investment in the Canadian economy» dans *International Journal* 27:276-286 printemps 1972.

DOCUMENTS

GOUVERNEMENTAUX

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

Accord Canada-Israël concernant l'assurance des investissements à l'étranger, le 1er mai 1972.

Adhésion du Canada à la Banque inter-américaine de développement, le 3 mai 1972.

Le Canada ratifie le Traité relatif au contrôle des armes au fond des mers, 19 mai 1972.

Création d'un Bureau consulaire canadien à Stuttgart, le 18 mai 1972.

Accord Canada-Saint-Vincent concernant l'assurance-investissements, 19 mai 1972.

Messages de félicitations à l'occasion de la ratification par la République fédérale d'Allemagne des Traités avec l'Union soviétique et la Pologne, le 20 mai 1972.

Prorogation du bail des Etats-Unis à Goose Bay, Labrador, le 5 juin 1972.

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

No 72/6 Indépendance et interdépendance: Principaux objectifs de notre politique extérieure. Discours du secrétaire d'Etat aux Affaires extérieures, M. Mitchell Sharp, prononcé devant la Chambre de Commerce de St-Jean, Terre-Neuve, le 25 février 1972.

No 72/7 Les Missions ministérielles, instruments de promotion commerciale. Discours du ministre de l'Industrie et du Commerce, M. Jean-Luc Pepin, prononcé devant le Club canadien de Montréal, le 6 mars 1972.

No 72/8 A la recherche d'une nouvelle stratégie industrielle. Texte d'un discours prononcé par le ministre des Finances, l'honorable John N. Turner, devant les membres du Club canadien de Toronto, le 4 avril 1972.

No 72/9 Le Canada crée de nouveaux liens avec l'Amérique latine.

Texte de la déclaration de M. Paul Martin, chef du gouvernement au Sénat et chef de la délégation canadienne à la réunion annuelle du conseil des gouverneurs de la Banque interaméricaine de développement: Quito (Equateur), le 10 mai 1972.

No 72/10 Caractère unique des relations économiques Canada-Etats-Unis. Allocution prononcée par le secrétaire d'Etat aux Affaires extérieures, M. Mitchell Sharp, devant la Chambre de commerce de la région de Buffalo, à Buffalo, New-York, le 9 mai 1972.

TRAITÉS

BILATÉRAUX

Allemagne

Echange de notes entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement de la République fédérale d'Allemagne modifiant l'accord du 8 juillet 1969 concernant l'utilisation du polygone de recherche Churchill.
Signées à Ottawa le 28 avril 1972.
En vigueur le 28 avril 1972.

Convention sur la sécurité sociale entre le Gouvernement du Canada et la République fédérale d'Allemagne.
Signée à Ottawa le 30 mars 1971.
Instruments de ratification échangés le 30 mars 1972.
En vigueur le 1er mai 1972.

Etats-Unis d'Amérique

Echange de notes entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement des Etats-Unis d'Amérique prolongeant d'un an, à compter du 24 avril 1972, l'Accord signé à Ottawa le 24 avril 1970 concernant des privilèges de pêche réciproques à l'égard de certaines parties de leur littoral respectif.
Signées à Ottawa le 21 avril 1972.
En vigueur le 21 avril 1972.

Hongrie

Accord de commerce entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement de la République populaire de Hongrie.
Signé à Ottawa le 6 octobre 1971.
Instruments de ratification échangés le 29 mai 1972.
En vigueur le 1er mai 1972.

Israël

Echange de notes entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement d'Israël constituant un accord relatif aux investissements canadiens en Israël et aux garanties de ces investissements de la part du Gouvernement canadien par l'intermédiaire de son mandataire, la Société pour l'expansion, des exportations.
Signées à Ottawa le 1er mai 1972.
En vigueur le 21 avril 1972.

Organisation européenne de recherches spatiales (OERS)

Echange de notes entre le Gouvernement du Canada et l'Organisation européenne de recherches spatiales (OERS) concernant la coopération dans le domaine de la technologie spatiale avancée.
Signées à Neuilly-sur-Seine le 18 mai 1972.
En vigueur le 18 mai 1972.

Pays-Bas

Echange de notes entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement du Royaume des Pays-Bas constituant un Accord concernant l'entraînement au Canada d'élèves-pilotes de l'Aviation royale des Pays-Bas.
Signées à Ottawa le 24 mai 1972.
En vigueur provisoirement le 24 mai 1972.

Union des républiques socialistes soviétiques

Protocole visant à étendre de nouveau l'application de certaines dispositions de l'Accord sur le commerce entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement de l'Union des républiques socialistes soviétiques.
Signé à Moscou le 7 avril 1972.
En vigueur provisoirement le 7 avril 1972.

MULTILATÉRAUX

Accord portant création de la Banque interaméricaine de développement.
Fait à Washington le 8 avril 1959.
Signé par le Canada le 3 mai 1972.
L'instrument de ratification du Canada a été déposé le 3 mai 1972.
En vigueur pour le Canada le 3 mai 1972.

Modification de l'Annexe de la Convention visant à faciliter le trafic maritime international, 1965.
Fait à Washington le 28 avril 1971.
L'instrument d'acceptation du Canada a été déposé le 9 mai 1972.

Traité interdisant de placer des armes nucléaires et d'autres armes de destruction massive sur le fond des mers et des océans ainsi que dans leur sous-sol.
Fait à Londres, Moscou et Washington le 11 février 1971.
L'instrument de ratification du Canada a été déposé à Londres, Moscou et Washington le 17 mai, 1972.
En vigueur pour le Canada le 18 mai 1972.

K1A 0S7

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

If undelivered,
return cover with contents to:
DSS Printing operations
Ottawa, K1A 0S7, Canada

septembre/octobre 1972

Perspectives internationales

Publication du ministère des Affaires extérieures



Affaires extérieures
Canada

External Affairs
Canada

La portée de Stockholm

Bilan provisoire de
l'Ostpolitik de Bonn

Reprise de la CNUCED

Calendrier de la réforme en Rhodésie

Vers un droit universel de l'environnement

par Geoffrey F. Bruce et Norman Riddell

A l'automne de 1968, l'Assemblée générale des Nations Unies décidait de tenir en Suède en 1972 une conférence mondiale sur l'environnement. Bien que certains pays aient établi des programmes et adopté des règlements visant à protéger la population et l'environnement d'une pollution excessive et d'une exploitation non planifiée des ressources naturelles, bien peu d'entre eux reconnaissaient que les effets cumulatifs de la pollution et l'utilisation désordonnée des ressources terrestres menaçaient sérieusement la salubrité de notre environnement. Étaient traités de prophètes de malheur les quelques hommes et femmes avisés — on pense immédiatement à Rachel Carson — qui ont vainement tenté de nous prévenir des risques que présentaient l'utilisation non contrôlée des produits chimiques, le déversement irréflecti des déchets industriels et urbains dans l'atmosphère, les rivières, les lacs et les océans, et l'exploitation déraisonnable des ressources renouvelables et non renouvelables. Somme toute, cette préoccupation pour l'environnement, si généralisée en 1972, n'était presque pas reconnue et ne constituait certes pas une force politique en 1968.

En 1968, la Suède demanda l'appui du Canada et des autres pays qui reconnaissaient et soulignaient les atteintes dangereuses à l'environnement mondial et proposa avec succès aux Nations Unies et à tous ses Etats membres d'agir rapidement avant qu'il ne soit trop tard.

Un peu plus de trois ans après, la communauté internationale se réunissait à Stockholm et donnait comme thème à la Conférence: «Une seule terre».

Monsieur Bruce est le chef de la Direction des relations scientifiques et des problèmes environnementaux du ministère des Affaires extérieures, et monsieur Riddell est membre de cette même direction. Monsieur Bruce était secrétaire général de la délégation canadienne dont monsieur Riddell faisait partie.

Comme on l'a souligné dans un numéro précédent de *Perspectives internationales*, la préparation de cette Conférence constitua une énorme tâche. Le secrétaire général de la Conférence, M. Maurice Strong, a été secondé par un petit secrétaire. Se basant sur les travaux d'un Comité préparatoire composé de représentants de 27 pays, dont le Canada, il dut étudier des milliers de pages de documentation concernant les domaines scientifique, technique, économique, social, juridique et historique avant de rédiger le rapport final de 700 pages comportant plus de 200 recommandations ainsi que les documents à l'appui que les gouvernements devaient examiner lors de la Conférence. Ce travail comportait une évaluation de l'état actuel de l'environnement, l'identification des dangers qui se posent et l'établissement de mesures qui permettraient de gérer les ressources mondiales et de réduire le taux de pollution à un niveau qui soit compatible avec un environnement sain et avec la nécessité de progrès économiques sans cesse croissants tant dans les pays industrialisés que dans les pays en voie de développement.

Une seule terre

Les résultats de la Conférence sont maintenant connus et nous pouvons dire, suivant l'expression même de M. Strong, qu'à titre de «première étape de cette nouvelle aventure pour redonner espoir dans l'avenir de l'humanité», cette Conférence a eu un succès remarquable. En acceptant la Déclaration sur l'environnement et les 109 recommandations promulguant une action sur le plan international, les représentants de 113 pays ont reconnu qu'il n'y a qu'une seule terre, qu'elle est menacée et qu'elle doit être protégée. Bien qu'aucune des décisions rendues à Stockholm ne soit obligatoire, les gouvernements représentés se sont engagés sur les plans moral et politique à leur donner suite chez eux et à collaborer avec d'autres gouvernements et les organisations afin de mettre sur pied une «observation de la terre» qui surveillerait

constamment l'état de l'environnement, et à établir une organisation et un Fonds pour l'environnement qui coordonneraient les programmes et l'activité des Nations Unies et de ses membres dans le domaine de l'environnement.

Même si bon nombre de pays ont accompli de grandes réalisations dans ce do-

La délégation du Canada à la Conférence de Stockholm comprenait plusieurs porte-parole du gouvernement fédéral et des gouvernements provinciaux ainsi que des représentants d'organisations non gouvernementales. M. Jack Davis, ministre de l'Environnement au Canada dirigeait la délégation, qui comprenait en outre:

Le sénateur Alan Macnaughton, vice-président de la délégation; M. Victor Goldbloom, ministre d'Etat à l'Environnement (Québec); M. William Yurko, ministre de l'Environnement (Alberta); M. Eymard Corbin, secrétaire parlementaire du ministre de l'Environnement; M. Paul Tremblay, sous-secrétaire d'Etat associé aux Affaires extérieures; M. Glen Bagnell, ministre des Mines (Nouvelle-Ecosse); M. Neil Byers, ministre de l'Environnement (Saskatchewan); M. G. W. N. Cockburn, ministre des Pêches et de l'Environnement (Nouveau-Brunswick); M. William C. Doody, ministre des Mines, de l'Agriculture et des Ressources (Terre-Neuve); et M. R. F. Shaw, sous-ministre de l'Environnement.

Le secrétaire général de la délégation était M. Geoffrey Bruce, chef de la Direction des relations scientifiques et des problèmes environnementaux du ministère des Affaires extérieures. Les conseillers de la délégation comprenaient des représentants des gouvernements fédéral et provinciaux et de cinq organisations non gouvernementales. Ce sont MM. Everett Biggs, sous-ministre de l'Environnement (Ontario); W. W. Mair, du Manitoba; Arthur J. Hiscock de l'Ile-du-Prince-Edouard; James MacDonald, du Congrès du Travail du Canada; George Manuel, de la Fraternité des Indiens du Canada; David McCreery, de la Conférence nationale de la jeunesse; Mlle C. N. Norminton, de la Fédération canadienne de l'agriculture; M. V. C. Raudsepp, de la Colombie-Britannique et M. Louis Renzoni de l'Association minière du Canada.

maine et même s'il reste beaucoup à faire, la Conférence des Nations Unies sur l'environnement a constitué une étape indispensable vers la reconnaissance de l'interdépendance marquée des éléments constitutifs de la vie sur la terre. Elle aura en outre servi de base pour l'établissement d'une nouvelle législation internationale dans le domaine de l'environnement. Cette Conférence sera probablement considérée, à juste titre, comme l'une des conférences les plus importantes de l'histoire des Nations Unies.

Qui était à Stockholm? Comment en est-on parvenu à d'aussi importantes conclusions au terme d'une conférence qui dura à peine deux semaines? S'y trouvaient les représentants de 113 gouvernements et d'organisations nationales et internationales intéressées à l'environnement, à la science, aux causes humanitaires, à la main-d'œuvre commerciale et industrielle, à l'éducation, aux populations autochtones, à l'agriculture, aux pêches et forêts, à la religion et à bien d'autres secteurs. L'Union soviétique et plusieurs pays du bloc socialiste ont refusé d'y assister parce que la République démocratique allemande n'avait pas été invitée. Ces gouvernements auront toutefois à l'automne l'occasion de participer, s'ils le désirent, au programme de travail établi lors de la Conférence lorsque l'Assemblée générale, les institutions spécialisées des Nations Unies et plusieurs autres organisations gouvernementales et non gouvernementales étudieront les décisions prises au cours de la Conférence.

Thèmes généraux

Il est difficile, sinon impossible, de définir avec exactitude le mot «environnement» et les gouvernements n'ont heureusement pas essayé d'en arriver à une telle définition. Les thèmes généraux des travaux de la Conférence donnent un aperçu des éléments que recouvre le terme; on a abordé chacun d'eux séparément tout en tenant compte du fait qu'ils sont assez interdépendants:

- Aménagement et gestion des centres de peuplement humain en vue d'assurer la qualité de l'environnement;
- aspects environnementaux de la gestion des ressources naturelles;
- détermination des polluants à l'échelle internationale et lutte contre ces polluants (par ex.: décharge des produits chimiques dans l'atmosphère, les rivières et les océans);
- aspects éducatifs, sociaux et culturels des problèmes de l'environnement et la question de l'information;
- développement et environnement;

— incidences internationales, sur le plan de l'organisation, des propositions d'action.

La Déclaration sur l'environnement fut considérée comme une dimension à part du programme des travaux de la Conférence.

La Conférence a touché à un grand nombre de sujets; l'un de ceux-ci avait trait aux politiques démographiques. Les délégués ont adopté la recommandation du Secrétariat voulant qu'au cours des préparatifs du Congrès mondial sur la population que tiendront les Nations Unies en 1974, on accorde une attention toute particulière aux problèmes de la population dans la mesure où ils ont des répercussions sur l'environnement. On a en outre approuvé deux nouvelles recommandations: l'une porte sur la diffusion de renseignements sur la planification familiale, et l'autre, sur la recherche dans le secteur de la reproduction du genre humain. On n'a toutefois pas eu le temps d'envisager une politique démographique qui tiendrait compte de la capacité des ressources mondiales et des écosystèmes de subvenir aux besoins de la vie humaine. Cette question constituera probablement l'un des thèmes dominants du Congrès de 1974.

La Conférence de Stockholm a également approuvé la proposition canadienne de tenir sous l'égide des Nations Unies une Conférence-Exposition sur des projets pilotes de peuplement humain. Cette conférence, qui doit se tenir au Canada en 1975, a suscité un intérêt considérable et serait l'occasion de vastes discussions sur les politiques de développement et les problèmes techniques inhérents aux centres de peuplement humain. Les gouvernements provinciaux et le gouvernement fédéral participeront sans doute à la préparation de cette conférence.

La Conférence a également approuvé une recommandation indo-lybienne visant à constituer un fonds international de contributions volontaires afin d'aider les pays en voie de développement à mettre sur pied leurs projets de construction de logements. Le Canada s'est opposé à cette recommandation, car il estimait qu'il existait déjà des fonds et des programmes affectés à de tels projets. Il a par contre annoncé qu'il était prêt à accroître son aide à l'étranger étant donné les problèmes environnementaux et de croissance urbaine auxquels doivent faire face les pays en voie de développement. Cette proposition revêt une importance considérable et reviendra fort probablement sur le tapis lors du Congrès mondial sur la population et de la Conférence sur les centres de peuplement humain.

Pollution marine

On a subdivisé le problème des polluants en deux parties: la pollution marine d'une part, et les autres types de pollution, d'autre part. La Conférence a repris à son compte la recommandation du Canada concernant la pollution marine et le déversement de déchets dans l'océan. Ceci marquait une étape importante dans les efforts canadiens visant à faire reconnaître les droits des États côtiers et à jeter les bases d'un code international du milieu marin qui remplacerait la doctrine de la liberté des mers. Le projet de convention sur le déversement de déchets dans l'océan a été soumis au Comité des Nations Unies sur l'utilisation des fonds marins de même qu'à une autre conférence inter-gouvernementale qui se tiendra à Londres d'ici le mois de novembre 1972. Le Canada révisera sans doute sa position en prévision de ces réunions, de la Conférence de l'Organisation intergouvernementale consultative de la navigation maritime qui aura lieu en 1972, et de la Conférence sur le droit de la mer qui doit s'ouvrir en 1973. Chacune de ces conférences étudiera des aspects de la pollution marine.

Le Canada poursuivra également les efforts qu'il a entrepris en vue de faire accepter les principes relatifs à la gestion des pêcheries qu'il a mis de l'avant à Stockholm, et peut-être profiter de la tenue d'une Conférence sur la gestion des pêcheries organisée par l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture en 1973 ou même des réunions du Comité des fonds marins pour y exposer son point de vue.

La Conférence de Stockholm a également approuvé la proposition du Canada visant à établir un registre international des principaux cours d'eau non pollués. Cette proposition devra toutefois être revue et améliorée. Lors de l'étude d'autres problèmes de pollution, les délégués ont appuyé les propositions originales du Secrétariat et la mise au point d'accords touchant l'évaluation des dangers que peuvent présenter les polluants, la coordination internationale des normes, l'établissement d'un répertoire des produits chimiques que l'on trouve dans l'environnement et des décharges de substances radioactives dans la biosphère, l'échange de données médicales et météorologiques et la définition de mesures élémentaires de protection pour l'homme.

La décision d'établir un réseau de 110 stations pour la surveillance des changements climatiques a constitué une étape importante du programme de surveillance de l'atmosphère terrestre et permettra de déceler les variations climatiques à travers

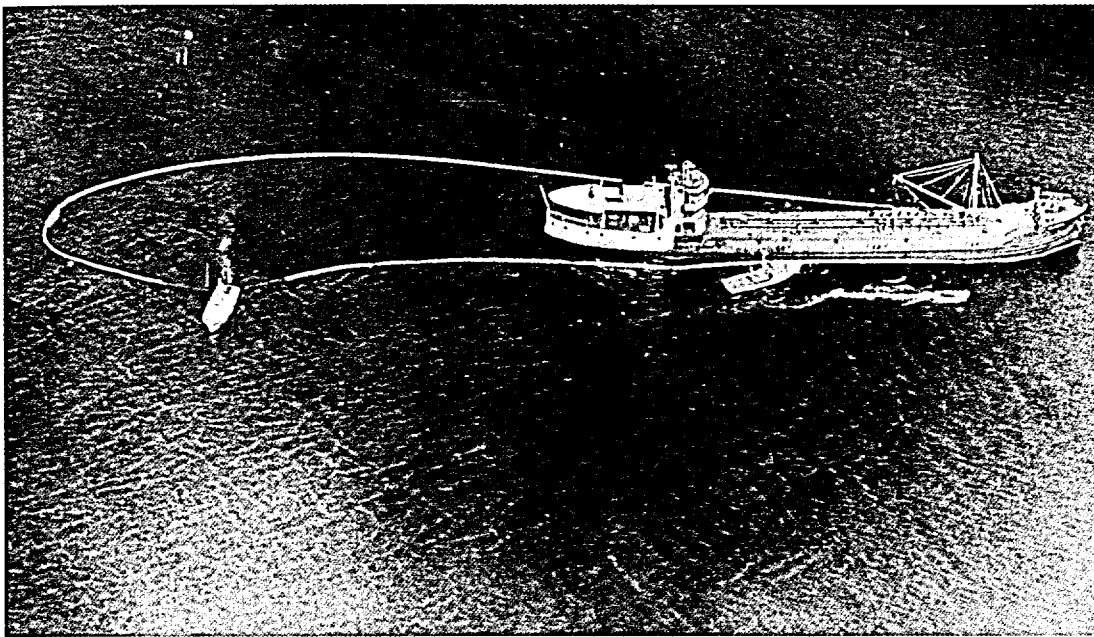


Photo UPI

La Conférence de Stockholm a traité des problèmes croissants de la pollution marine comme ceux que présentent les déversements de pétrole. Cette photo nous montre la mise en place d'une estacade de retenue autour d'un pétrolier

de 240 pieds qui s'est échoué au large de la côte atlantique nord-est des Etats-Unis. Le navire a laissé derrière lui une trainée de mazout d'une longueur de 10 milles à l'entrée du détroit de Long Island.

le monde. Le Canada a déjà mis sur pied trois de ces stations et prévoit en construire sept autres. La question des essais nucléaires et plus particulièrement ceux effectués dans l'atmosphère, a soulevé un intérêt considérable. La Chine a essayé d'étendre la condamnation des essais d'armes nucléaires à d'autres armes de destruction massive et d'obtenir l'interdiction universelle de l'emploi de ces armes. La France a indiqué qu'elle ne serait liée par aucune résolution portant l'interdiction des essais nucléaires. Le Canada, pour sa part, a appuyé une résolution condamnant tous les essais nucléaires.

Dans le domaine de la gestion des ressources, la question la plus suivie a été une proposition américaine visant à établir un moratoire de 10 ans sur la pêche commerciale à la baleine. Le Canada a appuyé cette proposition en expliquant qu'entre deux maux il lui fallait choisir le moindre; il a cependant souligné que la position qu'il adoptait était à l'opposé de la thèse canadienne voulant que toutes les ressources renouvelables servent au bien-être de l'homme suivant le principe du rendement optimum permmissible. La Conférence a également approuvé une proposition touchant la mise sur pied d'une étude internationale sur les ressources énergétiques disponibles, et demandé que l'on fournisse les renseignements nécessaires concernant les effets des projets de développement sur l'environnement. Le Canada a appuyé

cette proposition à titre de pays riche en ressources énergétiques et naturelles et comme pays donateur important.

Formule de commerce

Comme on pouvait s'y attendre, les questions relatives à la croissance économique des pays en voie de développement ont constitué l'un des principaux thèmes de la Conférence. Le Canada a déclaré qu'il accroîtrait son aide de façon plus rapide pour répondre aux besoins mésologiques des pays en voie de développement; il a également suggéré des dispositions à prendre pour atténuer les répercussions des mesures mésologiques sur le commerce mondial; cette proposition avait pour but de résoudre l'impasse à laquelle étaient arrivés les pays industrialisés et les pays en voie de développement au cours de la Conférence.

Les discussions sur les aspects éducatifs, informatifs, sociaux et culturels des problèmes mésologiques ont reflété les préoccupations exprimées par les Canadiens lors des audiences préparatoires à la Conférence organisées par le Gouvernement dans chacune des dix provinces et dans les Territoires du Nord-Ouest, à savoir qu'il faut aborder d'une façon pluridisciplinaire l'éducation du public si l'on veut stimuler l'appui et la compréhension de celui-ci face aux programmes mésologiques. La Conférence a également reconnu qu'il était important de faire participer

Le Canada s'engage à augmenter son aide plus rapidement

les administrations locales et les organisations non gouvernementales à ce processus.

A cet égard, la délégation canadienne, formée de représentants du gouvernement fédéral et des gouvernements de chaque province, de l'Association minière du Canada, de la Fédération canadienne de l'agriculture, de la Conférence nationale de la jeunesse, de la Fraternité des Indiens du Canada et du Congrès du Travail du Canada, a donné l'exemple d'un travail d'équipe efficace.

La Conférence a également traité d'un certain nombre de conventions sur la conservation; ces conventions font déjà l'objet de négociations entre les gouvernements et comprennent: i) un projet de convention touchant la conservation de certaines îles à des fins scientifiques; ii) une convention sur la conservation des patrimoines socio-culturels nationaux; iii) une convention sur l'exportation, l'importation et le transit de certaines espèces animales et végétales sauvages et iv) une convention visant à établir le fondement de règlements internationaux régissant la gestion des oiseaux migrateurs.

Pour ce qui est des dispositions institutionnelles à prendre en vue d'assurer la coordination de l'activité des Nations Unies dans le domaine de l'environnement et la mise en application des recommandations de la Conférence, cette dernière a recommandé la création:

1) D'un conseil d'administration des programmes environnementaux composé de 54 membres, chargé de promouvoir la coopération internationale dans le domaine de l'environnement et de fournir des directives générales pour l'orientation des programmes onusiens et des institutions spécialisées dans ce secteur.

2) D'un secrétariat de l'environnement ayant à sa tête un directeur exécutif élu par l'Assemblée générale et dont la plus grande partie du personnel serait rémunérée à même le budget ordinaire des Nations Unies.

3) D'un fonds spécial de contributions volontaires s'élevant d'ici cinq ans à 100 millions de dollars qui seraient affectés au financement des nouvelles activités mésologiques entreprises par les Nations Unies et ses institutions spécialisées.

4) D'un conseil de coordination qui assurerait la coopération et la coordination des plans et des activités de toutes les organisations chargées de l'exécution des programmes mésologiques.

Le Canada a appuyé toutes ces recommandations.

Aucune décision n'a été prise quant à la ville qui abritera le nouveau secrétariat; l'Assemblée générale arrêtera sans doute

son choix lors de sa session à l'automne.

Le problème de l'obtention et de l'échange de données scientifiques et techniques est revenu sur le tapis dans presque toutes les discussions de la Conférence. Afin d'y remédier, la Conférence a approuvé la création d'un Centre international de référence qui relierait les institutions mésologiques de chaque pays en un réseau destiné à améliorer et à accélérer l'échange de données scientifiques et techniques.

Contrairement à ce qu'on avait d'abord prévu, la Déclaration sur l'environnement a suscité le plus vif des débats. L'Argentine et le Brésil différaient d'avis quant à la nécessité de se consulter advenant qu'un pays élaborerait ou exécuterait un projet pouvant avoir des effets mésologiques sur ses voisins. Etant donné qu'on n'a pu en arriver à un accord sur ce principe, on l'a reporté à la prochaine session de l'Assemblée générale des Nations Unies pour examen.

La République populaire de Chine a demandé que toutes les nations s'engagent à mettre fin aux essais d'armes nucléaires, chimiques ou biologiques et renoncent à leur utilisation. Certains pays ont formulé d'autres propositions. La Conférence a en dernier lieu approuvé une déclaration, comportant 26 principes, qui reconnaît d'abord le droit souverain de chaque nation d'exploiter ses propres ressources, à condition que chaque Etat s'engage à veiller à ce que ses activités ne causent aucun dommage aux autres Etats ni aux régions échappant à sa juridiction nationale. La République populaire de Chine a maintenu ses réserves sur le principe des essais nucléaires mais ne s'est pas opposée à l'adoption de la Déclaration.

Il est décevant que la Conférence ait rejeté la proposition formulée par le ministre canadien de l'Environnement, visant l'établissement de normes internationales de contrôle de la pollution. Dans la section du rapport de la Conférence intitulée «Développement et environnement» et dans la Déclaration de principes, la Conférence s'est opposée à l'application uniforme de normes de contrôle de la pollution. Les pays en voie de développement sont d'avis que la capacité d'absorption inutilisée de leur environnement constitue une ressource économique. Ils sont toutefois conscients du fait que cette capacité d'absorption est limitée; ils seraient, pour cette raison, en faveur de l'établissement de normes qui puissent les aider à garder les émissions de substances polluantes au-dessous du niveau critique. La délégation du Canada a réussi à faire reconnaître l'importance d'harmoniser les normes in-

Pour le Canada, en somme, progrès marqué d'une pointe de déception

ternationales de produits afin d'éviter qu'on utilise les moyens de contrôle de la pollution de l'environnement pour restreindre le commerce.

Les délégués ont également envisagé la possibilité de tenir une deuxième con-

férence sur l'environnement dans quelques années et le chef de la délégation canadienne a indiqué que son pays serait heureux d'être l'hôte de cette conférence. Les délégués ont convenu de laisser l'Assemblée générale décider de cette affaire.

La Déclaration de Stockholm

La Conférence des Nations Unies sur l'environnement, tenue à Stockholm, a adopté une déclaration de principes qui sera l'arme principale de la lutte générale contre la pollution. Le document, intitulé Déclaration sur l'environnement, sera déposé pour ratification devant la vingt-septième session de l'Assemblée générale des Nations Unies à l'automne.

On considère que cette Déclaration constitue la première étape de l'élaboration du droit de l'environnement. Bien qu'il n'oblige en rien les parties contractantes, le document est une espèce de constitution à laquelle l'opinion mondiale pourrait se référer pour juger des actions entreprises dans ce domaine. L'obtention du consensus des 113 Etats présents à la Conférence fournit un appui moral sérieux à ce programme.

Les 26 principes adoptés après de longues discussions sont les suivants:

1. L'homme a un droit fondamental à la liberté, à l'égalité et à des conditions de vie satisfaisantes, dans un environnement dont la qualité lui permette de vivre dans la dignité et le bien-être. Il a le devoir solennel de protéger et d'améliorer l'environnement pour les générations présentes et futures. A cet égard, les politiques qui encouragent ou qui perpétuent l'*apartheid*, la ségrégation raciale, la discrimination, les formes, coloniales et autres, d'oppression et de domination étrangères, sont condamnées et doivent être éliminées.
2. Les ressources naturelles du globe, y compris l'air, l'eau, la terre, la flore et la faune, et particulièrement les échantillons représentatifs des écosystèmes naturels, doivent être préservés dans l'intérêt des générations présentes et à venir par une planification ou une gestion attentive selon que de besoin.
3. La capacité du globe de produire des ressources renouvelables essentielles doit être préservée et, partout où cela est possible, rétablie ou améliorée.

4. L'homme a une responsabilité particulière dans la sauvegarde et la sage gestion du patrimoine constitué par la flore et la faune sauvages et leur habitat, qui sont aujourd'hui gravement menacés par un concours de facteurs défavorables. La conservation de la nature, et notamment de la flore et de la faune sauvages, doit donc tenir une place importante dans la planification pour le développement économique.

5. Les ressources non renouvelables du globe doivent être exploitées de telle façon qu'elles ne risquent pas de s'épuiser et que les avantages retirés de leur utilisation soient partagés par toute l'humanité.

6. Les rejets de matières toxiques ou d'autres matières et les dégagements de chaleur en des quantités ou sous des concentrations telles que l'environnement ne puisse plus en neutraliser les effets, doivent être interrompus de façon à éviter que les écosystèmes ne subissent des dommages graves ou irréversibles. La lutte légitime des peuples de tous les pays contre la pollution doit être encouragée.

7. Les Etats devront prendre toutes les mesures possibles pour empêcher la pollution des mers par des substances qui risquent de mettre en danger la santé de l'homme, de nuire aux ressources biologiques et à la vie des organismes marins, de porter atteinte aux agréments naturels ou de nuire à d'autres utilisations légitimes de la mer.

8. Le développement économique et social est indispensable si l'on veut assurer un environnement propice à l'existence et au travail de l'homme et créer sur la terre les conditions nécessaires à l'amélioration de la qualité de la vie.

9. Les déficiences de l'environnement imputables à des conditions de sous-développement et à des catastrophes naturelles posent des problèmes graves, et le meilleur moyen d'y remédier est d'accélérer le développement par le transfert d'une aide financière et technique substantielle pour compléter l'effort national des pays en voie de développement et l'assistance fournie en tant que de besoin.

Au premier rang de ces impératifs, sauvegarder la faune et la flore et leur milieu naturel



Photo UPI

Mme Shirley Temple Black, un des délégués des Etats-Unis à la Conférence des Nations Unies sur l'environnement, assiste au débat tenu à la salle des Congrès de Stockholm. Au cours de cette assemblée, la Chine a demandé instamment que l'on réexamine certains éléments contenus dans la Déclaration sur l'environnement, document renfermant les principes formulés en vue de mener une attaque massive contre la pollution.

10. Pour les pays en voie de développement, la stabilité des prix et une rémunération adéquate pour les produits de base et les matières premières sont essentielles pour la gestion de l'environnement, les facteurs économiques devant être retenus au même titre que les processus écologiques.

11. Les politiques nationales d'environnement devraient renforcer le potentiel de progrès actuel et futur des pays en voie de développement, et non l'affaiblir ou faire obstacle à l'instauration de meilleures conditions de vie pour tous. Les Etats et les organisations internationales devraient prendre les mesures voulues pour s'entendre sur les moyens de parer aux conséquences économiques que peut avoir, au niveau national et international, l'application de mesures de protection de l'environnement.

12. Il faudrait dégager des ressources pour préserver et améliorer l'environnement, compte tenu de la situation et des besoins particuliers des pays en voie de développement et des dépenses que peut entraîner l'intégration de mesures de préservation de l'environnement dans la planification de leur développement, et aussi de la nécessité de

mettre à leur disposition à cette fin, sur leur demande, une assistance internationale supplémentaire, aussi bien technique que financière.

13. Afin de rationaliser la gestion des ressources et ainsi d'améliorer l'environnement, les Etats devraient adopter une conception intégrée et coordonnée de leur planification du développement, de façon que leur développement soit compatible avec la nécessité de protéger et d'améliorer l'environnement dans l'intérêt de leur population.

14. Une planification rationnelle est un instrument essentiel si l'on veut concilier les impératifs du développement et la nécessité de préserver et d'améliorer l'environnement.

15. En planifiant les établissements humains et l'urbanisation, il faut veiller à éviter les atteintes à l'environnement et à obtenir le maximum d'avantages sociaux, économiques et écologiques pour tous. A cet égard, les projets conçus pour maintenir la domination du colonialisme et du racisme doivent être abandonnés.

16. Dans les régions où le taux d'accroissement de la population ou sa concentration excessive sont de nature à exercer une influence défavorable sur l'environnement ou le développement, et dans celles où la faible densité de population risque d'empêcher toute amélioration de l'environnement et de faire obstacle au développement, il faudrait mettre en œuvre des politiques démographiques qui respectent les droits fondamentaux de l'homme et qui soient jugées adéquates par les gouvernements intéressés.

17. Il convient que des institutions nationales appropriées soient chargées de planifier, de gérer ou de réglementer l'utilisation des ressources de l'environnement dont disposent les Etats, en vue d'améliorer la qualité de l'environnement.

18. Il convient de recourir à la science et à la technique, dans le cadre de leur contribution au développement économique et social, pour déceler, éviter ou limiter les dangers qui menacent l'environnement et résoudre les problèmes qu'il pose, et d'une manière générale pour le bien de l'humanité.

19. Il est essentiel de dispenser un enseignement sur les questions d'environnement aux jeunes générations aussi bien qu'aux adultes, en tenant dûment compte des moins favorisés, afin de développer les bases nécessaires pour éclairer l'opinion publique et donner aux individus, aux entreprises et aux collectivités le sens de leurs responsabilités en ce qui concerne la protection et l'amélioration de l'environnement dans toute sa dimension humaine. Il est essentiel aussi que les moyens d'information de masse évitent de contribuer à la dégradation de l'environnement et, au contraire, diffusent des informations de caractère éducatif sur la nécessité de protéger et d'améliorer l'environnement pour permettre à l'homme de se développer à tous égards.



Photo World Wide

Aaron Christopher Graves âgé de deux ans se joint à des centaines d'autres résidents de la baie de San Francisco qui débarrassent les plages de l'huile

de charbon qui s'est répandue lorsque deux pétroliers de la Standard Oil sont entrés en collision sous le pont Golden Gate l'année dernière.

20. On devra encourager dans tous les pays, notamment dans les pays en voie de développement, la recherche scientifique et les activités de mise au point technique, dans le contexte des problèmes d'environnement, nationaux et multinationaux. A cet égard, on devra encourager et faciliter la libre circulation des informations et des données d'expérience les plus récentes, en vue d'aider à la solution des problèmes d'environnement; on devra mettre les techniques intéressant l'environnement à la disposition des pays en voie de développement, à des conditions qui en encouragent une large diffusion sans constituer pour eux une charge économique.

21. Conformément à la Charte des Nations Unies et aux principes du droit international, les Etats ont le droit souverain d'exploiter leurs propres ressources selon leur politique d'environnement et ils ont le devoir de s'assurer que les activités exercées dans les limites de leur juridiction ou sous leur contrôle ne causent pas de dommage à l'environnement dans d'autres Etats ou dans des régions ne relevant d'aucune juridiction nationale.

22. Les Etats doivent coopérer pour développer encore le droit international en ce qui concerne la responsabilité et l'indemnisation des victimes de la pollution et d'autres dommages écologiques que les activités menées dans les limites de la juridiction de ces Etats ou sous leur contrôle causent à des régions situées au-delà des limites de leur juridiction.

23. Sans préjudice des principes généraux qui pourront être retenus par la

communauté internationale, ni des critères et niveaux minimaux qui devront être définis à l'échelon national, il faudra dans tous les cas tenir compte des échelles de valeurs prévalant dans chaque pays et de l'applicabilité de normes qui sont valables pour les pays les plus avancés mais qui peuvent ne pas être adaptées aux pays en voie de développement, et être pour ces pays d'un coût social injustifié.

24. Les questions internationales se rapportant à la protection et à l'amélioration de l'environnement devraient être abordées dans un esprit de coopération par tous les pays, grands ou petits sur un pied d'égalité. Une coopération par voie d'accords multilatéraux ou bilatéraux ou par d'autres moyens appropriés est indispensable pour prévenir, éliminer ou réduire et limiter efficacement les atteintes à l'environnement résultant d'activités exercées dans tous les domaines, et ce dans le respect de la souveraineté et des intérêts de tous les Etats.

25. Les Etats doivent veiller à ce que les organisations internationales jouent un rôle coordonné, efficace et dynamique dans la préservation et l'amélioration de l'environnement.

26. Il faut épargner à l'homme et à son environnement les conséquences graves qu'auraient les armes nucléaires et tous les autres moyens de destruction massive. Les Etats doivent œuvrer à la conclusion, dans les plus brefs délais, par l'intermédiaire des organisations internationales appropriées, d'un accord sur l'élimination et la destruction totale de ces armes.

Au delà des objectifs modestes de Stockholm

par D. A. Chant

Pour le Canadien moyen qui a pris conscience des réalités et des exigences du milieu humain, la Conférence des Nations Unies sur l'environnement s'est avérée particulièrement intéressante. Au Canada, l'activité publique ou semi-publique déployée dans ce domaine a eu pour point culminant l'énoncé de politique fait à la Chambre des communes par le ministre de l'Environnement et des Pêches, M. Jack Davis, au cours de la première semaine de juin. C'est alors que fut achevé le document officiel qui devait être présenté à la Conférence sur l'environnement qui se tenait du 5 au 16 juin à Stockholm. Pendant la Conférence proprement dite, notre délégation et d'autres Canadiens ont joué des rôles qui ont retenu l'attention au pays.

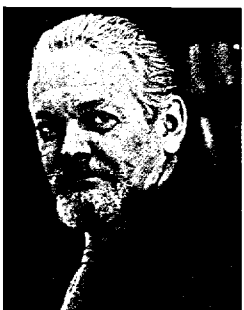
On a également accordé assez de publicité, au Canada, à la Conférence indépendante sur l'environnement organisée par Dai Dong et parrainée par *La Réconciliation (International Fellowship of Reconciliation)*. Le Canada avait trois participants à cette réunion tenue à Stockholm du 1^{er} au 8 juin: le professeur Fred Knelman, de Montréal, le professeur Henry Regier, de Toronto, et moi-même.

Par contre, le travail accompli par les fonctionnaires fédéraux, provinciaux et internationaux qui ont rédigé les documents pour le compte du comité préparatoire de la Conférence des Nations Unies à Genève est moins connu par les spécialistes de l'environnement qui ne semblent pas leur

attribuer le mérite qui leur revient. Ces personnes ont pourtant consacré plusieurs années à la formulation des objectifs et des recommandations dont plusieurs furent adoptés par la suite. Les experts canadiens des pêches et du milieu marin ont joué un rôle particulièrement éminent dans ces négociations. Bien que leur travail fût remarquable, de l'avis même de leurs collègues internationaux, les Canadiens, dans l'ensemble, ne sont pas conscients de l'importance de cette contribution.

Consternation chez les spécialistes

La plupart des spécialistes canadiens de l'environnement furent ouvertement consternés par la manière dont la déclaration reflétant la position canadienne fut élaborée, et cela suscita chez eux beaucoup de cynisme quant à l'utilité même de la Conférence de Stockholm. Beaucoup avaient espéré que le Canada jouerait le rôle de chef de file dans la communauté mondiale en reconnaissant et en signalant clairement les dangers que fait courir à l'écologie un développement économique effréné: accroissement de la population, technologie sans contrôle, production et consommation non réglées, épuisement des ressources. Il vint à la connaissance de ces spécialistes qu'une série de projets de la déclaration canadienne avaient été élaborés en succession rapide. Certains de ces documents étaient d'un caractère semi-secret; lorsqu'on pouvait entrer en leur possession, ils semblaient n'avoir que peu de rapport les uns avec les autres et décevaient foncièrement les espoirs des spécialistes de l'environnement. Les premières ébauches n'étaient autre chose que des survols de la question de l'environnement canadien et des progrès réalisés par l'industrie canadienne et le gouvernement dans la lutte contre la pollution. D'un caractère plutôt banal, ils comportaient des redondances et de nombreux éloges de l'œuvre accomplie. Vinrent ensuite un ou deux documents qui semblaient nier l'existence de ces dangers et ridiculiser les préoccupations qu'ils cau-



M. Chant est directeur du Département de zoologie de l'Université de Toronto. En plus d'être un spécialiste des questions de l'environnement, il est président du Comité consultatif de Pollution Probe, membre du Comité consultatif canadien sur l'environnement et membre du bureau des directeurs de l'Institut d'écologie de Washington. L'article ci-contre n'engage que son auteur.

saient à tant de personnes. Les spécialistes de l'environnement furent aussi frustrés de ne pouvoir identifier de façon précise la position du Gouvernement canadien.

On annonça soudainement que M. E. G. Corbin, secrétaire parlementaire de M. Davis, M. Robert Shaw, sous-ministre fédéral de l'Environnement, et le sénateur Alan Macnaughton, vice-président de la délégation canadienne à Stockholm, dirigeraient à la dernière minute, en avril, une série d'audiences publiques. Il ne restait alors que peu de temps avant la tenue de ces réunions; la documentation de base émanant d'Ottawa était fort restreinte de sorte qu'un petit nombre seulement furent en mesure de préparer des communications vraiment substantielles. Une certaine superficialité nuancée de condescendance était si évidente qu'elle flottait partout comme une brume dans les salles de réunion. Les observations sarcastiques faites au sujet de ces «théoriciens de l'écologie» qui formaient une grande partie de l'auditoire à la plupart des sessions, n'ont pas contribué à alléger l'atmosphère. Le terme d'«écologiste» jaillissait de certaines bouches avec la force d'un venin, comme si nous étions des communistes et que nous revivions les années 50, ou comme si nous étions des socialistes aux yeux des partisans du premier ministre Bennett.

Crainces non justifiées

A la suite de cela, nombre de Canadiens devinrent convaincus que la Conférence de Stockholm se révélerait un rite international dépourvu de sens, sans substance ni sincérité, sans profondeur ni force d'action.

Heureusement, la Conférence de Stockholm et la participation canadienne à cet événement n'ont pas justifié ces craintes. Les spécialistes de l'environnement ne sont pas au comble de la satisfaction, il est vrai; ils ne sont pas davantage optimistes quant à la conviction dont fait preuve la communauté internationale, voire quant aux moyens dont elle dispose pour préserver l'intégrité de l'environnement terrestre. La Conférence a accompli toutefois beaucoup plus que je ne l'avais personnellement prédit et le Canada est maintenant au seuil de la maturité, en ce qui concerne les questions de l'environnement, sur la scène internationale. Nous restons néanmoins compromis de façon embarrassante à l'égard de bien des grandes questions.

Les buts immédiats de la Conférence des Nations Unies ont fait l'objet de beaucoup de malentendus au Canada. De nombreuses personnes avaient apparemment présumé que ses objectifs étaient d'élabo-

rer des politiques efficaces de répression de la pollution et de protection de l'environnement, politiques dont la mise en œuvre immédiate serait assurée par un accord international. Le secrétaire général de la Conférence, M. Maurice Strong, a fait observer à maintes reprises qu'elle avait un but moins ambitieux, à savoir l'adoption d'une déclaration sur le milieu humain et la création d'un organisme chargé, dans le cadre des Nations Unies, de surveiller la qualité de l'environnement et de coordonner les activités internationales dans ce domaine. La Conférence a rempli cette mission avec succès, bien que toutes ses recommandations doivent encore obtenir la sanction de l'Assemblée générale des Nations Unies. Pour certains, cela peut sembler être trop peu, trop tard; cela peut équivaloir à de l'inaction ou à l'enregistrement soigné de la détérioration progressive et de la destruction éventuelle et totale du système de la vie sur terre. C'est pour moi cependant un premier pas capital et indispensable vers le contrôle possible et le renversement du processus de détérioration; je suis à vrai dire surpris que ce premier stade ait été franchi avec une telle unanimité.

Réalisations de la Conférence

Contre la toile de fond de ces objectifs restreints, les autres réalisations de la Conférence prennent un nouveau relief. Il y a eu en effet beaucoup d'autres réalisations, depuis une recommandation d'instituer un moratoire de dix ans sur la chasse à la baleine (qui n'a aucune chance d'être approuvée par les Nations Unies) jusqu'à telle autre qui affirme que les nations n'ont pas le droit de polluer l'air ou l'eau susceptibles de se répandre ou de s'écouler dans un pays voisin. Chose étonnante, presque toutes les recommandations qui figuraient à l'ordre du jour, soit plus de deux cents, furent adoptées, ce dont on peut louer les experts qui ont assuré leur formulation. A supposer même que l'Assemblée générale les accepte toutes ou en majorité, les Nations Unies ne peuvent pas grand'chose directement pour les mettre en œuvre. C'est déjà une réalisation considérable, toutefois, que les délégués officiels des gouvernements de 113 nations aient approuvé ces recommandations, même si ce fut parfois sous une forme diluée. En dépit des réserves naturelles, du cynisme, voire de la défiance de beaucoup de gens, cet événement doit être vu avec optimisme. Il y a certainement une distance énorme entre un accord sur la formulation d'un problème et l'élaboration d'un programme efficace d'action commune pour sa solution. D'autre part,



— Photo UPI

M. Ingemund Bengtsson, ministre de l'Agriculture de la Suède, préside la dernière assemblée de la Conférence au cours de laquelle on a approuvé la Déclaration de principes de Stockholm.

L'ensemble du problème n'a pas encore été étalé sur le plan international. Nous n'avons pas encore vu dans toute leur ampleur les ressentiments que suscitent chez les nations pauvres les grands écarts de ressources et l'impérialisme économique des nations riches. Les pays moins favorisés nous soupçonnent de nous intéresser à la question de l'environnement pour atteindre en réalité des objectifs politiques et économiques. Ils montrent du doigt le grand nombre de Canadiens « importants » qui gardent encore la conviction dangereusement démodée que la croissance est bonne en soi et que « plus gros » est synonyme de meilleur. Le lien qui existe entre cette expansion effrénée et la détérioration de l'environnement est maintenant si apparent que le Tiers-Monde met en doute notre sincérité: nous n'avons même pas de politiques nationales bien définies sur la question. Ces problèmes peuvent donner le vertige de par leur complexité; en outre, le rôle joué par les Nations Unies dans la réalisation de la coopération internationale est moins que rassurant. Faute de franchir ces premières étapes, toutefois, on ne pouvait compter accomplir quoi que ce soit; ces premiers pas sont maintenant faits.

Le rôle du Canada

Le Canada a diverses raisons d'être satisfait de sa participation à la Conférence de Stockholm. En premier lieu, il y a, bien

entendu, l'apport éminent de M. Strong qui a organisé cet événement et a contribué si hautement à sa réussite. Il y a ensuite le rôle important joué par les fonctionnaires anonymes qui ont aidé à rédiger les documents de la Conférence. Enfin, la délégation canadienne a contribué par son habileté, tant aux réunions officielles que dans les coulisses, à réaliser l'entente et parfois le compromis sur les questions litigieuses qui menaçaient de rompre le cours de la Conférence, sinon de l'annihiler.

Le délégation officielle du Canada comprenait: M. Davis, M. Corbin, M. Shaw, le sénateur Macnaughton, les ministres du Québec et de l'Alberta chargés des affaires de l'environnement, MM. Victor Goldbloom et William Yurko. Le groupe d'observateurs officiels comprenait surtout les ministres de l'Environnement des autres provinces ou leurs délégués, ainsi que des membres des ministères et organismes fédéraux. Un nombre infime d'organisations non gouvernementales se trouvaient représentées, mais il n'y avait personne des groupes intéressés à l'environnement ou à la préservation du milieu. On a vivement critiqué l'absence de représentants de ces groupes et des milieux universitaires; on y a même vu une rebuffade et une insulte lorsque la composition du groupe canadien fut éventuellement annoncée. Même s'ils ne représentaient pas vraiment tous les intérêts en cause, nos délégués ont travaillé diligemment et ont prouvé que le Canada s'intéressait sincèrement aux choses de l'environnement. Leurs points de vue ont pu sembler empreints de naïveté sur le plan écologique, mais à une époque toujours dominée par la discipline de l'économique, ce n'est pas, de l'avis de certains, une faiblesse bien grave.

Parmi les autres motifs de satisfaction signalons le document de base et la déclaration officielle du Canada à la séance plénière de la Conférence. Le bruit a couru que cette déclaration avait été rédigée par M. Davis lui-même pratiquement sans aucune collaboration. Ce sont ces deux documents qui avaient soulevé le plus de critiques et de mécontentement parmi les spécialistes canadiens de l'environnement. La raison en est que nous formons une société relativement avancée, consciente, au moins dans une certaine mesure, des causes profondes de la crise de l'environnement; nous reconnaissons enfin que notre richesse nous permet de commencer sans retard à corriger cette situation.

Les Canadiens admettent peu à peu la nécessité d'une régulation de la population et d'un contrôle de la « croissance ».

Beaucoup établissent encore une fausse dichotomie entre les emplois, d'une part, et l'environnement, de l'autre. Et pourtant, des hauteurs où nous a placés notre excellent niveau de vie et tout ce qu'il nous procure, nous commençons à mesurer le coût de notre opulence au point de vue du maintien de l'environnement et à nous inquiéter de la qualité de nos vies. Dans leur impatience, les spécialistes de l'environnement oublient parfois les privations des peuples moins fortunés, et certains ont commis l'erreur de penser que les documents de M. Davis ne s'adressaient qu'à eux. Nous avons été choqués par leur simplicité, leur caractère apparemment superficiel, et par le fait qu'ils glissaient sur les pénibles réalités de l'écologie oubliant qu'ils n'avaient pas été conçus essentiellement pour nous, mais pour la communauté internationale, dont un important secteur est moins sensibilisé que nous à ces réalités.

Certaines initiatives canadiennes, il faut en savoir gré à M. Davis et à ses conseillers, ont été importantes; elles s'équilibraient adroitement aux confins d'une superficialité rassurante et des pénibles réalités que ne peuvent encore accepter la majorité des nations. Beaucoup de pays du Tiers-Monde ont encore comme objectif prioritaire fondamental de parvenir éventuellement au niveau d'opulence conventionnelle qui est le nôtre. Chose paradoxale, vus dans le contexte canadien, nos documents étaient timides et équivoques; dans un cadre mondial, ils étaient à certains égards d'une audace remarquable.

Il y a une morale à tirer de ce paradoxe. Dans l'avenir, le gouvernement devra faire entrer davantage les Canadiens dans le secret de son action probable. Si l'on nous avait dit que les documents canadiens ne mettaient pas l'accent sur certaines questions de la manière que beaucoup l'eussent souhaité mais qu'ils faisaient reculer trop loin les limites du compromis international possible, ils auraient certainement reçu un accueil moins cynique. On aurait pu réduire affrontements et critiques, favorisant la manifestation d'attitudes plus positives.

La Conférence Dai Dong

Mes impressions ont été renforcées par la Conférence indépendante Dai Dong sur l'environnement. On remarquera en l'occurrence l'absence du terme «humain», plutôt imprégné d'anthropomorphisme et d'arrogance. Dai Dong a pris naissance il y a deux ans lors de la réunion à Menton, en France, d'une douzaine d'éminents scientifiques du monde entier. Ces hommes de science ont alors rédigé un do-

cument d'une grande vigueur intitulé *Message aux trois milliards et demi d'habitants de la planète Terre*. Ce document traitait de la détérioration de l'environnement, de l'épuisement des ressources, de la population, des conditions de surpeuplement, de la faim et des conséquences de la guerre pour l'environnement. La *Déclaration de Menton* fut approuvée ultérieurement par plus de 3,000 hommes de science de nombreux pays, dont plus d'une centaine du Canada. Elle fut présentée il y a un an au secrétaire général des Nations Unies, U Thant, au siège de l'Organisation à New York. U Thant approuva la Déclaration et la fit publier dans le *Courrier de l'Unesco* de juillet 1971.

Dai Dong signifie littéralement «monde du grand ensemble», un concept qui a ses origines dans la Chine d'avant Confucius. C'est le nom qui fut adopté pour l'organisme qui fut créé à la Conférence de Menton et dont les membres sont ceux qui ont signé le message original. La Conférence indépendante de Stockholm est l'aboutissement d'une idée qui fut d'abord explorée lors de notre rencontre avec U Thant; elle a eu l'appui des ressources financières et du personnel de *La Réconciliation*, organisation internationale dévouée à la cause de l'interdiction des guerres et de la promotion des droits de l'homme. Elle n'a pas été organisée pour faire concurrence au congrès officiel des Nations Unies, mais plutôt pour le compléter; à cette fin, elle permettait à un groupe composé essentiellement d'hommes de science de se réunir pour examiner la crise de l'environnement, dans un esprit dénué, espérait-on, de l'égoïsme national auquel ne pouvaient échapper entièrement les délégués à la Conférence des Nations Unies. La Conférence Dai Dong devait être couronnée par une déclaration indépendante sur l'environnement qui serait présentée à la Conférence de Stockholm. Ses objectifs n'ont été que partiellement atteints.

La Conférence Dai Dong fut caractérisée par deux éléments discordants. Sur une quarantaine de délégués, moins de la moitié se composait d'hommes de science qui n'étaient pas tous d'ailleurs des spécialistes compétents dans le domaine de l'environnement. C'est peut-être pour cette raison qu'un examen censément objectif des problèmes de l'environnement n'a occupé qu'une part peu importante des débats. L'autre difficulté se rattachait au fait que certains des participants étaient des révolutionnaires idéalistes. Un certain nombre d'entre eux ont formé un noyau intéressé (plus qu'à toute autre chose) à renverser le gouvernement de leur

La rencontre de Dai Dong passe outre aux objectifs révolutionnaires



Photo Nations Unies

M. Maurice Strong (au centre), secrétaire général de la Conférence de Stockholm, rencontre les journalistes et préconise instamment une entente internationale quant aux moyens de préserver et d'améliorer l'environnement. La Conférence a approuvé la création d'une structure administrative pour la mise en œuvre du programme mésologique des Nations Unies. On

s'attend à ce que M. Strong, ancien directeur du programme canadien d'aide à l'étranger, soit nommé directeur exécutif du programme dès son adoption par l'Assemblée générale des Nations Unies. Aux côtés de M. Strong on remarque la présence de MM. W. M. Bassow (à gauche) et William Powell, hauts fonctionnaires des Nations Unies.

pays, à établir leur propre souveraineté nationale et à écraser l'impérialisme occidental accusé de dominer l'économie et les ressources. Tout en préconisant de mettre fin aux guerres impérialistes, ces gens étaient partisans du recours à la violence lors des révolutions populaires, ce qui ramenait à la surface l'inconséquence de l'argument des « bonnes » guerres et des « mauvaises » guerres. Pour ces participants, la question de l'environnement n'était là que pour être exploitée dans le sens de la réalisation de leurs objectifs. En dépit de la valeur et du caractère souhaitable de certains de ces objectifs, une exploitation aussi flagrante de la question de l'environnement ne contribua guère à la cause de la protection du milieu.

Processus de compromis

Des points de vue et des objectifs tout aussi divergents se sont évidemment manifestés à la Conférence des Nations Unies proprement dite. Là, toutefois, ils furent contournés, rationalisés, ou surmontés d'une manière beaucoup plus efficace qu'à la Conférence Dai Dong. La raison en est peut-être que les mécanismes du compro-

mis avaient pu jouer durant plus de deux ans, alors que la Conférence indépendante n'avait eu qu'une semaine pour ce faire. Certaines questions furent écartées de l'ordre du jour longtemps avant Stockholm vu l'impossibilité de parvenir à un consensus, tandis que les délégués Dai Dong durent consacrer la brève période à leur disposition à de longs débats et à des discussions acharnées. Dans l'enceinte plus limitée et plus intime de la Conférence Dai Dong, où les discussions devaient être dénuées de toute prise de position nationale, les consensus furent rares, les compromis toujours difficiles et parfois impossibles, les schismes entre nations « développées » et nations « sous-développées » fréquents, et les affrontements personnels parfois désagréables, notamment sur les questions de population, de souveraineté et de violence. Le résultat fut une déclaration indépendante dûment présentée à la Conférence des Nations Unies et maintenant diffusée partout dans le monde en de nombreuses langues; elle renferme des énoncés forts et valables mais qui le cèdent beaucoup en clarté au message original de Menton.

L'argument qui est ressorti avec le plus de vigueur de la Conférence Dai Dong est peut-être que les pays industrialisés sont les principaux coupables de la dégradation de l'environnement. Si, comme nous l'affirmons souvent, la croissance des populations, des systèmes économiques conventionnels, des technologies asociales et d'autres facteurs analogues constituent de tels dangers, pourquoi les pays développés n'ont-ils pas des politiques nationales honnêtes sur ces questions? Pourquoi des pays qui ne s'imposent aucune règle à cet égard prêchent-ils l'abstinence dans les pays en voie de développement? De l'aveu d'un délégué Dai Dong, il est facile d'obtenir des fonds des nations occidentales pour vingt cliniques de contrôle des naissances au Kenya, mais on ne reçoit pas un centime pour une école.

Il est encore beaucoup trop tôt pour ju-

ger pleinement de la valeur que présentent pour le Canada, et pour la communauté mondiale les activités qui se rattachent à la Conférence des Nations Unies tenue à Stockholm. M. Strong s'est bien acquitté de sa tâche et la Conférence pourrait bien avoir hautement dépassé le cadre de ses objectifs plutôt modestes. Les Canadiens se sont révélés de bons analystes des problèmes de l'environnement et d'adroits négociateurs. Les participants à la Conférence indépendante ont contribué à une prise de conscience générale de l'ampleur et de la complexité de ces problèmes. Il reste maintenant à la communauté mondiale à capitaliser sur ces mesures, à résoudre ses divergences au sujet du milieu humain et, à partir de cette base, à mettre en œuvre en commun des programmes internationaux efficaces aux fins de rétablir et de préserver la qualité de l'environnement.

« Un danger croissant pour l'environnement... »

« Nous estimons tout à fait indispensable un environnement qui permette la jouissance la plus complète des droits énoncés dans la Déclaration universelle des droits de l'homme, y compris notamment le droit à la vie même . . . »

« Nous reconnaissons que la vie sur notre planète dépend de la terre, du sol, de l'eau et du soleil et des autres formes de la vie terrestre . . . »

« Nous sommes conscients du fait que la vie humaine dépend du maintien de l'équilibre écologique de la biosphère . . . »

« Nous percevons de plus en plus les effets exercés sur la vie humaine par des influences et des processus environnementaux qui, à leur tour, subissent le contrecoup de l'activité humaine . . . »

« Nous savons également que les êtres humains ont besoin et se servent des ressources de la biosphère pour leur vie physique, leur développement mental, social et économique . . . »

« Nous sommes conscients de l'interdépendance qui existe entre le développement économique et social et la qualité de l'environnement . . . »

« Nous acceptons le fait que les ressources limitées de la biosphère, y

compris notamment la terre, l'air et l'eau, exigent une utilisation rationnelle . . . »

« Nous reconnaissons le motif sérieux de préoccupation créé par une utilisation irrationnelle de ces ressources qui pose un danger croissant pour l'environnement . . . »

« Le Gouvernement et le public canadiens sont fermement d'avis que les problèmes environnementaux ont de l'importance pour tous les êtres humains et tous les peuples, quels que soient leurs régimes sociaux ou politiques, la situation géographique de leur pays ou le stade de leur développement économique . . . »

« Le Canada maintient en outre que tous les êtres humains et tous les peuples ont le même droit à un environnement qui corresponde à leurs besoins . . . »

(Extraits d'un discours prononcé à la Conférence de Stockholm par M. J. A. Beesley, chef de la Direction juridique du ministère des Affaires extérieures, et dans lequel il faisait remarquer que les idées énoncées ci-dessus se retrouvaient dans le projet de Déclaration sur l'environnement humain.)

Bilan provisoire de l'Ostpolitik de Bonn

par Robert Spencer

La configuration des politiques ouest-allemandes en ce qui a trait à l'Europe de l'Est a changé radicalement depuis deux ans et demi. (Cette période recouvre exactement le mandat de M. Willy Brandt, premier chancelier socialiste de la République fédérale d'Allemagne et premier membre du parti social-démocrate à diriger le Gouvernement allemand depuis l'effondrement de la grande coalition de Hermann Mueller en mars 1930.) Non seulement y a-t-on abandonné les vieux dogmes et rejeté les doctrines désuètes, mais on y a forgé de nouveaux liens auxquels personne n'aurait osé rêver il y a quelques mois à peine.

On ne doit pas oublier que la politique actuelle d'ouverture à l'Est fait suite aux efforts du ministre chrétien-démocrate des Affaires étrangères, Gherard Schroeder, au début des années 60, en vue de briser la glace de ce côté; ce fut évidemment M. Brandt lui-même qui, à titre de ministre des Affaires étrangères dans la grande coalition de 1966 à 1969, en a récolté les premiers fruits en établissant des relations diplomatiques avec Bucarest et Belgrade. Toutefois, la formation du Gouvernement Brandt-Scheel, après les élections de septembre 1969, a inauguré une période où les initiatives se sont succédé à un tel rythme qu'elles ont soulevé des critiques selon lesquelles le Gouvernement, sous la direction énergique du secrétaire d'Etat, Egon Bhar, au bureau du Chancelier, brûlait les étapes.

Depuis 1969, la politique d'ouverture

à l'Est a franchi des étapes clairement définies. La première, essentielle et préalable, a été la conclusion de traités avec Moscou et Varsovie, en 1970, traités établis en fonction du *statu quo* territorial. Cette étape, où la République fédérale semblait faire toutes les concessions sans contrepartie concrète de la part de l'Est, a été suivie par les accords de Berlin de 1971-1972. Sous la forme d'un accord quadripartite entre les puissances d'occupation, ces accords garantissaient et, en fait, renforçaient la position actuelle de Berlin; ils comprenaient, en outre, deux accords supplémentaires interallemands, à savoir: l'un entre le Gouvernement de la République démocratique d'Allemagne (RDA) et le Sénat berlinois concernant l'accès des Berlinoises de l'Ouest à Berlin-Est et à l'Allemagne de l'Est; l'autre conclu entre Bonn et le Gouvernement de la RDA régissant le passage en transit sur les voies terrestres et les voies d'eau entre Berlin-Ouest et la République fédérale. La ratification par le *Bundestag* des traités de Moscou et de Varsovie, le 17 mai 1972, a ouvert la voie à l'approbation officielle des accords quadripartites sur Berlin; ces accords sont entrés en vigueur tel que prévu le 5 juin. Cette initiative a, à son tour, permis à Bonn de passer à l'étape suivante de sa politique d'ouverture à l'Est, à savoir l'élaboration progressive d'un ordre plus paisible en Europe centrale.

L'Allemagne s'affranchit

Certains milieux ont salué la conclusion des traités avec Moscou et Varsovie comme le point tournant de l'histoire allemande de l'après-guerre. Un collaborateur du *Suddeutsche Zeitung* a comparé la date du 17 mai 1972 à celle de la capitulation du troisième Reich, le 8 mai 1945, et au rétablissement de la souveraineté de la République fédérale, le 5 mai 1955. Ce genre d'exagération comporte des dangers; cependant, le souci de tels détails ne devrait pas dissimuler l'importance historique de ces accords. Comme l'exprimait Theo Sommer dans l'hebdomadaire



Le professeur Spencer, membre du Département d'histoire de l'Université de Toronto depuis 22 ans, s'est spécialisé dans l'analyse de l'histoire et de la politique allemandes. Il est co-rédacteur de la Revue internationale de l'Institut canadien des Affaires internationales. L'université lui a accordé un congé d'un an qu'il consacre à l'étude de l'histoire allemande du XIX^e siècle.

réputé *Die Zeit*, une lecture rapide des textes des traités permet d'affirmer que ces derniers ne constituaient pas seulement des pactes officiels de non-agression, mais aussi des accords sur la délimitation des frontières, qui stipulaient que la République fédérale renonçait pour toujours à toute revendication territoriale contre tout autre Etat et que, bien qu'il soit juridiquement possible d'obtenir une révision des frontières, cette possibilité était irréaliste du point de vue politique.

On a aussi décrit le vote pris par le *Bundestag* comme un geste décisif de libération dans la mesure où il délivrait Bonn des entraves que constituaient les problèmes territoriaux non résolus et l'absence d'un *modus vivendi* satisfaisant avec ses voisins de l'Est. La reconnaissance des réalités politiques existantes comportait, en outre, une forme d'affirmation de soi, car Bonn reconnaît maintenant la structure politique durable que constitue et demeurera la République fédérale. L'écrivain français d'origine allemande, Alfred Grosser, a récemment noté que, en 1948, la majorité des Allemands de l'Ouest avaient fait un choix fort inhabituel au XX^e siècle lorsqu'ils ont exprimé leur préférence pour un certain système politique et économique même au prix de renoncer à la réalisation de l'unité nationale. Au milieu de 1972, ils ont ratifié cette décision d'une façon définitive.

Au cours des longues démarches qui ont précédé la ratification finale, le *Bundestag* a approuvé, par un vote comportant seulement cinq abstentions, une déclaration explicative en 10 points à laquelle avaient déjà souscrit aussi bien les leaders du Gouvernement que ceux de l'opposition, et qu'auraient vraisemblablement approuvées les négociateurs adverses de Moscou et Varsovie. La déclaration a éclairci certains points du contenu des traités; on y reconnaissait que, bien que les traités aient été négociés en fonction des frontières actuelles, ils ne présupposaient pas d'un éventuel traité de paix; en outre, en réitérant le droit inaliénable des Allemands à l'auto-détermination, ce qui précisait davantage le droit toujours aussi valable à une éventuelle réunification dans la paix, elle apaisait sans doute la conscience de nombreux députés, même si cette démarche ne réussissait pas à gagner un vote de plus en faveur des traités. Cette initiative a certainement empêché une scission décisive entre la section socialiste-chrétienne dirigée par Strauss et celle de la démocratie-chrétienne dirigée par Reiner Barzel, tous deux de l'opposition. Mais évidemment, seuls les textes mêmes des traités ont une valeur légale.

Un passé oublié

Bien que Moscou ne s'opposerait pas à un désir éventuel de la RDA de se joindre à la République fédérale, l'acceptation de la ligne Oder-Neisse comme frontière occidentale de la Pologne est tout à fait irrévocable. Aussi pénible que cela ait pu leur sembler, les Allemands de l'Ouest ont reconnu qu'ils avaient perdu les territoires orientaux et que c'était une question réglée. La preuve en a été faite assez tôt et d'une façon plutôt imprévue lorsque, quelques semaines après la ratification du traité de Varsovie, le Vatican a tiré les conclusions qui s'imposaient. A la fin de juin, Rome a annoncé qu'elle mettait fin aux accords provisoires de 27 ans relatifs aux anciens territoires allemands situés à l'est de la frontière Oder-Neisse, et qu'elle y substituait des évêques polonais aux administrateurs apostoliques intérimaires. Elle soustrayait en outre Berlin de la dépendance théorique de Wroclaw (ex-Breslau). On comprend aisément que le Vatican ait tenu à démontrer que l'Eglise était parmi les premiers à appuyer le patriotisme polonais, et cette démarche avait été clairement annoncée dans une remarque formulée par le cardinal Döpfner à Munich le 13 juin: «Une décision durable ne devrait pas tarder.» Le Gouvernement de Bonn a accepté la déclaration du Vatican comme suite logique des traités et il a noté avec satisfaction que le Vatican avait souligné qu'une éventuelle conférence de paix serait saisie du règlement final de la question des frontières allemandes. Toutefois, comme on devait s'y attendre, les organisations de réfugiés ont réagi en lançant de véhémentes accusations. L'opposition démocrate-chrétienne a exprimé son étonnement. De plus, le réputé *Frankfurter Allgemeine Zeitung* a protesté à la suite de l'acceptation excessivement rapide par le Vatican de l'interprétation polonaise des traités comme solution finale plutôt que comme *modus vivendi* provisoire.

Ouvertures à l'Est et sur l'Europe

Si, en tant que geste de réconciliation, le Traité de Varsovie place les relations germano-polonaises sur un nouveau plan, on ne peut pas en dire autant du Traité germano-soviétique. Bonn et Moscou entretiennent des relations diplomatiques depuis 1955. Par ailleurs, les relations entre Bonn et Moscou dépendront, à la longue, de facteurs autres qu'un simple traité. La nouvelle étape de la politique d'ouverture à l'Est a été amorcée en 1969 non pas après qu'on eut discerné une éventuelle ouverture à l'Est, mais plutôt selon la conviction que l'effort doit être



Photo Wide World

Les délégués de l'Allemagne de l'Est et de l'Allemagne de l'Ouest ont eu une série d'entretiens sur les accords de Berlin relatifs aux sauf-conduits et au transit. Ils étudient maintenant la possibilité d'établir des relations normales entre les deux camps. Le secrétaire d'Etat

de l'Allemagne de l'Ouest, M. Egen Bahr (à gauche) fait ses adieux au secrétaire d'Etat de l'Allemagne de l'Est, M. Michael Kohl, à l'issue d'une des assemblées, alors que les journalistes entourent les deux personnages politiques.

«Les vents de l'Est seront favorables» tant que l'URSS y trouvera son intérêt

tenté quelles que soient les possibilités de réussite. Une des caractéristiques étonnantes de la scène diplomatique est que la politique d'ouverture à l'Est de Bonn a coïncidé dans le temps avec une politique soviétique d'ouverture à l'Ouest, de sorte que Moscou a agréé de façon surprenante les avances de Bonn. Combien de temps les vents de l'Est seront-ils favorables? Cela dépendra évidemment de la façon dont l'URSS conçoit ses propres intérêts. Pour le moment, le désir de relations plus étroites avec Bonn ne semble pas s'atténuer. On ne devrait pas pour autant considérer cette situation comme permanente. Les traités ne garantissent pas non plus l'existence de relations pacifiques et amicales avec l'Est pendant une période indéfinie.

Dans la mesure où elle s'est résolument écartée d'une situation provisoire en reconnaissant les frontières réelles et en abandonnant toute ambition territoriale à l'Est, Bonn s'est alignée sur la politique occidentale d'ouverture à l'Est en ce sens que ses relations avec l'Est ne sont

maintenant pas différentes de celles de tout autre Etat occidental. En même temps, libérée des contraintes politiques à l'Est, Bonn peut maintenant s'attaquer plus résolument à la réalisation de ses objectifs en Europe occidentale. Le lancement de la politique d'ouverture à l'Est a été précédé, à La Haye en décembre 1969, par une initiative capitale d'ouverture à l'Ouest, c'est-à-dire sur l'Europe. Les traités qui viennent à peine d'être ratifiés ne comportent pas le sacrifice de vingt-cinq années de travail en Occident. Ils fournissent plutôt la base indispensable d'un éventuel renforcement des liens avec la Communauté économique européenne élargie et l'Amérique du Nord. L'importance que Bonn attache au prochain sommet européen découle, en partie du moins, de la nécessité, après l'attention portée à l'Est, d'illustrer de façon saisissante l'importance clé de l'Ouest. En fait, la portée à longue échéance de la reconnaissance des frontières existantes pourrait fort bien reposer sur la constatation que l'Allemagne s'est tournée vers l'Ouest.

Pendant des siècles, on a considéré l'Allemagne comme *das Reich der Mitte*, le royaume du centre, chevauchant la ligne de partage de l'Europe centrale. Cette ligne est maintenant devenue une frontière. Depuis 1945, (et même avant), le peuple allemand s'est tourné vers l'Ouest, renversant le courant hérité des grands mouvements de colonisation du Moyen-Age. Coincée entre l'embouchure de l'Elbe et de la Saar et comprenant les trois quarts des habitants du dernier Reich, la République fédérale fait maintenant sans aucun doute figure d'Etat européen occidental plutôt que central. Fait assez ironique, bien que la recherche d'une forme quelconque d'unité ait constitué une des plus fortes motivations de l'histoire de leur pays, les Allemands n'ont jamais réussi à circonscrire l'unité dans une quelconque forme institutionnelle viable. Le processus est en train de se répéter. La division actuelle est tragique en ce que, contrairement aux situations antérieures, celle d'aujourd'hui n'est tempérée par aucune institution centrale unificatrice; en outre, fait sans précédent dans l'histoire allemande, la frontière ne sépare pas des Etats de nature semblable, mais deux systèmes socio-politiques opposés.

Modus vivendi à Berlin

C'est à Berlin que se manifestent les conséquences les plus immédiates des accords avec l'Est. Une fois de plus, et peut-être pour la dernière fois, Berlin s'est trouvée au cœur des échanges diplomatiques puisque, dans une rare démonstration du sens de l'unité, Bonn et ses alliés ont convenu de faire dépendre la ratification des traités de la conclusion préalable des accords sur Berlin. Il faut, ici encore, se méfier des expressions flamboyantes comme «ère nouvelle». Les accords de Berlin ne constituent pas la solution définitive du problème de Berlin; leur utilité est de garantir un *modus vivendi* sur la base de la situation actuelle, compromis qui va bien au delà de ce que l'on avait estimé possible lors de l'ouverture des négociations. Cela en soi constitue un gain très important. L'accord quadripartite prévoit de nouvelles clauses de garantie pour la sécurité et l'indépendance de Berlin-Ouest, car la position juridique et les obligations assumées par l'Union soviétique et la République démocratique d'Allemagne ont été consignées noir sur blanc. En particulier, comme l'a exprimé M. Richard Löwenthal, ces accords épargnent à Berlin le sort de Taiwan susceptible d'être abandonnée en tout temps, en prolongeant pour une durée indéfinie la garantie indispensable des Etats-Unis. M. Klaus Schütz, maire de

Berlin-Ouest, a déclaré: «Ce qui est nouveau pour Berlin, ce n'est pas la modification de son statut, mais bien la prolongation stabilisatrice et rassurante de ce qui a été accompli dans le passé.»

Si Berlin peut maintenant vivre en sécurité sans devoir accumuler de réserves en prévision d'un nouveau blocus et sans devoir envisager les séances du *Bundestag* qui, dans le passé, ont servi à souligner le rôle de Bonn dans la ville aussi bien qu'à engendrer de sérieuses interruptions de la circulation, les Berlinoises ont déjà pu constater certains des avantages plus concrets que les accords inter-allemands leur ont apportés. Par exemple, ils peuvent maintenant se rendre à Berlin-Est et en Allemagne de l'Est pour y séjourner jusqu'à trente jours par année, le délai d'attente entre la demande et l'obtention du permis d'entrée n'étant souvent que de 48 heures, et, comme dans le passé, obtenir le permis sur-le-champ s'ils peuvent produire une pièce justificative des services télégraphiques, estampillée par la police est-allemande, attestant un problème familial. Ils peuvent également voyager en empruntant les *Autobahnen* et le *Bundestrasse* de Hambourg vers l'Ouest et ne subir qu'une brève vérification d'identité au poste frontalier sans être assujettis aux exigences exaspérantes et aux pertes de temps que comportaient l'obtention d'un visa et la vérification des voitures; ces formalités portaient auparavant les Berlinoises à se mettre en route tard le soir dans l'espoir d'éviter de faire la queue pendant des heures, ou à recourir à l'immunité des couloirs aériens.

Les expériences répétées depuis le 5 juin portent à croire que la circulation sur ces voies d'accès n'a fait aucune difficulté. L'exigence de sceller les camions de transport a posé certains problèmes, mais cette situation est largement attribuable au fait que de nombreux véhicules ne sont pas munis des dispositifs nécessaires. De la même façon, le passage des Berlinoises de l'Ouest en RDA s'est généralement fait sans incident, le seul point en litige étant la possibilité de se mettre en route immédiatement après avoir présenté la demande (l'ambiguïté des textes semble avoir causé l'inquiétude de la RDA pour sa propre sécurité) et le refus d'entrer à certaines personnes (y compris le chef de station radiophonique berlinoise, M. Sender Freies).

Inquiétude des Berlinoises

Il est encore trop tôt pour dire quel sera l'effet des récents accords sur les nouveaux investissements à Berlin ou sur le nombre des jeunes gens qui y afflueront, la ville

ayant besoin des deux pour vivre et prospérer. Ces deux éléments devraient certes rendre Berlin plus attrayante et moins étouffante, même si le mur et les barrières périphériques demeurent. Une des premières preuves d'un regain de confiance est l'augmentation spectaculaire de la circulation routière et ferroviaire vers l'Ouest depuis le 5 juin, et une singulière diminution des voyages aériens le long des courtes routes de transport vers l'Ouest. Malgré le geste de bonne volonté qu'avait auparavant posé la RDA sous forme de permis de séjour à Berlin-Est à Pâques et à la Pentecôte, quelque 300,000 Berlinois de l'Ouest se sont rendus à Berlin-Est ou en RDA au cours des deux derniers mois.

Toujours un peu sceptiques à l'égard des envolées oratoires que suscite la détente, les Berlinois conservent un sentiment diffus d'inquiétude concernant l'avenir lointain de leur ville. Lors des négociations, la RDA n'était pas disposée à convenir d'un arrangement qui aurait pu un tant soit peu mettre en danger sa propre sécurité et elle a maintenu sa position sur la situation juridique actuelle; elle a également insisté pour faire prévaloir son propre point de vue sur la situation juridique en Allemagne et à Berlin. La RDA estime, par exemple, que Berlin-Ouest demeure un troisième élément indépendant tandis que Berlin-Est est la capitale incontestée de la RDA. Toutefois, les autorités ont exécuté les arrangements convenus à la lettre, et il ne fait pas de doute qu'elles les respecteront du moins jusqu'à la réalisation des objectifs primordiaux de la RDA, à savoir son entrée aux Nations Unies et sa reconnaissance par les alliés de Bonn à l'OTAN. Et que se passera-t-il alors? Exercera-t-on de nouvelles pressions sur Berlin-Ouest, vraisemblablement sans violer la lettre des récents accords? Cela est improbable car, comme le notait le *Frankfurter Allgemeine* récemment, il serait impossible à la seule RDA de s'opposer longtemps au courant de détente.

Des craintes d'une autre nature pourraient toutefois se révéler fondées. Quel sera le rôle de Berlin-Ouest en tant que la plus importante ville d'Allemagne si Berlin-Est devient, comme c'est possible, la deuxième capitale en importance de l'Europe communiste avec 100 ambassades de toutes les parties du monde, et si Schönefeld, plutôt que Tempelhof ou Tegel, devenait la plaque tournante des compagnies aériennes de l'Europe centrale? En d'autres termes, Berlin-Ouest peut-elle définir et adopter un rôle dicté par la nouvelle situation en remplacement de son ancien rôle d'avant-poste de l'Ouest, et

ainsi devenir un pont ou un lien entre l'Est et l'Ouest? Peut-elle mettre à profit la paix aussi bien que les conflits pour se définir un rôle et devenir un avant-poste de la coexistence? Ou bien Berlin-Ouest se fera-t-elle damer le pion par des centres mieux situés et deviendra-t-elle une ville de seconde zone, peut-être même reniée par ses compatriotes à Bonn? Il était compréhensible de subventionner Berlin à l'époque héroïque de son rôle d'avant-poste d'une ligne; mais les Berlinois de l'Ouest en viendront-ils à penser que Berlin est maintenant un luxe trop coûteux si elle perd son identité ainsi que son importance politique et peut-être sa valeur de symbole? C'est un des aspects décevant du Berlin d'aujourd'hui qu'il semble y avoir fort peu de discussion publique ou politique sur l'avenir de la ville.

Et Prague?

Sous deux aspects importants, la politique d'ouverture à l'Est demeure inachevée. Les efforts en vue de couronner les traités de Moscou et de Varsovie d'un pacte de non-agression semblable avec la Tchécoslovaquie ont échoué; c'est ce qui empêche aujourd'hui l'établissement de relations diplomatiques avec Budapest. L'ironie de la situation est que la République fédérale constitue le meilleur partenaire commercial occidental de la Tchécoslovaquie et, si l'économie tchèque qui est stagnante connaît un jour une relance, ce sera grâce à l'aide de l'Allemagne de l'Ouest; cela est d'autant plus étrange qu'un accord avec Prague ne comporte pour Bonn aucune des pénibles renonciations à des territoires allemands conquis depuis longtemps, comme c'était le cas avec Varsovie.

La bordure des Sudètes en Bohême, d'où a été expulsée, après 1945, la population allemande qui y habitait depuis longtemps, n'a jamais fait partie du Reich de Bismarck avant que Hitler ne s'en empare en 1938. Cependant, deux autres jours de pourparlers en juin et 15 mois d'efforts se sont heurtés une fois encore à la détermination tchèque de faire reconnaître par les Allemands de l'Ouest non seulement que l'accord de Munich est invalide (ce qu'ils ont fait maintes fois), mais aussi qu'il l'était *ab initio*. Bonn craint qu'une déclaration en ce sens ait des effets néfastes pour les trois millions de sudètes qui habitent maintenant l'Allemagne de l'Ouest. Les pourparlers ont toutefois été rompus sans polémique de part ou d'autre, et les Tchèques semblent comprendre l'importance de ne pas fournir un sujet de controverse à la prochaine campagne électorale ouest-allemande. Il se peut donc

Les Allemands de l'Ouest trouveront-ils que Berlin est un luxe inutile si elle perd la primauté et sa valeur de symbole

qu'on trouve avant longtemps une formule acceptable aux deux parties.

Du pain sur la planche

La ratification des traités de Moscou et de Varsovie n'a pas marqué la fin d'une étape, mais plutôt l'amorce d'un nouveau mouvement destiné à améliorer les relations entre les deux parties allemandes. Les efforts de Bonn portent actuellement sur la réalisation d'une *Generalvertrag* qui constituerait la base des relations entre les deux Etats allemands et couronnerait les précédents accords interallemands sur Berlin. Ces accords ont du moins démontré la possibilité de s'entendre avec la RDA. Jusqu'à maintenant, toutefois, autant qu'on puisse en juger au stade actuel des négociations préliminaires qui ont lieu dans le plus grand secret, les deux parties semblent loin d'une entente.

Les vues de Bonn que laisse entrevoir la déclaration gouvernementale de M. Brandt d'octobre 1969 (qui met de l'avant la notion de deux Etats constitutifs de la nation allemande) et que précisent les 20 points soumis au premier ministre de l'Allemagne de l'Est, M. Willi Stoph, à Kassell en mars 1970 comprennent: l'unité de la nation, des relations établies en fonction du respect des droits de l'homme, le maintien de la responsabilité quadripartite à l'égard de Berlin et de l'Allemagne ainsi que de nombreux domaines de coopération technique et humaine.

L'expression *Abgrenzung* résume assez bien l'attitude de Berlin-Est, soit la séparation ou l'isolement intellectuel et politique de la RDA et de ses citoyens par rapport à la République fédérale et à son mal insidieux de démocratie sociale, de même que la reconnaissance de l'inviolabilité des frontières de la RDA et de son statut d'Etat souverain selon le droit international.

Parmi les divergences fondamentales qui jonchent la voie d'un accord, deux se signalent à notre attention, à savoir comment réconcilier la recherche par Berlin-Est de la pleine reconnaissance diplomatique avec la détermination de Bonn d'assurer la reconnaissance du fait que, à titre de membres constitutifs d'une nation, les deux Etats allemands et leurs citoyens ne peuvent être étrangers les uns par rapport aux autres; et comment maintenir une certaine reconnaissance du caractère toujours valide des droits qu'ont exercés les quatre puissances d'occupation depuis 1945.

M. Erich Honecker, premier secrétaire du Parti communiste est-allemand, ne s'intéresse pas beaucoup à la question de la réunification de la nation allemande,

malgré les dispositions de l'article 8 de la constitution de la RDA; vers la fin de juin, il a taxé les références de Bonn à «l'unité nationale» de simple fiction. Le mot «*Deutschland*» est systématiquement remplacé par le sigle RDA sur les étiquettes de l'organisation, même si, ironiquement, le journal officiel du Parti conserve le nom de *Neues Deutschland*. Les droits des quatre puissances le laissent aussi passablement froid. Il est vrai que M. Honecker a fait de temps à autre des déclarations encourageantes, comme celle où il soulignait à Sofia en avril que les Allemands de part et d'autre de la frontière parlent la même langue; il a aussi promis qu'une fois ratifiés les traités de l'Est, «la République démocratique d'Allemagne serait disposée à amorcer des échanges de vues avec la République fédérale d'Allemagne en vue de l'établissement de relations normales». Cette étape des pourparlers interallemands que viennent de franchir ensemble Egon Bahr et son homologue est-allemand, Michael Kohl, a été ajournée le 29 juin jusqu'au début d'août après que les deux délégués eurent rencontré le ministre des Affaires étrangères de l'Allemagne de l'Est, M. Otto Winzer. Ces discussions promettent d'être beaucoup plus ardues que les négociations sur le droit de passage à Berlin.

Toutefois, en dépit des obstacles considérables à surmonter, il y a néanmoins lieu d'espérer qu'un accord minimum pourra être conclu d'ici la fin de l'année, peut-être en le confinant aux questions sur lesquelles il semble possible de s'entendre. M. Brandt en a nettement besoin pour parachever et coiffer sa politique orientale; en effet, on craint que les pressions exercées en vue de conclure un quelconque accord puissent conduire à l'acceptation de conditions irrecevables. L'intérêt direct de Moscou y est moins grand que lors des négociations sur Berlin auxquelles tenait le sort du traité germano-soviétique; néanmoins, Moscou peut de nouveau juger sage de presser Berlin-Est de se montrer conciliant ne serait-ce que pour favoriser l'établissement de liens entre Moscou et Bonn et maintenir au pouvoir M. Willy Brandt à qui les Soviétiques semblent accorder une très grande confiance. Les dirigeants de la RDA savent pertinemment que sans un accord interallemand, par définition acceptable à la République fédérale, l'objectif convoité de l'admission aux Nations Unies sera l'objet d'un veto de la part des puissances occidentales, et que la reconnaissance longtemps attendue des alliés de Bonn sera toujours bloquée. C'est là la carte maîtresse de Bonn.

Participation canadienne à la troisième CNUCED

par W. M. Dobell

La Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement fut instituée au début des années soixante principalement parce que nombre de nations nouvellement indépendantes, qui comptaient à l'avenir prendre part aux décisions financières et commerciales à l'échelle internationale, avaient été exclues de la réorganisation du monde de l'après-guerre. Ces pays cherchaient le développement qui avait apporté la richesse aux pays établis depuis longtemps, et le commerce était le moyen reconnu de l'obtenir. La participation des pays développés à la CNUCED impliquait l'acceptation du fait que l'on ne pouvait tenir les nations en voie de développement à l'écart du système international, sans pour autant déterminer leur rôle.

Il n'était pas question, durant les années soixante, que la CNUCED fasse double emploi avec l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT), ou avec le Fonds monétaire international (FMI). Dans l'esprit de ses créateurs, la CNUCED n'était pas une organisation permanente, mais un groupe de pression qui pourrait exercer une influence auprès du GATT, du FMI et d'autres organisations semblables mises sur pied par les nations industrielles. La CNUCED a été créée pour éveiller la conscience de la communauté internationale, et les organisations internationales de commerce et de finance se devaient de répondre aux justes demandes des pays en voie de développement.

Pourtant, nous connaissons mal la

CNUCED, et une communauté ne peut trouver de réponses à des questions qu'elle ne connaît pas. De plus, lors de la crise monétaire et commerciale internationale de la seconde moitié de 1971, les décisions furent prises par une poignée de pays riches — décisions pourtant capitales qui touchaient les taux de change des devises, les conditions du commerce et la valeur des réserves en devises étrangères des pays en voie de développement — sans que le Tiers monde ait pu dire grand-chose à ce sujet.

La troisième session de la CNUCED, tenue à Santiago (Chili), du 13 avril au 21 mai 1972, aurait pu être le théâtre d'amères dissensions créées par cette attitude, mais le Canada souhaitait vivement que ce ne fût pas le cas. La délégation du Canada arriva donc à Santiago après avoir prévu certaines initiatives et élaboré des principes directeurs pour la négociation.

Initiative canadienne

Voyons pour commencer la principale initiative canadienne, qui ne fut pas un thème central de la Conférence et n'était pas prévue comme tel. On l'envisageait plutôt comme une contribution utile et souple aux ressources financières dont les pays en voie de développement avaient besoin. Le Canada a présenté une résolution qui proposait que la Conférence établisse un objectif de deux milliards de dollars pour le financement privilégié des pays en voie de développement par l'intermédiaire des institutions multilatérales. Ces dernières comprennent notamment, outre le service des prêts à taux réduit de la Banque mondiale (BIRD) l'Association internationale de développement (AID), le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), de même que diverses banques régionales, c'est-à-dire la Banque interaméricaine de développement (BID), la Banque asiatique de développement (BAD), la Banque de développement des Caraïbes et la future Banque africaine de développement.



M. Dobell est professeur au Département de sciences politiques de l'université de Western Ontario depuis 1965. Au cours des années scolaires 1970-1972, il était en congé de l'Université et a rempli les fonctions d'adjoint exécutif du sénateur Paul Martin. En avril, il a assisté à la Conférence de Santiago et est ensuite retourné à l'enseignement. L'article ci-contre n'engage que son auteur.

On prévoit que les pays développés contribueront cette année au delà de 800 millions de dollars à l'AID, 250 millions au PNUD et un demi-milliard aux banques régionales. Les contributions devraient donc s'élever à environ un milliard et demi de dollars, dont la moitié sera versée à l'AID. La quatrième reconstitution des ressources de l'AID est prévue pour le début de la seconde moitié de la Deuxième décennie des Nations Unies pour le développement et devrait s'élever à peine à 400 millions de dollars. La reconstitution des fonds des autres institutions multilatérales rapportera des montants plus faibles, mais il est tout à fait probable que les contributions de la présente année (au total un milliard et demi) aux institutions multilatérales seront augmentées du tiers lorsque les cotisants se seront entendus sur de nouveaux niveaux de contribution.

Le Canada n'a pas tendance à fournir des chiffres utopiques lors des grandes conférences internationales, mais lorsque des projections prudentes ont laissé entrevoir la possibilité d'accroître du tiers l'un des programmes internationaux les plus importants et les plus respectés, il a semblé utile de demander à la Conférence d'accepter cet objectif. Etant donné que la contribution canadienne au financement multilatéral privilégié n'est qu'un des éléments de l'ensemble, le Canada ne pouvait donc que s'engager, si le programme était accepté à l'échelle internationale, à assumer sa part du fardeau supplémentaire de deux milliards de dollars. Compte tenu des systèmes de planification de l'Agence canadienne de développement international (ACDI) et des ressources croissantes dont elle dispose, cet engagement ne posait aucun problème budgétaire pour l'économie du pays.

La planification anticipée du développement n'est toutefois pas à la portée de tous les pays et n'est pas non plus de pratique courante parmi ceux qui possèdent les moyens et les ressources nécessaires. C'est ce qui explique que les Etats cotisants habituels se sont demandé si le chiffre réaliste de deux milliards se concrétiserait jamais. Plusieurs mois de consultations préalables auraient pu atténuer ce problème, mais l'on doit regretter que le gouvernement canadien ait convenu trop tard de cette initiative pour qu'il reste du temps à consacrer à cette étape indispensable.

Résolution sans suite

La délégation canadienne a pu obtenir l'appui de l'Australie et des Pays-Bas en tant que coparrains, mais les réserves d'al-

liés habituellement compréhensifs tels la Grande-Bretagne et le Danemark, entre autres, ont limité celui des pays donateurs en général. Cette situation est imputable aux hésitations des pays à s'engager à long terme, et à leur préférence pour l'assistance bilatérale. On publiera la résolution canadienne en annexe au rapport de la Conférence, mais, étant donné que même les résolutions adoptées en session ne sont pas toujours appliquées, on peut considérer que la résolution canadienne restera à toutes fins pratiques lettre morte. Ce qui n'empêche pas qu'un jour l'on atteigne ce chiffre magique de deux milliards de dollars, ni même qu'on le dépasse, mais le Canada ne pourra pas facilement se donner le mérite de l'acceptation à l'échelle internationale de cet objectif.

Les réserves exprimées par certains pays industrialisés ne constituent pas le seul obstacle à l'adoption de la résolution. De nombreux pays en voie de développement reconnaissent la valeur de ce que le Secrétariat de la CNUCED considérait comme un apport positif de la part du Canada, mais hésitaient à appuyer une proposition aussi modeste et qui aurait pu éclipser des formes plus rentables d'aide. La réalisation d'ici 1975 de l'objectif de 0.7 pour cent au titre de l'aide officielle au développement était prioritaire aux yeux des pays moins développés, mais il faut souligner qu'ils ont adopté la bonne tactique de ne pas presser les pays développés jusqu'à l'irritation.

L'apport net d'aide officielle du Canada en 1970 se chiffrait à .43 pour cent du produit national brut et l'apport total net des ressources financières à .72 pour cent. Le ministre des Affaires extérieures du Canada en 1967, M. Paul Martin, s'adressant à l'Assemblée générale des Nations Unies, avait mentionné l'obtention d'une proportion de un pour cent au titre de l'aide au développement en 1970-1971, mais le nouveau gouvernement de M. Trudeau y attachant moins d'importance ne s'est pas senti obligé pour autant. Le sénateur Martin, leader du Gouvernement à la Chambre haute, dirigeait cette année la délégation du Canada à Santiago.

Les pays en voie de développement avaient un but qui leur tenait particulièrement à cœur, soit celui de la création d'un lien entre les droits de tirage spéciaux émis par le truchement du Fonds monétaire international et l'augmentation du crédit nécessaire aux pays en voie de développement. (Les droits de tirage spéciaux peuvent être employés par les banques centrales des Etats pour régler les paiements internationaux en vertu d'une

Doute chez les donateurs qu'on puisse atteindre l'objectif de deux milliards en aide au développement

formule spéciale.) Le concept de la création d'un lien entre les droits de tirage spéciaux et l'augmentation du crédit des pays en voie de développement est né au cours des années soixante et il avait pris corps aux séances de la deuxième session de la CNUCED à New Delhi en 1968. Son adoption par la Conférence réunie à Santiago était l'un des grands espoirs des pays en voie de développement durant les mois qui ont précédé l'ouverture (avril 1972).

Deux éléments distincts

Le Groupe des Dix — qui est composé principalement de pays de l'Europe occidentale et qui domine la prise de décisions pour ce qui est des questions monétaires internationales — n'a jamais été en faveur d'établir un lien entre ce qu'il considère comme deux éléments très distincts, c'est-à-dire le fonctionnement sans heurt du système monétaire et la fourniture d'aide au développement. Les pays en voie de développement considèrent que ce lien constitue un excellent moyen d'employer les droits de tirage spéciaux sous-utilisés pour libérer des ressources financières supplémentaires. Il s'agirait de tenter de régler à l'échelle internationale le grief courant, et en général mal fondé, selon lequel ceux à qui l'on accorde du crédit n'en ont pas besoin et ceux qui en ont besoin ne peuvent en obtenir.

De nombreux pays développés ont émis des doutes sur l'efficacité d'un tel projet. Selon eux, l'existence d'un lien officiel n'augmenterait pas nécessairement le volume total de l'aide disponible, et dans le cas où cela se produirait, le système monétaire international se trouverait aux prises avec le problème de trop fortes liquidités. Certains pays, l'Italie entre autres, ont fait valoir que le projet serait avantageux en ce sens qu'il permettrait d'offrir plus d'aide sans avoir à obtenir au préalable la sanction législative; il faudrait cependant qu'on modifie les statuts du FMI ou que tous les pays cotisants de l'AID concluent une entente spéciale.

Le Canada avait prévu que nombre d'autres pays n'accepteraient pas la création officielle d'un tel lien lors de la session de Santiago, et il espérait que la perspective d'une augmentation assez importante du financement privilégié par l'intermédiaire d'institutions multilatérales agréerait dans l'ensemble à différents types de pays. Mais le fait que la proposition ait été présentée comme le deuxième terme d'une alternative dont le premier était le lien entre le fonctionnement du système monétaire et la fourniture d'aide au développement a incité les pays en voie de

développement à accorder la priorité à celui-ci.

En définitive, la Conférence n'a adopté ni la proposition de financement privilégié, ni la création d'un lien recherché. Les porte-parole de la France et de l'Allemagne dans le domaine économique, MM. Valéry Giscard d'Estaing et Karl Schiller, ont rivalisé d'efforts pour composer de belles phrases ayant pour objet de manifester leur sympathie à propos de ce lien sans engager leurs gouvernements respectifs à quoi que ce soit. Le président de la Banque mondiale, M. Robert McNamara a clairement demandé des ressources supplémentaires, sans toutefois préciser si le lien entraînait dans ce cadre d'idées.

Le président de la Commission économique européenne, M. Sicco Mansholt, a demandé l'émission spéciale de droits de tirage spéciaux afin d'offrir aux pays en voie de développement une compensation pour la dévaluation de leurs réserves en devises étrangères par suite de la dévaluation du dollar américain. Les délibérations portant sur les droits de tirage spéciaux dans le cadre des réserves en devises ne modifiaient pas réellement la question fondamentale, mais liaient tout simplement les droits de tirage spéciaux à une nouvelle question secondaire n'ayant d'intérêt que pour les pays en voie de développement (elle n'en avait même pas pour les gouvernements des pays de la CEE). Le débat illustre toutefois nettement à quel point la question de l'aide au développement est devenue mêlée à la question plus générale du système monétaire international à la suite de la crise de la seconde moitié de 1971.

La résolution traitant du système monétaire international et des droits de tirage spéciaux fut éventuellement rédigée après une nuit de discussions et adoptée le dimanche 21 mai, deux jours après la clôture prévue de la Conférence. Il s'agissait de la résolution qui avait probablement éveillé le plus d'intérêt à Santiago, car à l'exception des pays communistes, tous étaient intéressés, pour le succès de la Conférence, à la rédaction d'un texte acceptable.

Le paragraphe qui traite du lien invite les directeurs exécutifs du FMI à présenter leurs études sur la mise en œuvre d'un plan viable aussitôt que possible, mais décrit les droits de tirage spéciaux comme étant avant tout un actif de réserve. La résolution prie également le FMI de faire l'examen des conditions qui permettraient de puiser dans les ressources de financement compensatoires pour établir si les pays en voie de développement

pourraient en faire un plus grand usage. Alors que le groupe B, c'est-à-dire le groupe des pays riches, a voté pour la résolution de compromis, le Canada est l'un des rédacteurs d'une déclaration d'interprétation prenant note du fait que l'appui donné aux études en cours au FMI sur la création d'un lien n'en préjugait pas le résultat, et que le rôle futur des droits de tirage spéciaux, y compris celui du lien, devait être étudié dans le cadre de la réforme monétaire. Il est certain que l'on rappellera aux pays en voie de développement ces explications sur le dispositif de la résolution s'ils prétendent un jour que le lien entre les droits de tirage spéciaux et l'augmentation du crédit a été adopté en principe.

Les articles de la résolution qui traitaient du système monétaire ont également été négociés avec beaucoup de soin. On a confirmé le FMI dans son rôle de tribune principale où se prennent les décisions concernant le système monétaire international, mais on l'a pressé, avec l'assentiment du Canada, d'admettre les pays en voie de développement à participer au processus de prise de décision du système et à sa réforme. On a demandé instamment que les problèmes monétaires, commerciaux et financiers soient résolus d'un manière coordonnée, et l'on a prié le secrétaire général de la CNUCED de consulter ses homologues du GATT et du FMI et de faire rapport au Conseil du commerce et du développement de la CNUCED sur les moyens d'y parvenir.

Une fois encore la déclaration d'interprétation publiée par le Canada et certains autres pays du groupe B réservait son approbation de principe touchant la création de nouveaux mécanismes intergouvernementaux. La déclaration affirme que l'on ne doit pas interpréter la résolution pour lui faire dire que de nouveaux mécanismes de coordination intergouvernementale seront mis sur pied. On ne pourra certes pas donner de fausses interprétations de cette résolution, dont l'importance et l'envergure étaient calculées, puisque les pays riches en ont précisé la portée. Qu'on en fasse une résolution fructueuse ou simplement une réussite éphémère de relations publiques, le résultat influencera le jugement de l'histoire sur la Conférence dans son ensemble.

Commerce multilatéral

Il faudra probablement attendre aussi avant de décider de la valeur finale de l'importante résolution de compromis concernant les négociations sur le commerce multilatéral, adoptée à l'unanimité par la Conférence. Elle énumère des objectifs

particulièrement recherchés par les pays en voie de développement tels que la participation à part entière aux négociations, l'accès préférentiel aux marchés et l'application immédiate des conditions de faveur, et recommande que les règles de base des négociations comprennent des dispositions spéciales adaptées aux besoins de ces pays. Il faudra attendre au moins un an avant de savoir si de telles propositions resteront de pieuses exhortations ou seront de véritables directives de travail.

Le Canada s'est montré heureux de l'intérêt considérable que les pays en voie de développement ont porté à la ronde de 1973 des négociations du GATT, et de la collaboration qu'ils y ont apportée. La délégation canadienne a pu appuyer sérieusement et sincèrement l'appel lancé par les pays en voie de développement, lesquels désiraient participer «pleinement, efficacement et continuellement» aux négociations, et se servir au maximum de la documentation du GATT.

L'un des alinéas de la résolution demande au secrétaire général de la CNUCED et au directeur général du GATT de coordonner leurs activités en vue d'aider les pays en voie de développement à se préparer à participer à la prochaine ronde de négociations du GATT. Il s'agit plutôt d'une exhortation que d'une directive; d'ailleurs, la disposition n'excède pas les limites de la recommandation adoptée à la deuxième session de la CNUCED en 1968, stipulant que le secrétaire général devrait entretenir des consultations et des contacts réguliers avec son homologue du GATT. La réaffirmation de ce point avait pour but d'en souligner l'importance accrue.

Ces deux résolutions sur la réforme du système monétaire international et sur les négociations relatives au commerce multilatéral traduisent le désir sincère du Canada de voir les pays en voie de développement participer plus étroitement au processus de négociation. Il fallait faire quelque chose pour empêcher les pays en voie de développement de se tourner avec désespoir vers quelque autre système, et les amener à la table des négociations plutôt que de les cantonner dans les sièges réservés aux spectateurs. Cette participation était toutefois limitée du fait que le rôle alloué à ces pays ne devait pas dépasser leur capacité de répondre à ses exigences. Selon le Canada, les deux résolutions répondent à ces conditions et devraient être mises en œuvre dans les années à venir avec un esprit de coopération et de franchise; mais elles n'ont aucun caractère obligatoire et l'on peut douter de l'ampleur de leur mise en œuvre.

*Intérêt croissant
pour les prochaines
réunions du GATT*

Les pays les moins développés

La troisième résolution adoptée par la Conférence, et que le Canada considérait comme très importante pour le succès de ce Congrès, avait trait aux moins avancés des pays en voie de développement. On s'attendait à ce que l'addition du Bangla-Desh à la liste des 25 pays les plus pauvres provoque de sérieuses dissensions. Le Canada était prêt à accepter toute décision sur cette question qui a dressé les Asiatiques contre les Africains; la scission n'a toutefois pas dépassé les corridors de la Conférence. La liste s'est donc limitée principalement à des nations africaines de faible population.

Le Programme d'action dressé pour les pays les moins avancés comprenait une liste générale de mesures utiles. Au cours des délibérations sur cette résolution, le Canada a joué un rôle actif. Notre pays s'est dit particulièrement favorable à un fort élément de concessionnalité de l'aide, et au financement de petits projets par les banques régionales de développement. La délégation a pourtant émis des réserves quant à sa position sur la question de la création d'un Fonds spécial pour les pays les moins avancés, mais non parce qu'elle s'opposait à l'aide spéciale en tant que telle. Les chiffres publiés par le Secrétariat de la CNUCED laissent entendre que les 25 pays en voie de développement, dont la population totale s'élève à 148 millions d'habitants, ou 8.5 pour cent de la population du Tiers monde, n'ont reçu que 6.3 pour cent des ressources disponibles pour le développement. Le Canada appuyait l'octroi de ressources supplémentaires, mais ajoutait qu'il préférerait que les institutions multilatérales existantes servent d'intermédiaires.

La liste originelle de mesures du Secrétariat était très longue, et l'on a adopté celles que l'on considérait les plus utiles. Ainsi, on a convenu que l'assistance technique servirait spécialement à éliminer les étranglements de l'expansion industrielle et à encourager l'établissement d'industries axées sur l'exportation. Les 25 pays les moins avancés ont un commerce à peine développé de sorte que le Canada est d'avis que l'aide au développement serait plus utile que l'application de mesures de politique commerciale. Le Canada a fortement recommandé de faire des études sur les ressources de chaque pays afin d'établir le potentiel de développement de chacun, d'accorder de l'assistance technique pour l'établissement de services de planification gouvernementaux, et — dans les pays dont l'agriculture ne dépasse pas en général le niveau de subsistance — d'appliquer

les techniques de culture sèche et de gestion des ressources en eau. Ces propositions constituent une part du Programme d'action qui a été effectivement établi.

On avait appris, avant l'ouverture de la Conférence, que les pays en voie de développement sans littoral maritime demanderaient qu'il leur soit accordé un traitement spécial. On a répondu à leur demande, surtout en s'engageant à aider à la fourniture de moyens de transport. Mais cette demande spéciale a incité quelques pays insulaires, tels que la Jamaïque et la Trinité, qui intéressent particulièrement le Canada, à déclarer qu'ils étaient eux aussi aux prises avec le problème de l'isolement. La Conférence a convenu de créer un groupe d'experts qui sera chargé d'étudier les problèmes spéciaux des nations insulaires en voie de développement.

Les mesures commerciales adoptées pour venir en aide aux 25 pays avaient moins d'ampleur que les mesures financières et d'assistance technique. D'après le Canada, il fallait qu'il en soit ainsi, en raison du peu de commerce que pratiquent ces nations. La délégation canadienne n'était toutefois pas en mesure d'insister sur ce point car le Canada n'a pu jusqu'à maintenant donner suite à son offre faite dans le cadre du Plan généralisé des préférences conçu à la première session et adopté à la seconde. En dépit de cela, le Canada a appuyé l'élargissement du Plan original afin d'englober les produits finis et semi-finis, en vue d'inclure les produits agricoles, artisanaux et minéraux qui intéressent les pays les moins développés, en plus de prolonger la durée du Plan.

L'offre canadienne aux termes du PGP
Aux termes du Plan original, chaque pays industrialisé était invité à présenter un ensemble de concessions commerciales pour les pays en voie de développement. Le Canada a présenté son offre en septembre 1970, et le secrétaire général de la CNUCED l'a acceptée au nom des pays en voie de développement à titre de première étape dans ce domaine, en raison de la vaste gamme de produits qu'elle couvrait — elle comprenait déjà les produits agricoles et d'artisanat — et de son peu d'insistance sur les contingentements et les garanties. Le secrétaire général avait toutefois précisé que l'offre ne répondait pas tout à fait aux espérances que l'on entretenait, car les baisses réelles des tarifs n'étaient pas aussi prononcées qu'on le souhaitait. Sa mise en œuvre exigeait des mesures législatives qui n'avaient pas été prises au moment de la Conférence.

Le fait de ne pas avoir adopté de lois au Parlement canadien avant la Confé-

rence aurait fort bien pu provoquer de sévères critiques à Santiago, et bien que cela fut en effet le cas, elles s'exprimèrent en général de façon beaucoup plus diplomatique qu'on ne l'aurait cru. Cela s'explique en partie par le fait que le Canada avait fourni des explications discrètes avant même que la question soit posée, et ensuite parce que l'ambiance générale de la Conférence était plus modérée que celle de New Delhi en 1968.

Dans les derniers mois de 1970, l'ordre du jour de la Chambre des communes à Ottawa était chargé de projets de loi d'ordre public visant à régler la question de la crise d'octobre au Québec, et dans les derniers mois de 1971, les députés se sont consacrés aux délibérations portant sur la première réforme fiscale d'envergure au Canada depuis des décennies. Cette explication des retards apportés à l'adoption de lois concernant le Plan généralisé de préférence ne fait pas mention de la période intermédiaire, c'est-à-dire, du début de 1971. L'incertitude concernant les effets éventuels de la surtaxe américaine imposée en août 1971 était un autre motif d'écarter ce débat à la fin de 1971. Mais la surtaxe fut abandonnée à la mi-décembre et la Conférence ne se réunit qu'à la mi-avril 1972.

Les lois américaines touchant le DISC (Société américaine des ventes internationales) pourraient éventuellement avoir des effets néfastes au titre de l'expansion et de l'emploi au Canada. Mais, on ne peut le prédire avec certitude, et le Gouvernement a déclaré à Santiago et réaffirmé au Parlement, à Ottawa, que l'on déposerait les projets de loi touchant le Plan généralisé de préférence à la première occasion. Il ne semble donc pas que l'on puisse imputer au DISC les retards apportés à l'adoption du Plan au Canada. Le taux fort élevé de chômage est le seul facteur qui explique pourquoi le Canada figure avec les Etats-Unis au nombre des derniers pays développés à donner suite à ses engagements à ce titre.

Produits de base

Par son admission franche qu'il mettait un frein à l'adoption du Plan généralisé de préférence afin d'éviter son rejet immédiat de la part du Congrès, le Gouvernement américain a considérablement atténué l'impact d'une question fort épineuse. Mais pour ce qui est des produits de base, il a fait exactement le contraire. Le sous-secrétaire d'Etat américain déclarait en effet à la Conférence que son Gouvernement appuyait «la négociation d'un accord fonctionnel et efficace sur le cacao», alors que ses homologues, tant des

pays avancés que des pays en voie de développement, étaient d'avis que les négociateurs des Etats-Unis empêchaient la conclusion d'un accord sur le cacao depuis des années. On s'est alors longuement interrogé afin de savoir si l'on devait conclure l'accord même si les Etats-Unis, qui possèdent 40 pour cent du marché international, en étaient exclus. La Conférence a donc adopté une résolution pour la convocation d'une réunion de négociateurs plénipotentiaires dûment appuyée par le Canada; mais l'accord tant recherché est encore à venir.

Le Canada a participé à la négociation d'accords sur les produits de base à l'exception de l'huile olive, produit au sujet duquel le statut d'observateur semblait suffisant. Les accords sur le blé, le sucre et l'étain ont été négociés sous les auspices de la CNUCED et le Canada reconnaît que dans la création et la formulation d'accords sur les produits de base, la CNUCED exerce un rôle positif, bien que non exclusif. La CNUCED, par exemple, n'a eu que peu à faire dans le cas de l'accord sur le café, ce qui n'enlève rien à la réputation de l'organisation, car c'est un des accords internationaux les moins satisfaisants qui soient.

Le Canada évite normalement de demander à une organisation internationale de s'occuper d'une question quand une autre en est déjà saisie. La dernière journée de la Conférence, une résolution fut présentée qui priait le secrétaire général de la CNUCED de convoquer une session spéciale du Comité des produits de base afin d'organiser d'intensives consultations intergouvernementales visant à atteindre des résultats tangibles et importants dans le domaine de la libéralisation du commerce et de la politique des prix au début de la présente décennie. Le Canada n'a pas voté contre la résolution, bien qu'il ait exprimé des réserves selon lesquelles les négociations sur la réduction des barrières tarifaires relevaient de la compétence du GATT. Il est probable que ces réserves n'auraient pu être exprimées si les négociations avaient eu lieu avant la présentation de la résolution.

Une autre résolution déposée à la dernière minute traitait du financement par la Banque mondiale de stocks de réserve, un objectif que le Canada devrait pouvoir facilement appuyer. Il était apparent que la Banque mondiale n'avait pas eu la possibilité d'étudier la résolution à fond avant qu'elle soit déposée en séance plénière et, dans les circonstances, la délégation canadienne s'est abstenue. On peut s'attendre qu'avec le temps, la résolution sera considérée comme d'avant-garde et pleine

Pression en vue d'une politique des prix plus efficace et de la libéralisation du commerce

d'imagination, et les Français, qui en sont les auteurs, comme des pionniers. Rien ne peut arrêter une idée qui surgit à point, mais quand il s'agit de pays fonctionnant à des rythmes différents, on ne peut préciser avec exactitude le moment propice.

Le Canada aime à penser que ses politiques concernant les produits de base sont assez libérales et s'enorgueillit de ne percevoir presque aucun droit sur les produits agricoles. La délégation canadienne a voté pour le caractère concurrentiel des produits naturels. Le Canada réprovoque la stabilisation des prix à des niveaux si élevés qu'ils entraînent automatiquement la surproduction, et n'est guère favorable à de nouvelles formules d'accès discriminatoire qui nuiraient aux marchés traditionnels des vendeurs établis. A l'exception de ces réserves, le Canada est du même avis que les pays en voie de développement sur une gamme relativement vaste de questions touchant les produits de base.

Système d'alerte

Le Canada avait espéré que l'on approuverait la création d'un «système d'alerte» pour les produits de base, prévoyant la convocation de nations productrices et de nations consommatrices avant la chute du marché de n'importe quel produit de base. Puisque les trois quarts des transactions commerciales des pays en voie de développement concernent les produits de base, le Canada aurait été heureux d'être à l'origine d'une proposition agréée touchant ces produits. Le secrétaire général de la CNUCED tentait également d'obtenir des résultats dans ce domaine. Le Secrétaire général des Nations Unies le pressait d'empêcher la hausse des coûts, et les produits de base — seul domaine, en réalité, où la compétence de la CNUCED en matière de négociations ne soit pratiquement pas contestée — lui en fournissaient l'occasion la plus propice. Mais, il manquait à la fois à la proposition canadienne d'un «système d'alerte», le caractère séduisant de l'évidence et des co-parrains qui auraient pu faire ressortir ses qualités. Etant donné qu'il aurait été difficile de rallier l'appui du plus grand nombre pour deux résolutions-surprises, la délégation s'est attachée à faire pression pour l'adoption de la plus importante — même si elle n'y a pas réussi — sur le financement à des conditions de faveur.

Les résolutions sur le transport maritime avaient été préparées avec soin et cinq des six qui ont été déposées furent adoptées à l'unanimité. La sixième résolution avait trait aux bases à établir en vue de l'élaboration d'un code universellement

acceptable pour la conduite de conférences sur les paquebots. Cette partie de la résolution était acceptable au Canada. La seconde partie priait l'Assemblée générale des Nations Unies de convoquer immédiatement une conférence habilitée à établir des méthodes de fonctionnement du code auxquelles les parties contractantes devraient se plier. On a négocié en vue d'obtenir l'assentiment de tous, mais les pays en voie de développement ainsi que les pays communistes ont refusé de modifier cette résolution à la satisfaction des pays évolués. On l'a toutefois acceptée, mais elle sera sans doute de peu d'utilité si l'on ne tient pas compte dans son application des vues des nations possédant des flottes marchandes.

Quant aux six résolutions sur les produits fabriqués, elles furent adoptées à l'unanimité, après des négociations serrées. Le Canada a appuyé en particulier une résolution sur l'encouragement aux exportations qui avait déjà recueilli les appuis nécessaires. La résolution sur l'apport total de fonds aux pays en voie de développement fut adoptée sans mise aux voix officielle, bien que le Canada ait fait des réserves à propos de la date limite. Il préférerait en effet vérifier les résultats à la date prévue plutôt que de s'engager et de ne pouvoir honorer son engagement. On voit là une illustration de la politique du gouvernement de M. Trudeau qui insiste sur des engagements limités et clairement définis, totalement approuvés par le Cabinet et pour lesquels aucune date d'échéance n'est prévue.

Le Canada a également exprimé des réserves en ce qui touche la résolution sur la mobilisation des ressources internes. La délégation aurait souhaité que la résolution fasse mention des obligations des pays en voie de développement, de même que des contraintes externes auxquelles ils sont soumis, mais la responsabilité nationale des Etats ne figurait pas à la résolution. Et puisque la teneur en était tout à fait acceptable, malgré son caractère limitatif, incomplet et sans équilibre, le Canada s'est abstenu.

Réserves faites par le Canada

A l'exception des grandes résolutions présentées séparément ou par groupes, les autres résolutions adoptées sont trop disparates pour qu'on en discute dans un bref exposé. Dans presque tous les cas, le Canada a été en mesure d'appuyer le consensus, et ce sont surtout les exceptions qui exigent des explications. Le Canada s'est abstenu sur la proposition, faite par le président du Mexique au début de la Conférence, d'établir une charte des

droits économiques, et il a voté contre une déclaration de principes qui régirait les politiques touchant le commerce international. Bien que la Commission Pearson ait déclaré que les remises de dettes étaient une forme légitime d'aide, le Canada n'a pu appuyer une résolution sur le service de la dette déposée par les pays en voie de développement. Malgré ses propres réserves sur les incidences de l'investissement étranger, le Canada s'est opposé à une résolution présentée par les pays en voie de développement sur l'investissement étranger de caractère privé.

On peut facilement différer d'opinion sur la façon dont le Canada aurait dû voter sur ces questions. Chaque fois que le Canada s'est opposé à une résolution, ses motifs étaient valables: soit qu'on n'en avait pas précisé le coût, qu'une autre organisation fût déjà chargée de la même tâche, qu'on n'eût pas établi de distinction suffisante entre différents problèmes concernant la dette, ou tout simplement, que le projet de résolution fût mal rédigé. On est toujours tenté, devant des résolutions dont les intentions sont de toute évidence si louables, de voter pour l'intention et d'inscrire ses réserves au procès-verbal. Le Canada aurait probablement pu agir ainsi dans le cas des résolutions touchant la charte et la déclaration de principes, mais il aurait été absurde qu'il s'oppose à la résolution sur l'investissement étranger, vu sa réputation internationale de gîte pour les riches entrepreneurs et investisseurs.

La pratique des réserves n'en reste pas moins un système douteux si on l'emploie trop fréquemment: elle n'est valable que si elle s'utilise rarement, ou que les tenants d'une même réserve n'empêchent pas par ce moyen l'adoption de la substance de la résolution. Lorsque la résolution sur le financement d'appoint — qui impliquait une éventuelle action de la Banque mondiale — passa en séance plénière sans mise aux voix, le Groupe B a collectivement fait connaître sa désapprobation. La réserve engendra en définitive beaucoup plus de mécontentement que l'abstention du Canada à voter pour certaines résolutions imparfaites.

Plusieurs autres résolutions adoptées par la Conférence traitaient de sujets dont d'autres instances de l'ONU étaient saisies. L'orientation générale du vote canadien sur celles-ci est variée, mais elle traduit la volonté d'appuyer les autres comités et institutions des Nations Unies. Le Canada s'est abstenu sur la question du canal de Suez, dont la substance relevait plutôt de l'Assemblée générale et du Conseil de sécurité, et sur la résolution

touchant le fond des mers, qui préjugeait des conclusions du Comité des Nations Unies sur le fond des mers et des océans. Le Canada a voté contre une autre résolution dans ce domaine qui visait l'imposition d'un moratoire immédiat sur l'exploitation des ressources du fond des mers. En revanche, le Canada a voté pour les résolutions sur l'environnement et le désarmement, destinées à appuyer publiquement les travaux des conférences pertinentes des Nations Unies.

Le Canada s'est opposé à l'adoption de résolutions sur la guerre au Vietnam, et comme d'autres nations considéraient également que la CNUCED n'était pas la tribune appropriée à cet égard, les allusions à la guerre furent amères et stériles. Trente journalistes anonymes venant de dix pays, dont le Canada, ont menacé de cesser tout reportage sur la troisième session de la CNUCED à moins qu'on ne discute à fond la question du Vietnam en séance plénière. Mais, comme la Conférence fut aussi mal interprétée avant qu'après ces menaces, on peut difficilement imputer l'origine de l'apathie des organes de presse à la façon dont la Conférence a traité de la question du Vietnam.

Intérêt public

Le Chili et les pays voisins ont prêté une attention soutenue à la Conférence, tout comme la Grande-Bretagne et les Pays-Bas où le public s'intéresse vivement aux événements internationaux. Ailleurs, et même au Canada, les discussions sur la CNUCED avant, pendant et après la Conférence, ont été superficielles. Lorsqu'en 1970 les Nations Unies ont décidé la mise en œuvre d'une seconde Décennie pour le développement, le Canada a été chargé de la Section préposée à la mobilisation de l'opinion publique. On s'attendait à ce que les travaux de la section aient un impact particulier aux Etats-Unis, pays avec lequel le Canada entretient, dit-on, des relations privilégiées. Le Canada a voté pour une résolution semblable sur la mobilisation de l'opinion publique à Santiago mais sans en attendre autant ni en être le parrain.

Pour une riche nation nord-américaine — qui tend une oreille beaucoup plus complaisante aux boniments des vendeurs qu'aux demandes importunes de peuples éloignés du Tiers monde — le tableau des votes du Canada indique l'équilibre habituel entre l'aventure et l'immobilisme. Quelque 30 des 47 résolutions adoptées le furent à l'unanimité et, parmi les 17 autres, le Canada a voté pour 4 d'entre elles et s'est abstenu dans le cas

Le vote canadien favorise l'appui à donner aux autres organismes de l'ONU

de 6 autres. L'ensemble de la position canadienne s'établit donc comme suit: 34 pour, 7 contre et 6 abstentions, c'est-à-dire, le tableau normal des votes d'un pays industrialisé. Quelques Canadiens auraient souhaité que le Canada adopte l'attitude des pays en voie de développement et appuie presque toutes les résolutions déposées à la Conférence. Mais il faut se rappeler qu'une nation doit réellement tenter de remplir ses engagements et que les résolutions de la CNUCED demandent toujours de plus grandes modifications dans les pratiques des pays évolués que dans celles des pays en voie de développement.

Le Groupe D, composé des pays communistes est, toutes proportions gardées, l'objet d'autant de pressions de la part des pays en voie de développement que le Groupe B. L'organisation de commerce communiste, le *Comecon*, a accru ses échanges avec la CEE plus rapidement que le total de son commerce étranger ou de ses transactions entre pays membres. En 1970, l'Europe orientale a acheté plus de biens de la CEE que l'Amérique latine, même s'il y a une douzaine d'années environ, son marché n'équivalait qu'au tiers de celui-ci. Ses faibles débours au titre de l'aide aux pays en voie de développement étaient d'ailleurs l'indice d'un intérêt plus grand pour les échanges commerciaux selon l'axe est-ouest que selon l'axe nord-sud.

La République populaire de Chine, présente pour la première fois à une grande conférence internationale depuis son admission au siège permanent de la Chine au Conseil de sécurité, a accusé une superpuissance, qui n'était autre que l'URSS, d'usurpation, de pillage et d'agression. La Chine étudiait discrètement les relations entre puissances à Santiago et son intervention signifiait qu'elle croyait que le bloc soviétique se retirait des principaux courants de négociations de la Conférence, et que le fait de se tenir à l'écart du groupe pouvait être avantageux. Ce qu'elle a d'ailleurs fait sans se joindre pour autant au groupe des pays en voie de développement. Cela a eu pour effet de réduire au minimum l'influence tant du bloc soviétique que de la Chine, et d'augmenter le nombre des résolutions adoptées à la majorité des voix — comme à la première session de la CNUCED — en regard de la méthode du consensus qui a caractérisé la deuxième session de la CNUCED à New Delhi.

Impact de la CNUCED

L'augmentation des résolutions adoptées à la majorité des voix ne signifiait pas que l'on s'éloignait d'une politique de consen-

sus et, encore moins, que l'on se tournait vers la confrontation ouverte préconisée par des groupes minoritaires de plusieurs pays, dont le Canada, et pratiquée à Santiago par quelques gouvernements, notamment celui de Cuba, bien que ce dernier ait spécifiquement éliminé le Canada du nombre de ses cibles. En fait, les pays développés ont reconnu à Santiago la permanence de la CNUCED et de son rôle particulier en matière de négociation.

On a observé une certaine volonté de faire de la CNUCED une institution des Nations Unies, ce qui aurait entraîné des changements administratifs, sans plus. On a également tenté de lui donner de véritables pouvoirs de négociation dans le domaine des produits fabriqués, analogues à ceux qu'elle possède dans le domaine des produits de base. Mais on a surtout tenté d'accorder à la CNUCED un rôle de coordination pour les questions commerciales et monétaires; elle n'a toutefois reçu que des attributions consultatives.

Les modifications formelles étaient en réalité moins importantes que les remous intangibles. Le Conseil du commerce et du développement de la CNUCED a été élargi — il est passé de 55 à 68 membres — afin de lui conserver son caractère représentatif vu le nombre accru de ses membres; le Conseil est maintenant autorisé à tenir des sessions bisannuelles sur la stratégie du développement. Le point capital demeurerait, cependant, celui de la reconnaissance par presque tous les pays présents du fait que la CNUCED était devenue une grande organisation politique internationale. Plusieurs étaient déjà de cet avis à New Delhi en 1968, mais à Santiago, en 1972, le fait s'est avéré indiscutable.

Rôle futur du Canada

Etant donné sa situation, il est juste de se demander si le Canada ne pourrait pas jouer un rôle plus efficace à la prochaine session de la CNUCED, en envoyant une délégation plus nombreuse composée de très hauts fonctionnaires et de professionnels dans le domaine des conférences, et si les organes d'information du Canada ne pourraient pas alors accorder plus d'attention à la CNUCED. Le cas de la Conférence de Stockholm sur l'environnement, tenue peu après la troisième session de la CNUCED nous offre un contraste des plus instructif. Comme il semblait qu'une forte délégation canadienne devait s'y rendre, les organes d'information ont emboîté le pas et le public canadien en a plus ou moins conclu que le Canada avait dirigé la Conférence. Mais, vu la délégation peu nombreuse qui s'est rendue à Santiago, nos organes d'in-

La Chine reste à l'écart du groupe soviétique

formation ont décidé de ne pas suivre et le public a cru que le Canada s'y rendait à contrecœur.

Trois facteurs ont contribué à donner cette perspective déformée. L'organisateur de la Conférence de Stockholm était, par un heureux hasard, un Canadien, M. Maurice Strong, tandis qu'il est presque impensable que la CNUCED ait un jour un secrétaire général qui soit canadien. La Conférence de Stockholm a duré deux semaines, soit un laps de temps suffisamment court pour y garder une forte délégation sur place, alors que pendant les six semaines que dura celle de Santiago, il fallut faire venir des spécialistes par avion quand leur présence s'avérait nécessaire, mais ils ne restaient pas pour assister à d'autres réunions. De plus, il était évident qu'il n'y aurait pas d'élections fédérales en juin, et que les ministres n'auraient pas à faire campagne, alors qu'en avril les conjectures allaient bon train et il était beaucoup plus difficile d'envoyer un ministre même pour le tiers de la durée du congrès.

Une des méthodes qui serviraient à mettre le Canada en vedette à la IV^e CNUCED consisterait à y envoyer des parlementaires comme on le fait pour les sessions de l'Assemblée générale et pour certaines conférences. Il est évident que le budget de la délégation s'en trouverait considérablement augmenté. Mais on pourrait compter sur la plupart des hommes politiques pour stimuler l'intérêt du public avant comme après la Conférence. Ils seraient également prêts à accorder, une fois sur place, des entrevues aux représentants des organes d'information, ce qui aurait pour résultat d'attirer ces derniers à la Conférence.

Le Canada devra prendre une décision concernant la taille et la composition de sa délégation à la quatrième session de la CNUCED avant son ouverture. Les ministères devront également s'entendre sur les initiatives et les faire approuver par le Cabinet des mois à l'avance. Les initiatives proposées à la CNUCED exigent habituellement que l'on prenne des mesures budgétaires ou que l'on adopte des lois

qui concernent d'autres gouvernements, si ce n'est les deux à la fois. Il faudra, pour que ces initiatives produisent les résultats escomptés, qu'on en discute bilatéralement, au GATT, au FMI et même à des réunions spéciales préalables à la Conférence, auxquelles participeraient les pays qui seraient éventuellement chargés de les mettre en œuvre.

Entre-temps, le Canada a d'autres préoccupations plus immédiates que la planification de la quatrième session de la CNUCED. Nos propositions les plus concrètes à Santiago avaient trait à l'aide publique au développement; les intérêts les plus pressants des pays en voie de développement ressortissaient aux politiques commerciales et monétaires. Nous avons soumis des propositions dans les domaines où nous sommes forts, et nous avons réagi aux initiatives des autres sous le même signe. Les pays en voie de développement se sont rendus à Santiago en hésitant entre la révolution ou le réformisme lorsque certains des points qu'ils présentaient — coordonnés lors d'une réunion antérieure tenue à Lima — ont rencontré de l'opposition. Le Canada soutenait que l'on devrait élargir la composition du GATT et du FMI, la réviser et la mettre à jour. Le Canada a engagé sa bonne foi en faveur de la réforme et plusieurs pays en voie de développement ont accepté notre parole.

Le Canada est maintenant obligé de veiller à ce que le FMI devienne effectivement plus représentatif et ouvert dans ses décisions, le GATT plus qu'un organisme du monde industriel, de voir à ce que notre Plan généralisé de préférence soit promptement appliqué, et que l'esprit dans lequel les résolutions de la CNUCED ont été adoptées se traduise par des actes. Le Canada a exprimé l'opinion à Santiago que l'on ne pouvait mesurer le succès ou l'échec des conférences de la CNUCED au terme d'une d'entre elles, mais bien durant les années qui les séparent. Le Secrétaire général des Nations Unies a souligné le même point. Ce qui laisse au Canada et aux autres pays participants environ trois ans et demi pour prouver que la troisième session a été couronnée de succès. Ce n'est pas de trop.

La Conférence des illusions perdues?

par Domingos A. Donida

Dimanche le 27 mai, vers trois heures du matin, pendant une interruption de la dernière séance plénière de la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED), un délégué chilien qui avait durement réagi aux déclarations des Etats-Unis, de l'Allemagne fédérale et du Canada, quelques heures auparavant, invite en souriant un délégué européen: «Allons boire du champagne». L'Européen lui répond: «Monsieur, la CNUCED n'est pas une *fiesta*». Le Chilien: «mais au Chili, monsieur, nous avons l'habitude de boire du champagne aux funérailles».

En effet, funérailles, échec, déception, frustration, étaient les expressions courantes employées par les délégués du groupe des «77» pour décrire leurs sentiments à l'égard de la troisième Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement.

Les nombreux journalistes de la presse internationale présents à la Conférence n'ont fait que traduire dans leur langue ce même pessimisme causé par plus de 1,200 heures de dialogue de sourds. Le porte-parole de la délégation du Venezuela a précisé la raison de sa frustration: «Les pays riches n'ont pas la moindre volonté politique de se pencher sur les problèmes du Tiers-Monde et moins encore de les résoudre».

Parmi le groupe B (les pays développés à économie de marché), sauf de rares exceptions, l'impression était plus optimiste: ils avaient réussi à maintenir derrière une façade de compréhension, la

même attitude que Prebisch leur avait reprochée à l'occasion de la CNUCED à la Nouvelle-Delhi.

Les pays développés, sauf de rares exceptions, continuent à considérer le problème du sous-développement comme un problème marginal qui peut être soigné ici et là avec quelques mesures insuffisantes plutôt qu'avec des actions promptes et résolues... La prospérité, ajoutait-il, chez les individus comme chez les nations, tend à former une attitude de détachement sinon d'indifférence pour le bien-être des autres.

Presque à la fin de la III^e CNUCED, Raoul Prebisch, ci-devant secrétaire général de la CNUCED, qui avait mis sur pied avec tant d'espoir les deux premières conférences, en introduisant un exposé de Barbara Ward, à la CEPAL de Santiago, eut l'expression d'un général battu: «La III^e CNUCED est la Conférence des illusions perdues». D'ailleurs, le porte-parole de la délégation hollandaise a déploré en séance plénière que les pays développés avaient déçu les attentes du groupe des «77»: «J'admets, disait-il, que nous nous sommes mis d'accord sur quelques sujets proposés à la Conférence mais pas sur les grandes orientations politiques».

Tableau pessimiste

La plupart sinon la totalité des commentaires de presse viendraient assombrir encore plus ce tableau impressionniste de la Conférence de Santiago. Ce pessimisme se fonde sur des raisons objectives nombreuses. Voici les principales:

D'une part, le groupe des «77» (en fait, 96 pays) s'est mis d'accord à Lima en novembre 1971, pour présenter à la III^e CNUCED le dénominateur commun maximum de ses revendications. D'autre part, les pays développés à économie de marché (groupe B) sous le poids de leurs transformations et crises économiques commerciales et monétaires se sont mis d'accord sur un dénominateur commun minimum des concessions à offrir au Tiers-Monde. En outre, le groupe socialiste, persuadé qu'il n'est pas le responsable du présent état de sous-développement causé par les politiques impérialistes et colonialistes des pays capitalistes, s'écartait sou-



M. Donida est professeur adjoint d'économie du développement et associé de recherches à l'Institut de coopération internationale de l'Université d'Ottawa. Il s'est intéressé tout particulièrement aux travaux de la CNUCED. Avant 1971 M. Donida était professeur au département d'Economie de l'Université de Brasilia (Brésil). L'article ci-contre n'engage que son auteur.

vent de la position du groupe «77». Les pays socialistes sont plus intéressés à développer leur commerce avec les pays riches du groupe B qu'avec le Tiers-Monde.

La Chine est restée à l'écart de tous les groupes, préférant une tactique de discrétion. Ce rapport de forces a réduit la Conférence de Santiago à une reproduction élargie de la Conférence de Lima. En effet, les résolutions proposées par le groupe des «77» n'y ont reçu qu'une faible adhésion supplémentaire des pays nantis, adhésion souvent diplomatique, suivie de fortes «réserves de vote».

Cela signifie, du point de vue des conséquences pratiques, que les pays riches — les seuls capables de renverser les tendances du commerce international nocives au développement du Tiers-Monde — n'auront aucun empressement à prendre des engagements fermes en vue d'une action concertée et précise. Prétextant l'urgence de leurs propres problèmes: l'adhésion de nouveaux membres à la Communauté économique européenne, la *stagflation* (chômage et inflation simultanément), le déficit de la balance des comptes des Etats-Unis, la crise monétaire internationale, les pays riches voient le développement du Tiers-Monde comme un simple sous-produit de leurs conditions économiques.

Ecarts d'intérêts et de vues

Le groupe des «77» n'acceptant pas cette position marginale appuyait ses arguments en faveur d'une participation pleine aux décisions internationales sur tous les problèmes vitaux pour lui, invoquant les tendances défavorables du commerce international (sa part dans le commerce international a baissé de 21 pour cent en 1960 à 17 pour cent en 1970), la surcharge croissante du service de la dette (qui dépasse 60 milliards de dollars), le protectionnisme persistant des pays riches capitalistes et socialistes par rapport à ses produits semi-finis et manufacturés, et la difficulté de maintenir un prix stable et rémunérateur pour ses produits de base et ses matières premières. Ceci créa une impasse pour la durée de la Conférence: pas d'équilibre possible entre l'offre et la demande, ou de point de rencontre.

Une autre raison de la frustration des pauvres et de la «bonne conscience» des riches provient de leurs différentes conceptions de la nature même de la Conférence. Le groupe des «77» dans la déclaration de Lima et dans les interventions successives à Santiago a réitéré sa foi dans la CNUCED comme forum de négociation avec des implications concrètes dans

le domaine de l'action immédiate. Même si ses revendications sont faites en langage technique, quotas, DTS, GSP, etc., il a conscience que derrière ce jargon se trouve le fait indéniable d'une misère qui s'approfondit et d'une coopération internationale qui se rétrécit.

Les pays riches, d'autre part, affirment catégoriquement que la CNUCED n'est qu'un lieu de consultation. Ils s'y rendent pour entendre les plaintes, pour déclarer leurs bonnes intentions qui ne se concrétisent pas. Effectivement, le décalage entre la compréhension du problème du développement et la volonté politique d'agir est de plus en plus frappant. Quand ils tombent d'accord sur les problèmes du commerce international, ils ajoutent immédiatement que le GATT est le forum approprié pour en négocier; si le problème est la réforme monétaire, on le renvoie au FMI. Personne ne peut nier les avantages que ces deux organismes ont procurés aux pays industrialisés dès les accords de Bretton Woods; néanmoins, les intérêts des pays sous-développés n'y sont pas représentés.

On constate même qu'aucun avantage majeur n'a été retiré de ces organismes par les pays pauvres. Il suffit de constater l'utilisation des DTS (Droits de tirage spéciaux). Les DTS ont été créés par le FMI à la demande du Groupe des Dix, «le club des riches»; l'intention étant simplement d'augmenter la liquidité mondiale et mettre de l'huile dans les rouages du commerce. Après trois allocations des DTS, 14 pays industrialisés ont bénéficié de 6 milliards de dollars et 120 pays sous-développés de 3 milliards de dollars. Pourquoi deux tiers à 14 pays et un tiers à 120 pays? Parce que les critères principaux d'allocation des DTS sont a) la richesse de la nation et b) sa participation au commerce international.

Il est donc compréhensible que les problèmes soulevés à la CNUCED soient renvoyés par les pays riches au GATT et au FMI, organisations créées pour défendre leurs intérêts et totalement contrôlées par eux.

Unité lézardée

L'unité apparemment forte du groupe des «77» présente des fissures considérables. L'Afrique maintient des liens avec des pays d'Europe qui étaient leurs maîtres absolus il y a 15 ou 20 ans. L'indépendance politique n'a pas été suivie de l'autonomie économique désirable. Ces liens d'aujourd'hui comme d'ailleurs ceux du temps de la colonie présentent des avantages réels dont les coûts ne sont pas toujours visibles et mesurables.

L'Amérique latine, d'autre part, sous la dépendance économique de l'Amérique du Nord et à un stade plus avancé d'industrialisation, met l'accent sur des aspects qui n'intéressent pas beaucoup l'Afrique. La discussion sur les pays les moins développés a même menacé de briser cette unité des «77»; un seul pays d'Amérique latine, Haïti, a été inclus dans la liste des 25 pays les moins développés.

Cette divergence entre les pays du groupe des «77» est souvent accentuée par la dichotomie existant entre les intérêts des élites au pouvoir dans les pays sous-développés, presque toujours alliées aux intérêts de la métropole, et les vrais besoins de la population nationale marginalisée. Peut-on, par exemple, s'attendre qu'un gouvernement qui nie systématiquement le droit de vote à 40 pour cent de la population, parce qu'elle est illettrée, défendra les intérêts de ce peuple marginalisé dans une conférence internationale? Dans la mesure où il le défendrait, il s'accuserait. Ce serait le suicide politique.

Quelques réalisations

Les pays «riches» ont approuvé une série de mesures en faveur des 25 pays les moins développés du monde, bien que la création d'un Fonds spécial pour les «super-pauvres» ait été écartée. Selon le secrétaire général de la CNUCED, la définition des pays pauvres et les mesures de coopération prévues constituent le point culminant de la Conférence.

L'autre gain relativement important à l'actif de la Conférence: un code de conduite des conférences maritimes fut approuvé. Cet accord a jeté les bases d'une législation maritime plus équitable, car le pouvoir de négociation des exportateurs du Tiers-Monde est renforcé face aux armateurs occidentaux, qui, jusqu'à présent, monopolisent ce domaine.

L'appareil de la CNUCED a été renforcé à la suite de la résolution d'augmenter le nombre des membres du Conseil du Commerce et du Développement. Le Conseil comprendra soixante-huit membres (au lieu de cinquante-cinq): vingt et un pays industrialisés, quinze africains, quatorze asiatiques, dont la République populaire de Chine, onze latino-américains et sept pays du groupe socialiste. L'accord a été unanime en ce qui concerne la coopération pour le développement du tourisme dans les pays sous-développés, et on prévoit des mesures positives dans ce domaine. Cependant les «non» des pays riches se sont opposés aux projets de résolutions les plus importants.

Ainsi, tout indique que la deuxième Décennie du développement est mal par-

tie. Si la première a pu être qualifiée par le secrétaire général de la CNUCED comme «la décennie du développement sans politique de développement», la deuxième risque de s'identifier à une crise de crédibilité dans la coopération internationale. Il suffit pour cela d'analyser les résultats des questions principales étudiées par les commissions de la CNUCED.

Espoirs déçus

En ce qui concerne les produits de base, la Conférence n'est pas arrivée à une politique cohérente et intégrée. Néanmoins les produits de base constituent une des préoccupations majeures des pays du Tiers-Monde. Le tableau est déjà très familier: en 1970, la Malaisie doit doubler ses exportations de caoutchouc de 1960 pour payer la même quantité de biens manufacturés importés, et le Ceylan doit exporter plus d'une fois et demie de thé qu'en 1960 pour obtenir le même volume de biens importés. Cette détérioration des conditions d'échange vaut pour beaucoup d'autres pays dont l'exportation est formée de produits agricoles de la zone tempérée et de produits agricoles et minéraux transformés, par exemple les céréales, la viande, le poisson, les produits laitiers, le vin, les graines oléagineuses, le tabac, le coton et la laine.

A cela, il faut ajouter que la plupart des pays sous-développés dépendent de l'exportation d'un ou deux produits de base pour leurs recettes en devises. Quel a été l'apport de la III^e CNUCED à la résolution de ce problème? Dès l'ouverture de la Conférence, les pays industrialisés montraient un vif désir de coopérer. Deux tendances se sont précisées: la délégation allemande défendait la thèse plus libérale qui prévoyait des mesures destinées à favoriser en général l'entrée des produits de base dans les marchés des pays développés (abaissement des tarifs douaniers, élimination des contingents). La délégation française préférait procéder à des accords, produit par produit (à l'instar de l'accord sur le café, le sucre) pour régulariser la production et stabiliser les prix. L'opposition formelle des deux méthodes bloqua la voie vers une solution réelle. Après de longues discussions, les pays industrialisés sont revenus au *statu quo*, «en présentant un texte dans lequel ils déclarent s'en tenir à la «résolution 73», votée le 18 septembre 1970, par le Conseil du commerce et du développement. Ce texte n'est qu'une vague déclaration d'intention qui laisse à chacun des pays industrialisés la faculté d'adopter des mesures, cas par cas, selon leur choix. Aucun progrès marqué n'a donc été réalisé et

rien n'indique qu'il en sera autrement à l'avenir. «La CEE, disait M. Mansholt, est en voie de transformation et elle ne se trouve pas bien placée pour développer une stratégie claire sur les problèmes extérieurs.» Les Etats-Unis n'ont pas encore équilibré leur balance des paiements et par surcroît . . . sont en période électorale. . . . Le Canada a même mis en doute la compétence de la CNUCED pour traiter du problème des produits de base. Dans la perspective des pays riches, il ne reste aux pays sous-développés qu'à attendre le jour où tous les problèmes des pays développés auront été finalement résolus, après quoi, ils seront «charitablement» peut-être invités au rendez-vous de l'abondance.

Un désarmement profitable

Le débat sur les aspects commerciaux et économiques du désarmement partiel n'a pas compté non plus avec l'accord des puissants. Et pourtant, les arguments proposés par le groupe des «77» ne manquaient pas de poids. Les dépenses militaires mondiales avaient dépassé 200 milliards de dollars en 1970 et si la proportion de la production mondiale qu'elles absorbent actuellement chaque année se maintient, elles pourraient bien atteindre 300 à 350 milliards de dollars (au prix de 1970) d'ici la fin de la décennie. Cette somme est, selon McNamara, 25 fois plus grande que le montant total de tous les programmes d'aide, et elle dépasse déjà l'ensemble du Produit national brut de tous les pays sous-développés.

Pire encore les dépenses au chapitre de la défense s'accroissent de 6 pour cent par an; ce taux de croissance du pouvoir destructif dépasse celui de la production totale du monde en biens et services.

Ainsi, la cessation de la course aux armements contribuerait à la fois à améliorer les relations internationales et à maintenir la paix et la sécurité dans le monde, dégageant ainsi des ressources pour des utilisations pacifiques, y compris l'aide.

Il faut noter en passant le caractère inflationniste des dépenses militaires. Il s'agit là d'un phénomène bien connu: le coût du matériel, les salaires, les traitements, les profits dans certains pays, tout cet ensemble crée des flux de pouvoir d'achat. Mais finalement aucun bien de consommation utile n'est produit pour absorber ces revenus créés par les dépenses en armements. Ainsi le pouvoir d'achat excédentaire s'oriente vers d'autres biens, et ce mouvement entraîne la hausse des prix.

Selon certains économistes (Barbara Ward, par exemple) une réduction de 10

pour cent des dépenses militaires de caractère inflationniste, répartie à l'assistance au développement, permettrait d'atteindre rapidement le but proposé de 0.7 pour cent du PNB en aide officielle. L'accroissement de l'aide aux pays sous-développés serait la conséquence naturelle d'une réduction substantielle des dépenses militaires. Cette réaffectation des ressources entraînerait une augmentation du revenu global et du commerce mondial. La motion en ce sens du groupe des «77» a échoué. Le projet de résolution du groupe des «77» a été retiré en faveur d'un projet édulcoré présenté par le président de la Conférence qui a été adopté par 80 pays avec 9 abstentions (précisément les pays les plus puissants). La Chine n'a pas participé au vote,

car le problème du désarmement ne pourra être résolu tant que les Etats-Unis et l'URSS continueront à accroître leurs armements pour se disputer l'hégémonie mondiale.

Le Canada a affirmé qu'il ne croyait pas au réalisme de l'hypothèse qu'une réduction des dépenses en armements produirait automatiquement des fonds supplémentaires pour le développement.

Le service de la dette

Les mesures proposées pour alléger la dette du Tiers-Monde ont reçu également un «non» sans équivoque. Le problème est d'ordre capital pour le groupe des «77». En effet, selon l'étude de la CNUCED, les données de 80 pays en voie de développement montrent que l'endettement total au titre de la dette publique extérieure a augmenté à un taux annuel moyen de 14 pour cent pendant les années soixante et qu'à la fin de 1969 il se chiffrait à environ 60 milliards de dollars. Il en résulte que le transfert net des ressources (dons et prêts publics) a baissé de 5.4 à 5.2 milliards de dollars entre 1965 et 1969. Cette diminution du transfert net des ressources a touché surtout l'Afrique à faible revenu, l'Inde et le Pakistan. Plus de 20 pour cent des recettes d'exportation des pays du Tiers-Monde sont affectés au service de la dette et cette proportion tend à s'accroître. Le président de la Banque mondiale, a souligné dans son discours que:

le service de la dette des pays en voie de développement augmente deux fois plus vite que les recettes d'exportation qui devraient les financer.

Malgré ces faits et ces tendances, le porte-parole de la Grande-Bretagne, exprimant sans doute l'opinion des membres du groupe B (pays développés à économie de marché), a déclaré que les mesures d'allègement du service de la dette extérieure seraient une prime à la mauvaise gestion et risqueraient d'ébranler les bases du crédit international.

A ce sujet, comme pour beaucoup d'autres, les pays développés ont voulu garder leur entière liberté d'examiner les demandes de renégociation de la dette, isolément et cas par cas, et toujours après qu'une situation de crise soit évidente, comme dans le cas du Chili dont la dette extérieure compromet les plans de développement.

Le Rapport Pearson recommandait:

Les pays fournisseurs d'aide devraient considérer l'allègement de la dette comme une forme légitime d'aide et autoriser l'emploi des prêts nouveaux pour la récapitalisation des paiements de la dette, afin de réduire la nécessité de négociations globales d'allègement de la dette.

Les pays créanciers se sont opposés par principe sur le lien entre l'allègement de la dette et l'aide. Les pays débiteurs continueront à être tenus «à court», sans la marge de liberté requise pour dresser des plans à l'avance avec une sécurité raisonnable.

Chasses gardées

Les projets concernant la réforme monétaire et le «lien» entre les DTS et le financement additionnel du développement n'ont pas obtenu l'assentiment des pays «riches». On est arrivé, après de longs débats à étudier «la possibilité d'un lien entre les DTS et l'aide» dans le contexte de la réforme monétaire mondiale. Du même coup les privilégiés ont refusé la proposition faite par le secrétaire général de la CNUCED M. Perez Guero (Vénézuélien) de créer un Conseil permanent de liaison entre la CNUCED, le FMI et le GATT. Ce Conseil aurait permis d'une façon plus efficace la participation des pays sous-développés aux négociations monétaires et aux négociations commerciales en 1973. Le lien entre les DTS et le financement du développement aurait permis la création de liquidités supplémentaires pour les pays sous-développés qui ne recevront bientôt en aide officielle que 0.35 du PNB de l'ensemble du PNB des pays industrialisés. Les Etats-Unis qui avaient exigé un vote séparé pour la clause du «lien», après de longues consultations, se sont abstenus de voter. Cette abstention a donné un dernier appoint de pessimisme à la nuit blanche qui a clôturé la III^e CNUCED.

Les pays du groupe des «77» au terme de la CNUCED faisaient devant les pays riches figure d'ouvriers syndiqués européens du début du siècle face aux patrons. Les patrons les écoutaient sans délier les cordons de la bourse. M. Mansholt avait raison de dire: «la Conférence de Santiago est l'endroit où chacun dit ce qu'il faut faire et où personne n'agit suffisamment». A Santiago, on a laissé pas-

ser une troisième chance d'amorcer une réorganisation plus rationnelle du système économique mondial. Même l'étude d'une charte des droits et des devoirs économiques des Etats, suggérée par le président du Mexique, n'a pas reçu l'appui massif du groupe des pays développés de l'Occident. Analogue à celle des droits de l'homme, cette charte pourrait en principe contrecarrer les pratiques mercantilistes des puissances économiques actuelles.

La pauvreté et l'opulence ne peuvent pas coexister indéfiniment. Il faut changer la situation dans laquelle le monde actuel se trouve: le tiers des humains ne dort pas parce qu'il a peur des deux tiers qui souffrent de la faim.

Les organes de presse, les leaders politiques, l'opinion publique enfin pourraient donner beaucoup plus d'importance au phénomène du sous-développement et à ses causes de façon à faire pression sur les gouvernements afin qu'ils prennent des mesures pour combler l'abîme qui sépare les pays nantis des pays du Tiers-Monde. L'opinion publique a forcé les gouvernements à prendre des mesures pour éviter la pollution et préserver l'environnement physique malgré les coûts qu'elles représentent. Une grave pollution sociale créée par le fonctionnement irrationnel du commerce international étouffe déjà la vie de millions d'êtres humains, et pourtant, l'opinion publique y reste insensible. Nous sommes encore loin d'une économie solidaire à l'échelle de notre petite planète.

La III^e CNUCED a prouvé éloquentement que le monde n'est pas une communauté, que l'apport des pays nantis au développement du Tiers-Monde est trop faible, que le commerce international «libre» est un mythe qui profite aux pays développés, aux frais du Tiers-Monde. Les nations ne sont pas encore d'accord sur les objectifs du développement à atteindre à l'échelle planétaire, d'où la stérilité des discussions sur les moyens à adopter pour y arriver. La III^e CNUCED devrait servir au moins de cri d'alarme: c'est la survie du monde qui est en jeu, et tous en dépendent.

Comme le disait M. Pearson à la conférence de l'Université Columbia sur le développement économique international: Nulle planète ne peut survivre moitié esclave, moitié libre, moitié engouffrée dans la misère, et moitié acheminée vers les joies escomptées d'une consommation illimitée, fruit d'une production sans précédent... Ni notre écologie, ni notre moralité ne peuvent survivre à un contraste pareil.

Que se passera-t-il quand cette majorité qu'est le groupe des «77» prendra conscience du pouvoir que lui confère le nombre?

Calendrier de la réforme en Rhodésie

par Colin Legum

La perspective d'un règlement politique de la crise rhodésienne demeure aussi lointaine qu'en 1965, année où M. Ian Smith, à la tête du mouvement sécessionniste blanc, appliquait les principes du Front rhodésien, dont le plus important était de «s'assurer que le Gouvernement de la Rhodésie demeure à jamais entre des mains responsables». Ni les Rhodésiens blancs ou noirs, ni le reste du monde ne se sont mépris sur le sens de l'expression «entre des mains responsables» ou sur la portée du défi. La rébellion anéantissait tout espoir d'en arriver à une transition convenue et non violente vers le régime de la majorité. La Rhodésie et la communauté mondiale devront dorénavant subir les conséquences de ce geste téméraire.

La promesse de M. Smith selon laquelle la déclaration unilatérale d'indépendance se révélerait bénéfique en fort peu de temps s'est péniblement brisée sur sept ans de difficultés. Néanmoins, le Front rhodésien n'a pas encore compris les raisons de l'hostilité des Noirs ou de l'opposition mondiale à son régime. Par ailleurs, il n'a jamais semblé reconnaître que la Rhodésie n'est pas une île, mais bien un pays-frontière dangereusement exposé entre l'Afrique blanche et l'Afrique noire.

L'échec des propositions anglo-rhodésiennes a ébranlé l'assurance des Rhodésiens blancs, mais non pas leur sentiment d'avoir raison; par ailleurs, le Rapport Pearce a aiguillonné le moral des Rhodésiens noirs sans annoncer de modification prochaine de leur situation. Comme l'écrivait le président de la Tanzanie, M. Julius Nyerere, dans l'important message qu'il livrait en 1972, lors de la réunion au sommet de l'Organisation pour l'unité africaine (OUA), au sujet de la décision du Gouvernement britannique d'accepter les conclusions du Rapport Pearce:

«Il est évident que cela ne résout pas la question rhodésienne. Cela signifie simplement que le régime de M. Smith demeure au pouvoir en Rhodésie, qu'on le considère toujours comme illégal, dépourvu de la reconnaissance internationale et

qu'il fait toujours l'objet de sanctions. Il serait cependant faux d'affirmer que la situation est redevenue ce qu'elle était auparavant. La situation de domination est la même, mais l'effet de la visite des commissaires en Rhodésie, les réactions africaines auxquelles elle a donné lieu et le Rapport lui-même ne pourront jamais être effacés. C'est de ces faits que nous devons tenir compte pour répondre à la question: Et maintenant?»

Réalités politiques

Avant de nous pencher sur cette question, il serait peut-être utile, au seuil d'une analyse plus poussée, d'identifier les principales réalités politiques de la situation rhodésienne actuelle.

1. Le régime de M. Smith garde fermement son contrôle politique. Aucune menace éventuelle visant le leadership personnel de M. Smith (éventualité moins probable actuellement qu'il y a quelques mois) n'est susceptible de modifier radicalement la structure du pouvoir dominée par les Blancs et dirigée par le Front rhodésien.

2. Les adversaires noirs ou blancs de M. Smith n'ont pas encore mis au point de stratégie, non plus que les moyens d'en appliquer une efficacement, pour changer l'équilibre du pouvoir.

3. Au cours d'une nouvelle étape, déjà entamée, le régime cherchera à briser, en la harcelant, la Conférence nationale africaine (CNA) de Mgr Muzorewa avant de la décréter hors la loi. Il a déjà entrepris de donner plus de pouvoirs aux chefs de

M. Legum est rédacteur adjoint de l'Observer de Londres et rédacteur du Africa Contemporary Record. Il est l'auteur de nombreux ouvrages traitant des problèmes de l'Afrique australe, notamment de l'Afrique du Sud, du panafricanisme et des attitudes envers l'Afrique. Les opinions exprimées dans le présent article n'engagent que leur auteur.



tribus afin de rétablir leur autorité dans les régions intégrées, qui leur avait si nettement échappé pendant la visite de la Commission Pearce.

4. Le Gouvernement britannique n'a pas d'idée nouvelle sur ce qu'il pourrait maintenant tenter. Les déclarations publiques et privées de sir Alex Douglas-Home permettent de dégager ce qui suit: il considère sa «période de réflexion» comme une trêve permettant aux Africains de changer d'avis sur les propositions anglo-rhodésiennes. Il ne s'attend pas à ce que la Grande-Bretagne convainque M. Smith d'accepter rien de plus que les dernières propositions convenues. Il est fermement décidé à appuyer les cinq principes de la Grande-Bretagne, et ne prévoit pas qu'il sera bien difficile de convaincre le Parti tory de renouveler les sanctions en novembre, même s'il ne croit pas beaucoup à leur valeur sauf comme moyen d'exercer des pressions ennuyeuses sur le régime de M. Smith. Bref, la position de sir Alex est typiquement celle d'un optimisme béat, ce qui n'a rien d'étonnant. Quant au premier ministre, M. Heath, il ne semble pas disposé à placer la Rhodésie au premier rang des préoccupations du 10, Downing Street. Il ne le fera vraisemblablement pas à moins que la question ne constitue un facteur de division profonde à l'intérieur du Parti tory, ce qui n'est pas encore le cas.

5. Même bien appliquées, les sanctions économiques seules ne réussiront pas à renverser le régime de M. Smith. Elles demeurent cependant d'une importance cruciale pour les raisons que nous allons bientôt exposer. Elles exercent déjà une action économique beaucoup plus néfaste qu'on ne le suppose habituellement.

6. Parce que la Rhodésie est fortement intégrée au sous-système sud-africain, son avenir est étroitement lié aux événements qui interviendront dans cette région. Le régime de M. Smith profiterait grandement d'un éventuel échec du président de la Zambie, M. Kenneth Kaunda, qui tente actuellement d'assurer son autorité sur ce pays; le régime serait sérieusement compromis également si le Front de libération du Mozambique (FRELIMO) réussissait à ébranler l'autorité du Portugal, surtout dans la province stratégique de Tete, placée entre la Rhodésie, le Malawi et la Zambie.

7. Les Etats africains ne peuvent encore jouer qu'un rôle limité pour essayer de changer la structure interne du pouvoir en Rhodésie. Ils peuvent aider, et le font effectivement, les guérillas zimbabwés; ils accordent leur appui moral et économique à la CNA. Ils peuvent faire leur part pour rendre les sanctions plus

efficaces; ils peuvent aussi continuer d'exercer des pressions par l'intermédiaire des Nations Unies et du Commonwealth. Toutefois, des pressions africaines plus fortes — et surtout des opérations de guérilla plus efficaces — pourraient entraîner une intervention de l'Afrique du Sud.

8. La situation intérieure de la Rhodésie ne changera vraiment que lorsque l'élément noir menacera sérieusement le régime blanc. Cela ne se produira vraisemblablement pas à moins que la sécurité intérieure du pays et son économie ne soient sérieusement compromises et que ne s'intensifient les pressions extérieures, sans doute à la suite de plus fortes pressions de la part des Noirs et de ce qui pourra se passer au Mozambique.

9. La réalité prédominante en Rhodésie est la lutte dont fait l'objet le maintien de la suprématie blanche; bien que l'intensité et le caractère en soient divers, c'est là le principal facteur déterminant des politiques de tous les pays à domination blanche du sud de l'Afrique.

Quelles conclusions faut-il tirer de cet éventail d'hypothèses? La plus évidente, c'est que le règlement du problème rhodésien se fera à longue échéance plutôt que dans l'immédiat. Cette question exige de la patience, de la persévérance et le sens de l'engagement; elle n'a que faire du genre d'optimisme facile que M. Harold Wilson était porté à nous servir parfois. Le problème n'est actuellement pas susceptible d'être négocié pacifiquement ni par les parties blanche et noire directement intéressées, ni par l'intervention d'une tierce partie.

Les conclusions de la Commission Pearce démontrent amplement qu'une entente anglo-rhodésienne négociée sans la participation ni l'accord des Africains ne répond pas au cinquième principe britannique, à savoir l'épreuve de l'acceptabilité. Cela ne signifie pas toutefois qu'il faille écarter une éventuelle reprise des pourparlers directs entre le Gouvernement britannique et le régime de M. Smith, et une éventuelle entente en vue de chercher à appliquer un nouvel accord sans l'aide de la Commission Pearce, peut-être même par le biais d'un scrutin secret, solution que le Front rhodésien favorise de plus en plus. Une telle tactique pourrait permettre à la Grande-Bretagne de se dégager de l'impasse rhodésienne, mais elle n'offrirait aucune assurance de stabilité à la population du pays.

Il apparaît tout aussi clairement que le régime de M. Smith s'empressera de colmater les brèches que la Commission Pearce, en assurant de courtes vacances politiques aux Africains, a ouvertes dans

La situation en Rhodésie n'est pas au premier rang des préoccupations de M. Heath

les digues du Front rhodésien. La seule leçon que le régime n'a pas comprise — et qu'il est en fait bien incapable de comprendre — c'est que la majorité des Rhodésiens noirs ne prisent pas et n'acceptent pas non plus la domination blanche, et encore moins celle de M. Smith.

Bien qu'il soit nettement peu sérieux de s'en remettre aux chefs de tribus, M. Smith a annoncé son intention de renforcer leur position en leur confiant des pouvoirs qui dépassent de beaucoup leur autorité. Les répercussions à escompter d'une telle politique sont davantage de répressions politiques à l'endroit des Noirs ainsi que l'élimination de la CNA et de Mgr Muzorewa, qui connaîtront le même sort que le ZAPU et le ZANU ainsi que leurs dirigeants, Joshua Nkomo et le Révérend Sithole. L'issue prévisible sera une intensification de l'amertume des Noirs et une plus grande disposition à prêter l'oreille à ceux qui préconisent le recours aux modes d'affrontement violent.

On doit également s'attendre à une intensification de la politique d'*apartheid* selon le modèle de l'Afrique du Sud. La nouvelle politique de répartition par provinces qui s'appliquera bientôt n'est qu'une autre version des ghettos bantous.

Jusqu'à maintenant, le mouvement de guérilla s'est révélé inefficace en Rhodésie. La stratégie initiale de ZAPU et de ZANU qui consistait à tenter des incursions de guérilla à l'intérieur du pays à partir de la Zambie a échoué. Elle a été abandonnée. Certains indices permettent de croire qu'une nouvelle stratégie s'élabore par laquelle on tenterait d'introduire dans la campagne des guérilleros bien rompus au métier qui seraient chargés de former des cellules de résistance dans les régions confiées à l'administration tribale. Un tel projet sera long à se réaliser. Entretemps, il serait ridicule d'essayer de prédire si cette stratégie réussira ou non. Tout ce qu'on peut affirmer avec un certain degré de certitude, c'est qu'une nouvelle génération de jeunes leaders noirs commence à se manifester depuis quelques années. Les plus remarquables d'entre eux ont été recrutés chez le nouveau Front de libération du Zimbabwe (FROLIZI), qui s'est ligué avec une section importante du ZAPU. Le nouveau chef, Sheldon Samwela, est diplômé de l'Université de Boston.

L'OUA a officiellement reconnu le FROLIZI ainsi que son rival, le Commandement militaire conjoint du ZANU-ZAPU. L'évolution de ces mouvements de guérilla zimbabwe dépendra de deux facteurs externes, à savoir la volonté et la capacité du président Kaunda de soutenir

leurs bases en Zambie et le sort du FRELIMO au Mozambique. A plus ou moins brève échéance, la stabilité de la Rhodésie pourrait dépendre fortement de la capacité des Portugais de rester maîtres de la province de Tete. On a jusqu'à présent accordé trop peu d'attention à la signification des difficultés que connaissent les Portugais dans le Tete, et aux effets éventuels de ces troubles sur la sécurité de la Rhodésie.

M. Ian Colvin, du *Daily Telegraph* de Londres, habituellement sympathique aux Portugais, a écrit au retour d'un voyage dans la région:

On pourrait décrire le Mozambique comme l'homme malade du sud de l'Afrique dans la mesure où les guérillas de formation communiste envahissent les régions les plus lointaines et constituent une menace occulte pour le projet hydroélectrique de Cabora-Bassa. En Rhodésie et en Afrique du Sud, on craint même que les Portugais n'établissent un gouvernement noir comme moyen de soustraire le Portugal aux pressions sans cesse croissantes des Etats africains militants.

Lors d'une émission radiophonique, un autre commentateur politique favorable à la Rhodésie et au Portugal, l'ex-député travailliste Desmond Donnelly, a parlé à Johannesburg des dangers que représentent les événements qui se déroulent dans le Tete pour le flanc oriental de la Rhodésie. Un correspondant du *Rhodesia Herald*, dans une dépêche en provenance de Tete, a récemment écrit:

Les autorités de la Rhodésie et de l'Afrique du Sud s'inquiètent soudainement de la guerre de guérilla qui se déroule actuellement dans l'ombre de la brousse lointaine du Mozambique septentrional.

Après avoir parcouru la province de Tete pendant dix jours et avoir pris des renseignements auprès du commandement militaire portugais, il concluait:

Les troupes de guérilla FRELIMO s'infiltrèrent actuellement dans une grande partie du Tete le long de la frontière que cette région partage sur plus de 400 kilomètres avec la Zambie et elles ont traversé avec une rapidité déconcertante le Zambèze pour pénétrer à plusieurs centaines de kilomètres au sud le long des frontières de la Rhodésie et du Malawi . . .

Les Portugais et leurs alliés tendent à minimiser les gains réalisés par la guérilla tandis que leurs ennemis en exagèrent l'importance. Une évaluation plus prudente interpréterait avec scepticisme les allégations selon lesquelles le FRELIMO pourrait rapidement briser le régime portugais, ou que les Portugais touchent à la victoire. Les Portugais ont en fait graduellement perdu du terrain depuis le début des opérations de guérilla en 1963; leur position est devenue plus difficile, surtout depuis le milieu de 1971.

C'est une erreur d'évaluer la position portugaise d'après le seul Mozambique. La

capacité des Portugais d'infliger une longue et pénible guerre sera grandement diminuée par les pressions simultanées qu'ils subissent en Guinée-Bissau et en Angola. Ces pressions concertées continueront à leur tour d'influer sur la situation politique au Portugal même où le régime de M. Caetano fait face à trois adversaires: le mouvement de résistance de l'aile militante gauche, la coalition commerciale et militaire d'extrême droite qui possède des intérêts considérables en Afrique portugaise, et la nouvelle classe de technocrates et d'industriels qui place son avenir dans la participation à la Communauté européenne. En fin de compte, les politiques du Portugal en Afrique — et leurs répercussions sur la Rhodésie et l'Afrique du Sud — seront déterminées par le jeu des forces qui sont à l'œuvre tant dans la métropole portugaise que dans ses colonies.

L'affaiblissement de la sécurité le long de la frontière de la Rhodésie et du Mozambique aura pour effets prévisibles de raffermir la volonté du Front rhodésien de maintenir la suprématie des Blancs. Toutefois, bien que personne ne doive sous-estimer la résolution des Rhodésiens blancs de défendre leur «mode de vie», leur force de résistance souffrira considérablement d'un quelconque affaiblissement survenant sur leur flanc portugais. Un tel développement aurait non seulement pour effet de compromettre leur sécurité, mais il menacerait leur voie d'accès la plus courte à la mer et entraverait sérieusement le mécanisme complexe qui leur permet de se moquer des sanctions.

Le facteur portugais est donc d'une importance cruciale pour la Rhodésie blanche. Une fois de plus il faut recommander la prudence et toujours garder à l'esprit deux possibilités: d'abord, le régime zambien pourrait évoluer pour en venir à ressembler plus ou moins à celui du Malawi; en second lieu, l'Afrique du Sud pourrait ordonner à ses armées de franchir la frontière afin de renforcer la périphérie de la chasse gardée blanche. Cette dernière possibilité existera aussi longtemps que M. Vorster demeurera au pouvoir; elle serait moins forte s'il devait être supplanté par un dirigeant *verkrampte* comme M. Andries Treurnicht, car la tradition est bien établie chez la section autarcique des Afrikaans d'asseoir solidement son autorité à l'intérieur des frontières mêmes de l'Afrique du Sud. Le différend qui oppose ces deux factions de la population afrikander sur ce point précis s'est déjà manifesté.

Toutefois, si les armées sud-africaines

devaient s'engager à fond au Mozambique, il y a tout lieu de supposer que leur intervention non seulement modifierait la situation dans le sud de l'Afrique, mais qu'elle influencerait sur l'opinion et les politiques internationales.

Menaces de l'intérieur

Outre ces pressions de l'extérieur contre la sécurité de la Rhodésie, il est aussi vraisemblable que des menaces se feront sentir de l'intérieur. Ces dernières pourraient provenir, comme nous l'avons indiqué précédemment, d'une stratégie de guérilla plus efficace accompagnée d'un sentiment croissant de frustration chez les Noirs du pays. Il n'y a malheureusement aucune raison de croire que l'hostilité des Noirs s'atténuera sous un régime comme celui de M. Smith.

La progression constante du chômage chez les Noirs constitue, à l'intérieur, une source grave de mécontentement. Déjà, on estime à un million le nombre des chômeurs dans la population noire rhodésienne de 5.4 millions d'habitants; à ce nombre, il faut ajouter les 45,000 élèves qui quittent l'école chaque année. (Il y a également le facteur important et peut-être révélateur de l'exode accéléré des jeunes Rhodésiens blancs qui ne croient pas pouvoir assurer leur avenir dans la société actuelle.) L'accès restreint à l'éducation et les désavantages sociaux sont d'autres causes sérieuses qui alimentent la frustration des Noirs.

Il est indéniable que le maintien des sanctions se répercutera davantage sur les Rhodésiens noirs que sur les blancs et que, à brève échéance, il aggravera la situation des Noirs; leur situation désavantagée existait toutefois avant l'application des sanctions. Toute société dominée par une minorité favorise par définition ses membres aux dépens de la majorité. A longue échéance, seul un changement radical de la structure politique de la Rhodésie peut apporter des avantages substantiels aux citoyens noirs.

Impact des sanctions

Les sanctions économiques commencent de se faire sentir: ceux qui jugent l'économie rhodésienne d'après les montres des magasins ou les statistiques officielles ne saisissent pas la véritable portée des dommages causés au cœur de l'économie du pays. Ces derniers ont été soigneusement exposés dans un rapport publié récemment par le Bureau de l'Afrique à Londres. Le meilleur et le plus bref exposé des difficultés de la Rhodésie se trouve dans la déclaration suivante faite par M.

L'appui portugais est un élément essentiel du dispositif de sécurité des Blancs

Smith lui-même lorsque, le 26 novembre 1971, il défendait les propositions anglo-rhodésiennes lors d'un congrès du Front rhodésien:

Si seulement les Rhodésiens connaissaient les faits et les prévisions dont dispose le Gouvernement — nos besoins économiques, les difficultés anticipées au chapitre du développement et les problèmes de sécurité qui nous attendent — alors ils seraient mieux disposés à accepter notre position. La Rhodésie aurait pu se passer d'un règlement sans que sa position ait à en souffrir cette année ou l'an prochain. Toutefois, nous estimons que dans 10 ou 20 ans, la position du pays ne serait pas tellement bonne pour nos enfants.

L'échec des négociations anglo-rhodésiennes n'a rien changé à cette position, sauf que l'application plus efficace des sanctions pourrait réduire considérablement le délai prévu par M. Smith.

Comme je l'ai déjà indiqué, les sanctions seules ne sont pas suffisantes pour renverser le régime de M. Smith. Pourquoi alors les maintenir?

D'abord, parce que c'est la seule conduite qui garantisse un quasi-accord international sur la mise hors la loi du régime de M. Smith au sein de la communauté mondiale; pas un seul pays (pas même le Portugal ou l'Afrique du Sud) ne lui a accordé la reconnaissance diplomatique. En deuxième lieu, en raison de cet isolement, la Rhodésie n'a plus accès aux marchés financiers mondiaux qui lui sont indispensables pour qu'elle puisse survivre longtemps. Troisièmement, les sanctions auront servi à frustrer les rebelles d'une victoire franche et à les empêcher de consolider leur domination; ils demeurent économiquement faibles et menacés politiquement et militairement. En quatrième lieu, ce moyen de pression s'est révélé le seul capable d'amener les Rhodésiens blancs à envisager un règlement négocié. Cinquièmement, les sanctions soutiennent le moral des Blancs et des Noirs opposés au régime. Sixièmement, elles ont évité que l'opinion africaine et occidentale ne se cristallise davantage sur les problèmes des Etats à domination blanche de l'Afrique australe.

Tout ceci étaye assez solidement la cause des sanctions. Pourquoi cependant les sanctions ont-elles été aussi inefficaces dans le passé?

Parce que l'Afrique du Sud et le Portugal ont, dès le départ, refusé de collaborer et ont fourni à la Rhodésie des marchés et des débouchés commerciaux à l'extérieur. Aussi, parce que les principaux effets ont été reportés par les Blancs sur les Noirs, qui ont été obligés de s'en remettre encore plus à une agriculture de subsistance. Egalement, parce que, pour différentes raisons, la communauté mon-

diale n'a pas appuyé les efforts de la Grande-Bretagne qui, dans l'ensemble, ont été exemplaires. Ajoutons que les Etats africains se méfiaient dans le passé de la politique britannique et qu'ils ont par conséquent négligé d'exercer des pressions sur les pays qui avaient passé outre aux sanctions. Enfin, parce que le système de sanctions des Nations Unies rend presque dérisoire une intervention internationale en vertu des dispositions du Chapitre 7 de la Charte.

Rôle de la communauté internationale

Quel devrait être le rôle de la communauté internationale dans la crise rhodésienne? Elle devrait d'abord et avant tout convenir que la rébellion des Blancs rhodésiens s'intègre tout à fait dans l'ensemble de la lutte qui se déroule dans le sud de l'Afrique. On ne doit pas considérer la Rhodésie comme un cas isolé du reste du sous-continent. Ensuite, elle pourrait, tout en reconnaissant les limites d'une intervention internationale, mobiliser sa puissance collective pour rendre les sanctions plus efficaces et, en même temps, appuyer directement les adversaires, blancs et noirs, du régime de M. Smith. La solidarité du Commonwealth pourrait jouer ici un rôle important. Ce qui importe le plus dans l'immédiat, c'est toutefois de prolonger la durée d'application des sanctions en insistant davantage auprès des Etats non membres pour qu'ils les respectent. (Il serait utile que les Etats-Unis commencent par rappeler les exemptions visant le chrome et autres métaux stratégiques rhodésiens.) Il serait cependant primordial de mettre au point une nouvelle stratégie pour l'application des sanctions.

Cette stratégie devrait d'abord tenir compte du fait que le Portugal et l'Afrique du Sud refuseront de collaborer à n'importe quel programme international de sanctions. Cela ne rend toutefois pas le plan d'action inopérant. La clé d'une politique de sanctions efficace est de priver le régime de M. Smith de revenus en devises étrangères; cela est beaucoup plus important que de le priver d'importations. Le régime a déjà perdu sa première source de devises, soit le tabac. Il dépend maintenant presque entièrement de l'exportation de minerais, de viande de bœuf et de produits agricoles. Comme ces deux dernières sources de revenus se trouvent en grande partie dans les marchés de l'Afrique australe, elles sont pratiquement inaccessibles; elles sont cependant négligeables si on les compare aux revenus des minerais.

Tous les minerais rhodésiens se ven-

dent à l'étranger. Le Portugal et l'Afrique du Sud peuvent donc aider le régime de M. Smith seulement en lui facilitant l'exportation de ses minerais. Etant donné la situation actuelle, on ne peut guère bloquer les expéditions de ces minerais vers les ports du Mozambique et de l'Afrique du Sud. On devrait par conséquent se fixer comme objectif d'intercepter les cargaisons frappées d'un embargo aux ports de déchargement. Les services de renseignements britanniques ont jusqu'à maintenant rendu des services remarquables en indiquant avec précision quelles sont les cargaisons qui quittent les ports du Mozambique et de l'Afrique du Sud. C'est aux ports de destination que surviennent les problèmes. L'expérience nous enseigne que, sauf quelques exceptions, même lorsque des navires sont interceptés aux fins d'une inspection, les pays de destination ne sont pas disposés à collaborer.

Système d'inspection de l'ONU

Il faut par conséquent prévoir un système onusien d'inspection visant tous les navires suspects et ne pas laisser aux autorités du pays de destination le soin de les identifier. Ce système pourrait être sous la surveillance d'une équipe de conseillers techniques de l'ONU. Toutes les cargaisons déclarées illégales seraient saisies et non pas seulement retournées au point de départ comme cela s'est déjà produit. Si un tel projet devait se réaliser, la Rhodésie ne perdrait pas seulement les revenus en devises étrangères provenant de ses exportations, mais elle subirait de lourdes pertes au chapitre des frais de l'exploitation minière, du transport et du prix des services exigé par les contrevenants aux sanctions. La perte d'un nombre relativement peu élevé d'expéditions suffirait à éliminer du commerce le profit que se

disputent les navires et les compagnies qui contreviennent aux sanctions. Sans les services de ces derniers, la tâche d'enfreindre les sanctions deviendrait de plus en plus difficile, sinon impossible. Enfin, si on pouvait persuader tous les Etats membres des Nations Unies d'adopter et d'appliquer des mesures législatives semblables à celles de la Grande-Bretagne, qui traduit en justice les commandants et les propriétaires de navires ainsi que les agents maritimes qui passent outre aux sanctions, la portée des sanctions en serait accentuée. Il est révélateur que pas un seul navire ou agent britannique ne se soit prêté à de telles pratiques; des peines très sévères les en dissuadent.

Voilà donc, pour la communauté internationale, une façon pratique d'aborder la question de consentir le premier effort collectif pour imposer des sanctions efficaces.

Pour ceux qui estiment important de mettre au point une solution de rechange aux sanctions militaires internationales, l'occasion de démontrer l'éventuelle efficacité des sanctions économiques constitue un défi de taille. Nous ne devrions cependant pas perdre de vue le fait que même un programme efficace de sanctions constitue seulement un élément dans la tentative de renverser le régime de M. Smith en Rhodésie. Nous ne devons pas nous laisser impressionner par le temps qu'il y faudra ni par la possibilité presque certaine que la situation deviendra de plus en plus difficile en Rhodésie et en Afrique du Sud. Il est malheureux que la répartition des pouvoirs dans le sous-continent rende improbable une modification de la situation dans cette région du monde par les seuls moyens pacifiques. Nous devrions avoir pour objectif de réduire autant que possible les pertes de vie, la misère et le chaos économique.

Les sanctions économiques ne sont qu'un seul des moyens propres à renverser le régime

Sur l'intégration de nos activités à l'étranger

par J. R. Maybee

Dans la première partie de la Revue de politique étrangère publiée en juin 1970, le Gouvernement annonçait sa décision de «procéder à une intégration aussi poussée que possible de ses services étrangers. Il croit que cela permettra d'atteindre plus sûrement ses objectifs à l'étranger». Le Gouvernement a fait un premier pas dans ce sens en mettant sur pied le Comité interministériel sur les relations extérieures (ICER). Ce Comité, créé au niveau du sous-ministre et placé sous la présidence du sous-secrétaire d'Etat aux Affaires extérieures, a reçu pour mission de «diriger le processus d'intégration durant sa phase initiale et de conseiller le Gouvernement sur la formulation d'une politique générale des opérations à l'étranger; il devra veiller à ce que la planification des ministères soit conforme aux intérêts du Gouvernement à l'étranger; il devra aussi conseiller le Gouvernement sur la conduite des activités à l'étranger et sur l'affectation des ressources à ces activités.» Outre ce comité, le Gouvernement a créé un sous-comité connu sous le nom de Comité de gestion du personnel (sous-comité de l'ICER); ces deux organismes ont tenu leurs premières réunions en juillet 1970 et se sont rencontrés depuis à intervalles irréguliers.

Le Comité interministériel sur les relations extérieures et le programme qui lui a été confié sont le résultat d'une étude demandée par le Gouvernement en 1969. Un groupe de travail interministériel sous la présidence de M. S. D. Pierce, ambassadeur retraité après une brillante carrière dans le service extérieur, fut chargé «d'étudier et de faire rapport» sur toutes les activités du Gouvernement fédéral à l'étranger en vue d'une intégration aussi poussée que possible de ses services à l'étranger qui lui permettra d'atteindre plus sûrement ses objectifs. Ce groupe de travail avait également pour tâche de déterminer les secteurs administratifs des activités du Gouvernement à l'étranger où l'on pourrait épargner de l'argent ou accroître l'efficacité. Le groupe de travail a remis

son rapport au mois de mars 1970; ce rapport a, par la suite, été étudié par un comité *ad hoc* formé de hauts fonctionnaires de l'organisation gouvernementale comprenant le secrétaire du Cabinet, le secrétaire du Conseil du Trésor, le président de la Commission de la Fonction publique, le sous-secrétaire d'Etat aux Affaires extérieures et le sous-ministre adjoint du ministère de l'Industrie et du Commerce. Le Cabinet rendit sa décision au mois de mai 1970, et en annonça les grandes lignes dans l'ouvrage intitulé *Politique étrangère au service des Canadiens*.

Degré d'intégration

Politique étrangère définit l'objectif premier de la tâche confiée au Comité interministériel sur les relations extérieures dans la déclaration suivante: «Le Gouvernement aura besoin d'une organisation souple et forte pour réaliser cette politique étrangère renouvelée». Il importe de souligner que le Gouvernement a précisé, en définissant, que l'objectif de ce Comité était «l'intégration aussi poussée que possible de ses services étrangers» tout en indiquant que cette intégration «permettra d'atteindre plus sûrement ses objectifs à l'étranger»; le comité de sous-ministres adjoints a donc dû déterminer avec précision le degré d'intégration le plus efficace pour mener à bien les activités du Canada à l'étranger avant de formuler ses recommandations au Cabinet.

Il importe également de souligner que le Gouvernement n'a fait mention que

M. Maybee, fonctionnaire au ministère des Affaires extérieures depuis 1946, occupe le poste de secrétaire du Comité interministériel sur les relations extérieures depuis sa création il y a deux ans. Il a été ambassadeur du Canada au Liban, en Jordanie et en Syrie avant de reprendre un poste à l'Administration centrale en 1967.

d'une «organisation souple et forte». Au moment de la création de l'ICER, environ 1,880 employés canadiens et 2,228 employés engagés sur place appartenant à quelque 22 ministères, commissions, organismes et autres organisations du Gouvernement étaient affectés ou employés dans 115 missions disséminées dans 69 pays autres que le Canada. L'objectif du Gouvernement, c'est-à-dire l'intégration de ses activités à l'étranger, ne présupposait pas nécessairement le fusionnement en une seule et même organisation de ce vaste conglomerat d'employés du Gouvernement fédéral à l'étranger; c'était toutefois une possibilité à envisager.

Dans la partie intitulée *Organisation pour les années 70* de l'ouvrage *Politique étrangère au service des Canadiens*, le Gouvernement a également demandé la mise sur pied d'un groupe de travail destiné à «étudier les moyens d'intégrer les services de soutien des opérations à l'étranger». Ce groupe de travail, formé en grande partie des participants au Groupe de travail Pierce, a remis au Comité interministériel sur les relations extérieures, en juillet 1970, son rapport dans lequel il recommande l'intégration des services de soutien.

L'une des premières tâches de l'ICER a donc consisté à préparer un projet concernant cette étape importante dans le secteur de l'organisation pour ensuite le présenter au Cabinet. Le projet fut soumis en décembre 1970 et annoncé publiquement en janvier 1971 après avoir reçu l'approbation du Cabinet. Par suite de cette décision, le personnel de soutien de l'ensemble des activités à l'étranger (y compris le personnel administratif, les commis de bureau, les sténographes et autres employés de soutien, les employés engagés sur place) a été intégré à une seule organisation sous la responsabilité du ministère des Affaires extérieures à compter du 1er avril 1971. Cette intégration représentait, pour ce ministère, une obligation à la fois nouvelle et importante; de plus, elle a entraîné la mutation de quelque 1,000 employés (la plupart engagés sur place) et des dépenses annuelles excédant de 10 millions de dollars celles des autres ministères.

Système de planification par pays

Le mandat qu'a reçu l'ICER comporte, entre autres, la charge de conseiller le Gouvernement dans des domaines tels que la formulation de principes directeurs devant régir les activités à l'étranger, l'harmonisation des plans et des programmes, l'affectation des ressources, la mise en

œuvre d'activités à l'étranger et de politiques concernant la gestion du personnel. L'ICER a voulu aborder en premier lieu le problème de l'intégration des services de soutien parce qu'il a été défini comme étant hautement prioritaire. Il s'est ensuite attaqué à l'harmonisation des plans et des programmes et a recommandé l'établissement d'un système de planification par pays, espérant y trouver l'élément qui, dans l'ensemble du système de gestion des activités à l'étranger, en relierait les diverses parties.

Lors de sa présentation initiale, le projet d'un système de programmation par pays comportait des objectifs quelque peu plus modestes. Il devait permettre au Gouvernement de vérifier l'utilisation de ses ressources lors de la réalisation de politiques et d'objectifs bien définis dans un pays donné. Un élément du système, le programme par pays, fut mis à l'essai à grande échelle au début de 1971. Les renseignements inclus par les missions dans leurs programmes ont fourni un résumé sommaire mais utile concernant l'utilisation des fonds du Gouvernement aux activités à l'étranger à ce moment-là. Bien que la préparation de ces programmes ait constitué pour plusieurs missions un fardeau sur le plan administratif, elle a toutefois contribué dans une large mesure à mieux cerner les multiples facettes des activités des missions; ces renseignements furent aussi des plus utiles à l'administration centrale. Il devint vite évident, d'autre part, qu'il s'écoulerait beaucoup de temps avant que le système de planification par pays ne contribue de façon marquée à l'unification des autres éléments de gestion des activités à l'étranger (politiques, affectation des ressources, gestion des activités et du personnel).

Coordination des politiques

Au cours du printemps de 1971, les ministères membres de l'ICER ont étudié diverses possibilités (y compris divers types d'intégration des structures) quant aux mesures à proposer au Gouvernement afin de poursuivre le programme d'*organisation pour les années 70*. On en est alors venu à la conclusion que le comité devrait suspendre toute discussion relative à l'établissement de nouvelles méthodes d'intégration des structures jusqu'à ce que l'administration centrale ait réalisé un certain progrès dans la solution du problème de la coordination des politiques des divers ministères et organismes chargés des programmes à portée internationale. L'ICER et les ministères membres ont toujours accordé et accorderont toujours une très

grande attention à cette coordination. Etant donné l'importance que revêt cette coordination, il convient d'étudier la question un peu plus à fond.

L'organisation du Gouvernement du Canada a toujours été fonctionnelle; chaque ministre et chaque ministère ont toujours été chargés d'un secteur d'activité assez bien défini. Les ministères du Gouvernement qui veillaient à l'administration de programmes ayant des incidences extérieures ont été assez peu nombreux par le passé et, en règle générale, la coordination et la consultation entre ces ministères a été efficace. Mis à part les principaux ministères ayant des services à l'étranger (Affaires extérieures, Industrie et Commerce, Main-d'œuvre et Immigration, Défense nationale), les demandes de représentation spécialisée à l'étranger furent, jusqu'au milieu des années 60, relativement peu nombreuses et de courte durée (par exemple: Travail, Santé nationale et Bien-être social, et Conseil national des recherches).

Au cours des dernières années, toutefois, on a de plus en plus mis l'accent sur le caractère international de certains programmes gouvernementaux. L'Agence canadienne de développement international (ACDI) en est un exemple frappant: l'expansion rapide des programmes d'assistance du Canada dans les pays en voie de développement a influé profondément sur la structure de la représentation canadienne à l'étranger. Elle fut à l'origine de l'établissement de bon nombre de nouvelles missions diplomatiques; la pénurie, à Ottawa, d'agents chargés de l'administration des programmes d'aide ayant une certaine expérience à l'étranger a conduit à la conclusion d'un accord suivant lequel les activités relatives à l'aide à l'étranger seraient partagées entre les agents des Affaires extérieures et les représentants de l'ACDI à l'étranger. D'autres ministères se préoccupent de plus en plus du caractère international de leurs programmes; cela comprend certains d'entre eux qui existent depuis longtemps (par exemple: Énergie, Mines et Ressources et Transports) et d'autres de formation plus récente et particulièrement ceux qui ont reçu un mandat de coordination horizontale comme le ministère de l'Environnement, le ministère de l'Expansion économique régionale et le ministère d'État aux Sciences et à la Technologie.

Effets secondaires sérieux

Bon nombre d'éléments entrent en ligne de compte dans cette évolution et rendent le problème de la coordination des politiques particulièrement complexe:

1. Il devient de plus en plus évident que les programmes et les politiques poursuivies par un ministère peuvent avoir de sérieuses répercussions sur les programmes des autres ministères. Il n'existe toutefois pas de règle établie pour enrayer ces effets secondaires et chaque ministère doit élaborer sa propre stratégie pour y faire face.
2. Les méthodes traditionnelles consistant à traiter les relations interministérielles en définissant des domaines de juridiction deviennent de moins en moins valables. Les problèmes soulevés ne respectent pas toujours les lignes de démarcation établies entre les ministères. Le problème de l'acheminement du pétrole de l'Alaska en passant par la côte du Pacifique par pétroliers géants, pour ne citer qu'un exemple, concerne un certain nombre de ministères (Affaires extérieures, Énergie, Mines et Ressources, Transports, Environnement, Expansion économique régionale, pour ne mentionner que les ministères les plus touchés); chacun de ces ministères envisage un problème de cet ordre dans la perspective des politiques qu'il doit promouvoir. Ces politiques ne sont pas nécessairement compatibles avec celles des autres ministères.
3. Les modes de consultation qui ont aidé certains des ministères les plus anciens à coordonner leurs efforts dans certains secteurs de coopération bien définis risquent fort de n'être pas appropriés dans des situations où plusieurs ministères importants devront coordonner leurs différentes méthodes. Cette remarque s'applique tout particulièrement aux gros ministères où la communication verticale entre sous-ministre et fonctionnaires peut exiger un temps appréciable et n'être pas toujours très efficace. En outre, les délais occasionnés par la consultation entre ministères peuvent être inacceptables si l'on fait face à une situation qui évolue rapidement.
4. La disponibilité des moyens de transport et de communication facilite le rôle des ministères canadiens sur le plan international. Il semble à la fois plus simple et plus efficace d'envoyer un haut fonctionnaire d'Ottawa muni d'un billet d'avion et d'une serviette passer deux ou trois semaines à l'étranger pour traiter du caractère international d'un programme national que d'essayer d'avoir recours au personnel et aux facilités des missions canadiennes installées à l'étranger.

Ensemble de règles

L'ICER doit, par conséquent, relever un défi énorme, soit celui de mettre sur pied une structure plus efficace de coordination des politiques à la lumière des problèmes soulevés dans les paragraphes précédents. A titre expérimental, le Comité a déjà proposé un ensemble de règles pouvant servir de base à l'établissement de méthodes de coordination plus efficaces en ce qui concerne les activités à l'étranger et entrepris, avec d'autres ministères, de trouver des façons de mettre ces règles en pratique. On peut sans doute ainsi parvenir à améliorer les méthodes, les procédés et les mécanismes nécessaires à la coordination, à revitaliser des comités interministériels qui se meurent, à en créer de nouveaux, au besoin, à étudier l'utilité des groupes de travail, à améliorer les relations interministérielles et à mettre en commun les renseignements concernant les politiques et les plans.

D'autre part, le Comité de gestion du personnel travaille dans l'ombre à certaines tâches qui pourront éventuellement apporter une contribution importante à l'établissement d'une meilleure coordination des politiques. Le comité cherche à mettre au point des politiques coordonnées concernant le personnel, et à normaliser les règles diverses et souvent contradictoires régissant le personnel dans les nombreux ministères qui disposent de services à l'étranger. Même si tous les membres du personnel du service extérieur ne sont pas éventuellement intégrés en un seul service, il est bon de noter que les mesures qui ont été prises pour les mettre sur un pied d'égalité ne pourront qu'influer favorablement sur la possibilité d'une coopération plus efficace entre les ministères intéressés. Le Comité de gestion du personnel met également en œuvre des programmes de détachement et d'échange de personnel entre les ministères ayant des services à l'étranger, d'une part, et également entre ces ministères et les ministères à vocation intérieure, d'autre part. La coordination des politiques est, à plusieurs égards, un problème qui «concerne les personnes»; plus les fonctionnaires saisiront le sens et la portée des politiques et des programmes des autres ministères, plus grandes seront les chances d'utiliser les nouvelles méthodes de coordination avec discernement et compréhension.

Un grave problème concernant la coordination des politiques réside dans le fait que le Gouvernement utilise le terme

«politique» de façon très large. Que l'on discute de problèmes à long ou à court terme, il semble que l'on ait de plus en plus tendance à utiliser l'expression «politique» et plusieurs autres termes corrélatifs (but, objet, objectif, stratégie, politiques, tactiques, programmes, projets) qui revêtent une signification différente pour chaque personne. Ces imprécisions compliquent les communications entre les ministères, entre les fonctionnaires et les ministres, et entre le Gouvernement et le public. Le problème ne se résume pas uniquement à la normalisation du vocabulaire; il faut surtout mettre au point des méthodes plus systématiques et plus disciplinées touchant l'élaboration des propositions à soumettre au Gouvernement et l'application des décisions gouvernementales.

Politique étrangère au service des Canadiens expose un plan conceptuel dont on pourrait se servir pour aborder d'une façon plus systématique le problème de la formulation de la politique étrangère du Canada. L'approche indiquée nécessite une définition des objectifs nationaux dans tous les secteurs importants de l'activité du gouvernement, énumérés par rapport aux grands thèmes de sa politique (croissance économique, justice sociale, qualité de la vie, paix et sécurité, souveraineté et indépendance, et harmonisation du milieu naturel). Elle suppose également la formulation de politiques de rechange que l'on pourrait utiliser en vue d'atteindre les objectifs nationaux, et la mise en relation des programmes proposés avec ces différentes politiques.

Il n'est donc pas surprenant de constater que cette façon d'orienter la discussion et la planification des affaires de l'Etat ne sourit guère aux fonctionnaires supérieurs qui traitent d'ordinaire ces problèmes de façon pragmatique, au jour le jour, et conformément aux domaines de juridiction ministérielle traditionnellement reconnus. Il faudrait toutefois s'efforcer de trouver une méthode suivant laquelle les ministres pourraient prendre des décisions concernant les programmes et les lignes de conduite en se fondant sur une appréciation globale de la corrélation existant entre les objectifs nationaux différents, et suivant laquelle les fonctionnaires envisageraient les programmes qu'ils exécutent comme des parties d'un tout cohérent. Cela constitue un problème inhérent à l'intégration des activités du Gouvernement à l'étranger auquel il reste à trouver une solution.

Pour plus de dynamisme aux Nations Unies

De l'avis du Canada, l'Organisation des Nations Unies peut devenir plus efficace et plus dynamique sans que sa Charte soit entièrement remaniée. L'efficacité et la vitalité de l'organisation mondiale ne dépendent pas tant d'une modification de sa structure que de la volonté politique de ses membres de s'acquitter de leurs obligations aux termes de la Charte actuelle. Somme toute, l'efficacité des Nations Unies est directement assujettie à la volonté politique de ses membres.

Malgré ce point de vue général, le Canada est prêt à étudier attentivement toutes propositions concrètes de révision ou d'utilisation plus efficace de la Charte qui recueilleraient un large appui parmi les Etats membres.

Voilà en substance la réponse du Gouvernement canadien à l'invitation du Secrétaire général des Nations Unies de lui faire parvenir des suggestions concernant la révision de la Charte. Selon une résolution adoptée à la vingt-cinquième session de l'Assemblée générale, le Secrétaire général invitait les Etats membres à soumettre des propositions aux fins de la révision de la Charte et cette question est inscrite à l'ordre du jour de la vingt-septième session qui s'ouvre cet automne.

Voici le texte de la réponse canadienne:

«L'une des grandes directives de la politique étrangère du Canada est de continuer à militer pour faire de l'Organisation des Nations Unies un instrument plus efficace de coopération internationale et lui donner les moyens de faire face à ses responsabilités. On a suggéré, en invoquant diverses raisons, qu'une révision de la Charte était nécessaire pour parvenir à ce résultat. On a fait valoir, par exemple, que la Charte a maintenant 26 ans, que la situation a fortement évolué depuis que cet instrument a été rédigé, qu'une majorité des membres actuels de l'Organisation n'ont pas participé à son élaboration et enfin que l'Organisation des Nations Unies n'a pas répondu à tous les espoirs que les auteurs de la Charte avaient mis en elle en 1945.

«Le Gouvernement canadien est prêt à étudier attentivement toutes propositions concrètes tendant à une révision

de la Charte ou à une meilleure utilisation de cet instrument qui recueilleraient un large appui parmi les membres de l'Organisation.

«En accueillant ces propositions, il ne faut pas oublier que, dans le passé, il s'est révélé très difficile de parvenir à un accord sur des modifications du texte de la Charte . . .

«Jusqu'à présent, il a été possible de s'entendre sur des amendements concernant deux points seulement, à savoir l'élargissement du Conseil de sécurité de neuf à 15 membres, ainsi que du Conseil économique et social de 18 à 27, et récemment, sous réserve de ratification, à 54 membres.

«Néanmoins, la Charte s'est révélée un document remarquablement souple, capable de suivre l'évolution de la communauté internationale et de s'adapter à ses besoins nouveaux. Le rôle qu'a joué l'Organisation des Nations Unies dans l'accession à l'indépendance des territoires non autonomes, son action sur le plan du développement international, l'intérêt qu'elle porte à l'élimination de la discrimination et de l'*apartheid*, montrent que si l'on choisit de l'interpréter de façon large, plutôt que restrictive, on peut faire de la Charte un instrument vivant, susceptible de répondre aux besoins des membres de l'Organisation. Le Canada estime qu'il n'y a aucune raison pour que cela ne continue pas à l'avenir. On peut rendre l'Organisation des Nations Unies plus dynamique sans refaire la Charte; son efficacité et sa vitalité dépendent moins d'une modification de sa structure que de la volonté politique des Etats membres d'assumer les obligations et les responsabilités que chacun d'eux a acceptées en la signant . . .

«Compte tenu de ce qui précède, le Gouvernement canadien se demande s'il serait utile d'entreprendre au stade actuel une révision de la Charte dans son ensemble. Les révisions du texte, telles que la suppression de certaines dispositions comme l'article 107, et en particulier les possibilités de changement dans le cadre existant doivent être abordées dans un esprit constructif, selon une optique fonctionnelle ou empirique.

Initiative canadienne

«C'est avec cet objectif en vue que le Canada a pris l'initiative de proposer en 1970 la création du Comité spécial des trente et un chargé d'étudier les moyens de rationaliser les procédures et l'organisation de l'Assemblée générale des Nations Unies, y compris l'organisation des travaux, le règlement intérieur, les méthodes et les pratiques. Les travaux du Comité ont abouti à l'adoption de réformes importantes de procédure par l'Assemblée générale des Nations Unies, le 17 décembre 1971.

«De même, le Canada a énergiquement appuyé la proposition tendant à créer un comité spécial de juristes qui entreprendrait une étude approfondie du rôle de la Cour internationale de Justice, compte tenu des observations des Etats membres. Il est prêt à soutenir également d'autres efforts visant, dans le même esprit pratique, à accroître l'efficacité de l'Organisation des Nations Unies.

«On envisage souvent une révision de la Charte comme un moyen permettant avant tout d'accroître l'efficacité du Conseil de sécurité. C'est dans le domaine du maintien de la paix et de la sécurité internationales que l'Organisation des Nations Unies a généralement déçu les espoirs mis en elle. Dans sa résolution 2864 (XXVI), l'Assemblée générale a prié le Secrétaire général de suggérer, dans son rapport à la vingt-septième session, des mesures propres à accroître l'efficacité du Conseil de sécurité. De nombreuses idées ont été émises à ce sujet au cours des années.

«Des propositions particulièrement intéressantes ont été présentées récemment par des membres du Comité spécial des opérations de maintien de la paix, dont les Etats-Unis et l'Union des Républiques socialistes soviétiques, visant à créer un organe subsidiaire aux termes de l'article 29, ou à recourir au Comité d'état-major pour conseiller le Conseil de sécurité et le Secrétaire général sur la conduite des opérations de maintien de la paix. La Charte ne régit pas ces opérations dans le détail. Il est toutefois à noter que les propositions traitées n'entraînent pas une révision de la Charte et qu'elles peuvent être mises en œuvre dans le cadre des dispositions existantes de la Charte.

«Etant donné l'expérience acquise par les Forces canadiennes au cours d'opérations de maintien de la paix de l'ONU, le Canada continuera à jouer un rôle actif en ce qui concerne l'établissement de directives et de dispositions d'ordre institutionnel visant à renforcer le rôle de l'Organisation en faveur du maintien de la

paix et à accroître l'efficacité du Conseil de sécurité.

«De temps à autre, on propose également d'apporter des amendements à la Charte pour modifier les procédures de vote au Conseil de sécurité et à l'Assemblée générale, et en particulier pour limiter l'exercice du veto et faire introduire divers systèmes de vote pondéré.

«Un examen approfondi des effets et des conséquences de ces propositions permet de conclure que dans les circonstances actuelles, des révisions de cette nature ne sont pas possibles sur le plan pratique, et que dans certains cas elles ne sont pas souhaitables.

Suppression du veto?

«La suppression du veto pour certaines catégories de décisions relevant de la compétence du Conseil de sécurité (par exemple, comme on l'a suggéré pour l'admission de nouveaux membres en vertu de l'article 4 ou pour les recommandations de règlement pacifique des différends en vertu du chapitre VI, ce qui avait du reste été proposé par le Canada à San Francisco en 1945) pourrait recueillir un certain appui à l'Assemblée générale, mais à l'heure actuelle une telle proposition rencontrerait encore une opposition vigoureuse parmi les membres permanents du Conseil. De même, les formules visant à donner, à l'Assemblée générale, une voix plus ou moins importante aux Etats membres selon le montant de leur quote-part au budget ordinaire ou selon d'autres facteurs, tels que la population ou le produit national brut, seraient probablement bien accueillies (selon la formule proposée) par les membres qui se trouveraient ainsi à bénéficier d'un statut privilégié. Toutefois, de telles formules auront inévitablement peu de succès auprès de la majorité des membres qui, dans le cadre de l'une quelconque des modifications envisagées, se trouveraient désavantagés.

«La diversité des problèmes qui relèvent de la compétence de l'Assemblée rend presque impossible la formulation de critères justes et rationnels pour un système de répartition des voix autres que le système actuel d'attribution d'une voix à chaque Etat membre . . .

«L'introduction du vote pondéré à l'Assemblée générale porterait atteinte au principe fondamental de l'égalité souveraine des Etats, qui est énoncé au paragraphe 1 de l'article 2 de la Charte. La règle de l'égalité souveraine à l'Assemblée générale peut être considérée en un sens comme la contrepartie du système adopté pour le Conseil de sécurité, où les membres permanents jouissent d'un droit de

veto absolu par rapport aux questions essentielles.

«Il se peut qu'il y ait manque de correspondance à l'Assemblée générale entre les procédures de vote et les réalités du pouvoir, et il arrive que des résolutions soient élaborées par la majorité en dépit de l'avis contraire d'une faible minorité de membres dont la contribution et la coopération sont pourtant indispensables au succès de toute activité de l'Organisation des Nations Unies.

«De l'avis du Canada, on risque d'exagérer l'importance de cet élément. L'Assemblée générale est une assemblée diplomatique où les rapports entre les délégations ne font que refléter le jeu des réalités politiques dans la communauté internationale.

«C'est précisément en raison de ces réalités que ceux qui apprécient l'Organisation des Nations Unies pour ce qu'elle est, autant que pour ce qu'elle pourrait devenir, doivent être conscients du préjudice grave qu'elle pourrait subir s'il se produisait entre ses membres une confrontation directe de forces politiques irréconciliables. Dans cette optique donc, le principe de l'unanimité des cinq membres permanents du Conseil de sécurité devrait être envisagé comme un mécanisme indispensable pour éviter des pressions intolérables au sein de l'Organisation.

Nouvelle catégorie de membres

«On a également proposé d'apporter à la Charte des amendements qui modifieraient la composition du Conseil de sécurité, notamment par la création d'une nouvelle catégorie de membres permanents ou semi-permanents, choisis parmi les Etats qui sont considérés comme les plus capables de contribuer au maintien de la paix et de la sécurité internationales. Ces suggestions suscitent pour la plupart les mêmes difficultés et objections que celles qui sont mentionnées ci-dessus.

«En pratique, comme dans le cas des propositions concernant le vote pondéré à l'Assemblée générale, il serait très difficile de définir des critères acceptables pour la création d'une nouvelle catégorie d'Etats en plus des membres permanents, qui constituerait une catégorie privilégiée en ce qui concerne l'élection au Conseil de sécurité. Un critère, qui est parfois proposé sur la base d'une interprétation assez restrictive de l'article 23, est la faculté de contribuer matériellement au maintien de la paix et de la sécurité internationales. L'examen de la composition du Conseil de sécurité au cours des 26 dernières années montre

clairement qu'il existe en effet une corrélation importante entre la quote-part versée au budget ordinaire et la fréquence avec laquelle les Etats membres ont siégé au Conseil à titre de membres non permanents. On peut toutefois prévoir qu'un nombre toujours croissant de membres non permanents seront choisis parmi les Etats dont la quote-part est inférieure à 0.1 pour cent du budget, et qui représentent actuellement 65 pour cent environ du total des membres. Il serait difficile de soutenir qu'il faut décourager ces petits Etats de prendre une part active aux travaux de l'un des principaux organes de l'Organisation des Nations Unies. Il serait également difficile d'affirmer que les Etats plus grands et plus prospères devraient être considérés, en raison uniquement de leur richesse, comme étant mieux à même de contribuer d'une manière responsable et constructive aux travaux du Conseil.

«Des difficultés d'une nature comparable s'attachent aux propositions visant à remanier le système régional selon lequel les membres non permanents du Conseil de sécurité sont actuellement élus. La plupart de ces propositions tendent à créer un déséquilibre au détriment des petits Etats et impliquent des jugements plus ou moins arbitraires quant à la capacité des membres de participer aux travaux du Conseil.

«De l'avis du Canada, il est préférable que l'élection des membres du Conseil de sécurité se fasse sur la base de consultations entre les groupes régionaux, chaque groupe exerçant son propre jugement pour s'assurer que les candidats présentés aux élections sont capables et désireux d'apporter une contribution réelle aux travaux du Conseil.

«Certains observateurs réfléchis, dont le Secrétaire général, ont fait remarquer à juste titre que si le monde devait répéter l'expérience de San Francisco, le résultat serait loin d'être aussi satisfaisant que ne l'est la Charte sous sa forme actuelle. L'élément décisif dans l'évolution de l'Organisation des Nations Unies au cours des 26 dernières années ne réside pas dans les modifications relativement peu importantes qui ont été apportées à la Charte, mais dans le changement d'orientation des buts et des aspirations des Etats membres. Le Gouvernement canadien est d'avis que ce n'est pas tant une révision de la Charte qui est nécessaire qu'une meilleure utilisation du dispositif actuel de coopération internationale, afin de faire de l'Organisation des Nations Unies un instrument capable d'harmoniser les activités des nations.»

L'Assemblée générale reflète le jeu des réalités concrètes sur le plan mondial

Section de référence

I. LIVRES

Cram, Jack S. *Water: Canadian needs and resources*. 2e éd. Montréal, Harvest House, 1971. 202 p. bibliographie. (Collection sur l'environnement).

Dobell, Peter C. *Canada's search for new roles; foreign policy in the Trudeau era*. Londres. Publié pour l'Institute on International Affairs par l'Oxford University Press, 1972. vi, 161 p. bibliographie.

Rotstein, Abraham et Gary Lax, éd. *Independence: the Canadian challenge*. Toronto, The Committee for an independent Canada, 1972. xiii, 179 p. bibliographie.

Stacey, Charles P., éd. *Armes, hommes et gouvernements; les politiques de guerre au Canada, 1939-1945*. Ottawa, Information Canada, 1970. vi, 747 p.

Stacey, Charles P., éd. *The arts of war and peace, 1914-1945*. Toronto, Macmillan, 1972. 656 p. (Documents historiques du Canada, v. 5)

II. ARTICLES

Arnett, E. James. «Canadian regulation of foreign investment: the legal parameters». Dans *La revue du Barreau canadien* 50:213-247 mai 1972.

Bothwell, Robert. «Canadian representation at Washington: a study in colonial responsibility». Dans *Canadian historical review* 53:125-148 juin 1972.

Byers, R. B. «Perceptions of parliamentary surveillance of the executive: the case of Canadian defence policy». Dans *Revue canadienne de science politique* 5:234-250 juin 1972.

Canadian dimension staff. «The Mexican example is a disaster for Canada». Dans *Canadian dimension* 8:9-10 juin 1972.

Dickey, John Sloan. «Canada independent». Dans *Foreign affairs* 50:684-697 juillet 1972.

Gérin-Lajoie, Paul. «CIDA in a changing government organization». Dans *Administration publique du Canada* 15:46-58 printemps 1972.

Gowen, Robert Joseph. «Loring Christie charts Canada's emergence as an international person, March 1918: a documentary glimpse into the rationalization of Canadian sovereignty.» Dans *Canadian historical review* 53:226-233 juin 1972.

Gray, Colin S. «Canada and NORAD: a study in strategy». Dans *Behind the headlines* v. 31, nos. 3-4 juin 1972, 20 p.

Inglis, Alex A. «Loring C. Christie and the imperial idea: 1919-1926». Dans *Revue d'études canadiennes* 7:19-27 mai 1972.

Kresl, Peter Karl. «The United States, Canada, and the "market mentality"». Dans *Journal of interamerican studies and world affairs* 14:3-13 février 1972.

Legault, Albert. «L'organisation de la défense au Canada». Dans *Etudes internationales* 3:198-220 juin 1972.

Levitt, Kari. «Beyond foreign ownership». Dans *Canadian dimension* 8:11-13 mars-avril 1972.

Levitt, Kari, Mel Watkins et Cy Gonick. «Three socialists analyse the Gray Report». Dans *Canadian dimension* 8:5-7 janvier 1972.

Munro, John A. «Loring Christie and Canadian external relations, 1935-1939». Dans *Revue d'études canadiennes* 7:28-36 mai 1972.

Pearson, Lester B. «Reflections on inter-war Canadian foreign policy». Dans *Revue d'études canadiennes* 7:36-42 mai 1972.

Quo, F. Q., and Akira Ichikawa. «Sino-Canadian relations: a new chapter». Dans *Asian survey* 12:386-398 mai 1972.

Stigger, Philip. «A study in confusion: Canadian diplomatic staffing practices in Africa and the Middle East». Dans *La revue canadienne des études africaines* 5:241-262, 1971 (c 1972).

Willoughby, William R. «The Canada-United States joint economic agencies of the second world war». Dans *Administration publique du Canada* 15:59-73 printemps 1972.

DOCUMENTS D'INFORMATION

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

No 72/13 Les investissements étrangers. Extraits d'un discours du ministre de l'Industrie et du Commerce, M. J.-L. Pepin, devant la Chambre de commerce, Victoria (C.-B.) 8 mai.

No 72/15 Les questions prioritaires dans les relations Canada-Etats-Unis. Texte d'un discours du secrétaire d'Etat aux Affaires extérieures, M. M. Sharp, devant le club Rotary, Toronto. 20 juin.

No 72/16 La planification et la gestion des établissements humains. Texte d'un discours du ministre de l'Environnement du Québec, M. Victor Goldbloom, à la Conférence de Stockholm, 8 juin.

No 72/17 Le problème de la pollution des mers. Texte d'un discours du ministre de l'Environnement, M. Jack Davis, à la Conférence de Stockholm, 14 juin.

No 72/18 Cessation des essais d'armes nucléaires. Texte d'un discours du ministre de l'Environnement, M. Jack Davis, Stockholm, 14 juin.

No 72/19 Déclaration sur l'Environnement. Texte du discours du conseiller juridique aux Affaires extérieures, M. J. A. Beesley, concernant le projet de Déclaration sur l'Environnement, à la séance plénière de la Conférence de Stockholm, 14 juin.

TRAITÉS

Bilatéraux

Algérie

Accord entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement de la République démocratique et populaire d'Algérie au sujet de la vente de blé par le Canada.
Signé à Ottawa, le 18 août 1972.
En vigueur le 18 août 1972.

Allemagne

Accord entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement de la République fédérale d'Allemagne, relatif aux services aériens.
Signé à Ottawa le 4 septembre 1959.
Instruments de ratification échangés à Bonn le 19 juin 1961.
En vigueur le 19 juillet 1961.
Terminé le 1er août 1972.

Echange de notes entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement de la République fédérale d'Allemagne, modifiant le Tableau de routes faisant partie de l'Accord du 4 septembre 1959 relatif aux services aériens entre les deux pays.
Signées à Bonn le 10 décembre 1965.
En vigueur le 10 décembre 1965.
Terminé le 1er août 1972.

Echange de notes entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement de la République fédérale d'Allemagne, modifiant le Tableau des routes faisant partie de l'Accord du 4 septembre 1959 relatif aux services aériens entre les deux pays.
Signées à Bonn le 4 décembre 1969.
En vigueur le 4 décembre 1969.
Terminé le 1er août 1972.

Etats-Unis d'Amérique

Echange de notes entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement des Etats-Unis d'Amérique modifiant l'Accord du 9 mars 1959 concernant le tarif de péage de la Voie maritime du Saint-Laurent.
Signées à Washington le 27 juillet 1972.
En vigueur le 27 juillet 1972.

Echange de notes entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement des Etats-Unis prorogeant jusqu'au 30 juin 1973 l'Accord du 5 décembre 1952 relatif à la location de certains terrains situés dans les limites de la Station de l'A.R.C. à Goose-Bay.
Signées à Ottawa, le 13 juillet 1972.
En vigueur le 13 juillet 1972.

Italie

Echange de notes entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement de la République d'Italie constituant un Accord qui modifie l'Accord sur les services aériens selon les dispositions du Protocole du 28 avril 1972.
Signées à Toronto le 28 août 1972.
En vigueur le 28 août 1972.

Philippines

Accord de commerce entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement de la République des Philippines signé à Manille le 28 août 1972.
En vigueur le 29 août 1972.

St-Vincent (Antilles)

Echange de notes entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement de St-Vincent, constituant un Accord relatif aux investissements canadiens à St-Vincent et aux garanties de ces investissements de la part du Gouvernement canadien par l'intermédiaire de son mandataire, la Société pour l'expansion des exportations.
Signées à Port of Spain et Kingstown, St-Vincent le 27 avril et le 8 mai 1972.
En vigueur le 8 mai 1972.

Tunisie

Accord de commerce entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement de la République de Tunisie.
Signé à Tunis le 8 août 1972.
En vigueur le 8 août 1972.

Multilatéraux

Convention pour la répression de la capture illicite d'aéronefs.
Fait à La Haye le 16 décembre 1970.
Instruments de ratification du Canada déposés le 20 juin 1972.
En vigueur pour le Canada le 24 juillet 1972.

Convention pour la répression d'actes illicites dirigés contre la sécurité de l'aviation civile.
Signée à Montréal le 23 septembre 1971.
Instrument de ratification du Canada déposé le 20 juin 1972.

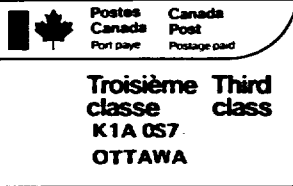
Modifications de la Convention internationale pour la prévention de la pollution des eaux de la mer par les hydrocarbures, faite à Londres en 1954 et modifiée en 1962.
Faites à Londres le 21 octobre 1969.
Instrument d'adhésion du Canada déposé le 20 juin 1972.

Accord modifiant l'article 56 de l'Accord du 3 août 1959 complétant la Convention entre les Etats parties au Traité de l'Atlantique nord sur le statut de leurs Forces, en ce qui concerne les Forces étrangères stationnées en République fédérale d'Allemagne.
Fait à Bonn le 21 octobre 1971.
Instrument de ratification du Canada déposé le 20 juin 1972.

Protocole à la Convention internationale pour les pêcheries de l'Atlantique nord-ouest, relatif aux modifications de la Convention.
Fait à Washington le 6 octobre 1970.
Instrument d'adhésion du Canada déposé le 27 juillet 1972.

Accord pour la sauvegarde mutuelle du secret des inventions intéressant la Défense et ayant fait l'objet de demandes de brevet.
Fait à Paris le 21 septembre 1960.
Instrument de ratification du Canada déposé le 2 août 1972.
En vigueur pour le Canada le 1er septembre 1972.

Convention douanière relative aux containers et Protocole de signature.
Fait à Genève, le 18 mai 1956.
En vigueur le 4 août 1959.
Instrument d'adhésion du Canada déposé le 8 septembre 1972.
En vigueur provisoirement le 8 septembre 1972.



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

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

automne 1972

Perspectives internationales

Numéro spécial

DEPARTMENT OF
EXTERNAL AFFAIRS
LIBRARY



Affaires extérieures
Canada

External Affairs
Canada

Relations canado-américaines:
Choix pour l'avenir

Avant-propos

Le Rapport "Politique étrangère au Service des Canadiens" a décrit les relations canado-américaines comme l'un des facteurs clés de la formulation d'une politique canadienne. Durant cette dernière année, une série d'études a été entreprise sur le cours de ces relations et leur influence sur le Canada. Le présent article contient quelques-unes des principales évaluations et conclusions qui ont découlé de ces études. En préparant cet article, j'ai pu bénéficier des conseils et de l'aide de mes collègues du Gouvernement et d'agents du Ministère des Affaires extérieures.

Le secrétaire d'État aux Affaires extérieures

Mitchell Sharp

© Droits de la Couronne réservés
En vente chez Information Canada à Ottawa,
et dans les librairies d'Information Canada:

HALIFAX
1735, rue Barrington

MONTREAL
1182 ouest, rue Ste-Catherine

OTTAWA
171, rue Slater

TORONTO
221, rue Yonge

WINNIPEG
393, avenue Portage

VANCOUVER
657, rue Granville

ou chez votre libraire.

Prix: 75 cents No. de catalogue E12-7-1972spf

Prix sujet à changement sans avis préalable

Information Canada
Ottawa, 1972

Relations canado-américaines: Choix pour l'avenir

par Mitchell Sharp,
Secrétaire d'État aux Affaires extérieures

Options

- le Canada peut chercher à maintenir plus ou moins l'état actuel de ses relations avec les États-Unis en modifiant ses politiques le moins possible;
- le Canada peut s'acheminer délibérément vers une intégration plus grande avec les États-Unis;
- le Canada peut adopter une stratégie générale, à long terme, visant à développer et à raffermir son économie et les autres aspects de sa vie nationale et, ce faisant, réduire la vulnérabilité actuelle du Canada.

L'étude que le Gouvernement canadien a publiée en 1970 sous le titre "Politique étrangère au service des Canadiens", a mis en évidence deux réalités primordiales, essentielles à la survie du Canada et en fonction desquelles les besoins de la politique canadienne, tant sur les plans internes qu'externes, doivent être évalués. L'une de ces réalités est le défi de "mener une vie distincte, mais en harmonie avec l'État le plus puissant et la société la plus dynamique du monde, les États-Unis", l'autre étant "le problème complexe de la sauvegarde de l'unité nationale".

S'il est vrai que les rapports entre le Canada et les États-Unis sont uniques et d'une importance telle qu'ils affectent l'ensemble de la politique étrangère du Canada, ils se trouvent en retour influencés par la situation mondiale et par les relations que les deux pays entretiennent avec d'autres. Comme le souligne l'étude sur la politique étrangère et comme l'évolution récente l'illustre de façon frappante, l'ordre international d'après-guerre cède maintenant la place à un nouveau système de relations internationales: la position prépondérante des deux Grands, les États-Unis et l'URSS, devient moins marquée par suite de l'émergence d'autres grandes puissances; la Chine, avec sa vaste population et un potentiel immense, est sortie de son isolement prolongé pour accéder au statut de puissance nucléaire importante

et prendre sa place dans la communauté des nations; l'Europe occidentale fait des progrès historiques vers l'unité grâce à l'élargissement et à l'essor de la Communauté économique européenne; le Japon est devenu un géant industriel moderne en Asie; l'affrontement fait place à la négociation et au compromis dans les relations Est-Ouest, et des progrès notoires ont été réalisés sur la voie d'un règlement politique en Europe.

Dans cette situation mondiale en évolution, des possibilités nouvelles s'ouvrent pour le Canada et les États-Unis d'élargir leurs relations avec les pays communistes et le Tiers-Monde, tout en continuant à resserrer leurs liens avec leurs partenaires politiques et commerciaux traditionnels. Ces changements profonds ne peuvent manquer d'avoir une influence sur les relations canado-américaines dans les années à venir et notamment sur les choix qui s'offrent au Canada.

Les relations canado-américaines, depuis la fin de la seconde guerre mondiale, constituent un phénomène unique à de nombreux égards. Elles sont de loin les plus importantes de nos relations extérieures, mais en même temps ne peuvent être considérées seulement comme des relations extérieures. Elles affectent dans presque tous ses aspects l'intérêt national du Canada, donc ses problèmes internes.

Étant donné l'écart énorme de puissance

ce et de population qui existe entre les deux pays, ces relations sont nécessairement marquées par une dépendance réciproque mais profondément inégale: l'influence des États-Unis sur le Canada est beaucoup plus grande que l'influence du Canada sur les États-Unis.

Il y a quelque 20 ans, Lester B. Pearson lançait l'avertissement qu'avec le développement de leur interdépendance, les relations entre les deux pays deviendraient plus et non pas moins difficiles. Le jeu des interactions se faisant plus complexe, les conflits d'intérêt et les divergences de vues se feraient nécessairement plus nombreux. Le maintien de l'harmonie des rapports canado-américains exigerait donc une politique prudente et éclairée.

Ces dernières années, toutefois, les tensions et difficultés qui ont marqué de temps à autre les relations entre les deux pays ont eu également des origines plus profondes. Dans un Canada qui subit des changements intenses et rapides dus à l'industrialisation, à l'urbanisation, au progrès de l'éducation, à l'essor culturel, et à une refonte des valeurs, les Canadiens se sont préoccupés de plus en plus de l'ampleur de la dépendance économique, militaire et culturelle du Canada à l'égard des États-Unis et des conséquences qu'elle entraînait pour l'indépendance canadienne.

En même temps que ces relations se compliquaient, les attitudes des Canadiens ont également évolué. Dans le passé, les Canadiens adoptaient généralement une attitude pragmatique et accommodante à l'égard des États-Unis: ils ne voyaient aucune incompatibilité entre le maintien d'une existence nationale distincte, et le développement de relations économiques, culturelles et militaires de plus en plus étroites entre les deux pays. Beaucoup de Canadiens n'acceptent plus ce point de vue, ou du moins ne considèrent plus que cet état de choses va de soi. Ils estiment que l'attraction continentale est devenue beaucoup plus forte, notamment sur les plans économique et culturel. Dans le cadre du débat national qui est en cours, la question fondamentale pour le Canada est de savoir si l'interdépendance avec les États-Unis peut continuer à se développer et, si oui, jusqu'à quel point, sans porter atteinte à la réalité de l'indépendance canadienne. Quelle est maintenant la force de l'attraction continentale? Peut-on y résister ou la maîtriser, et dans l'affirmative, à quel prix?

I. L'attraction continentale

Il est important et instructif de situer l'évolution générale des relations canado-américaines dans une perspective histori-

que. Si l'on considère la dépendance relative du Canada vis-à-vis des États-Unis, il est possible, comme l'a suggéré récemment un politologue américain, de distinguer trois grandes périodes historiques.

Trois périodes

La première a duré jusqu'à la Confédération et même vingt ans après; ce fut une époque où les États-Unis paraissaient présenter une menace militaire pour le Canada. Cette menace, toutefois, devait perdre progressivement de son intensité et le commerce avec la nation américaine connaître un essor considérable. La réciprocité du commerce s'était posée comme question majeure juste avant la Confédération, et au cours de la récession économique des années 80 et 90 il y eut même un mouvement au Canada en faveur d'une union avec les États-Unis. Le Canada, toutefois, dépendait surtout de la Grande-Bretagne pour sa sécurité, pour lui fournir les capitaux nécessaires à son développement et pour son commerce d'importation comme d'exportation. Le Traité de Washington de 1871 devait éliminer la plupart des litiges en suspens entre les États-Unis et la Grande-Bretagne en Amérique du Nord, et le règlement du différend vénézuélien en 1895 marquait la fin de la menace posée par les États-Unis à l'égard du Canada et de l'Empire britannique. L'impression, chez les Canadiens, d'un danger militaire en provenance des États-Unis devait toutefois persister par la suite pour de nombreuses années.

La seconde période peut être envisagée comme une ère de transition marquant le passage de l'autonomie interne à la pleine souveraineté — que le Statut de Westminster devait confirmer dans le domaine des relations extérieures en 1931 — et par un transfert graduel de notre dépendance militaire, économique et culturelle de la Grande-Bretagne vers les États-Unis. Elle devait durer jusqu'à la deuxième guerre mondiale. Le transfert de dépendance stratégique de la Grande-Bretagne vers les États-Unis devint manifeste durant les années 30, alors que les risques de guerre se précisaient en Europe. Dans un discours de 1936, puis plus clairement encore dans un autre discours prononcé à Kingston en 1938, le président Roosevelt s'engagea à fournir l'appui militaire des États-Unis à la défense du Canada. Le premier ministre King devait en retour reconnaître la responsabilité du Canada dans la défense du continent.

Dans le domaine économique, les États-Unis avaient déjà dépassé la Grande-Bretagne comme source principale des

importations canadiennes dès le début du siècle. Néanmoins, la Grande-Bretagne continuait d'être le premier marché du Canada jusqu'à la fin de la première guerre mondiale et demeurait un marché à peu près aussi important que les États-Unis jusqu'à la seconde guerre mondiale. La réciprocité des échanges commerciaux avec les États-Unis redevint une question nationale importante en 1911, mais les Canadiens refusèrent de s'engager dans cette voie, par crainte des incidences politiques à long terme. Le remplacement de la Grande-Bretagne par les États-Unis, comme source principale de capitaux d'investissement, s'était déjà effectué avant la première guerre mondiale. Dans l'ensemble, cependant, l'entre-deux-guerres fut caractérisée par un équilibre relatif de la dépendance du Canada à l'égard de la Grande-Bretagne et des États-Unis: c'était encore l'ère du triangle atlantique.

Dépendance stratégique

La troisième période s'ouvre avec la seconde guerre mondiale et se prolonge jusqu'à l'époque actuelle. La dépendance stratégique du Canada vis-à-vis des États-Unis restait un fait accompli et accepté. La guerre avait placé les États-Unis dans une position de prépondérance incontestée comme fournisseur de capitaux et partenaire commercial du Canada. La Grande-Bretagne avait été reléguée de très loin au second rang; même après la remise sur pied de l'économie britannique et le rétablissement de la convertibilité, la part anglaise de nos échanges commerciaux devait progressivement fléchir. C'est l'époque des "relations spéciales", des nouvelles réalités de l'alliance militaire et d'une collaboration étroite en matière de défense; c'est aussi l'époque d'interactions croissantes sur les plans économique et culturel, de liens personnels exceptionnellement étroits entre les leaders politiques et les hauts fonctionnaires des deux pays. Les États-Unis et le Canada avaient été projetés tous deux sur la scène mondiale, les premiers comme chef de file et protecteur reconnu d'un monde occidental craignant l'expansion soviétique, le second en tant qu'allié important et puissance économique.

L'attitude canadienne à l'égard des États-Unis était largement influencée par la guerre froide et par la conviction que la direction américaine et le rôle actif des États-Unis dans les affaires européennes et mondiales étaient indispensables à la paix et à la sécurité. Le souvenir de l'isolationnisme et du protectionnisme américain pesait lourd dans l'attitude canadienne. L'OTAN, le nouveau Commonwealth et les Nations Unies fournissaient des cadres

multilatéraux propices à la diplomatie canadienne de l'après-guerre et contribuaient à mitiger et à diluer en quelque sorte l'influence croissante exercée par les États-Unis sur le Canada. Le développement de l'interdépendance entre les deux pays était généralement considéré, au moins jusqu'à la fin des années 50, comme un phénomène naturel et bénéfique, sans ramifications politiques inquiétantes. C'est seulement vers la fin des années 50 que cette tendance commença à provoquer des réactions d'inquiétude politiquement significatives. Au cours des années 60 ce courant d'opinion prit de la force et se répandit dans des cercles plus étendus à travers le pays.

Ce bref aperçu historique donne une idée de la réorientation constante des relations canado-américaines. Il démontre que les aspects essentiels des rapports actuels ont pris forme surtout dans la période qui commence avec la seconde guerre mondiale. Toute analyse de l'intensité des forces qui rapprochent les deux pays exige toutefois un examen plus approfondi de leurs manifestations dans les domaines de la défense, de l'économie et de la culture.

Dans le domaine de la défense, la dernière de ces trois époques a été marquée par une coopération et une coordination croissantes. Indiquons quelques points saillants de cette évolution: l'Accord d'Ogdensburg de 1940 a créé la Commission mixte permanente pour la défense, organe consultatif chargé par les deux gouvernements de coordonner les plans pour la défense de l'Amérique du Nord; l'Accord de Hyde Park de 1941 a étendu la coopération du temps de guerre à la sphère économique; en 1946, on a institué le Comité de coopération militaire; une déclaration commune en 1947 a prolongé la coopération pour la défense de l'Amérique du Nord à la période d'après-guerre; le Traité de l'Atlantique-nord de 1949 a établi la première et seule alliance officielle entre le Canada et les États-Unis; on a signé conjointement en 1950 la "Déclaration de principes concernant la coopération économique"; en 1958, l'Accord relatif au Commandement de la défense aérienne de l'Amérique du Nord (NORAD) a établi un système intégré de défense antiaérienne. Ajoutons enfin le Programme de partage de la production de défense, lancé en 1941 et poursuivi après la guerre, qui a entraîné des échanges considérables.

Menaces extra-continentales

La pierre de touche de ces rapports dans le domaine de la défense était la reconnaissance mutuelle du fait que l'Amérique du Nord n'était plus à l'abri de menaces extra-continentales. Les États-Unis consi-

déraient le Canada comme une région vitale et stratégique; le Canada, de son côté, admettait qu'il dépendait des États-Unis pour sa défense contre un danger extérieur. Ce sont ces deux constatations qui expliquent l'engagement américain relatif à la défense du Canada en 1940, et l'engagement canadien de veiller pour sa part à ce que son territoire, son espace aérien et ses eaux côtières ne soient pas utilisés pour des actes hostiles à l'égard des États-Unis. L'avènement de la guerre froide, la mise au point des armes nucléaires et la menace croissante créée par les bombardiers soviétiques à grand rayon d'action à la fin des années 40 et dans les années 50, accentuèrent l'importance stratégique du Canada pour les États-Unis. Il ne suffisait plus d'empêcher un ennemi éventuel de se servir du territoire canadien: les États-Unis devaient avoir accès au territoire canadien pour l'aménagement de leurs systèmes de détection par radar, pour leurs bases aériennes et pour d'autres aspects de leur défense. Le Canada avait intérêt, tout comme les États-Unis, à créer un système de défense efficace de l'Amérique du Nord, et d'une façon plus générale, à contribuer à la protection de la capacité de dissuasion nucléaire des États-Unis. Lorsque les États-Unis et l'URSS développèrent leurs missiles intercontinentaux et que l'Union soviétique fut en voie d'atteindre l'égalité nucléaire avec les États-Unis, cet intérêt commun revint essentiellement à protéger la stabilité de l'équilibre de dissuasion nucléaire entre les deux superpuissances. L'intérêt canadien était ambivalent toutefois, car les forces et les bases américaines posaient évidemment au Canada certains problèmes de souveraineté.

L'amélioration constante et le développement des missiles intercontinentaux à tête nucléaire et des systèmes de détection par radar contribuèrent à amoindrir l'importance relative du danger créé par les bombardiers. Les États-Unis avaient moins besoin du territoire canadien et, dans une certaine mesure, d'une participation canadienne étroite à la planification de la défense stratégique de l'Amérique du Nord. Par suite de ces progrès techniques, l'interdépendance canado-américaine en matière de relations de défense a atteint un palier, et même peut-être accusé une légère baisse au cours des années 60. L'amélioration progressive des relations américano-soviétiques et la conclusion d'accords visant à diminuer les risques d'affrontement entre les deux grands pays ont renforcé cette tendance.

Le territoire, l'espace aérien et les eaux côtières du Canada continuent cependant

à être indispensables à la défense stratégique des États-Unis, et l'intérêt du Canada au maintien d'une dissuasion nucléaire stable demeure aussi vif que par le passé. La coopération des deux pays en matière de défense demeure solide et étroite, mais la poussée des années 50 et 60 vers un système fortement intégré et structuré a perdu de sa vigueur. Cette situation pourrait évidemment changer à la suite d'innovations techniques, comme l'introduction de nouveaux systèmes de défense et de détection, ou d'un retour à un affrontement militaire plus actif entre les superpuissances.

Domaine économique

Dans le domaine économique par contre, l'attraction continentale s'est avérée très vigoureuse durant toute l'après-guerre et a développé sa propre dynamique. L'attraction nord-sud a, bien sûr, joué un rôle tout au long de l'histoire canadienne. Depuis la Confédération cependant jusqu'aux années 20, il y avait des contreponds importants à cette tendance qui favorisaient le développement économique du Canada dans l'axe est-ouest et l'expansion de relations commerciales et financières transatlantiques. La politique économique nationale introduite après la Confédération a renforcé ces facteurs. La construction des chemins de fer transcontinentaux au Canada, les subventions aux coûts de transport des marchandises ainsi que l'établissement de tarifs protecteurs pour l'industrie secondaire canadienne, visaient délibérément à renforcer les liens économiques d'un bout à l'autre du Canada et à encourager le développement de l'Ouest grâce aux exportations de produits agricoles destinés surtout à la Grande-Bretagne et à l'Europe. Avec le temps toutefois, l'exploitation de nos ressources minières et forestières prit plus d'importance et les produits de ces industries trouvèrent un marché de plus en plus étendu aux États-Unis, qui étaient alors en voie d'industrialisation rapide. L'axe économique prenait graduellement une direction nord-sud. En 1932, la conclusion des arrangements préférentiels du Commonwealth, en pleine crise économique, avait imprimé, il est vrai, un nouvel élan au commerce du Canada avec la Grande-Bretagne et les autres pays du Commonwealth; mais les apports annuels de capitaux américains au Canada dépassaient déjà en importance ceux qui provenaient de Grande-Bretagne, et l'établissement des préférences encouragea les compagnies américaines à ouvrir des filiales et des succursales au Canada pour profiter des débouchés offerts aux exportations sur les marchés du Commonwealth.

L'après-guerre vit se renforcer encore l'attraction économique des États-Unis, alors que diminuait l'influence compensatrice exercée par la Grande-Bretagne, l'Europe occidentale et le Commonwealth. Le besoin américain de ressources canadiennes se fit plus pressant. La mise en valeur des ressources minières canadiennes et de ressources pétrolières nouvellement découvertes fut financée en grande partie par des capitaux américains. De fortes entrées de capitaux américains, en bonne partie sous forme d'investissements directs, furent encouragées également par l'importance croissante du marché canadien, par la concurrence entre grandes compagnies américaines, et d'une façon générale, par un climat favorable aux investissements. Les capitaux disponibles en Grande-Bretagne et en Europe étaient largement absorbés jusque durant les années 60 par la reconstruction et la modernisation économiques. C'est pendant cette période que le phénomène des grandes sociétés "multinationales", pour la plupart appartenant à des intérêts américains et ayant leur siège aux États-Unis, fit son apparition. Ce phénomène ajoutait une dimension nouvelle et importante à l'interpénétration des économies canadienne et américaine et devait entraîner une concentration accrue des échanges commerciaux canadiens avec les États-Unis. Vers la fin des années 60, près de 80% du commerce d'importation et d'exportation des filiales de compagnies américaines au Canada se faisait avec leurs sociétés-mères ou des sociétés affiliées aux États-Unis.

Dans la nouvelle conjoncture de l'après-guerre, les politiques économiques et commerciales du Canada subirent d'importants changements. Le Canada joua un rôle important dans la création du système commercial multilatéral, sous l'égide de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce, et appuya énergiquement les efforts déployés pour réduire les tarifs et autres restrictions au commerce sur une base multilatérale et non discriminatoire. On comptait ainsi favoriser les exportations canadiennes, notamment celles de produits agricoles, miniers et forestiers. Il apparut en même temps que l'industrie secondaire canadienne devait avoir accès à de grands marchés si elle voulait soutenir la concurrence. Pour des raisons de proximité géographique, de commodité et d'ampleur du marché, les exportateurs canadiens étaient portés tout naturellement à concentrer leurs efforts en direction des États-Unis. La politique de libéralisation du commerce avait été dictée en partie par un souci de diversifier le commerce canadien mais dans la pratique, elle s'est

accompagnée d'une interdépendance croissante avec les États-Unis. Ce résultat s'explique en partie par la géographie, mais aussi par des facteurs découlant du comportement humain y compris l'attrait et le dynamisme du vaste marché américain, le haut degré de propriété américaine dans l'industrie canadienne et l'impact des sociétés "multinationales".

Croissance de la part américaine

L'effet cumulatif de tous ces éléments ressort clairement des statistiques canadiennes du commerce et de la balance des paiements: au cours des 20 dernières années, la part américaine des exportations canadiennes est passée de moins de 60% à environ 70%. Du côté des importations, la part américaine, qui était plus forte, a dépassé 70%. Les investissements américains de portefeuille et directs au Canada dépassèrent 80% du total des investissements étrangers. Le pourcentage de la propriété et du contrôle américains dans les industries canadiennes, tant primaires que secondaires, s'élevait rapidement pour atteindre en 1967 un niveau moyen de 45% dans l'industrie manufacturière, de 56% dans les mines et la métallurgie, et de 60% dans l'industrie du pétrole et du gaz naturel avec des pourcentages beaucoup plus élevés dans certains secteurs. La dépendance canadienne par rapport au marché des capitaux américains s'accrut: les provinces, les municipalités et les entreprises privées eurent largement recours à ce marché pour faire face à leurs besoins croissants.

Si ces quelques chiffres témoignent de l'interdépendance croissante du Canada et des États-Unis, l'économie canadienne a aussi gagné en force, en équilibre et en maturité durant cette période. La balance canadienne des comptes courants s'est améliorée sensiblement, en grande partie par suite d'une amélioration soutenue de la balance commerciale. L'épargne nationale s'est accrue de façon marquée. Ce renforcement de la balance des comptes courants a réduit la dépendance du Canada par rapport aux capitaux étrangers.

Mise à part la place croissante des États-Unis dans le commerce extérieur canadien, le reste de nos échanges commerciaux s'est beaucoup diversifié sur le plan géographique. Le Japon est devenu un important partenaire commercial et les échanges avec ce pays augmentent à un rythme très rapide. Le commerce canadien avec la Communauté économique européenne a aussi augmenté de façon constante, mais moins rapide. L'URSS, la Chine et bien d'autres pays sont en voie de devenir d'importants partenaires commerciaux du Canada.

Cette évolution favorable a peu affecté jusqu'à présent l'orientation prédominante du commerce canadien dans le cadre du continent américain. Les États-Unis demeurent de loin le plus grand marché pour nos exportations de produits manufacturés, sur lesquelles le Canada continuera probablement à concentrer de plus en plus ses efforts dans les années à venir.

Influence culturelle

L'intensité des influences culturelles américaines est une autre source de préoccupation pour les autorités canadiennes. Là encore, l'influence dominante des États-Unis n'est pas concertée: elle découle de leur population et de leur puissance, de l'explosion des communications et de divers autres facteurs. Pour nombre d'observateurs de la scène politique, c'est à longue échéance le problème crucial au point de vue du maintien du caractère distinctif du Canada. D'autant plus que les valeurs et intérêts américains sont omniprésents et pourtant très difficiles à identifier et à mesurer. Tandis que la croissance de notre dépendance économique par rapport aux États-Unis suscite des craintes de plus en plus répandues, l'opinion publique canadienne paraît moins préoccupée par la pénétration culturelle américaine. Dans une large mesure, ce sont les mêmes facteurs économiques et commerciaux qui expliquent la pénétration américaine sur le plan culturel: la télévision, la radio, les films, les périodiques, les livres et autres média font en effet partie d'une industrie des communications qui réagit aux forces du marché de la même manière que les autres industries. L'impact culturel des média a, par ailleurs, été grandement renforcé par les techniques modernes de communication. Les goûts des consommateurs, les valeurs acceptées et les normes sociales tendent à s'uniformiser sur l'ensemble du continent et sont en grande partie déterminés par l'influence américaine. La nature du dilemme a été bien cernée par le rapport de la Commission Massey.

Il ne saurait être question d'imposer des contrôles à la circulation des idées; une approche positive s'est dégagée qui comporte une intervention publique pour stimuler les activités culturelles canadiennes, de même qu'une réglementation et un contrôle des influences étrangères lorsque c'est nécessaire. On a établi divers organismes publics comme la Société Radio-Canada dans les années 30, l'Office national du film en 1939, et le Conseil des Arts du Canada en 1957. Cette politique a eu des effets favorables, même si des difficultés subsistent dans certains secteurs importants. On a constaté, tant dans les milieux francophones que dans les milieux anglo-

phones du Canada, des signes encourageants de vitalité culturelle, de créativité, et d'un renouveau d'intérêt à l'égard des traditions et des valeurs particulières du Canada. Dans l'ensemble, toutefois, les interactions et les liens qui existent entre les sociétés canadienne et américaine dans le domaine culturel se sont graduellement intensifiés alors même qu'une volonté de résistance à l'influence dominante américaine se dessinait et devenait un élément politique important au Canada.

Au point de vue institutionnel, les liens canado-américains ne semblent pas s'être beaucoup développés durant cette période, du moins pas au cours de la dernière décennie. Un réseau complexe d'organismes mixtes canado-américains a été établi au fil des années; leur rôle est d'analyser des problèmes communs et de formuler des recommandations pertinentes. En pratique, toutefois, ces organismes prennent peu ou pas de décisions conjointes. En général, on peut dire que les relations entre les deux pays procèdent par les voies normales, c'est-à-dire au moyen de consultations, de négociations, et de marchandages intergouvernementaux.

En résumé, c'est dans les domaines économique et culturel que l'attraction vers le Sud a été particulièrement forte. Les progrès des communications et des modes de production ainsi que l'intégration économique favorisent les grands ensembles et les grands marchés et renforcent ainsi l'influence de la géographie. Par contre, dans les domaines politique et militaire, le réseau des liens continentaux ne s'est pas resserré de façon sensible ces dernières années. Les forces d'attraction les plus marquées semblent provenir de la présence des filiales de grandes sociétés "multinationales" américaines et des très nombreux liens de caractère non officiel et non gouvernemental qui existent entre groupes privés, associations et particuliers. Fait paradoxal, alors que ces liens se faisaient plus nombreux et étendus, la capacité du Canada d'assurer son développement économique et culturel sans dépendre autant des États-Unis et du monde extérieur en général, croissait parallèlement.

II. Une situation qui évolue

Nouvelles perspectives de politique étrangère

Au cours des trois dernières années, le Canada et les États-Unis ont procédé l'un et l'autre à une revue de leur politique étrangère. Les deux pays invoquaient pratiquement les mêmes raisons: nous nous trouvions à la fin d'une époque; le système international d'après-guerre tirait à sa fin et avec lui disparaissaient les conditions

qui avaient déterminé les principes et la mise en oeuvre de leur politique étrangère respective. Aucun bouleversement soudain n'avait fait disparaître les conditions de l'après-guerre: la transformation du milieu international résultait des changements cumulatifs intervenus au cours de deux décennies. Il s'agissait donc d'élaborer une nouvelle politique étrangère pour répondre aux exigences d'une nouvelle époque.

Dans le nouvel ordre des choses, le Canada et les États-Unis ont vu leurs rôles relativement diminués. En ce qui nous concerne, nous estimons que nous avons joué un rôle d'envergure à un moment où une position privilégiée et des possibilités très variées s'ouvraient à notre pays, l'un des rares États industrialisés à être sortis indemnes, voire renforcés, de la seconde guerre mondiale. Le rôle du Canada dans les affaires mondiales devait nécessairement être modifié par suite du redressement économique des alliés et des ex-ennemis du Canada, et aussi par d'autres changements dans l'équilibre des forces dans le monde.

Les États-Unis ont tiré de leur revue des conclusions assez semblables aux nôtres, sous réserve évidemment de l'importance très différente de leur rôle et de leurs responsabilités dans le monde. Ils ont dû aussi tenir compte des tensions qu'ont exercées sur la cohésion intérieure du pays vingt-cinq ans d'un engagement total, aggravé par la guerre du Vietnam. Selon les auteurs de cette revue, l'opinion américaine était de plus en plus convaincue que le moment était venu pour d'autres d'assumer une plus large part du fardeau de la direction du monde; en contrepartie, pour assurer la continuité de leur engagement dans les affaires mondiales, les États-Unis se devaient d'avoir un rôle responsable, mais plus limité. La doctrine Nixon a pour but de permettre aux États-Unis de maintenir leurs engagements dans des limites tolérables.

Ces perceptions conduisent de part et d'autre à préciser le rôle que les objectifs et intérêts nationaux doivent dorénavant jouer dans la conduite de la politique étrangère. Du côté américain, l'importance nouvelle qu'on accorde à l'intérêt national à court terme est le corollaire du rôle amoindri qu'on s'attribue, ainsi que des ressources croissantes des partenaires de l'Amérique. Les États-Unis comptent sur une saine politique étrangère pour promouvoir leurs intérêts nationaux. Ils n'écartent pas la possibilité de nouveaux engagements, pourvu que ceux-ci soient directement reliés aux intérêts américains. C'est leur intérêt qui à l'avenir doit moti-

ver leurs engagements et non le contraire, comme selon eux ce fut parfois le cas.

On pourrait dire que la revue de politique étrangère canadienne va encore plus loin. Elle définit la politique étrangère comme le prolongement à l'étranger des politiques nationales. Elle maintient que le test d'une saine politique étrangère est son degré de pertinence par rapport aux grands objectifs nationaux. La politique la plus appropriée pour les années 70, concluait cette étude, est celle qui sera de nature à renforcer et à prolonger de saines politiques intérieures qui s'attaquent aux problèmes-clés de la nation.

Dans la mesure où l'intérêt national est considéré comme un élément fondamental de la politique étrangère, les politiques de circonstance sont rejetées des deux côtés. On soutient, du côté canadien, qu'une attitude empirique ne peut rester viable indéfiniment. Une attitude de réaction vis-à-vis des événements mondiaux, par contraste avec une politique active, ne correspond plus aux réalités internationales ni à la conception qu'a le gouvernement canadien de sa politique étrangère. Ce qu'il faut, c'est une orientation et un but, pour que la politique étrangère du Canada soit dirigée positivement dans le sens des grands objectifs nationaux. Les États-Unis partent de prémisses analogues. Pendant trop longtemps, estiment-ils, la politique américaine a consisté à réagir: les États-Unis ont eu tendance à s'engager dans des situations sans entrevoir clairement où elles les conduisaient. Il leur faut à l'avenir donner une orientation à l'action américaine et en fait chercher à créer délibérément les conditions que les États-Unis désirent.

Deux entités distinctes

En somme, les principes généraux et les perceptions qui motivent ces revues de politique étrangère ont de nombreux points communs. Mais leur portée et leurs conséquences de part et d'autre seront nécessairement différentes, puisqu'ils s'appliquent à deux entités bien distinctes sur la scène mondiale. La façon d'envisager les relations canado-américaines, en particulier, ne saurait guère différer davantage.

Du côté canadien, on ne peut guère ignorer l'influence des États-Unis sur presque tous les aspects de nos relations internationales. Mais la revue de politique étrangère n'a pas cherché à définir une politique générale des relations avec les États-Unis. Elle s'est bornée à souligner certaines ambiguïtés fondamentales de ces relations et à introduire sans insister la notion de contrepoids à l'influence américaine. Elle a fait ressortir aussi la nécessité de conduire prudemment ces relations qui

allaient devenir sans doute plus complexes, sinon litigieuses, et avant tout prescrit un "emploi judicieux de la souveraineté canadienne" pour régir l'environnement canadien.

De son côté, la revue de politique étrangère américaine — et ses mises à jour annuelles — ne traite pas spécifiquement du Canada. Quand d'aventure les architectes de la politique américaine tentent de situer le Canada dans le schéma de leur politique étrangère générale, ils le font selon les termes de la doctrine Nixon. Cette doctrine, comme l'expliquait le président Nixon lors de sa récente visite au Canada, s'appuie sur le principe selon lequel "des partenaires avisés doivent avoir des politiques indépendantes et autonomes; chaque nation doit décider des besoins de sa propre sécurité; chaque nation doit déterminer la voie de son propre progrès". Dans la mesure où les préoccupations canadiennes sont comprises à Washington, on y estime qu'un monde où le pouvoir est plus largement réparti et où le poids relatif des États-Unis a diminué devrait laisser plus de latitude à un pays comme le Canada.

De prime abord, ce diagnostic paraît rassurant. Dans la pratique, cependant, il sous-estime peut-être deux considérations importantes. Premièrement, les politiques gouvernementales ne peuvent embrasser l'ensemble des relations canado-américaines. Dans la mesure où ils voient dans ces relations une menace pour le Canada, la plupart des Canadiens seraient prêts à admettre que cette menace n'est pas voulue par les États-Unis. L'ennui c'est que, même sans qu'on le veuille, ce phénomène s'accélère en vertu d'une "profonde poussée interne", comme le disait récemment un observateur américain des affaires canadiennes. En second lieu, les relations canado-américaines seront nécessairement influencées, tant sur le plan des consultations que sur celui des actes non délibérés, par des politiques qui, du côté américain, reflètent une interprétation bien plus étroite que par le passé de l'intérêt national des États-Unis.

Cette interprétation plus étroite que donnent les États-Unis de leur intérêt national s'est apparemment reflétée dans les mesures économiques d'une portée considérable que le président Nixon a présentées le 15 août 1971 comme éléments d'une "nouvelle politique économique". Ces mesures avaient pour but d'imposer la modification des accords mondiaux en matière monétaire et commerciale. Comme telles, elles avaient une portée générale; elles ne visaient pas le Canada en particulier. Cependant, vu la forte concentration de notre commerce avec les États-Unis et la

dépendance de notre structure industrielle à l'égard de ce pays, le Canada était probablement plus exposé que tout autre aux répercussions immédiates des mesures américaines et il avait plus de raisons de s'inquiéter de leurs effets éventuels. En particulier, ces mesures faisaient ressortir de façon saisissante la vulnérabilité du Canada, problème qui préoccupe de plus en plus de Canadiens depuis quelques années. Il est donc très important pour nous de bien saisir les problèmes et les conceptions qui sont susceptibles de déterminer les politiques américaines à plus ou moins brève échéance, car les politiques canadiennes ne peuvent se permettre de les ignorer.

La politique économique des États-Unis

Depuis 1968, l'Administration américaine fait face à des problèmes économiques intérieurs et extérieurs de plus en plus épineux. L'inflation, la stagnation de l'économie et un fort taux de chômage se sont ajoutés à la détérioration continue de la balance des paiements. Au cours du printemps et de l'été 1971, on s'est tout à coup sérieusement inquiété de l'échec apparent des efforts visant à juguler l'inflation intérieure et de l'aggravation du déficit de la balance des paiements américaine; le déficit, particulièrement celui de la balance commerciale, était susceptible de s'aggraver davantage et cela sans espoir certain de reprise.

La balance des paiements américaine a été déficitaire pendant presque toute la période d'après-guerre. Toutefois, jusque vers le milieu des années 60, l'Administration américaine n'estimait pas que ces déficits reflétaient un déséquilibre important dans les relations commerciales et monétaires mondiales. On jugeait généralement que le niveau du déficit américain restait raisonnable par rapport aux besoins mondiaux de liquidité et d'ailleurs la balance commerciale comme celle des comptes courants accusaient un surplus substantiel.

Dès le début des années 60, les sorties de capitaux américains à long terme devenaient néanmoins un sujet de préoccupation tant aux États-Unis que dans les principaux pays destinataires. Le Gouvernement américain s'inquiétait principalement des effets de ces mouvements de capitaux sur la balance des paiements, du fait qu'ils réduisaient les réserves américaines et accentuaient la vulnérabilité du dollar américain; il s'inquiétait aussi de leurs effets inflationnistes. Les autres pays s'inquiétaient du rôle du dollar américain, qui semblait permettre aux États-Unis de

différer les ajustements économiques internes tout en maintenant un flot continu d'investissements directs à l'étranger.

Le Gouvernement américain instituait en 1961 des mesures visant à modérer les sorties de capitaux privés et il intensifiait progressivement ses efforts en ce sens par la suite. À partir de 1969, cependant, les États-Unis se préoccupaient davantage de la détérioration de leur position commerciale que de leur balance des capitaux. La dernière étape des efforts des Américains pour y remédier — le train de mesures annoncées en août dernier — confirme ce nouvel objet de leurs préoccupations. Au cours de cette période, le programme américain visant à modérer les sorties de capitaux privés a connu un succès mitigé: les sorties nettes ont certes diminué, mais l'augmentation des investissements américains directs à l'étranger n'a guère ralenti, puisque ces investissements étaient, dans une large mesure, financés à même les profits et les emprunts réalisés sur place.

Facteurs économiques déterminants

Récemment aux États-Unis, plusieurs études importantes, notamment le rapport de la Commission Williams sur la politique internationale en matière de commerce et d'investissements, ainsi que le rapport personnel adressé au Président par son conseiller d'alors aux affaires économiques internationales, Peter G. Peterson, ont signalé certains facteurs qui expliqueraient les difficultés actuelles de l'économie américaine et les problèmes auxquels cette dernière devra peut-être faire face au cours des prochaines années:

a) *Le problème du contrôle de l'inflation*

Comme l'indique le rapport de la Commission Williams, les dépenses extraordinaires du gouvernement pour soutenir la guerre du Vietnam, dépenses insuffisamment compensées par les rentrées fiscales au pays, expliquent en grande partie que l'inflation au cours des années récentes ait été plus élevée aux États-Unis que dans les autres grands pays industrialisés. En même temps les prévisions du Federal Reserve Board indiquent que les effets inflationnistes sur les prix et les revenus n'expliquent qu'en partie la détérioration de la balance commerciale américaine. Ces études révèlent également qu'aux États-Unis, comme dans d'autres pays industrialisés, les attitudes de la population et son sens des valeurs ont subi des changements importants, ce qui complique les problèmes du contrôle de l'inflation et de la gestion de l'économie. Les États-Unis sont de plus en plus poussés à adopter des politiques, des programmes et des budgets pour s'attaquer aux problèmes sociaux et

économiques internes. Ces pressions semblent inciter le Gouvernement à orienter plus fermement le développement économique national en fonction des besoins et des objectifs sociaux. On peut présumer que le Gouvernement sera appelé à l'avenir à accroître plutôt qu'à diminuer ses interventions dans l'économie et que la politique économique étrangère sera davantage reliée et coordonnée aux politiques économiques internes.

b) *La détérioration apparente de la capacité concurrentielle américaine*

Cette tendance, qu'ont décelée les diverses études américaines, a suscité les plus vives inquiétudes, surtout parce qu'elle semblait confirmer un sentiment diffus de crainte, particulièrement au sein de la classe ouvrière américaine. On ne dispose pas encore de données assez complètes pour être en mesure de porter un jugement sûr, mais il est clair que cette tendance a influencé la pensée de l'Administration américaine. Certaines études américaines, notamment celle du Hudson Institute, semblent indiquer que la perte progressive de l'avance américaine dans l'industrie manufacturière s'accroîtra et s'étendra à d'autres secteurs manufacturiers importants, comme ceux de l'automobile et de la construction mécanique. La capacité concurrentielle des États-Unis pourrait se limiter à l'avenir aux domaines tels que la technologie de pointe, les techniques d'organisation et de gestion, certains produits de consommation, ainsi qu'aux secteurs de l'agriculture et de certaines matières premières. Entretemps l'importance de l'industrie manufacturière américaine comme source d'emplois décline progressivement et rapidement par rapport aux industries de service. On estime aux États-Unis que ces tendances sont révélatrices de changements structurels profonds, qui accompagnent l'évolution graduelle du pays vers le statut de "société post-industrielle".

c) *L'influence grandissante des sociétés "multinationales"*

L'influence grandissante des sociétés "multinationales", dont la plupart ont leur siège aux États-Unis, constitue une autre tendance fondamentale et parallèle qui suscite l'inquiétude tant à l'intérieur qu'à l'extérieur des États-Unis. Ces sociétés ont accéléré la circulation vers l'étranger des capitaux, de la technologie, des techniques de mise en marché, de commercialisation et de gestion, ce qui a entraîné un déplacement de centres de production de nombreux produits et pièces vers des régions situées hors des États-Unis. Les principales études américaines soulignent avec force qu'en définitive l'économie américaine a retiré davantage qu'elle n'a perdu

de l'activité des sociétés multinationales, mais cette opinion ne va pas sans soulever certaines objections aux États-Unis, notamment de la part des organisations syndicales.

d) *Les politiques économiques de la CEE et du Japon*

Le Gouvernement américain fait en outre valoir que sa position commerciale a sérieusement souffert du maintien de restrictions importantes au sein de la CEE et au Japon, telles que la politique agricole commune, les arrangements préférentiels et les barrières non-tarifaires au sein de la CEE, et les multiples restrictions administratives au Japon. Cette doléance des États-Unis est fondée en autant que les prix agricoles de la CEE ont favorisé la constitution d'importants stocks excédentaires à prix élevés et qu'ils ont réduit les possibilités d'exportation des États-Unis, comme d'autres producteurs agricoles plus efficaces. Dans l'ensemble, toutefois, le commerce des États-Unis avec la CEE a continué à progresser. Les échanges avec le Japon se sont également accrus de façon significative. Cette attitude traduit peut-être fidèlement l'opinion américaine actuelle, mais elle ne tient pas suffisamment compte non plus des barrières américaines auxquelles se heurtent les produits étrangers.

e) *La dépendance des États-Unis des sources étrangères d'énergie et de minerais*

Autre tendance importante qui nuira à la balance commerciale américaine et à la liberté d'action des États-Unis: la dépendance croissante des États-Unis à l'égard des sources étrangères d'énergie et de minerais. Le déficit actuel des États-Unis en minerais, combustibles et autres matières premières est dès aujourd'hui très marqué. On prévoit qu'il progressera plutôt lentement jusqu'en 1975 pour ensuite s'accroître de façon plus rapide. Pour ce qui est du pétrole et du gaz, les États-Unis éprouvent déjà des difficultés à satisfaire à leur demande interne et le besoin d'importer devrait augmenter rapidement. Néanmoins, dans l'avenir prévisible, les États-Unis, grâce aux vastes ressources dont ils disposent chez eux, sont et demeureront beaucoup moins dépendants des sources d'approvisionnement étrangères que ne le sont les pays de la CEE et le Japon.

f) *L'importance des sorties de capitaux américains à long terme*

En dépit de l'inquiétude que suscite actuellement la balance commerciale américaine, on considère que l'accroissement des revenus des placements à long terme à l'étranger, particulièrement des investis-

sements privés, constituera dans l'avenir un élément positif important pour l'économie et la balance des paiements des États-Unis. C'est là une des principales conclusions qui se dégagent de toutes les récentes études américaines, notamment du rapport de la Commission Williams, qui recommande fortement que les États-Unis suppriment les contrôles sur les investissements directs et qu'ils appuient toute initiative internationale visant à assurer la libre circulation des investissements directs par-delà les frontières nationales, sans restrictions ni stimulants artificiels. Suivant l'analyse de la Commission, le maintien des exportations de capitaux américains et spécialement les éventuelles sorties d'investissements privés, présentent un intérêt évident pour les États-Unis.

On peut prévoir que, dans un système monétaire international réformé, le dollar américain ne jouira plus de la position privilégiée qu'il occupait dans le passé et que les États-Unis devront se conformer à de nouvelles règles en grande partie comparables à celles qui régissent les autres pays qui ont des problèmes de balance des paiements. On doit en même temps reconnaître que les excédents déjà considérables et croissants des revenus des investissements privés américains devraient à l'avenir permettre d'importantes sorties de capitaux d'investissement, à condition que la balance commerciale américaine s'améliore et que les dépenses militaires des États-Unis à l'étranger diminuent après leur désengagement au Vietnam. De plus, on doit se rappeler que les investissements privés américains à l'étranger font suite à des décisions prises individuellement par les sociétés américaines et que, dans une large mesure, ils sont financés à même les profits et les emprunts réalisés sur place. Le Gouvernement ne dispose que de moyens limités pour influencer ou contrôler ces investissements.

Comment les États-Unis perçoivent leurs difficultés et leurs intérêts nationaux

L'avenir des États-Unis et la valeur de leurs institutions et de leurs politiques préoccupent l'opinion publique américaine. L'inquiétude du public porte principalement sur les tensions et les divisions internes alors que la plupart des Américains semblent assez satisfaits de leur situation matérielle personnelle. La violence raciale a régressé; les protestations ouvertes et orchestrées des jeunes, accentuées par la guerre du Vietnam, semblent s'être atténuées, mais les sources de frustration n'ont pas été éliminées. De façon plus générale, il semble s'être produit un replie-

ment sur soi et une polarisation des problèmes intérieurs en même temps qu'un désenchantement à l'égard des engagements à l'étranger.

Parmi les principaux groupes sociaux, c'est au sein des organisations syndicales que l'attitude semble avoir le plus évolué au cours des dernières années. Celles-ci se déclarent en faveur d'une protection accrue contre la concurrence des importations; elles préconisent aussi une réglementation des sociétés "multinationales" américaines pour veiller à ce que leurs activités soient conformes à l'intérêt national.

L'agriculture américaine reste en général hautement concurrentielle et trouve grand avantage à ce que le commerce et la concurrence internationale soient libéralisés. Mais la classe agricole ne semble pas avoir mobilisé ses forces à cet effet. Elle se préoccupe par ailleurs de problèmes internes comme la diminution de la population rurale et du nombre des petites exploitations.

L'attitude du monde des affaires est ambivalente. En général les grandes sociétés ont un intérêt évident à la libéralisation du commerce et s'inquiètent sérieusement de la possibilité d'un retour au protectionnisme. Mais beaucoup d'entreprises ont souffert de la concurrence sans cesse plus vive de l'étranger et ont accueilli favorablement le surcroît de protection que leur ont assuré les mesures du 15 août, y compris la surtaxe de 10%.

Le climat national d'incertitude et d'inquiétude engendré par les problèmes intérieurs se fait aussi sentir au Congrès américain. Il y existe toujours une base d'appui importante en faveur de politiques commerciales libérales, mais cette base est assez diffuse et semble manquer de leadership. En général, le Congrès paraît disposé à aller dans le sens de l'opinion générale et il pourrait bien appuyer des initiatives protectionnistes. On croit volontiers que les États-Unis ne se sont pas montrés assez durs dans les négociations commerciales et économiques dans le passé et qu'ils ont donné davantage qu'ils n'ont reçu. Quelle que soit la ligne adoptée par les politiques américaines, on peut prévoir que le Congrès insistera pour qu'à l'avenir, lors d'ententes commerciales et économiques, l'intérêt national américain soit pleinement protégé et que les bénéfices escomptés ne soient pas inférieurs à la valeur des concessions américaines. Cette tendance à réclamer un équilibre rigoureux des coûts et des bénéfices encouragera inévitablement une conception plus étroite et plus immédiate des intérêts américains.

L'orientation de la politique économique américaine, dans ces circonstances, dépen-

dra probablement en grande partie de la volonté et du leadership manifestés par le pouvoir exécutif, et particulièrement par le Président. Fondamentalement, la stratégie économique américaine instaurée en août dernier et les déclarations faites par le Président en guise d'explication laissent entendre que l'Administration a pour objectif majeur de résoudre les réels et graves problèmes économiques des États-Unis tout en évoluant vers une libéralisation du commerce et du régime des paiements internationaux. Par ailleurs, des déclarations officielles ont fait écho à l'opinion selon laquelle l'une des principales causes des difficultés américaines est la trop grande générosité qu'a manifestée le pays dans le passé tandis que d'autres pays n'assumaient pas leur part équitable du fardeau.

Un système ordonné

On estime que le système commercial et monétaire international doit, pour satisfaire aux intérêts américains, être ordonné et efficace, mais qu'il doit être réformé et adapté à la nouvelle situation internationale, en vue d'assurer que les pays les plus importants se répartiront également concessions et avantages. On reconnaît que la clause de la nation la plus favorisée constitue toujours une base valide pour ce système. Mais on se préoccupe davantage de trouver des moyens efficaces d'accroître et de faciliter les échanges et les paiements, en fonction des besoins économiques et sociaux internes, en élargissant le champ des négociations à toutes les pratiques et méthodes qui affectent le commerce et les paiements. Cet objectif et cette vision des choses correspondent à l'objectif politique de l'Administration américaine, qui est de restaurer et d'affirmer la puissance et le dynamisme économiques du pays pour qu'il soit permis aux États-Unis de jouer dans les affaires du monde un rôle moins ambitieux quoique toujours dominant, rôle plus facile à tenir à longue échéance.

En même temps la politique américaine pourrait aussi suivre une pente moins libérale et donner plus de prise aux contradictions. Un glissement soudain vers l'isolationnisme économique semble peu probable, mais il pourrait se produire si on ne devait pas réussir à résoudre les difficiles problèmes actuels de la réforme du système commercial et monétaire, à engager de nouvelles et sérieuses négociations commerciales avec la CEE et le Japon, ou à contrôler l'inflation intérieure et redonner à la balance des paiements américaine un meilleur équilibre. Même si les États-Unis réussissent à maintenir leur

orientation vers la libéralisation du commerce, il faut bien s'attendre à ce qu'ils soient des négociateurs encore plus coriaces que par le passé.

Il y a peu d'indications que les États-Unis se soient fixé une doctrine continentale particulière à l'égard du Canada dans le cadre de la nouvelle stratégie économique de leur Gouvernement. Cela étant, la convergence des politiques et des intérêts américains sur des problèmes canado-américains spécifiques, depuis les accords de production automobile et militaire ou les problèmes accrus de congestion et de pollution jusqu'aux besoins croissants d'énergie et de richesses naturelles, pourrait mener les États-Unis à un certain continentalisme. L'intérêt qu'ont les États-Unis à maintenir un fort volume d'investissements à l'étranger pourrait aussi créer quelques problèmes au Canada, même si le Gouvernement américain paraît enclin à admettre que, dans cette matière, le Canada doit décider par lui-même des politiques les mieux adaptées à ses intérêts nationaux.

La scène canadienne

Les attitudes canadiennes ont changé, elles aussi. Peut-être plus que jamais, les relations canado-américaines se situent au coeur des préoccupations des Canadiens, quand ceux-ci réfléchissent sur leur sort. Rien ne montre mieux cet état de fait que la revue de politique étrangère, qui voit son origine en partie dans la frustration ressentie "à l'idée de vivre dans l'ombre des États-Unis et de leur politique étrangère, de dépendre économiquement de la prospérité américaine et de subir l'influence envahissante de cette forte et vigoureuse société dans la vie de tous les jours".

C'est là une façon relativement nouvelle de voir la situation. En fait, l'un des aspects les plus saisissants des tendances révélées par les sondages d'opinion publique est l'évolution de l'attitude des Canadiens au cours des deux dernières décennies. Dans les années 50 et au début des années 60, la majorité des Canadiens appuyaient fermement les politiques américaines et ne donnaient certes pas l'impression de se sentir menacés par les États-Unis. En 1956, 68% des personnes interrogées appuyaient l'idée du libre-échange avec les États-Unis. Sur la question plus générale de la dépendance, les sondages effectués entre 1948 et 1963 ont indiqué qu'au moins la moitié des personnes interrogées ne croyaient pas que la vie canadienne subissait une influence indue des États-Unis. En effet, un sondage en 1963 révélait que 50% des personnes interrogées croyaient que la dépendance à

l'égard des États-Unis était avantageuse pour le Canada. Tout compte fait, les attitudes manifestées au cours de cette période semblaient alors, bien plus qu'aujourd'hui, favoriser une collaboration étroite du Canada avec les États-Unis.

Aujourd'hui, tout indique que la question capitale qui ressort des relations canado-américaines dans l'esprit des Canadiens est celle de l'indépendance économique. Par exemple, un rapide inventaire des divers sondages d'opinion révèle que 88.5% des Canadiens estiment important pour le Canada d'exercer un contrôle plus strict sur son économie; en outre, 2 Canadiens sur 3 considèrent le niveau actuel des investissements américains au Canada comme trop élevé; de plus, bien que 7 Canadiens sur 10 reconnaissent que les investissements américains leur ont procuré un niveau de vie plus élevé que celui qu'ils auraient eu autrement, près de la moitié d'entre eux accepteraient une baisse de ce niveau, si c'était le prix à payer pour contrôler ou réduire les investissements américains. Il faut convenir que ce sont là des moyennes nationales. Elles ne font pas toujours la part de variations régionales marquées.

Bref, disons que les Canadiens demeurent conscients des avantages que leur procurent leurs relations avec les États-Unis, mais qu'aujourd'hui, plus que jamais depuis la seconde guerre mondiale, ils s'inquiètent de l'orientation de ces relations et semblent disposés à envisager et à appuyer des mesures raisonnables pour assurer une plus grande indépendance canadienne.

L'exode renversé

Il y a un étonnant parallèle entre l'évolution des mouvements de population entre le Canada et les États-Unis et celle des attitudes exprimées par les sondages. Les années 50, par exemple, ont vu une migration annuelle moyenne de 30,000 Canadiens vers les États-Unis et de 11,000 Américains seulement vers le Canada. C'était l'époque de "l'exode des cerveaux", où médecins, ingénieurs, professeurs, artistes, écrivains et musiciens formaient le gros des émigrants canadiens. En 1960 cependant, le flot des Canadiens passant la frontière a commencé à diminuer sérieusement jusqu'en 1969, où, pour la première fois depuis la guerre, le nombre des Américains immigrant au Canada dépassa, par une faible marge, celui des Canadiens émigrant aux États-Unis.

Cette tendance peut se révéler provisoire. Elle est probablement due, au moins en partie, aux restrictions imposées par les États-Unis à l'immigration canadienne

et aussi aux conséquences de la guerre du Vietnam. Elle n'en demeure pas moins significative. On peut difficilement l'expliquer par les facteurs quantitatifs habituels. Depuis la guerre, l'écart entre le produit national brut par habitant des deux pays s'est plus ou moins maintenu autour de 25% et l'écart entre les revenus réels par habitant est demeuré sensiblement le même. Les travailleurs canadiens spécialisés peuvent toujours obtenir un salaire passablement plus élevé aux États-Unis. Les climats ensoleillés de la Californie et de la Floride sont toujours attirants comme lieux de retraite. En fait, les 18,000 Canadiens qui ont émigré aux États-Unis en 1969 ont de toute évidence cédé à tous les attraits traditionnels. Mais il y avait tout de même quelque chose de changé.

Le Canada avait acquis une certaine maturité. Un profit national plus net se dessinait. Une économie de plus en plus industrialisée s'édifiait. La révolution des communications promettait de tisser des liens plus serrés à travers le pays. Une révolution tranquille avait transformé le Canada français. Le flot des immigrants d'Europe et d'ailleurs ajoutait de nouvelles dimensions à la vie canadienne. Les bases de la personnalité culturelle du Canada s'en trouvaient consolidées.

Par la force des choses, les Canadiens avaient pris davantage conscience d'eux-mêmes, du type de société qu'ils voulaient ériger et des problèmes particuliers qui les attendaient. Ils s'intéressaient au maintien de l'unité nationale, à l'équilibre des chances économiques entre les différentes régions du pays, ainsi qu'aux façons de relever le défi d'une société bilingue et multiculturelle. Ils se préoccupaient de leur future prospérité, du problème de l'emploi d'une population active dont la croissance était la plus rapide de tous les pays industrialisés, de la gestion des richesses dont leur pays possédait une telle abondance. Ils s'inquiétaient de la qualité de leur vie, des risques de dégradation des villes sans urbanisme, de la menace que représente le développement industriel et technique pour l'environnement, de l'équilibre écologique fragile de l'Arctique et de la qualité des eaux côtières du Canada.

S'il est possible de cristalliser toutes ces préoccupations, il faudrait parler de l'identité distincte du Canada. Et pour le Canada des dernières années, cette identité distincte ne peut avoir qu'un sens: être distinct des États-Unis. De plus en plus de Canadiens en sont venus à constater que, malgré toutes les ressemblances et toutes les affinités qui existent entre les deux peuples, le Canada constitue un pays distinct, aux prises avec des problèmes

particuliers qui exigent des solutions particulières. Ce n'est pas que les Canadiens sous-estimaient ou qu'ils sous-estiment maintenant les réalisations remarquables de la société américaine ni sa capacité apparemment inépuisable de renouvellement. C'est simplement que davantage de Canadiens en sont arrivés à la conclusion que le modèle américain ne convient pas, tout compte fait, à la situation canadienne. Une telle conclusion a naturellement porté les Canadiens à affirmer le droit qu'ils ont de définir leur vie nationale d'après leurs propres conceptions.

Étant donnée cette évolution, comment réagir devant la force d'attraction continentale et l'intensité croissante que beaucoup constatent? Il convient probablement de reconnaître d'abord l'existence de facteurs qui ne peuvent être modifiés. Notre histoire, notre géographie et notre structure démographique limitent la liberté d'action du Canada et continueront de le faire. Que nous la défendions ou non, la frontière que nous partageons avec les États-Unis s'étend sur 3,000 milles. Les murailles de Chine, les lignes Maginot ou les rideaux de fer n'ont jamais soutenu la réputation d'imperméabilité qu'on leur avait prêtée. Nous pourrions interdire l'entrée des produits américains, mais non la pénétration des idées, des goûts, des modes de vie. Nous pourrions théoriquement fixer à 100% le contenu canadien de nos émissions, mais comment interdire les ondes aux postes américains? Nous pourrions arrêter les mouvements de population, mais tout de même pas trancher les forts liens personnels tissés de part et d'autre de la frontière. L'indépendance canadienne n'est réelle qu'en fonction d'un certain degré d'interdépendance dans le monde. Les Canadiens ne doivent pas gaspiller leurs énergies ni mal employer leurs efforts en lançant des politiques qui n'ont guère de chance de réussir.

En étudiant les choix qui s'offrent à nous, nous devons donc nécessairement nous restreindre aux domaines des relations canado-américaines où l'évolution n'est pas interdite d'avance par des facteurs immuables.

III. Les options

Ce n'est pas la première fois que les Canadiens se demandent quelle direction prendre. Certes, le facteur géographique reste une donnée permanente du problème; l'inégalité de puissance entre le Canada et les États-Unis ne s'est pas tellement modifiée; le mouvement d'intégration continentale lui-même procède d'antécédents historiques. Enfin, la recherche d'une identité distincte est présente tout au long du

processus de constitution de la nation canadienne.

Toutefois, si les repères sont familiers, le paysage n'est plus le même. De nombreux contrepoids ont disparu. Par-delà la frontière, les liens se sont faits plus nombreux, plus forts et plus complexes. Les relations canado-américaines prennent chaque jour de nouvelles dimensions. De part et d'autre, il est maintenant plus difficile de considérer ces relations comme tout à fait étrangères.

La tendance mondiale n'aide pas le Canada à sortir de ce dilemme. En effet, elle va évidemment dans le sens de l'interdépendance. Dans le domaine économique, dans les sciences et la technologie, c'est la direction qui suit le cours normal des événements. L'interdépendance, pour le Canada, c'est évidemment une interdépendance avec les États-Unis: ce n'est pas là une conclusion mais un constat. D'ailleurs, tout compte fait, le Canada pourrait fort bien tirer avantage de cette situation.

Il ne faudrait pas pour autant éluder le véritable problème de fond auquel le Canada devra faire face. Il s'agit ici de savoir si l'interdépendance avec un pays aussi grand, aussi puissant et dynamique que les États-Unis n'exercera pas nécessairement, au-delà d'une certaine marge de tolérance, une contrainte insurmontable sur la notion d'une identité canadienne distincte et même sur les bases de l'indépendance canadienne.

Il est relativement simple de poser ces questions. Il devient plus difficile de proposer des solutions acceptables, car toute réponse est susceptible de souligner l'ambiguïté fondamentale de nos relations avec les États-Unis. Le climat actuel permet cependant de croire que les Canadiens cherchent à obtenir des réponses. Il apparaît également que nombre de solutions dépendent des Canadiens eux-mêmes, car peu des problèmes soulevés par les relations actuelles sont délibérément suscités par les États-Unis. Les problèmes qui surviennent sont plutôt attribuables à la contiguïté et à l'écart de richesse et de puissance des deux pays, sans oublier les nombreuses affinités qui rendent si difficile aux Canadiens la définition de leur propre identité.

Pour les Canadiens, le vrai problème est de s'orienter. En pratique, trois grandes options s'ouvrent à nous:

- a) nous pouvons chercher à maintenir plus ou moins l'état actuel de nos relations avec les États-Unis en modifiant nos politiques le moins possible;
- b) nous pouvons nous acheminer délibérément vers une intégration plus

étroite avec les États-Unis;

- c) nous pouvons adopter une stratégie générale, à long terme, visant à développer et à raffermir notre économie et les autres aspects de notre vie nationale et, ce faisant, réduire la vulnérabilité actuelle du Canada.

On peut reprocher à cette présentation de trop simplifier. Ces options n'ont en fait pour but que d'indiquer des orientations générales. Chaque option englobe évidemment une gamme de possibilités et pourrait s'appuyer sur toutes sortes de moyens politiques. Mais il ne faut pas négliger l'importance de la notion de choix. En effet, en choisissant l'une de ces options, les Canadiens opteraient délibérément pour l'environnement continental qui leur paraîtrait répondre le mieux à leurs intérêts et leurs aspirations au cours des dix ou vingt prochaines années. Par contre, aucune option ne sera vraisemblablement réalisable si elle ne s'appuie sur un large consensus national.

Chercher à maintenir notre position actuelle en modifiant le moins possible nos politiques

La première option consisterait à maintenir plus ou moins l'état actuel de nos relations économiques et politiques avec les États-Unis en modifiant très peu nos politiques, soit dans leur ensemble, soit sur le plan canado-américain.

Sa formulation mise à part, cette option ne veut pas dire qu'on ne change rien. Dans le climat actuel, toute option qui ne changerait rien serait évidemment irréaliste: l'équilibre des forces dans le monde est en mutation; certains des systèmes internationaux qui ont servi de cadre à nos relations monétaires et commerciales de l'après-guerre sont en train de se transformer; les États-Unis sont engagés dans un processus de réévaluation fondamentale de leur position et de leurs politiques; la situation du Canada est elle-même mouvante, et de nouvelles façons d'envisager les relations canado-américaines voient le jour. Tout cela laisse présager qu'une certaine adaptation de la politique canadienne est inévitable.

La première option ne nie pas le changement ni la nécessité de s'y adapter. Mais elle procède d'un jugement suivant lequel — sur la foi des faits actuels tout au moins — les changements survenus ou prévisibles ne sont pas de nature à imposer une modification radicale de l'orientation politique canadienne, particulièrement surtout vis-à-vis les États-Unis.

Sur le plan pratique, cela signifierait le maintien de l'orientation générale de nos politiques commerciales et industrielles:

une bonne dose de laissez-faire en politique économique; l'acceptation du multilatéralisme et de la clause de la nation la plus favorisée comme principe de base de notre politique commerciale; la recherche continue d'un accès plus large au marché américain; une politique résolue d'exportation de produits de base et semi-finis; enfin, un effort soutenu d'industrialisation au pays et l'organisation de la production en grande partie en vue de l'exportation. Nous modifierions probablement très peu notre façon actuelle de régler nos différends avec les États-Unis, qui consiste à les régler au fur et à mesure qu'ils se présentent et à maintenir nos "relations spéciales" avec eux.

Nouvelles contraintes

La médaille a cependant son revers. Les changements qui surviennent de part et d'autre de la frontière laissent entrevoir de nouvelles chances et de nouvelles contraintes pour le Canada; nous tâcherions le mieux possible de saisir les chances qui s'offrent à nous et de nous accommoder des contraintes. Chemin faisant, nous rechercherions à voir si le Canada y trouverait son avantage mais sans trop nous inquiéter de savoir comment chaque transaction et chaque acte politique s'encadreraient dans une conception globale de nos relations avec les États-Unis.

Tout compte fait, nous chercherions à éviter toute accentuation marquée de notre dépendance à l'égard des États-Unis et de notre vulnérabilité par rapport aux secousses du marché américain ou aux modifications de la politique économique américaine. Un effort pour diversifier nos marchés d'exportation ne serait pas incompatible avec cette première option; il en irait de même d'une politique visant à profiter de la demande croissante en richesses minérales et énergétiques pour développer au Canada l'industrie de transformation et l'emploi, autrement dit pour tirer un meilleur parti de cet atout considérable. Cette option n'interdirait pas non plus une initiative modérée de la part du Canada en vue d'exercer un plus grand contrôle sur le milieu économique et culturel national.

En somme, il s'agit essentiellement d'une option pragmatique. Elle n'entraînerait pas, à proprement parler, l'adoption de politiques radicales: les questions seraient traitées au fur et à mesure et chaque cas particulier selon ses mérites. Ce n'est pas une option immobiliste, car elle s'applique à résoudre les problèmes surgissant dans un environnement lui-même en évolution. Cette option offre comme principal avantage, du moins peut-

on l'espérer, de ne pas exclure totalement d'autres choix.

Il est difficile de prévoir quels seraient les effets et les coûts de cette option, car ils pourraient varier grandement, selon le cours des événements, à plus ou moins brève échéance. Des ajustements, même limités, pour diminuer l'inquiétude actuelle aux États-Unis, entraîneraient certains coûts et pourraient accentuer notre dépendance à leur égard. Si les difficultés américaines devaient se prolonger, et en l'absence d'une amélioration sensible de notre accès à d'autres marchés, des pressions pourraient s'exercer aux États-Unis et au Canada pour conclure de nouvelles ententes bilatérales limitées. Par contre, si les tendances protectionnistes des Américains devaient se traduire dans la politique officielle, nous serions obligés de trouver d'autres marchés aux meilleures conditions possibles et d'effectuer une pénible réorientation de notre industrie vers le marché intérieur.

Si l'on accepte une hypothèse assez optimiste de l'orientation de la politique américaine et de l'avenir du système commercial international, il nous serait peut-être possible de suivre cette voie pendant assez longtemps et avec un succès apparent. La véritable question est de savoir si elle répond vraiment à la situation fondamentale du Canada et à la force constante de l'attraction continentale. En adoptant un mode d'action purement pragmatique, nous courons le risque de nous retrouver plus fortement attirés dans la sphère d'influence américaine. En définitive, il pourrait donc se révéler difficile de maintenir, et à fortiori d'améliorer, notre situation actuelle sans modifier plus profondément la politique canadienne.

Plus grande intégration aux États-Unis

La deuxième option part du postulat que le maintien de relations basées sur la séparation économique du Canada et des États-Unis n'est pas réaliste, dans un monde où les grands ensembles imposent une polarisation progressive du commerce et face aux pressions toujours plus fortes dans le sens d'une intégration nord-américaine. À partir de ce postulat, elle ouvre délibérément la voie à un accord avec les États-Unis pour forger des liens économiques plus étroits.

Ce choix présente une gamme fort étendue de possibilités. Pour commencer, disons qu'elle pourrait ne comporter que la recherche d'accords sectoriels, ou autres accords limités, avec les États-Unis, sur la base des intérêts mutuels. En fait, cela constituerait une extension de pratiques

antérieures, sauf que de tels accords seraient maintenant recherchés par une politique délibérée. Nous pourrions tenter, par exemple, d'adapter à d'autres industries l'expérience de l'Accord sur les produits automobiles; l'industrie chimique se prêterait sans doute à la rationalisation industrielle sur un axe nord-sud; il pourrait en être de même de l'industrie aérospatiale. Nous pourrions aussi chercher à négocier avec les États-Unis un accord continental s'appliquant aux sources d'énergie. En vertu d'un tel accord, l'accès aux réserves d'énergie canadiennes serait accordé aux États-Unis contre l'accès sans obstacle au marché américain de notre uranium, de notre pétrole et des produits pétrochimiques canadiens, qui seraient mis en valeur par un complexe industriel plus important au Canada.

Cette forme atténuée d'intégration se défend assez bien et, en fait, mérite une étude sérieuse. On peut prévoir cependant qu'elle suscitera de fortes pressions en vue de la conclusion d'accords continentaux de cette nature en nombre croissant, pressions auxquelles il serait de plus en plus difficile de résister. L'expérience du pacte de l'automobile révèle que, dans le cadre de tels accords sectoriels, il peut à la longue être difficile d'exercer une voix égale à celle des États-Unis. Nous ne serions pas non plus certains que la notion de symétrie, qu'invoquent maintenant les États-Unis, puisse facilement s'appliquer à un accord sectoriel sans porter préjudice aux intérêts de la partie économiquement la plus faible. Dans le domaine de l'énergie, une entente avec les États-Unis à l'échelle continentale limiterait presque certainement nos chances de conclure des accords avec d'autres acheteurs éventuels d'Europe ou du Japon, sans oublier le risque que cela comporterait d'empiéter sur les besoins futurs du Canada. Bref, nous pourrions bien conclure que les accords partiels ou sectoriels sont moins susceptibles de nous procurer la protection que nous recherchons que ne le ferait un régime plus général de libre-échange.

À toutes fins utiles, l'entrée du Canada dans une zone de libre-échange ou sa participation à une union douanière avec les États-Unis serait irréversible. En théorie, nous serions ainsi protégés contre les modifications futures des politiques commerciales américaines dans le monde, mais non contre les décisions touchant l'économie nationale des États-Unis. On a rejeté cette option dans le passé parce qu'elle allait à l'encontre du désir du Canada de sauvegarder la plus grande indépendance possible, et non parce qu'elle n'était pas économiquement fondée par rapport au

niveau de vie canadien et à la stabilité de notre économie.

Les risques encourus

La formule de la zone de libre-échange est plus souple que celle de l'union douanière ou économique, qui oblige à l'unification des tarifs externes et à un rajustement considérable des politiques nationales fiscales et économiques. Elle pourrait nous permettre, par exemple, de continuer à protéger nos ressources énergétiques en imposant des restrictions à l'exportation des excédents dont nous disposerions après avoir calculé les besoins actuels et futurs du Canada; elle nous mettrait aussi à l'abri d'une politique de prix néfaste. Elle ne nous empêcherait pas de poursuivre les négociations engagées avec des pays tiers en vue d'un accès plus facile à leurs marchés, ni de nous protéger contre les importations de produits bon marché. Il faut cependant reconnaître que l'intégration des économies des États-Unis et du Canada se poursuivrait sans relâche. Nous serions sûrement plus touchés que jamais par les décisions prises à Washington, tout en ne possédant que des moyens réduits et indirects de les influencer.

Il est certain qu'à l'échelle internationale, on interpréterait la conclusion d'un accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis comme une confirmation de la polarisation du commerce mondial. Et dans la mesure où il en serait ainsi, notre liberté de manoeuvre avec des pays tiers s'en trouverait réduite et notre sort économique encore plus étroitement lié à celui des États-Unis.

L'expérience des zones de libre-échange (comme l'Association européenne de libre-échange) démontre que, de toute manière, elles évoluent vers une structuration plus poussée et vers l'harmonisation des politiques économiques internes. Plus précisément, elles tendent par logique interne vers l'union économique et douanière totale. Une zone de libre-échange canado-américaine prendrait sans doute la même orientation. On pourrait même soutenir qu'une telle voie est à l'avantage du Canada car, pour faire face à la concurrence, il nous faudrait sans doute harmoniser les coûts économiques et sociaux.

S'il est vrai que pour le Canada le choix d'une zone de libre-échange ou d'une union douanière serait à toutes fins pratiques irréversible, on ne peut en dire autant des États-Unis. Si comme on peut bien l'imaginer des secteurs économiques ou des régions des États-Unis étaient aux prises avec des difficultés, le Congrès se sentirait tenu de chercher à arrêter le processus d'intégration ou à renverser la

vapeur. Le problème central, dans ce domaine comme dans tous les autres, est l'énorme inégalité de puissance qui existe entre le Canada et les États-Unis.

On peut donc prétendre qu'en fin de compte la seule façon de prévenir un revirement de situation et d'obtenir des garanties essentielles pour l'industrie canadienne et les autres intérêts économiques canadiens serait d'en venir en même temps à une sorte d'union politique. On tenterait ainsi d'assurer aux Canadiens une voix réelle dans les décisions touchant nos économies intégrées.

Cela peut évidemment sembler à première vue une conclusion hâtive. Les Européens, nous dirait-on, ont bien réussi à faire fonctionner une union douanière sans attenter sérieusement à leur souveraineté. Même si la situation devait graduellement changer avec la mise en oeuvre de l'union économique et monétaire, l'éventualité d'une union politique totale ou même d'une confédération paraît encore assez lointaine.

Mais l'équilibre du pouvoir en Europe est différent de celui d'ici. Les pays européens se distinguent davantage les uns des autres; leurs personnalités nationales sont plus anciennes et mieux ancrées; et ils sont beaucoup plus comparables en ressources et en puissance. Il existe dans le processus de prise de décision de la Communauté économique européenne un certain équilibre qui serait inopérant dans le cadre d'un accord bilatéral canado-américain. En outre, il s'agissait pour les Européens de transcender des conflits historiques. Le Canada en revanche a dû affirmer son identité distincte et se développer d'une manière qui lui est propre, malgré les ressemblances, les affinités et la gamme de dénominateurs communs qu'il partage avec les États-Unis.

Tout au long de cet exposé, on a présumé sans examen que les propositions de libre-échange ou d'union douanière avec le Canada seraient favorablement accueillies aux États-Unis. L'hypothèse n'est pas gratuite, compte tenu de l'interpénétration profonde qui existe déjà dans tous les secteurs de l'économie et des intérêts que le monde du travail et des affaires américain a ainsi acquis au Canada. N'empêche que l'hypothèse aurait besoin d'être vérifiée, en regard de l'évolution actuelle des attitudes des Américains et des incidences que la situation envisagée aurait sur les politiques commerciales et autres qui, aux États-Unis tout comme au Canada, ont toujours eu une portée plutôt mondiale que régionale. Les réactions du Congrès, en particulier, seraient difficiles à prévoir tant que la question ne serait vraiment

posée. L'union politique soulèverait des problèmes encore plus complexes, même si certains cercles américains y accordent de temps à autre un appui sérieux.

Garanties requises

Si nous choisissons l'intégration, il faudrait mettre en oeuvre des politiques et des programmes concertés et cohérents, avant et après la conclusion d'un accord afin de faciliter la pénible adaptation du Canada à ce nouveau cadre. Il faudrait prévoir une période de transition suffisamment longue. On devrait négocier des garanties pour assurer la production et la croissance industrielle du Canada. L'agriculture est un secteur qui pourrait également faire problème. Dans les faits, les garanties, quelles qu'elles soient, ne sauraient s'appliquer sans doute qu'à la période de transition et ne pourraient atténuer indéfiniment l'impact de l'intégration. Il se pourrait qu'à longue échéance il devienne difficile d'enrayer la tendance des centres de production — et partant des centres de population — à se déplacer vers le sud. Toutefois, notre milieu plus détendu ainsi que les pressions moins fortes qui s'exercent au sein de la société canadienne pourraient bien, à la longue, contrebalancer quelque peu toute tendance purement économique.

Nous devrions également faire un calcul sérieux du coût et des avantages d'une telle entreprise. Toutefois, l'enjeu véritable est nettement politique: il est discutable que cette option, en tout ou en partie, soit défendable dans le climat actuel ou prévisible de l'opinion publique canadienne.

Il va sans dire que réactions et attitudes diffèrent à travers le pays. Le clivage d'opinion entre la région centrale et industrialisée du pays et les provinces de l'Ouest est devenu évident à ce sujet au cours des dernières années. L'attitude des Maritimes serait sans doute fondée sur leur longue tradition historique. La réaction des régions francophones du pays demeure plus difficile à prévoir: on n'y fait pas une distinction tellement marquée entre l'impact de l'emprise économique des États-Unis et celle d'autres parties du Canada sur les entreprises locales. Par contre, nombreux sont les Canadiens français pour qui la perspective de l'union avec les États-Unis est celle d'être submergés par une mer de 200 millions de Nord-Américains anglophones et de compromettre gravement les efforts déployés au Canada depuis dix ans en vue de créer un climat favorable à la survivance et à l'expansion de la langue et de la culture françaises en Amérique du Nord.

On peut donc se demander sérieusement si la totalité du Canada se joindrait aux États-Unis. Bien sûr, l'union politique totale n'est pas l'objectif de cette option. Mais dans la mesure où la logique des événements pourrait nous pousser dans cette direction, on peut s'attendre à voir tout projet d'une intégration plus étroite du Canada avec les États-Unis provoquer de fortes oppositions au pays. S'il est en outre vrai — et les faits semblent le confirmer — qu'un sentiment d'identité nationale plus fort s'enracine chez les Canadiens depuis quelques années, il est peu probable que l'opposition à cette option soit confinée à des régions déterminées du pays.

Une stratégie d'ensemble visant à renforcer l'économie canadienne

La troisième option a pour objectif fondamental de réduire, à la longue, la vulnérabilité de l'économie canadienne à l'égard des facteurs externes, et en particulier l'influence des États-Unis et, par là, de renforcer notre capacité de promouvoir les grands objectifs canadiens et d'assurer le sentiment de notre identité nationale. Pour que ce troisième choix porte ses fruits, il faudrait qu'il s'exerce aussi dans d'autres domaines de l'activité nationale et qu'on adopte des politiques à cet effet. Le but recherché serait essentiellement l'essor d'une économie équilibrée et efficace, but à atteindre au moyen d'une stratégie concertée à long terme et globale.

C'est le Canada qui est au cœur de cette option. Elle s'efforce de résoudre l'une des questions, restées sans réponse, à laquelle on se heurte dans tant d'aspects des relations canado-américaines: quelle sorte de Canada les Canadiens désirent-ils réellement? Ce n'est donc en aucune manière une option anti-américaine. Au contraire, entre toutes les options, c'est la seule qui postule qu'en dernière analyse, les solutions appartiennent sans doute aux Canadiens.

L'option n'est toutefois réalisable qu'à deux conditions. L'expression "à long terme" reconnaît qu'il faudra y mettre le temps avant de retirer tous les avantages escomptés et déployer des efforts concertés et conscients pour maintenir l'économie canadienne sur une telle voie. Par "réduire", on entend qu'il existe des limites au processus, car il est peu réaliste de croire qu'une économie, quelle qu'en soit la structure, et surtout celle du Canada, puisse demeurer isolée à l'époque de l'interdépendance des nations.

L'option est valable dans la plupart des hypothèses concernant le milieu extérieur. Un milieu international s'inspirant essen-

tiellement du multilatéralisme, où le commerce est régi par la clause de la nation la plus favorisée, augmenterait évidemment les chances de réussite. Mais des prémisses différentes n'en infirmeraient en rien la validité, car cette option se rapporte avant tout à l'économie canadienne. Elle a pour but de remodeler l'économie de façon à la rendre plus rationnelle et plus efficace comme base du commerce canadien avec l'étranger.

La conjoncture actuelle semble propice à une telle entreprise: notre position commerciale est forte et l'on nous considère comme un pays stable et riche, possédant un marché intérieur important, avec beaucoup de ressources et d'autres produits à exporter à travers le monde; notre balance des paiements s'améliore; nous ne dépendons plus autant que par le passé d'apports importants de capitaux; on prévoit une nouvelle ronde de négociations commerciales globales pour 1973. Mais surtout, au Canada même, on réalise mieux l'urgence de la situation et, à l'étranger, on reconnaît de plus en plus le droit du Canada de tracer son propre chemin sur le plan économique.

Exportations d'abord

Ce choix suppose que la nature de l'économie canadienne demeurera inchangée. C'est-à-dire que, compte tenu de la proportion actuelle des ressources par rapport à la population, le Canada dépendra encore pour une grande partie de sa richesse nationale, de son aptitude à exporter des biens et des services sur les marchés étrangers dans des conditions sûres d'accès. Il s'agit essentiellement de créer une base économique saine et moins vulnérable à la concurrence, tant sur le marché intérieur que sur les marchés étrangers, et d'élargir délibérément la gamme des marchés sur lesquels les Canadiens pourront et devront faire face à la concurrence.

En termes de politiques, il serait nécessaire d'encourager la spécialisation et la rationalisation de la production et l'émergence de sociétés dynamiques sous contrôle canadien. On dit parfois qu'un marché de la taille du nôtre ne constitue pas une base suffisante pour permettre des niveaux de production essentiels à l'efficacité sur le plan international. Ce n'est que partiellement vrai: la dimension optimale varie d'une industrie à une autre. Il n'y a pas de raison qu'un marché de vingt-deux millions d'habitants, à revenus relativement élevés, soit trop restreint pour beaucoup d'industries sauf les plus complexes et les plus exigeantes en investissements.

La coopération étroite du gouvernement, du monde des affaires et du travail

tout au long des étapes de l'application de cette politique serait essentielle; le gouvernement devrait aussi s'employer à créer un climat propice à l'expansion des entreprises canadiennes. Il se peut qu'il soit désirable et même possible d'encourager en même temps la création de grandes sociétés "multinationales" canadiennes capables de faire une concurrence efficace sur les marchés internationaux.

Une productivité accrue pourrait aussi permettre aux sociétés canadiennes de satisfaire à une plus grande proportion de la demande interne de biens et services. Mais cela doit être l'effet normal de la capacité de concurrence accrue que cette option cherche à promouvoir. Elle ne saurait avoir pour but d'encourager la substitution des importations, avec tous les risques que cela comporte de nous entraîner au-delà des limites de l'efficacité.

Ce choix, dit-on, est celui d'une stratégie délibérée, globale et à long terme, car une refonte des structures économiques pourrait s'imposer. C'est aussi une stratégie globale en ce sens qu'elle impliquerait l'usage coordonné d'un large éventail d'instruments politiques convergents: la politique fiscale, la politique monétaire, les tarifs, les règles de la concurrence, les achats du gouvernement, les règlements régissant l'investissement étranger, la politique scientifique devront tous être dirigés sur les objectifs de cette stratégie. Le choix et la combinaison des instruments politiques dépendront des buts précis à atteindre. Les incidences, les coûts et les bénéfices de cette option varieront en conséquence.

En précisant que la stratégie doit être concertée, on admet qu'elle doit comporter un certain degré de planification, indicative ou autre, et être appliquée avec une certaine cohérence. L'une des implications de cette concertation, c'est que la stratégie entraînera un rôle plus actif du gouvernement que ce ne fut le cas auparavant. Il faut cependant considérer à sa juste proportion toute la question du rôle du gouvernement. Le gouvernement est à l'heure actuelle déjà engagé et continuera de l'être dans la marche de l'économie. C'est une des obligations qui incombe au gouvernement du Canada, comme à tous les autres gouvernements souverains, que d'assurer le bien-être et la prospérité de ses citoyens dans un cadre de justice sociale. Une gamme étendue d'instruments politiques et de stimulants sont déjà utilisés à cette fin, avec l'appui, et souvent même, à la demande de ceux-là qui sont directement intéressés par la conduite des différents secteurs de l'économie. On ne prévoit pas que cette option doive entraîner des modi-

fications radicales dans les relations entre le gouvernement et le monde des affaires, même si le gouvernement devait alors suivre de plus près encore l'orientation de l'économie.

Ces dernières observations s'appliquent aussi en gros aux relations entre les compétences fédérales et provinciales. Il est vrai que, vu la diversité des situations qui peuvent exister à travers le Canada, la tâche de dégager l'intérêt national est souvent difficile. Les dirigeants politiques se trouveront probablement aux prises avec le problème d'en arriver à un consensus sur les objectifs, les priorités et les instruments dont pourrait dépendre le succès de l'action engagée selon cette option. Une partie du problème découlera sans doute de divergences dans l'évaluation des intérêts à court terme; mais pour ce qui est des objectifs à plus long terme, on ne voit pas pourquoi les intérêts du gouvernement fédéral et des provinces ne seraient pas compatibles dans l'ensemble, ni pourquoi l'élaboration de cette option n'augmenterait pas les possibilités de coopération avec les gouvernements provinciaux. Il existe en effet de nombreux domaines, comme celui de l'exportation des ressources naturelles du Canada, où les conséquences de ce choix coïncideraient étroitement avec des objectifs provinciaux.

Effets sur les États-Unis

Facteur sans doute critique, quel serait l'impact de cette option sur les États-Unis? Ici encore, il faut garder les choses dans une juste perspective. On n'envisage aucun changement majeur dans la politique commerciale multilatérale du Canada; au contraire, on s'attendrait à travailler en étroite collaboration avec les États-Unis à la libéralisation du commerce mondial. Cette option n'implique pas non plus une quelconque intention de déformer artificiellement l'orientation traditionnelle de nos échanges commerciaux; les États-Unis demeureraient très certainement et de beaucoup le partenaire économique le plus important et la plus grande source d'approvisionnement pour le Canada.

Reste que cette option a pour but de réduire la vulnérabilité du Canada, surtout par rapport aux États-Unis. Une bonne part de cette vulnérabilité découle d'une attraction continentale non préméditée. Le risque de frictions à l'échelon gouvernemental s'en trouve réduit, mais il serait peu réaliste de n'en pas tenir compte. Tout dépend des moyens politiques que nous prendrions pour réaliser ce choix et de la manière dont nous nous en servirions. L'état de l'économie américaine pourrait être un autre facteur déterminant

des réactions américaines à un moment donné. Mais on peut raisonnablement supposer que, quel que soit l'impact inévitable d'une telle option sur les intérêts américains, il se trouverait atténué par la période de temps qu'exigerait la mise en oeuvre et serait relativement facile à absorber à une époque de prospérité et de croissance générales. En fin de compte, l'option vise à une diminution relative de notre dépendance économique vis-à-vis des États-Unis et non à une modification radicale de nos relations bilatérales. En tant que telle, elle n'est pas incompatible avec l'opinion que le Président Nixon a récemment avancée dans son discours devant la Chambre des Communes: "Aucun pays qui se respecte, a-t-il dit, ne peut ou ne devrait adopter pour postulat qu'il sera toujours économiquement tributaire d'une autre nation."

Choix d'ordre culturel

L'attraction continentale nord-américaine semble s'exercer surtout dans les secteurs économique et culturel. Certains, comme le professeur John Kenneth Galbraith, proposent de ne pas trop tenir compte de l'influence économique américaine pour peu que le Canada réussisse à affirmer sa personnalité culturelle propre. Nombre de Canadiens ne partageraient pas cet avis. De toute façon, aucune ligne de conduite pour le Canada ne saurait être poursuivie sans tenir compte du secteur culturel.

Les forces économiques et les forces culturelles qui s'exercent dans les relations canado-américaines diffèrent les unes des autres. En premier lieu, la culture a plus d'une dimension; les Canadiens ne la perçoivent pas tous de la même façon. En deuxième lieu, l'influence culturelle réciproque entre le Canada et les États-Unis est, à tout prendre, moins une question de politique gouvernementale que d'interaction entre deux économies. Troisièmement, il est beaucoup plus difficile d'influer sur le mouvement des idées que sur la circulation des produits. Enfin, la culture ne constitue évidemment pas une menace dont l'ensemble du public soit aussi conscient que celle qu'il sent peser sur le Canada — d'après les sondages d'opinion — lorsqu'il s'agit de contrôler le milieu économique national.

C'est là une des raisons pour lesquelles le domaine culturel justifie un examen distinct. Mais il y en a une autre: il est clair que, dans le secteur économique, les Canadiens font face à des choix difficiles; il n'est pas certain qu'il en soit de même dans le domaine culturel. Cela ne signifie pas qu'on nie l'importance d'un milieu culturel vivace, pour que s'affirment un

sentiment d'identité et une personnalité canadienne bien définie. Mais il semble qu'en réalité, dans ce domaine, les choix fondamentaux ont peut-être déjà été faits.

En matière de politique intérieure, on a appliqué généralement deux lignes de conduite. La première est de type réglementaire. Elle reconnaît que certains modes d'expression culturelle sont assujettis à la concurrence du marché tout comme les autres services. La réglementation a tout simplement pour objet de veiller à ce que, à qualité égale, la production canadienne ne soit pas écartée en raison d'un cadre concurrentiel défavorable. C'est là la philosophie générale qui a guidé les efforts du Conseil de la radio-télévision canadienne. Elle vaut probablement pour d'autres domaines où les productions canadiennes — films, disques ou publications — se trouvent désavantagées parce qu'un contrôle suffisant du système de distribution n'est pas entre des mains canadiennes.

L'autre ligne de conduite a consisté à appuyer directement l'activité culturelle au Canada. Ce rôle a, dans l'ensemble, été dévolu au Gouvernement. L'appui a pris la forme d'une aide financière, mais également celle d'institutions ayant pour mission d'encourager l'expression de talents créateurs canadiens.

Comme dans le secteur économique, toute politique visant à réduire la portée de l'influence américaine sur la scène culturelle canadienne devrait sans doute avoir son prolongement à l'extérieur. Ce n'est pas là une simple question de diversification: les racines culturelles du Canada sont, après tout, fort diverses. Le fait de se produire sur la scène internationale permettra au Canada de réaffirmer sa personnalité linguistique et culturelle distincte. Cela fournira aussi aux Canadiens l'occasion de vérifier la qualité de leur production sur un marché plus vaste et de profiter, en retour, des courants d'influence de l'extérieur.

Marché de masse

Bref, les Canadiens ne pourront pas considérer leur milieu culturel comme allant de soi. C'est sur le front culturel, comme dans le secteur économique, que la société dynamique de nos voisins du sud exerce sa plus forte influence sur le Canada. Cette influence a sans doute pris de l'ampleur grâce à l'évolution des moyens de diffusion et de leur contrepartie, le marché de masse. Les Canadiens d'expression française peuvent y être moins exposés pour des raisons linguistiques, mais ils n'en sont pas exempts. Les Canadiens semblent avoir plus de difficulté à cerner ce problème que celui de l'influence américaine sur

l'économie canadienne, peut-être parce que les nombreux traits communs aux Canadiens et aux Américains ont pour effet de rendre floue toute idée de menace. Dans l'ensemble, la direction générale où s'engage la politique canadienne dans le secteur culturel est déjà établie et se révèle raisonnablement fructueuse. Peut-être avons-nous déjà franchi la croisée des chemins? Mais il reste à étendre le champ de ces politiques à d'autres domaines vulnérables et à tenir compte du nouvel élan que les techniques modernes peuvent donner au dynamisme culturel américain dans la mesure où il atteint le Canada.

Heureusement, c'est là un domaine où convergent en grande partie les perceptions et les objectifs des gouvernements fédéral et provinciaux. Il n'est donc pas vain d'espérer qu'une coopération assez étroite entre les deux niveaux de gouvernement aidera à créer le climat dont nous aurons besoin au cours des deux prochaines décennies pour permettre à la créativité des Canadiens de s'exprimer de façon distincte.

C'est aussi un domaine où les Canadiens peuvent agir sans provoquer trop de réactions à l'étranger. On a déjà allégué que la culture était un produit d'importation plutôt que d'exportation. Cela n'est pas entièrement vrai: dans la mesure où les influences culturelles sont accueillies de bon gré, on peut les transformer chez soi sans que cela constitue un affront pour l'exportateur.

La citation suivante exprime une réalité bien familière aux Canadiens qui réfléchissent à leur destin: "Les véritables souverains d'un pays sont ceux qui en déterminent la pensée, le mode de réflexion, les goûts, les principes; et nous ne pouvons accepter d'abandonner cette souveraineté à des mains étrangères". Il s'agit en fait d'un passage d'une allocution prononcée à l'Université de Philadelphie en 1823. Les Américains d'aujourd'hui comprendront tout aussi bien que ceux d'alors le souci des Canadiens de mettre ce conseil en pratique.

IV. Evaluation

Dans son analyse des perspectives des années 70, le rapport "Politique étrangère au service des Canadiens" souligne fortement "le problème complexe de mener une vie distincte, mais en harmonie avec l'État le plus puissant et la société la plus dynamique du monde, les États-Unis". Cette formulation a vraisemblablement pour but non seulement de définir le problème, mais aussi d'identifier les paramètres des relations entre les deux pays. En effet, toute option concernant l'avenir des relations

du Canada et des États-Unis doit satisfaire, entre autres, à deux exigences: identité distincte et harmonie.

En principe, toute relation entre deux pays souverains tels que le Canada et les États-Unis, suppose qu'ils ont une identité distincte. Il est révélateur du caractère des relations canado-américaines, qu'il soit nécessaire d'affirmer cette identité distincte comme objectif de notre politique étrangère. Ces relations se caractérisent en effet par un enchevêtrement de liens qui, vu les disparités de population et de puissance, affectent le sentiment d'identité canadienne. Ce défi ne serait pas excessif s'il n'y avait tant de signes que les tendances de fond des relations canado-américaines sont de moins en moins favorables au maintien de notre caractère distinct.

Être distinct n'est pas en soi une vertu; non plus une fin. Mais dans la formation d'une nation, c'est un facteur de cohésion non négligeable. Pour le Canada en particulier, il est permis de penser que l'affirmation d'une identité distincte peut apporter une contribution réelle à l'unité nationale.

Tout ce concept d'identité distincte est, bien sûr, en voie de changement. Bien des défis posés à la société moderne transcendent les frontières nationales. Il y a des domaines de l'économie qui ne peuvent plus opérer efficacement qu'à une échelle dépassant les limites nationales. Tout un faisceau de liens s'ajoutant les uns aux autres donnent substance à la réalité de l'interdépendance. Il s'agit là d'une tendance mondiale à laquelle le Canada ne peut ni demander ni s'attendre à échapper. Il faut reconnaître cependant que la situation du Canada face aux États-Unis est unique à deux égards: les liens entre les deux pays sont probablement plus nombreux et plus étroits que ceux qui existent nulle part ailleurs; en outre, leurs affinités sont telles qu'elles altèrent la définition même de l'identité canadienne. À ce double titre, le maintien d'une existence distincte des États-Unis ne se relie que superficiellement à la question plus générale de l'interdépendance mondiale, qui est une réalité pour toutes les nations. Si les Canadiens disent vouloir un pays distinct, ce n'est pas qu'ils se croient supérieurs aux autres, c'est tout simplement qu'ils veulent être en mesure de faire eux-mêmes ce qu'ils jugent important et de le faire à leur manière. Et ils désirent que leurs réalisations et le style de vie du Canada reflètent nettement des perspectives canadiennes et une vision canadienne du monde.

Selon ce critère, la première option — chercher à maintenir la situation actuelle

avec un minimum de changements dans notre politique — ne promet guère de progrès. Au contraire, s'il est vrai que l'attraction continentale s'accroît, il nous faudra probablement courir plus vite pour rester sur place, comme l'écureuil dans son tambour. En dernière analyse, la première option n'en est même pas une de stratégie. Orientée vers le maintien de l'équilibre actuel des relations canado-américaines dans un contexte international qui évolue, elle entraînerait sans doute de la part du Canada une politique essentiellement de circonstance.

Le prix à payer

La deuxième option — une intégration plus étroite avec les États-Unis — serait coûteuse pour l'identité canadienne. Même si l'on s'en tenait à une zone de libre-échange, il serait sans doute peu réaliste de supposer que le mouvement déclenché par cette option pourrait être confiné à l'économie et en particulier à l'industrie. Les nombreux dénominateurs communs, fondés sur la contiguïté et les affinités, s'en trouveraient renforcés. On ne pourrait y résister sans une plus grande détermination, mais cette attitude semblerait elle-même peu raisonnable, puisque la seconde option suppose au départ que toute résistance à l'attraction continentale est vouée à l'échec. Dans la mesure où l'on perçoit une menace réelle à l'identité du Canada en tant que communauté politique et culturelle distincte, le recours à la deuxième option pourrait sérieusement porter atteinte au consensus national.

La troisième option — une stratégie globale visant à raffermir l'économie canadienne et d'autres aspects de notre vie nationale — suppose que la marée continentale peut être endiguée jusqu'à un certain niveau, plus proche de celui atteint par le mouvement d'interdépendance mondiale. Cette option tout comme la récente revue de notre politique étrangère, stipule que "l'usage judicieux de la souveraineté" est pour le Canada "la clé d'un développement librement organisé par des politiques canadiennes". Plus précisément, la stratégie qu'elle envisage consiste à coordonner toute une gamme d'instruments de politique pour atteindre une plus grande identité canadienne. Elle tient nécessairement compte de ses propres limites. Elle ne cherche pas à fausser les données réelles des rapports canado-américains ni les intérêts communs qui en forment la base.

Le maintien d'un caractère distinct n'est pas le seul critère d'appréciation des options offertes au Canada pour la conduite de ses relations avec les États-Unis. L'interdépendance en est un autre. Identité et

indépendance sont, bien sûr, deux notions liées mais elles ne sont pas équivalentes. Dans son sens le plus large, l'indépendance définit en fin de compte la capacité des gouvernements de formuler et de pratiquer des politiques fondées sur des perceptions nationales, pour réaliser des objectifs nationaux tant à l'intérieur qu'à l'extérieur. L'identité distincte d'un pays caractérise toutes les manifestations de la vie nationale.

Lorsqu'on évalue les contraintes imposées à l'indépendance du Canada par ses liens avec les États-Unis, il est essentiel de conserver un juste sens de la mesure. Tout d'abord, on présume trop facilement que ces contraintes sont la manifestation délibérée des politiques américaines.

Cette attitude s'applique particulièrement à la tendance vers l'intégration que redoutent les Canadiens. Dans les faits, il n'est guère prouvé que les politiques américaines procèdent de considérations autres qu'essentiellement pragmatiques et qu'un vaste dessein d'intégration vise à la disparition progressive du Canada en tant qu'entité nationale. Il est donc important d'établir la différence entre l'impact sur le Canada de groupes américains non gouvernementaux (sociétés, milieux d'affaires, syndicats et moyens de communication) d'une part, des politiques et des actes du gouvernement américain d'autre part. D'une façon générale, on peut affirmer qu'aucun indice sérieux ne permet de croire que le gouvernement des États-Unis poursuit actuellement une politique concertée d'intégration à l'endroit du Canada. En revanche, on ne doit pas compter sur le gouvernement américain pour enrayer chaque poussée intégrationniste qui pourrait résulter des activités ou pressions particulières de groupes ou intérêts aux États-Unis.

Relations fructueuses

En second lieu, de quelque façon qu'on envisage les relations canado-américaines, on doit convenir que, dans l'ensemble, elles ont été fructueuses et profitables pour le Canada. Plus particulièrement, elles ont aidé les Canadiens à bâtir une structure industrielle et à bénéficier de ce fait d'un niveau de vie plus élevé et cela plus rapidement que ne leur auraient permis les importantes ressources humaines et naturelles du pays. C'est là une réalité qu'on doit admettre en évaluant les contraintes que ces rapports ont pu imposer à l'indépendance canadienne. D'ailleurs, les Canadiens ne sont pas prêts à faire un bilan qui ne tiendrait pas compte des nombreux aspects positifs des rapports canado-américains. C'est ce qui explique l'élément

d'ambivalence qui a toujours caractérisé la politique canadienne à l'égard des États-Unis. Comme l'explique la revue de la politique étrangère canadienne: "... la majorité semble avoir pour principal objectif d'atteindre le plus haut niveau de prospérité compatible avec le maintien de l'indépendance politique". L'ambivalence persiste surtout parce qu'au fond les choix politiques qui se situent à la limite entraîneraient vraisemblablement des coûts inacceptables aux Canadiens. Toute option aura sans doute pour objectif principal d'éviter de tels coûts.

Troisièmement, il est difficile d'évaluer l'impact des relations avec les États-Unis sur l'indépendance du Canada, sans analyser au moins brièvement le concept des "relations spéciales" entre les deux pays. Cette expression ne s'applique pas uniquement au Canada. D'autres pays l'ont utilisée à l'occasion pour décrire leurs relations avec les États-Unis: c'est sans doute qu'il paraissait avantageux d'entretenir des "relations spéciales" avec les États-Unis.

Dans le cas du Canada, il n'y a aucun doute que ses relations avec les États-Unis ont été et demeurent spéciales, dans la mesure où elles sont probablement les plus articulées au monde et comportent un niveau exceptionnel d'interaction, même si l'effet en est inégalement réparti. Malgré leur intensité et les perceptions qu'on en a des deux côtés de la frontière, la conduite de ces relations a été semblable à celle qui prévaut normalement entre deux pays souverains. À l'occasion, toutefois, certaines transactions ont été soumises à des règles de jeu particulières qui ne s'appliquaient pas automatiquement aux autres pays.

Dans la mesure où il exprime une réalité objective, le concept des "relations spéciales" continuera à avoir cours. Par contre, dans la mesure où il suppose des arrangements spéciaux entre le Canada et les États-Unis, son usage sera sans doute moins fréquent d'un côté comme de l'autre de la frontière. Aux États-Unis, l'opinion se répand que les "relations spéciales" avec le Canada n'étaient pas équilibrées, qu'elles comportaient des dispositions en faveur du Canada qui ne sont plus justifiées dans la conjoncture économique et politique actuelle, enfin que tout réaménagement de ces "relations spéciales" devrait procéder du principe d'un équilibre manifeste des avantages recueillis par chaque pays. Du côté canadien, on a le sentiment que les ententes spéciales avec les États-Unis, malgré leurs avantages certains, auront peut-être eu pour effet, en fin de compte, de limiter notre liberté d'action

sur le plan interne comme en politique étrangère et que l'accumulation de ces ententes risque de nous enfermer plus étroitement dans un cadre de dépendance continentale. Sans exclure toutefois la possibilité d'ententes spéciales à l'avenir, toute politique fondée sur la troisième option ouvre la perspective de relations de pays à pays plus normales, pourvu qu'elles soient négociées sélectivement et sur la base d'avantages réciproques.

Toute étude du thème de l'indépendance canadienne serait incomplète sans une évaluation réaliste de ses paramètres. Il serait évidemment absurde de postuler au départ que l'indépendance du Canada aujourd'hui est essentiellement insuffisante. En fait, le Canada jouit probablement d'une plus grande indépendance que la plupart des pays du monde actuel, même si bien des Canadiens ne le voient pas ainsi. On ne peut toutefois nier que le réseau étendu de liens entre le Canada et les États-Unis représente un ensemble de restrictions virtuelles à notre liberté d'action pour aborder nos problèmes nationaux. Certains de ces liens sont immuables; d'autres en revanche peuvent être modifiés. La vraie question est donc de savoir jusqu'où on peut espérer qu'une politique accroîtra l'indépendance dont les Canadiens jouissent actuellement, sans en rendre le coût déraisonnable, inacceptable, et injustifiable.

Diversifier nos intérêts

Le rapport sur la politique étrangère fait entrer en jeu des facteurs de contreponds. Il traite notamment d'une politique active de diversification du commerce et de coopération sur le plan technique avec les pays autres que les États-Unis. L'idée n'est certes pas très neuve que les intérêts du Canada sont mieux servis par des politiques qui visent à diversifier ces intérêts, sur une base mondiale, et que c'est là un des moyens d'éviter une dépendance excessive à l'égard des États-Unis. En appuyant la libéralisation des échanges commerciaux, le Canada s'est toujours explicitement réclamé de cette idée d'une manière ou d'une autre. La libéralisation du commerce n'a sans doute pas contribué d'une manière importante, si même elle y a contribué, à notre objectif déclaré de diversification; mais un commerce mondial moins libéralisé aurait probablement resserré encore davantage les liens entre les marchés canadien et américain. Il n'en demeure pas moins que la concentration de son commerce sur le marché américain — plus des deux-tiers — fait du Canada le seul des pays industrialisés à avoir un commerce aussi peu équilibré.

Ce fait doit nous rappeler qu'il serait téméraire de viser trop haut. Il n'existe aucune possibilité que l'on surmonte du jour au lendemain la lourde dépendance du Canada envers les États-Unis en matière du commerce, d'investissements et de technologie. Mais il n'y a aucune raison de ne pas entreprendre, dans le cadre d'une économie et d'un commerce en expansion, une réorientation partielle qui, pourrait à la longue diminuer la dépendance du Canada à l'égard d'un seul marché et, partant, rendre moins vulnérable l'économie canadienne elle-même. Un Canada plus fort, résultat d'une telle politique, voilà l'objectif que vise la troisième option. Il ne fait aucun doute toutefois que pour atteindre à cette diversification, même à l'échelle modeste que l'on propose ici, il faudra conjuguer la politique commerciale à d'autres politiques — comme en matière de croissance industrielle et de propriété étrangère — qui s'attaquent aux problèmes particuliers que pose la situation nord-américaine.

Il reste un dernier point à établir à propos de l'indépendance du Canada. Certains estiment que la tendance croissante au régionalisme dans le monde et l'interprétation plus étroite que les États-Unis pourraient adopter de leurs intérêts nationaux, dans une période de désengagement, augmenteront inévitablement l'attraction continentale qui s'exerce sur le Canada. Mais à l'encontre, on peut soutenir que le Canada aura plus de chances d'atteindre les objectifs qu'il s'est fixés tant au pays qu'à l'étranger, dans un monde — que laisse entrevoir la doctrine Nixon — où la puissance sera moins polarisée et les engagements des États-Unis plus directement reliés aux ressources et attitudes américaines.

On a proposé diverses options pour la conduite future des relations canado-américaines. Toutes possèdent un dénominateur commun: la nécessité que les relations entre les deux pays soient harmonieuses. Non seulement parce qu'aucun choix politique ne sera soutenable dans un cadre autre qu'harmonieux, mais aussi parce que, sur le continent où ils sont voisins tout comme au sein de la communauté internationale, leurs intérêts concordent en très grande proportion.

Il semble tout spécialement que le Canada et les États-Unis aient un puissant intérêt commun à promouvoir l'amélioration du système des échanges et des paiements internationaux. Nous avons collaboré dans ce but par le passé et avons tout intérêt à continuer d'y coopérer activement. Il serait dommage que des frictions dans nos relations commerciales bilatérales

donnent l'impression que pour ce qui est des grands problèmes, le Canada et les États-Unis appartiennent à des camps adverses.

Pas de contradiction

Le rapport sur la politique étrangère parle d'une vie distincte, mais en harmonie avec les États-Unis. Cette idée n'est nullement contradictoire. L'identité distincte de chaque pays est considérée comme une donnée évidente des relations internationales et l'on ne devrait en tirer aucun jugement de valeur. Nombreux sont les pays du monde qui se considèrent comme distincts les uns des autres sans éprouver de difficultés à vivre entre eux dans la plus complète harmonie de leurs objectifs et de leurs politiques. Il n'existe donc aucune raison intrinsèque de penser que le maintien du caractère distinct du Canada pourrait contrarier de quelque façon l'existence de relations fondamentalement harmonieuses avec les États-Unis.

On peut raisonnablement présumer qu'au cours des années 70 et 80, les relations canado-américaines seront beaucoup plus complexes que par le passé. La complexité croissante de nos relations augmentera sans doute le nombre des questions qui mettront en cause l'intérêt national de part et d'autre. On peut également prévoir que si une interprétation nouvelle, plus stricte de l'intérêt national devait prévaloir, nous serions portés à l'occasion l'un et l'autre à juger cet intérêt plus engagé dans les problèmes qui se poseraient alors qu'en période de relations plus détendues. Et finalement, au fur et à mesure que les gouvernements, de part et d'autre de la frontière, sont amenés par la volonté de leurs électeurs, à s'intéresser de plus en plus à des secteurs de l'activité sociale et économique, qui entraînent l'établissement d'objectifs nationaux, la nature des problèmes et les moyens de les résoudre s'en trouveront probablement modifiés.

Il n'y a absolument rien, dans tout ce que nous venons d'avancer, qui doive être interprété comme étant l'annonce de plus grands litiges à venir. Bien sûr, il y aura toujours des questions telles que les politiques du Canada touchant la propriété étrangère et peut-être l'énergie et les ressources naturelles — et nombre d'autres domaines —, où les perceptions de la situation différeront. On peut s'attendre à la même chose pour ce qui est des politiques des États-Unis, tandis que ce pays continue à être aux prises avec des problèmes récurrents et structurels d'adaptation économique. Il arrivera, comme l'a dit le Secrétaire d'État Rogers, que chaque gouvernement "doive prendre de dures déci-

sions que son partenaire ne pourra facilement approuver." Mais, dans l'ensemble, on peut prévoir que les deux pays adopteront les changements nécessaires dans un esprit de bonne entente, sans porter inutilement atteinte aux intérêts l'un de l'autre. Et surtout, il est dans l'intérêt du Canada de travailler de concert avec un voisin dynamique et ouvert au monde, dont l'influence et la puissance seront essentiels à la réalisation de certains des objectifs majeurs du Canada sur la scène internationale.

En dernière analyse, l'harmonie des relations entre le Canada et les États-Unis n'a pas un caractère accessoire. Elle a marqué ces relations, parce qu'elle repose sur un vaste ensemble d'intérêts, de perceptions et d'objectifs communs. Elle traduit également les nombreuses affinités

qui lient Canadiens et Américains depuis longtemps et qui lient encore leurs sociétés changeantes mais toujours compatibles. Ce sur quoi on s'interroge aujourd'hui c'est, comme on l'a si bien dit, "le niveau optimum d'interdépendance" entre le Canada et les États-Unis. Il est évident que l'étude de la question se poursuit des deux côtés de la frontière. Mais bien sûr, son importance est beaucoup plus grande pour le Canada. Si, en définitive, le Canada croit davantage en son identité, s'il en ressort mieux armé pour satisfaire aux aspirations des Canadiens et jouer son rôle dans le monde, il sera un meilleur voisin et un meilleur partenaire pour les États-Unis. Tout compte fait, cette perspective devrait assurer le déroulement continu de relations harmonieuses entre les deux pays.

K1A 0S7

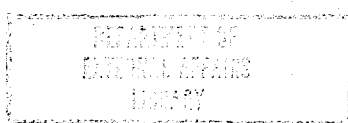
En cas de non-livraison,
retourner cette publication intacte au:
Ministère des Approvisionnements
et Services-Imprimerie
Ottawa, K1A 0S7, Canada

If undelivered,
return cover with contents to:
DSS Printing operations
Ottawa, K1A 0S7, Canada

novembre/décembre 1972

Perspectives internationales

Publication du ministère des Affaires extérieures



Affaires extérieures
Canada

External Affairs
Canada

La diplomatie du hockey

L'exégèse du Norad

Le Canada et la Guerre de Corée

L'architecture neuve du ministère
des Affaires extérieures

Perspectives internationales

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

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

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

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

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

Co-rédacteurs: E. R. Bellemare
Murray Goldblatt

Le comité éditorial de
Perspectives internationales se
compose de:

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

Perspectives Internationales remplace le
bulletin mensuel *Affaires Extérieures*

Perspectives internationales

Table des matières

novembre/décembre 1972

La diplomatie du hockey: Canada-URSS	<i>Douglas Fisher</i> 2
L'exégèse du Norad	<i>Roger Swanson</i> 11
Entretiens sur la limitation des armes stratégiques	<i>John Gellner</i> 21
Après 25 ans d'hostilités, un dégel en Corée	<i>D. Gordon Longmuir</i> 26
Le Canada et la Guerre de Corée: l'œuvre diplomatique	<i>Denis Stairs</i> 30
L'Égypte cherche une nouvelle orientation	<i>Lorne M. Kenny</i> 38
Le cours de nos relations avec la Chine	<i>Murray Goldblatt</i> 43
Le droit humanitaire: progrès réalisés à Genève	<i>D. M. Miller</i> 49
L'architecture neuve du ministère des Affaires extérieures	<i>Humphrey Carver</i> 55
Section de référence	59

La diplomatie du hockey: Canada-URSS

par Douglas Fisher

Durant le premier match de l'équipe du Canada à Stockholm, une de mes craintes se concrétisa et il n'y avait pratiquement rien à faire pour la dissiper. Plusieurs mois auparavant, j'avais avec d'autres associés de Hockey Canada cédé une partie du contrôle et de la direction que nous exerçons sur cette entreprise afin d'assurer que la série de hockey entre le Canada et la Russie ait effectivement lieu.

Je craignais que le comportement des joueurs et de la direction de l'équipe du Canada ne nuisent aux relations du Canada à l'étranger; qu'un comportement jugé normal sur la scène canadienne ne paraisse brutal et dépourvu d'esprit sportif à l'étranger. Je me rappelais certaines expressions qui ont cours chez nous: «Les bons gars sont perdants», ou encore: «Si vous ne pouvez pas les dérouiller dans la ruelle, vous ne gagnerez sûrement pas sur la patinoire».

Le climat de Stockholm est à la fois flegmatique et antiseptique. Le Johannes-hall est spacieux, l'amplitude du pourtour et des gradins faisant contraste avec l'atmosphère bruyante, presque oppressante, qui règne dans la plupart des autres stades. De son siège, le spectateur peut facilement voir tout ce qui se passe sur la glace. Comparés aux nôtres, les partisans suédois paraissent plutôt bourgeois. Sans doute le prix élevé des billets pour les joutes Suède-Canada a-t-il accentué cette attitude de réserve et de bienséance que nos joueurs n'ont pas tardé à choquer par

un vigoureux emploi du bâton et des coudes et de solides mises en échec.

Peu après un incident survenu dans la zone du banc des pénalités où plusieurs étoiles de l'équipe canadienne avaient manifesté leur dégoût de l'absurdité des punitions et de l'incompétence des arbitres, Alan Eagleson se laissa choir dans un siège à mes côtés. Il avait d'abord pris place, quelques rangées derrière moi, avec le groupe des ambassadeurs et autres personnages distingués. Il paraissait plutôt agité, même fâché.

Au moment du départ de l'équipe du Canada pour Moscou, M. Eagleson allait néanmoins avoir le dernier mot lorsqu'il déclara à la presse suédoise que leurs partisans étaient des «trouillards», laissant à d'autres le soin de se débrouiller avec les conséquences d'une telle affirmation.

Rôle de M. Eagleson

Voilà une préface quelque peu étrange à la description et à l'analyse de la série Canada-Russie qui s'est déroulée en septembre 1972. Si elle s'écarte de la norme par sa note personnelle, elle m'a cependant permis d'introduire dès le début le personnage de M. Eagleson, directeur exécutif de l'Association des joueurs de la Ligue nationale de hockey, qui a, à mon avis, exprimé dans sa personne l'esprit et l'attitude de l'équipe canadienne. Il avait l'entreprise bien en mains et c'est lui qui en a dirigé l'orientation.

Si le revirement incroyable survenu à Moscou — qui a ému le Canada tout entier — et si la défaite certaine qui s'est transformée en victoire à la dernière minute sont de grande valeur, comme semblent le croire des millions de Canadiens, le mérite en revient surtout à M. Eagleson. Quant à ceux qui méprisent le rude comportement et les tactiques utilisées pour vaincre les Russes, qu'ils se demandent s'ils sont bien au diapason de la mentalité canadienne. Comme je l'ai souligné dans une chronique, M. Eagleson représente peut-être davantage l'arché-



Chroniqueur canadien et commentateur à la télévision, M. Fisher s'est toujours intéressé au sport, tant amateur que professionnel. Il fut coauteur du rapport du Comité d'étude sur les sports commissionné par le gouvernement fédéral en 1969. M. Fisher est président du Comité exécutif de Hockey Canada. Il fut député fédéral avant de devenir éditorialiste politique. L'article ci-contre n'engage que son auteur.

type du Canadien que des personnages comme MM. Mitchell Sharp ou Maurice Strong.

Les organisateurs de Hockey Canada désiraient faire de cette série un événement sportif marquant sur le plan international, et de grand intérêt pour les Canadiens. Nous voulions établir le principe du « jeu ouvert » entre nos professionnels et les équipiers « amateurs » du hockey international. Nous voulions aussi recueillir des fonds afin de subventionner les programmes de Hockey Canada visant à améliorer la qualité du jeu au pays. Nous avions bon espoir que le contraste offert par le style de jeu, les tactiques et les méthodes d'entraînement des Russes profiterait aux Canadiens à tous les niveaux du hockey.

Rôle du fédéral

Ces espoirs et ces projets ont été couronnés de succès. Toutefois, d'autres complications, y compris une tendance à l'équivoque concernant le comportement de M. Eagleson et de l'équipe du Canada, ont amené la plupart des membres de Hockey Canada à s'interroger sur l'avenir du hockey au pays comme à l'étranger, et à réexaminer le rôle que pourrait ou devrait jouer le gouvernement fédéral à cet égard.

Au hockey, nous ne passons pas pour des « neutralistes » animés de sentiments justes, pacifiques et magnanimes selon l'image créée par des hommes tels que feu Georges Vanier et Vincent Massey. Un bref historique de la carrière d'Alan Eagleson pourrait peut-être expliquer cette affirmation que la plupart de ceux qui s'intéressent aux affaires internationales auraient tendance à écarter vu que, sur le plan international, les sports n'ont qu'une importance secondaire.

Né de parents irlandais protestants émigrés au Canada, M. Eagleson a 39 ans. Son père fut longtemps délégué d'atelier et animateur syndical dans une usine de Toronto. Le jeune Eagleson était un sportif, mais son bon physique et sa rapidité ne purent contrebalancer sa petite taille et une coordination fautive. A l'université, il se voyait déjà directeur d'équipes plutôt que joueur. A l'Université de Toronto, ses camarades trouvèrent en lui un étudiant d'humeur changeante mais brillant, que le succès aux examens et l'expertise en droit intéressaient moins que la politique et les rapports entre humains.

M. Eagleson devint homme public lorsqu'il posa sa candidature pour le Parti conservateur dans la circonscription de York West à l'élection fédérale de 1963. Ironie du sort, il fut nettement battu par

le candidat du Parti libéral, Red Kelly, l'excellent hockeyeur des équipes de Détroit et de Toronto. A l'époque, le jeune avocat en était à ses débuts comme principal agent négociateur d'athlètes professionnels canadiens. Nouvelle au Canada, cette profession avait vu le jour aux Etats-Unis durant les années cinquante lors du conflit entre la Ligue nationale et la Ligue américaine de football.

Militantisme des joueurs

Les sommes énormes obtenues par certaines recrues très cotées suscitèrent de vives réactions chez les joueurs déjà en place, transformant les associations de joueurs de baseball et de football, jusque-là paisibles, en groupements agressifs prêts à faire la grève s'ils n'obtenaient pas des propriétaires des contrats plus avantageux. Cet esprit militant gagna l'Association des joueurs de la Ligue nationale de hockey qui avait connu peu de succès sous la direction d'un conseil composé d'équipiers.

A l'automne de 1963, M. Eagleson se porta candidat conservateur dans la circonscription électorale provinciale de Lakeshore, et triompha. Il ne reçut qu'un seul mandat, ayant été défait en 1967. Une des principales accusations portées contre lui au cours de cette campagne fut celle de se consacrer trop aux affaires du sport et trop peu à ses fonctions de législateur et de représentant du peuple.

C'est durant cette période que M. Eagleson raffermi son emprise sur l'Association des joueurs de la LNH. En 1966, il mit tout sur le plus brillant jeune joueur à sortir des ligues mineures depuis des générations: Bobby Orr, et négocia avec Boston le premier contrat professionnel du prodige de Parry Sound. En 1966, la Ligue nationale comptait six équipes; l'année suivante, elle élargit ses cadres, créant de ce fait une situation qui favorisait les joueurs.

La première étape d'expansion, comprenant six équipes, offensa l'esprit nationaliste canadien particulièrement à Vancouver: toutes ces franchises avaient été vendues à des villes américaines. Bien que Vancouver ait été admise dans la ligue deux ans plus tard (en même temps que Buffalo), ce premier faux pas suscita une mesure croissante d'antagonisme vis-à-vis de la ligue professionnelle. On se plaignait de plus en plus du fait que la Ligue nationale régissait le hockey à tous les niveaux et que, d'autre part, elle devenait de plus en plus une entreprise de divertissement dominée par les Américains.

Le gouvernement fédéral est d'ordinaire l'arène où s'exercent les pressions

nationalistes. Les ministres et les députés de Colombie-Britannique réclamèrent une intervention immédiate en soulignant que la construction du stade de Vancouver avait dû être subventionnée par les contribuables pour obtenir un édifice répondant aux exigences de la Ligue nationale. On avait l'impression que la Ligue nationale gardait en servage tous les hockeyeurs de 16 ans et plus, au profit d'une industrie sportive étrangère.

M. Eagleson demanda également au gouvernement fédéral d'abolir la « clause de réserve », moyen traditionnel dans le monde du sport américain par lequel les ligues et les équipes s'approprient et contrôlent les joueurs.

Promesse électorale

Au fort de ce mécontentement, M. Pierre Trudeau promit durant sa campagne électorale en Colombie-Britannique d'étudier la question des sports au Canada, et d'y accroître la participation du gouvernement fédéral au-delà du rôle prévu par les dispositions de la Loi sur la santé et le sport amateur de 1960. Après les élections, le gouvernement mit sur pied un Comité d'étude présidé par M. Harold Rea, homme d'affaires de Toronto. Ce Comité eut tôt fait de présenter son rapport et publia ses recommandations en mai 1969. Il s'était penché notamment sur les piètres résultats de l'essai pourtant imaginatif du Père Bauer. On ne saurait situer l'origine de la série Canada-Russie sans évaluer d'abord ce noble échec.

Le Père David Bauer fait partie de la célèbre famille de joueurs de hockey de Kitchener, et fut un brillant instructeur au St. Michael's College de Toronto. Au début des années soixante, soucieux de la domination croissante de l'équipe soviétique dans les compétitions internationales, il mit en doute les critères régissant nos équipes junior de hockey exclusivement préoccupées de l'avancement des plus habiles au rang de professionnels. Selon le Père Bauer, il fallait ouvrir une nouvelle voie aux jeunes hockeyeurs, qui mettrait l'accent sur l'éducation et le nationalisme. Plutôt que de mettre en doute ou d'esquiver les règles établies par la Fédération internationale de hockey sur glace, qui interdisaient aux équipes nationales du Canada d'avoir recours aux services de professionnels, le Père Bauer conçut l'idée d'une équipe nationale associée à une université, située en un lieu déterminé avec son instructeur permanent. Ce concept reçut l'appui du ministère de la Santé nationale et du Bien-être social, de l'Association canadienne de hockey amateur (ACHA) et de plusieurs personna-

lités éminentes (particulièrement dans l'Ouest canadien).

L'ACHA est une fédération qui regroupe toutes les entreprises de hockey amateur au Canada. Elle a détenu et détient toujours le droit de représentation au sein de la Fédération internationale de hockey sur glace. Depuis les années trente, cette dernière est dirigée de haute main par son secrétaire et trésorier permanent, et maintes fois son président, M. Bunny Ahearne, agent de voyages à Londres.

L'idée du Père Bauer a presque réussi. L'équipe nationale du Canada faillit vaincre la Russie et les deux autres grandes puissances de hockey européen, la Suède et la Tchécoslovaquie, lors du tournoi mondial annuel et aux Jeux olympiques d'hiver. Le Père Bauer, qui travaillait en collaboration avec l'ACHA, eut cependant beaucoup de mal à obtenir des joueurs. La LNH lui manifesta un antagonisme croissant pour ce qu'elle considérait comme une ingérence qui venait troubler son contrôle des joueurs. Des dépenses sans cesse croissantes posèrent un obstacle de plus pour l'ACHA et les autres partisans de l'équipe nationale. Le gouvernement fédéral, qui subventionnait aussi l'entreprise, était l'objet constant de doléances à l'effet que le Canada ne gagnerait pas à ce compte, et que son honneur comme foyer d'origine et de développement du hockey sur glace se trouvait compromis par un projet certes idéaliste mais néanmoins voué à l'échec.

Recommandation du Comité

Le Comité d'étude sur les sports recommanda au gouvernement fédéral de parrainer la création d'une nouvelle organisation, sans but lucratif, appelée Hockey Canada, où seraient représentés les principaux secteurs du monde du hockey au Canada. Cet organisme aurait deux objectifs principaux: assurer la représentation canadienne aux tournois internationaux, et prendre les mesures nécessaires pour améliorer les normes et la qualité du hockey au Canada.

M. John Munro, ministre de la Santé nationale et du Bien-être social, approuva cette recommandation, promit l'appui financier du gouvernement fédéral jusqu'à ce que Hockey Canada soit en mesure de recueillir des fonds dans le secteur privé, et incita l'ACHA à transférer au nouvel organisme ses responsabilités et les dettes accumulées par l'équipe nationale. Ce qui revenait à dire que le concept Bauer, loin d'être écarté, se retrouvait dans un cadre élargi avec l'espoir qu'une grande coopération de la LNH, représentée au sein de Hockey Canada, offrirait un meilleur choix de joueurs à l'équipe nationale.

Dès l'été de 1969, Hockey Canada se mettait à l'œuvre en s'attribuant le titre d'«organisation-cadre du hockey canadien». Son conseil d'administration se composait de représentants de l'ACHA, de l'Union sportive interuniversitaire canadienne, de l'Association des joueurs de la LNH (Alan Eagleson), des trois patrons canadiens de la LNH, d'hommes d'affaires et de sportifs intéressés ainsi que de représentants du gouvernement.

L'ACHA conclut une entente avec Hockey Canada selon laquelle ce dernier prenait en mains l'équipe nationale, assumant de ce fait les dettes déjà contractées à son égard. Sans renoncer à son droit de représentation au sein de la Fédération internationale de hockey sur glace (elle aurait difficilement pu remettre cette prérogative à Hockey Canada), l'ACHA s'engagea à collaborer avec Hockey Canada et avec les autorités fédérales.

Il s'agissait d'abord de faire approuver par la Fédération internationale de hockey sur glace la participation de joueurs professionnels au tournoi mondial. En somme, et de l'avis général, nos meilleurs équipiers. Les dirigeants des trois équipes canadiennes de la LNH ainsi que Clarence Campbell, depuis longtemps président de la Ligue nationale de hockey qui a ses bureaux à Montréal, promirent aussi leur collaboration. M. Eagleson, déjà le principal agent négociateur des joueurs de hockey et le personnage dominant de l'Association des joueurs de la LNH, emboîta également le pas.

Malgré ses éléments disparates, Hockey Canada résolut à l'unanimité de rétablir la suprématie canadienne en se faisant représenter par une équipe nationale qui comprendrait les Orr et les Esposito de la Ligue nationale.

Perte du tournoi mondial

La première initiative de Hockey Canada fut d'ordre diplomatique. La rencontre triennale de la Fédération internationale de hockey sur glace eut lieu en Suisse au mois de juillet 1969. Le libre recours aux joueurs professionnels fut refusé de justesse, mais on adopta une résolution de compromis qui aurait permis au Canada d'ajouter à l'équipe nationale neuf professionnels n'appartenant pas à la LNH; l'équipe était alors à l'entraînement pour le Tournoi mondial de 1970 accordé pour la première fois au Canada. Vers la fin de 1969, l'Union soviétique demanda instamment une révision du compromis, faisant valoir de façon convaincante aux représentants de pays comme la Suède et la Finlande que le fait de jouer contre une équipe canadienne ainsi composée risquait

de compromettre le statut de leurs meilleurs joueurs aux Jeux olympiques de Sapporo en 1972.

M. Ahearne se rallia à la proposition russe de sorte que, le 1^{er} janvier 1970, il ne restait au Canada que deux choix: soit renoncer au tournoi et perdre environ \$600,000 en recettes, soit renoncer à l'utilisation de joueurs professionnels selon la formule convenue en Suisse. Après avoir



Phil Esposito — Monsieur Canada, l'espace d'une série de hockey.

consulté l'ACHA et le ministre Munro, Hockey Canada maintint sa position, perdit le tournoi et refusa d'y participer en Suède, choisie comme hôte de remplacement.

Peu après, l'équipe nationale «en formation» fut dispersée. A partir d'avril 1970, cependant, Hockey Canada poursuivit ses efforts pour amener la Fédération internationale de hockey sur glace à modifier son règlement quant à l'emploi de joueurs professionnels. Au même moment, elle proposait à certains pays (l'Union soviétique, la Suède et la Tchécoslovaquie) une série de matches hors-concours contre une équipe de professionnels canadiens.

La perte du tournoi affecta particulièrement la ville de Winnipeg, un des centres d'accueil et le siège de cette «équipe en devenir» du Père Bauer. Il aurait été difficile de maintenir l'équipe au moyen de subventions sans la perspective d'une compétition internationale. Outre ce contretemps, l'octroi de bourses d'étude et l'honneur de représenter le Canada ne pouvaient guère concurrencer la hausse des salaires et les nouvelles possibilités d'emploi offertes par l'élargissement des cadres de la Ligue nationale.

Soulignons au passage qu'à la suite des recommandations formulées par le Comité d'étude sur les sports, le réseau canadien de clubs-écoles «amateurs» de la Ligue nationale avait été abandonné et

remplacé par une séance de repêchage annuelle de joueurs âgés de 20 ans. Les droits de repêchage sont maintenant versés par la Ligue nationale aux clubs amateurs qui ont formé les joueurs repêchés. En 1972, ces droits s'élevèrent à 1.3 million de dollars. Par ailleurs, la Ligue nationale accusait un chiffre d'affaires annuel de plus de 80 millions de dollars, et ses nouvelles franchises coûtaient 6 millions chacune aux adjudicataires.

Pendant que le trio Hockey Canada-ACHA-Gouvernement fédéral dirigé par M. Charles Hay, président de Hockey Canada, s'efforçait d'organiser des rencontres entre les équipes européennes et une équipe canadienne composée de joueurs professionnels, M. Eagleson et son association avaient passé un contrat avec les propriétaires d'équipes de la Ligue nationale suivant lequel les deux groupes s'engageaient à ne pas participer isolément aux compétitions internationales. De fait, M. Eagleson avait parcouru l'Europe pendant quelques années, cherchant à organiser une série entre les joueurs de la LNH et les Russes.

Le projet se réalise

M. Hay était convaincu que la collaboration européenne se concrétiserait après les Jeux d'hiver de 1972, ce qui se réalisa. Au mois d'avril 1972, durant la compétition mondiale tenue à Prague, les dirigeants sportifs de l'Union soviétique approuvèrent officiellement une série de huit matches à être disputés en septembre; quatre auraient lieu au Canada et quatre à Moscou. Aucune restriction ne s'appliquerait aux joueurs canadiens.

Dès l'annonce de la nouvelle, il s'avéra que les propriétaires d'équipes de la Ligue nationale, et particulièrement les Américains, étaient beaucoup moins enthousiastes à ce propos que M. Eagleson. Ce dernier usa donc de son influence auprès des joueurs pour forcer les propriétaires rétifs à rentrer dans les rangs. Le fait que la moitié des recettes nettes de la série iraient grossir la caisse de retraite des joueurs fut un de ses arguments les plus persuasifs.

L'accord avec les Russes coïncida avec l'apparition d'un nouveau groupement de hockey professionnel: l'Association mondiale de hockey, rival impudent de la Ligue nationale (LNH), subventionné par les entrepreneurs américains qui avaient lancé l'Association américaine de basketball. L'Association mondiale s'engageait à placer quatre de ses douze franchises au Canada, insistant sur le fait qu'elle fonctionnerait sans clause de réserve. Cela équivalait à une déclaration de guerre à

la LNH dont les joueurs seraient l'enjeu, marquée par une surenchère débridée des salaires et la montée en flèche de la valeur marchande des joueurs. Leur apôtre, M. Eagleson, accueillit donc favorablement l'élargissement d'horizons offert à ses protégés. Or, les propriétaires d'équipes de la Ligue nationale, obligés de voir à la stabilité de leur main-d'œuvre durant ce conflit avec l'Association mondiale, étaient tenus de s'assurer tout au moins la neutralité de M. Eagleson. Ce dernier la leur accorda de façon générale, soucieux de ne pas se mettre la Ligue nationale à dos en faisant passer trop de ses clients à l'Association mondiale.

Au cours des négociations préparées et conclues par M. Hay avec les représentants de l'Union soviétique, il avait été convenu par tous les membres de Hockey Canada que seuls les joueurs de la Ligue nationale prendraient part à la série de septembre, décision entérinée par M. Eagleson. On avait convenu aussi que la sélection des joueurs et la direction de l'équipe seraient confiées aux personnes choisies en consultation avec la Ligue nationale. Parmi les experts disponibles, il fut décidé que Harry Sinden, ancien instructeur des Bruins de Boston, serait le plus apte à constituer, diriger et entraîner l'équipe.

Au nom de Hockey Canada, M. Hay donna carte blanche à M. Sinden pour tout ce qui touchait l'équipe durant la série. Il ne relèverait de Hockey Canada qu'au chapitre des dépenses. Hockey Canada s'occuperait des billets d'entrée, des droits de diffusion par télévision et radio, de la liaison avec l'URSS, du logement, etc., des équipes au Canada et d'autres activités auxiliaires, du choix des arbitres et du voyage en Europe, y compris une séance d'entraînement et des joutes en Suède et en Tchécoslovaquie.

Eagleson prend les rênes

Par malheur, M. Hay tomba malade peu de temps après la nomination de M. Sinden au poste d'instructeur-gérant. Avant qu'on ait pu déterminer son rôle, M. Eagleson s'empara de la direction pour tout ce qui concernait l'équipe, qu'il nomma Equipe Canada; il engagea des soigneurs et tout le personnel de service, et fixa le choix des hôtels et des déplacements. En fait, il remplaça M. Sinden à la tête de l'équipe. Cette initiative, qui prit par surprise les dirigeants de Hockey Canada et de la Ligue nationale, se concrétisa davantage lorsque vint le temps de négocier avec les chaînes de télévision les droits de diffusion des joutes de la série.

A titre de directeur, M. Eagleson s'était opposé aux dispositions prises par Hockey Canada concernant la vente des droits de télédiffusion à «La soirée du hockey» pour la somme de \$500,000. Lorsqu'on le mit au défi de trouver une meilleure solution, M. Eagleson demanda qu'on lui accorde un certain délai. C'est ainsi qu'en collaboration avec Harold Ballard, propriétaire du *Maple Leaf Gardens* de Toronto et directeur également de Hockey Canada, il forma une société sans but lucratif qui garantissait à Hockey Canada au moins \$750,000 pour les droits de retransmission de cette série à la radio et à la télévision en Amérique du Nord. Non seulement l'offre dut-elle être acceptée mais, étant donné l'emprise de la télé sur le hockey, ce succès ne pouvait qu'élargir la domination que M. Eagleson exer-

çait déjà sur l'équipe. Le comité de direction créé pour combler le vide causé par la maladie de M. Hay, le comptait désormais parmi ses membres.

Avant que la composition de l'équipe n'ait été annoncée au début de juillet, M. Campbell avait rappelé aux dirigeants de Hockey Canada, ainsi qu'à M. Eagleson, que les propriétaires escomptaient qu'avant d'être admis au camp d'entraînement de l'Equipe Canada, les joueurs sélectionnés seraient tenus d'avoir passé un contrat pour la prochaine saison avec leur équipe de la Ligue nationale. Or, Bobby Hull, un des meilleurs, et des plus populaires équipiers de la Ligue nationale, avait déserté en juin les Hawks de Chicago en faveur de l'équipe de l'Association mondiale à Winnipeg. Toute l'Association avait dû faire les frais de la prime et du salaire astrono-



Photo Presse Canadienne

Paul Henderson, qui marqua le but décisif au cours du huitième match mouvementé de la série URSS-Canada, est chaleureusement accueilli à son retour au pays. On le voit saluant la foule énorme

réunie sur la place municipale de Toronto, assis sur les épaules du gardien Tony Esposito (à gauche) et d'Alan Eagleson, l'omniprésent directeur de l'Association des équipiers de la LNH.

mique de Bobby Hull dont l'excellence devait donner du poids à la nouvelle ligue.

M. Sinden sélectionna donc ses 35 «meilleurs» joueurs, y compris Bobby Hull, et ce fut un tollé national lorsque Hockey Canada annonça que Hull ne pourrait pas faire partie de l'équipe sans avoir au préalable passé un contrat pour 1972-1973 avec son ancienne équipe. Cette décision semblait aller à l'encontre de l'objectif si souvent proclamé par Hockey Canada de faire jouer «nos meilleurs». On la considérait, tout particulièrement dans l'Ouest du pays, comme un nouvel exemple de la dictature exercée par la Ligue nationale.

Mécontentement général

Comme président du Comité de direction spécial pour la série, je savais que la décision au sujet de Bobby Hull soulèverait des protestations de toutes parts, si nous respections nos engagements envers la LNH. Si, d'autre part, nous insistions pour que Hull participe à la série, nous risquions de perdre la plupart des autres joueurs choisis par Sinden. M. Eagleson ne pouvait nous garantir une équipe de premier ordre en faisant appel à ses 25 clients. Le meilleur d'entre eux, Bobby Orr, serait vraisemblablement immobilisé par une récente opération au genou.

Après de longues délibérations et malgré l'intervention du Premier ministre et la forte désapprobation de quelques-uns de ses directeurs, Hockey Canada décida d'employer uniquement des joueurs de la Ligue nationale. Mal accueillie du public, cette décision fut loin de rehausser la réputation déjà mince de Hockey Canada.

Alors que la controverse au sujet de Hull battait son plein, Eagleson et les dirigeants de l'équipe se rendirent à Moscou et Stockholm pour veiller aux préparatifs de la série, y compris les droits de télédiffusion, les pourcentages de bénéfices et les séances d'exercice en Russie et en Suède. Ce voyage mit au clair la mainmise de M. Eagleson sur presque tous les aspects importants du tournoi. Son rôle prépondérant ressortait aussi du mélange d'admiration et d'affection que lui portait la presse sportive du Canada. La plupart des cadres permanents (assez restreints) de Hockey Canada ne sont pas des «fanatiques à toute épreuve» de ce jeu. Et, comme le déclarait Clarence Campbell: «Celui qui n'a pas ce genre de fanatisme compte pour peu parmi les hockeyeurs et leurs partisans canadiens.»

M. Eagleson est un homme à la réplique facile et à l'esprit prompt, marchand-né et parmi les plus astucieux que je connaisse. Il détenait pour ainsi dire le

levier de commande de la locomotive, et nous faisons figure de passagers attendant que tout soit terminé avant de régler les comptes.

Convaincus que l'équipe du Canada gagnerait d'emblée chacune des huit joutes, Eagleson et Sinden ne tinrent aucun compte des conseils de certains membres de Hockey Canada, leur recommandant de consulter les joueurs et les instructeurs qui s'étaient déjà affrontés aux Russes. On nous répondit avec mépris de «laisser faire les professionnels» et de ne pas «les accabler de commentaires des joueurs de ligues mineures». Il ne s'agissait pas d'une entreprise «de pacotille». «Tout serait de premier ordre» quant aux 35 équipiers et au personnel de 15 à leur service. Les meilleurs joueurs de hockey du monde ne méritaient pas moins.

Vers l'échec

Dans les circonstances, on se dirigeait nettement vers un réveil brutal, presque mérité par tant de suffisance. Lorsque l'équipe fut au complet et commença à disputer des matches hors concours, je constatai jusqu'à quel point Eagleson s'était mis au diapason des joueurs. On se mit à l'appeler «le grand Manitou». La plupart des joueurs sont des durs, encore proches de l'adolescence par l'enthousiasme et leur genre d'intérêts: essentiellement hommes d'instincts et peu intellectuels; robustes, capricieux, bon vivants et fiers, prompts à la colère et toujours prêts à rire ou à faire les pitres.

J'estime qu'il importe de souligner ces attitudes juvéniles et naïves des membres de l'équipe du Canada pour comprendre leur déception et leur traumatisme lorsque les Soviétiques gagnèrent deux des quatre matches présentés au Canada et réussirent un match nul, et que bon nombre de Canadiens, fascinés par leur rapidité et leur jeu d'ensemble, se mirent à applaudir les prouesses des Russes. Les huées dont la foule accabla l'équipe du Canada à Vancouver, durant le dernier match disputé au Canada, ne firent qu'ancrer plus profondément cette déception. C'est une équipe ébranlée qui partit pour un séjour d'une semaine à Stockholm, considéré jusque-là comme un intermède de divertissement et d'exercice précédant la sévérité de Moscou où les joueurs retrouveraient leurs femmes ou leurs amies.

Les coutumières exagérations suédoises taxant les Canadiens de barbares du hockey furent une sorte de calvaire pour M. Eagleson et son équipe. Certains joueurs étaient mécontents parce qu'on ne les utilisait pas, d'autres festoyaient jour et nuit, d'autres enfin étaient vraiment dé-

cidés à retrouver leur dignité en battant les Russes sur leur propre terrain. Les journalistes canadiens dépêchés à Stockholm furent consternés par le comportement des joueurs tant sur la glace qu'en ville. Les succès de l'équipe soviétique avaient également traumatisé ces reporters car tous avaient cru que l'équipe du Canada gagnerait haut la main. Le Canada entier sentait que son équipe était aculée au mur.

Le scénario semblait promettre une nouvelle débâcle à Moscou. Pourtant un nouveau facteur d'espoir se manifesta tout de suite. La foule d'environ 3,000 partisans canadiens qui avaient fait le voyage à Moscou, animée d'un zèle bruyant et agressif, semblait décidée à conduire l'équipe à la victoire par le dynamisme de ses acclamations.

Enthousiasme contagieux

Bien que l'équipe soviétique eût gagné le premier match à Moscou à la suite d'un revirement inattendu aux derniers instants, elle avait été nettement surclassée. Quatre joueurs délaissèrent alors l'équipe et retournèrent au Canada. M. Eagleson se montra satisfait de ces défections. «Maintenant, dit-il, il ne reste que les joueurs qui ont à cœur de gagner». Les tactiques utilisées sur la patinoire mettaient de plus en plus l'accent sur le genre de jeu qui caractérise la Ligue nationale: rudes mises en échec, jeu serré, prises de bec avec les arbitres, mêlées autour des buts avec de nombreux lancers. Les gardiens de buts canadiens se montrèrent formidables. Enfin, par leurs encouragements et leurs manifestations bruyantes, les partisans canadiens communiquaient constamment leur enthousiasme à l'équipe.

Les Canadiens renversèrent donc les rôles en remportant trois matches consécutifs. Tout observateur impartial convient qu'ils ont été surclassés dans deux de trois matches, mais le hasard, l'excellent travail des gardiens et une remarquable vitesse d'exécution devant les buts de l'adversaire leur donnèrent la victoire. Toutefois, la qualité maîtresse de l'équipe au cours de cette épreuve a été sans contredit sa farouche volonté de l'emporter.

La plupart d'entre nous à Moscou (y compris M. Eagleson et les membres de l'équipe) ignoraient jusqu'à quel point le Canada tout entier était rivé au déroulement de ces matches. On ne s'en rendit vraiment compte qu'en voyant les foules qui accueillirent l'équipe à Montréal et à Toronto.

Il me semble insensé d'exagérer le sentiment de gêne causé à juste titre par les excès d'Eagleson, de Sinden et des



Photo Presse Canadienne

*Le très solide joueur de défense,
Bill White.*

joueurs de l'équipe au cours de leurs démêlés avec les arbitres, ou lorsqu'ils dénigrèrent les autorités sportives de l'URSS.

Il va de soi que les critiques à l'emporte-pièce du système soviétique et les déclarations larmoyantes du genre: «Nous avons joué pour la démocratie» ou encore «Nous savons maintenant ce que signifie le mot démocratie» étaient on ne peut plus puériles. Je me rappelle encore ce mot de Mme Eagleson qui, alarmée parce que la police s'était emparée de son mari, criait aux Russes assis autour de nous: «Nous ne reviendrons jamais dans cette vache dictature!»

De tels excès doivent se juger à la lumière des pressions constantes qu'ont dû exercer Eagleson et ses collègues afin d'inculquer aux joueurs cette volonté de gagner à tout prix. Comme me le soulignait un des médecins de l'équipe au lendemain de la grande victoire: «La Russie est un pays puissant, peuplé de gens robustes qui vivent sous un régime peu tendre. Ils sauront apprécier ce que les joueurs et les partisans de l'équipe cana-

dienne leur ont fait voir à Moscou. Nous ne sommes pas des saintes nitouches. Nous sommes directs, frustes et émotifs, facilement arrogants et même encore plus portés à rouspéter et à nous plaindre, aimant à choyer nos doléances. Avant de vous esquiver tous et d'aller vous cacher à cause de l'embarras qu'Eagleson et ses bouffonneries vous ont causé, demandez-vous bien si on aurait pu gagner la série autrement.»

Valeurs semblables

Il est assez évident que non, qu'il n'y avait pas d'autre moyen d'y parvenir étant donné la similarité des attitudes et des valeurs que partagent Eagleson, Sinden et la plupart des joueurs. Ils habitent un monde simpliste, émotif, et qui bouge rapidement.

Même le fait de nous rendre compte que nous sommes parmi les «durs-à-cuire» de la terre peut avoir son utilité. Je ne connais aucun politicien au Canada qui ne sache que le hockey est un des principaux dénominateurs communs de la nation. Ils savent, à l'égal de critiques tels que M. Wilder Penfield, que nous avons vécu au cours de cette série une expérience qui a mis en doute la conception traditionnelle que nous avons de nous-mêmes.

Il se peut bien que les critiques d'Alan Eagleson triomphent éventuellement auprès du public. En effet, sa conduite au cours de la série écarte vraisemblablement la possibilité qu'il puisse jouer un rôle quelconque dans le domaine du hockey international. D'autre part, les propriétaires d'équipes de la Ligue nationale continueront de lui en vouloir, et ne lui donneront certainement pas une nouvelle occasion de diriger seul une entreprise où le mérite de leur produit a été compromis. Dorénavant, ils feront sourde oreille aux propositions d'une «équipe nationale» et chercheront plutôt, non sans succès, à organiser des rencontres d'équipes individuelles de la Ligue nationale avec la Russie et d'autres pays d'Europe. De leur côté, les Soviétiques ne voudront pas traiter de sitôt avec M. Eagleson. De sorte que nous devons probablement en rester au souvenir d'un rude exploit sans lendemain, qui s'est terminé à notre avantage sous la gestion de M. Eagleson.

Les compétitions internationales, particulièrement aux Jeux olympiques, ont toujours présenté des éléments contradictoires. D'un côté, les idéalistes insistent sur le sentiment d'unité et de fraternité qu'engendrent ces rencontres exemptes de considérations politiques, tandis que se développe, de l'autre, l'idée que la compéti-



Photo Presse Canadienne

L'entraîneur de l'Équipe-Canada, Harry Sinden.

tion prime tout et que s'accroît l'ambition de gagner, d'accumuler les points et les médailles au nom de l'honneur national. Les Canadiens ont maintenant éprouvé cette contradiction, et constaté l'importance de la victoire.

Entre-temps, Hockey Canada examine les perspectives d'avenir. Comment résoudre, par exemple, une contradiction qui nous touche de plus près encore? Notre principal intérêt sportif captif des milliers de foyers, pénétrant la plupart des villes et villages du pays. Mais où nous mène cet intérêt? Toujours . . . vers les États-Unis, source des fortes rémunérations et de la célébrité.

Comment le hockey peut-il profiter au Canada lorsque les leviers de commande, le sommet du triangle dont nous fournissons l'énorme base, sont entre les mains d'Américains? Nul doute que la reprise de cette série Canada-Russie emballerait de nouveau tout le Canada, mais il y a peu de chance que cela se produise tant que des étrangers tiendront les ficelles. Voilà qui nous ramène à Alan Eagleson. Aujourd'hui comme demain, il est le seul à avoir assez d'influence (vu que la presque totalité des joueurs sont Canadiens) pour redonner corps à l'idée d'une Équipe Canada.

L'exégèse du Norad

par Roger Swanson

I-Historique et opérations

Le Commandement de la défense aérienne de l'Amérique du Nord (NORAD) a pris une allure de symbole ambivalent dès sa création à la fin des années cinquante. Avec son commandement mixte et son plan unique de défense aérienne, NORAD est en effet le symbole du degré d'entente qui peut exister entre deux nations souveraines menacées de l'étranger. Mais il représente également ce que bon nombre de Canadiens souhaiteraient éviter: des liens institutionnels bilatéraux plutôt que multilatéraux avec les Etats-Unis (ce qui veut dire que l'impact total de la puissance américaine ne se trouve pas diffusé en raison de la présence d'autres partenaires).

Depuis sa création, le NORAD a effectivement contribué à la sécurité du Canada et des Etats-Unis, en dépit d'une certaine instabilité se rattachant aux raisons mêmes qui ont présidé à son organisation. D'une part, l'acuité d'une menace soviétique directe et, de l'autre, les progrès techniques et militaires qui ont accru l'imminence de cette menace tout au long des années cinquante. L'histoire du NORAD est donc celle d'une lutte constante influencée tant par les perceptions changeantes de la menace soviétique que par la désuétude technologique. Le Canada et les Etats-Unis ont envisagé l'imminence de la menace soviétique pour l'Amérique du Nord de deux façons fort distinctes. Les progrès militaires et technologiques qui rendent cette menace exécutoire ont posé pour le NORAD le problème d'une désuétude constante, et obligé le Canada et les Etats-Unis à consacrer d'importantes sommes à leur défense au détriment d'autres besoins pressants.

Le NORAD a été mis sur pied provisoirement en août 1957, puis, formellement constitué en mai 1958 pour une période de dix ans et renouvelé en mars 1968 pour une période de cinq ans. Vu que le renouvellement de l'Accord sur le NORAD doit se poser de nouveau en 1973, le moment semble bien choisi pour examiner les antécédents de cet organisme

ainsi que les questions que le Canada et les Etats-Unis devront débattre lors des négociations.

Antécédents du NORAD

Les antécédents du NORAD embrassent trois périodes distinctes: a) début de coopération de la fin des années trente jusqu'à la fin de la Seconde Guerre mondiale; b) contacts préliminaires de l'après-guerre touchant la défense aérienne, de 1946 à 1949; c) coopération canado-américaine de plus en plus étroite au titre de la défense aérienne, de 1950 jusqu'à la création du NORAD et par la suite.

La première période a vu disparaître nombre de précédents historiques. Dans un discours prononcé en août 1936 à Chautauqua (New York), le président Franklin D. Roosevelt donna, pour la première fois, l'assurance formelle que les Etats-Unis assureraient la défense du Canada. L'origine de la coopération canado-américaine en matière de défense date de ce moment-là. En effet, jusqu'à la fin du siècle dernier, on considérait au Canada que les Etats-Unis représentaient une menace militaire (non sans raison après les invasions américaines et leur subséquente politique d'obstruction). Au début du XXe siècle, cependant, la crainte des Etats-Unis s'était en grande partie évanouie au Canada. Nous avons même envoyé une mission militaire à Washington au cours de la Première Guerre mondiale.

M. Swanson est professeur adjoint au Centre d'études canadiennes de la School of Advanced International Studies de l'université Johns Hopkins. Il a collaboré à l'étude Politique étrangère canadienne: options et perspectives, et est l'auteur de nombreux articles dans le domaine des relations canado-américaines. M. Swanson est secrétaire-trésorier de l'Association des études canadiennes aux Etats-Unis. Ces deux articles n'engagent que l'auteur.



La coopération véritable ne commença toutefois qu'à la fin des années trente, principalement en raison du fait que l'axe de la défense canadienne était encore britannique et que la désintégration du système international — que devait achever la Seconde Guerre mondiale — n'avait pas encore touché le milieu nord-américain, replié sur lui-même.

En août 1938, dans une allocution prononcée à Kingston (Ontario), le président Roosevelt réitéra avec encore plus de force l'assurance que le Canada pouvait compter sur les Etats-Unis en matière de défense. Deux jours plus tard, le premier ministre Mackenzie King annonçait la contrepartie canadienne de cet engagement. La déclaration historique d'Ogdensburg suivit en août 1940. A l'issue d'une réunion entre le président Roosevelt et Mackenzie King, tenue à Ogdensburg, dans l'Etat de New York, on publia un communiqué de six lignes, ne portant aucune signature, qui modifiait littéralement le cours de l'histoire canado-américaine. Pour la première fois, malgré l'absence d'un traité formel, le Canada et les Etats-Unis devenaient alliés.

C'est à cette occasion que l'on créa en outre la première institution canado-américaine en matière de défense, la Commission mixte permanente de défense (CMPD). Comme l'indique son nom, on prévoyait que l'existence de cette commission se prolongerait bien au delà de la fin de la guerre. La déclaration d'Ogdensburg constitue donc une première étape de coopération générale dans ce domaine entre les deux pays. Par contre, l'Accord de Hyde Park d'avril 1941 représente à la fois un prolongement économique de cette déclaration et le départ vers une coopération économique et militaire de la plus grande interdépendance. De ces premières initiatives sont nés, au cours de la guerre, une foule de comités et de commissions mixtes de même qu'une coopération et une coordination sans précédent.

Vers l'Arctique

La deuxième étape, celle des premiers contacts en matière de défense aérienne, dura de 1946 à 1949 environ. Lors d'une réunion en 1946, la CMPD formula sa première recommandation importante de l'après-guerre, insistant sur la nécessité d'établir un système de protection de l'Arctique, alors sans défense. Surtout préparatoire, cette mesure visait à une coordination élargie plutôt qu'au commandement mixte et à l'intégration des forces. On y envisageait toutefois l'aménagement dans tout le Nord canadien d'installations de défense, de communications et de mé-

téorologie, pour l'obtention de données et la formation de troupes dans des conditions arctiques et subarctiques. Le gouvernement canadien accueillit froidement ce projet. On entreprit néanmoins au début de 1946, un exercice militaire appelé «Muskox» qui consistait à déplacer une force motorisée le long d'un parcours d'environ 3,000 milles dans l'Arctique canadien. Des observateurs et de l'équipement américains prirent part à ces manœuvres et les résultats d'ensemble de l'expérience furent communiqués aux deux gouvernements.

Durant la même période, des bombardiers B-29 américains mettaient à l'essai un système de navigation à longue portée en territoire arctique canadien. En 1947, le gouvernement fit une déclaration à la Chambre des communes concernant la collaboration du Canada et des Etats-Unis au maintien de stations météorologiques dans l'Arctique. Le personnel des stations se composerait à nombre égal d'employés du Service météorologique canadien et du *Weather Bureau* des Etats-Unis. Les événements de l'après-guerre prenaient toutefois un tour de plus en plus inquiétant. En 1948, les Soviétiques inclurent pour la première fois leur bombardier TU-4 dans le défilé traditionnel du 1^{er} mai, et, l'année suivante, déclenchèrent leur première explosion nucléaire.

La troisième étape de ce rapprochement fut caractérisée, à partir de 1950, par une étroite collaboration en matière de défense aérienne entre le Canada et les Etats-Unis, qui aboutit à la création du NORAD. «Projet Charles», une étude américaine à laquelle les Canadiens participèrent officieusement, eut lieu en 1951. Sans conclure au besoin de créer un système d'alerte dans l'Arctique, cette étude n'en soulignait pas moins l'importance d'un prompt avertissement. Le *Lincoln Summer Study Group*, autre initiative américaine entraînant la collaboration du Canada, vit le jour en 1952. Ce comité d'étude recommanda la mise en place d'un système d'alerte avancée. Cette recommandation fut d'abord écartée, mais l'essai thermonucléaire soviétique en août 1953 entraîna vite un changement d'opinion dont le président Eisenhower se fit l'interprète lorsqu'il déclara durant une visite à Ottawa: «La menace existe. Les mesures de défense ont été soigneusement étudiées par les représentants des deux pays . . . Le moment est venu de mettre à exécution toutes les mesures convenues.»

Trois systèmes d'alerte

On avait déjà commencé la construction de trois dispositifs d'alerte: la ligne Pine

Tree, la ligne Mid-Canada (McGill Fence) et la ligne Dew (*Distant early warning* — alerte avancée). Mise en service dès 1954, la ligne Pine Tree suivait de façon générale la courbe de la frontière canado-américaine. Américain à l'origine, ce projet fut prolongé en territoire canadien par un accord du mois d'août 1951. La ligne Mid-Canada n'entra en service qu'en 1957, traversant le pays du Labrador à la Colombie-Britannique, à la hauteur du 55^e parallèle environ. Ce système d'alerte fut en majeure partie le résultat des travaux du Conseil canadien de recherches pour la défense, et tous ses éléments étaient canadiens: conception, construction, financement et exploitation. Enfin, la ligne Dew, située à environ 1,400 milles au nord de la frontière canado-américaine, s'étendait de la Terre de Baffin à l'Alaska; mise en service dès 1957, elle s'est développée depuis. Bien que menacée de désuétude, la ligne Dew n'en fournit pas moins au Canada et aux Etats-Unis un «rideau d'alerte» long de 5,000 milles, appuyé d'un réseau de surveillance continentale par bombardiers. La ligne Mid-Canada fut abandonnée en 1965. Quant à la ligne Pine Tree, ses stations ont été, selon leur utilité, soit incorporées aux réseaux de radar contigus soit abandonnées.

Outre la construction de ces systèmes d'alerte avancée, les Etats-Unis et le Canada continuèrent de collaborer étroitement à la défense de l'Amérique du Nord; leurs forces étaient réparties d'ordinaire selon les exigences nationales, chacune étant responsable d'abord de la défense de son propre pays. Les exigences de la politique et de la stratégie internationales devenant de plus en plus impérieuses, on sentit le besoin d'intensifier la coopération canado-américaine. Un groupe d'étude militaire canado-américain fut créé en mai 1956 et chargé d'étudier les problèmes opérationnels et techniques que comporterait l'institution d'un commandement mixte. Dans un rapport publié en décembre 1956, le Comité recommandait la création d'un quartier général mixte qui assurerait le contrôle opérationnel de la défense aérienne canado-américaine. L'approbation des chefs d'état-major canadiens et américains ayant été obtenue, une déclaration conjointe annonça en août 1957, la conclusion d'un accord intérimaire portant la création du NORAD.

Echange de Notes

Le NORAD entra officiellement en vigueur en mai 1958, par un échange de Notes entre le Canada et les Etats-Unis. D'une durée de dix ans, cet accord précisait que «depuis un certain nombre d'an-

nées avant la création du NORAD, on reconnaissait que la défense aérienne du Canada et des Etats-Unis doit être considérée comme un tout». Les accords déjà conclus entre les deux pays prévoyaient la coordination de plans distincts, au lieu «d'une autorité de contrôle sur tous les engins de défense qu'il y aurait lieu de mettre en œuvre contre un assaillant éventuel». L'avènement des armes nucléaires et la nécessité de décisions rapides avaient fait ressortir le caractère indispensable d'un unique plan de défense aérienne et d'un quartier général unifié chargé «de la direction des opérations de toutes les unités de combat des forces nationales affectées à la défense aérienne des deux pays». Cette unification, soulignait-on, «augmente l'importance de consultations aussi étroites que possible entre les deux Gouvernements sur les questions intéressant la défense commune de l'Amérique du Nord». Par ailleurs, la Note canadienne ajoutait que «la coopération en matière de défense pourra être mise en œuvre de façon satisfaisante pour les deux pays seulement si ces consultations se poursuivent régulièrement et constamment».

Un échange de Notes en mars 1968 marqua le renouvellement de l'accord de 1958, mais pour une période cinq ans seulement; en outre, chacun des deux gouvernements pouvait dénoncer l'accord avec préavis d'un an. L'accord de 1958 stipulait que les dispositions (du NORAD) pouvaient être «réexaminées en tout temps à la demande de l'un ou de l'autre pays», mais l'entente elle-même ne pouvait être résiliée avant dix ans sans le consentement des parties. Par ailleurs, la huitième phrase de la Note américaine (qui en contient dix) déclarait explicitement: «En outre, mon Gouvernement consent que le présent Accord ne puisse en aucune façon lier le Canada à participer à des opérations de défense au moyen de missiles balistiques».

Le motif invoqué en faveur du renouvellement de l'Accord NORAD est, suivant le texte de la Note américaine «La nécessité de prolonger l'existence, en temps de paix, d'une organisation dotée des armes, des installations et des rouages de commandement qui lui permettent de passer à l'action dès le déclenchement des hostilités en exécutant un plan unique de défense aérienne, approuvé à l'avance par les autorités nationales de nos deux pays». On notera que l'accord même du NORAD n'a jamais précisé le niveau des forces ni l'apport en équipement du Canada et des Etats-Unis. L'apport de chaque pays fait plutôt l'objet de négociations constantes entre les deux gouvernements.

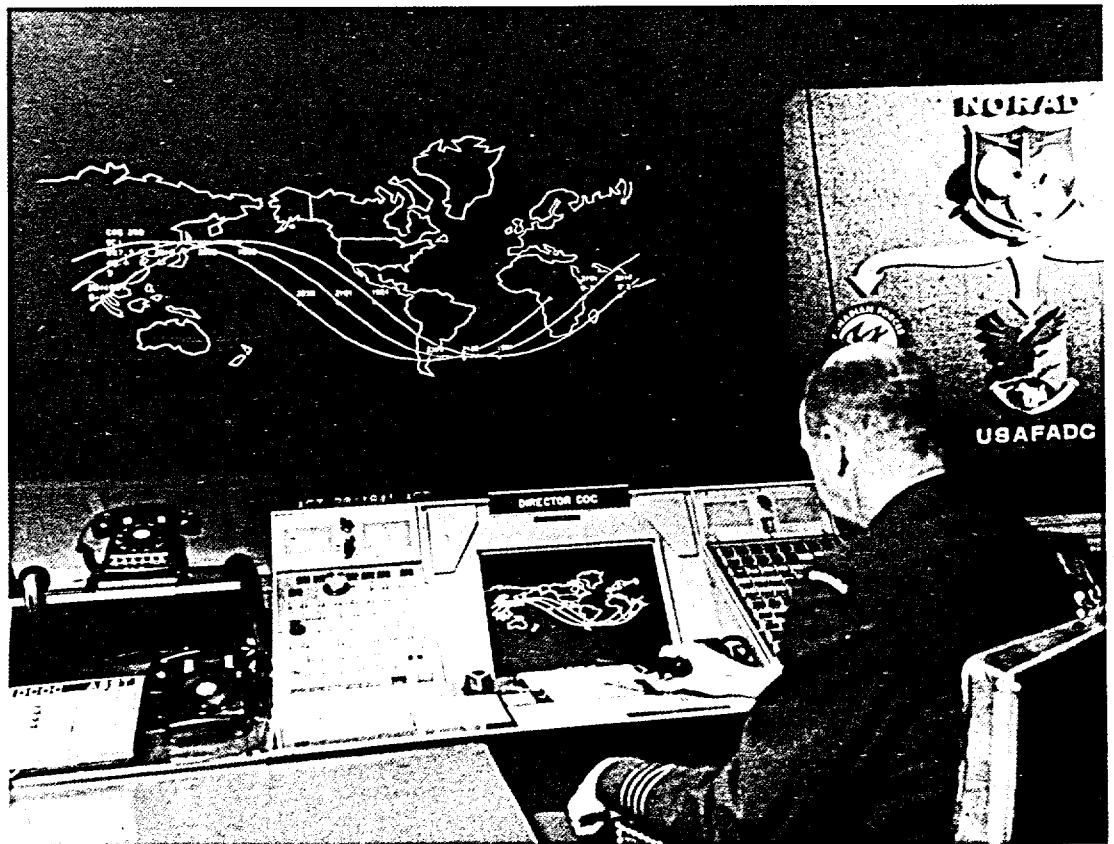


Photo Wide World

Le quartier général de NORAD, enfoui sous terre au mont Cheyenne près de Colorado Springs (E.-U.), est doté de nombreux appareils de dépistage

spatial. Au Centre des opérations de combat, on retrace sur écrans, à l'aide d'ordinateurs, la route de satellites gravitant autour du globe.

Opérations du Commandement

La portée essentielle du NORAD est que le Canada et les Etats-Unis ont placé la défense aérienne continentale sous le contrôle exclusif d'un commandant en chef (américain) et d'un commandant adjoint (canadien). Au-dessus du commandant en chef du NORAD, la hiérarchie du commandement au Canada comprend le chef de l'état-major de la Défense, puis le ministre de la Défense nationale et le premier ministre. Aux Etats-Unis, le commandant en chef répond, par l'entremise du Bureau des chefs d'état-major et du secrétaire à la Défense, au président.

Le NORAD est en fait une organisation militaire bilatérale et unifiée, chargée de la défense aérienne du Canada, des Etats-Unis et des abords des deux pays, soit une région de 10.5 millions de milles carrés. Les Etats-Unis consacrent annuellement 1.26 milliard de dollars à son maintien, et le Canada 136.6 millions. Le NORAD compte actuellement environ 300 postes disséminés aux Etats-Unis et au Canada, et un personnel de 85,417 personnes dont 11,926 Canadiens. A peu près 250 militaires américains sont actuellement stationnés en territoire canadien et 210 Canadiens en territoire américain.

Pour ce qui est du niveau exact des apports du Canada et des Etats-Unis au NORAD, ils s'établissent comme suit: le Canada a trois escadrilles régulières de combat, équipées de 66 chasseurs CF-101 *Voodoo*, et les Etats-Unis, 26 escadrilles de défense aérienne dont sept escadrilles régulières équipées de F-106 et 19 escadrilles de la Garde nationale aérienne équipées de F-101, F-102 et F-106. Il existe en outre 63 batteries *Nike-Hawk* installées aux Etats-Unis et 99 stations de radar à longue portée, dont 29 sont au Canada. Enfin, il y a maintenant 32 stations de la ligne Dew dont 21 situées au Canada, 7 en Alaska et 4 au Groenland.

Le NORAD comprend trois commandements (qui mettent des forces à sa disposition pour le contrôle des opérations): a) le Commandement de la défense aérienne des Forces canadiennes; b) le Commandement de la défense aérienne de l'Armée des Etats-Unis, et c) le Commandement de défense de l'espace aérien de l'Aviation militaire des Etats-Unis. (Ce dernier fournit environ 60 pour cent du personnel et de l'équipement du NORAD). Par ailleurs, le chef du Commandement de l'Alaska, commandement américain unifié et distinct, relève du NORAD en ce

qui concerne la défense aérienne de cet Etat. En outre, la Marine américaine affecte des membres de son personnel au NORAD et met quelques unités à sa disposition.

L'apport du Canada au NORAD se compose d'armes et de travaux de surveillance, en plus évidemment d'accorder aux Etats-Unis des droits de survol et de ravitaillement en cas d'urgence. Il contribue aussi de façon importante au dépistage et à l'identification d'aéronefs et rassemble des données sur les mouvements de satellites.

Aux fins des opérations, le Canada et les Etats-Unis forment une grille nord-américaine divisée en huit régions géographiques NORAD.

Installations au Colorado

Le Centre des opérations de combat (COC) est le foyer du NORAD, le point nerveux de son système de défense aérienne. Enfoui dans le mont Cheyenne près de Colorado Springs, le Centre comprend 11 édifices d'acier couvrant une superficie de 4.5 acres de tunnels et de pièces creusés dans le roc. C'est de ce centre que serait donnée l'alerte d'une attaque et que la bataille aérienne serait dirigée. Le COC reçoit continuellement des données transmises par différents systèmes comme celui de la ligne Dew qui passe par l'Alaska, le Canada et le Groenland, et le système de préalerte contre les engins balistiques installé en Alaska, au Groenland et en Grande-Bretagne avec certains relais au Canada. Ces données alimentent une série d'ordinateurs et peuvent être ensuite retransmises sur un circuit fermé de télévision pour montrer les déplacements aériens de l'ennemi, l'orbite des satellites, l'information disponible sur les navires militaires et d'espionnage étrangers ainsi que l'état des armes d'interception et des missiles dont dispose le NORAD. Le COC est relié par ligne téléphonique directe avec le Quartier général des Forces armées à Ottawa, la Maison Blanche, le Pentagone, les postes de contrôle outre-mer, et ainsi de suite.

Les activités du NORAD se résument donc à coordonner l'action des stations de radar qui scrutent le ciel et l'espace interplanétaire, des escadrilles d'interception, des batteries de missiles sol-air et des postes de commandement chargés des opérations défensives. Plus précisément, même au risque de trop simplifier, disons que la tâche du NORAD se divise en trois parties: la détection, la vérification d'intentions et, en cas d'une attaque d'avions ennemis, leur destruction. La fonction de

«détection» s'accomplit au moyen de trois systèmes de surveillance distincts. Le premier, celui des bombardiers pilotés, est composé d'un immense réseau de radar couvrant les régions habitées. Au nord de cet écran, la ligne Dew s'étend des îles Aléoutiennes jusqu'au Groenland. La seconde méthode de dépistage est celle du système de préalerte contre les engins balistiques, dont les stations sont situées au Groenland, en Alaska et en Angleterre. Le troisième système s'occupe du dépistage des satellites. Ce système de détection et de poursuite des satellites est composé d'un réseau de radar, de radio-télescopes et de détecteurs optiques situés dans l'hémisphère nord. Les données fournies par ces trois systèmes de détection sont transmises au Centre des opérations de combat du mont Cheyenne.

Le rôle du Canada

En ce qui a trait à la «vérification d'intentions», la première tâche du NORAD consiste à identifier les engins rapidement et avec précision en se basant surtout sur la corrélation des plans de vol, l'espace aérien nord-américain étant divisé en zones d'identification de défense aérienne. Enfin, la fonction de «destruction» consisterait, advenant une attaque, à attaquer les forces d'invasion le plus tôt possible et sans arrêt à mesure qu'elles s'approcheraient de leur cible. Autrement dit, une «défense en profondeur». Ainsi, un bombardier ennemi serait d'abord attaqué par des intercepteurs à long rayon d'action, puis par des missiles *Nike Hercules* et *Hawk*.

On pourrait soutenir que l'influence du Canada sur la prise de décision au sein de l'organisme est superficielle, étant donné la disproportion de puissance entre les Etats-Unis et le Canada et l'apport de chacun au NORAD. Mais on peut aussi affirmer le contraire en signalant la participation intégrale du Canada aux décisions qui y sont adoptées. Le commandant adjoint du NORAD, un Canadien, remplace le commandant en chef, un Américain, en cas d'absence. De fait, trois des dix généraux dont se compose actuellement l'état-major sont des Canadiens, donnant ainsi au Canada une plus forte représentation à ce niveau que ne l'exigerait son apport militaire réel. En outre, les commandants adjoints de quatre régions du NORAD englobant des parties du Canada et des Etats-Unis sont aussi des Canadiens et une cinquième région de ce genre, dont le quartier général est situé à North Bay (Ontario), est commandée par un Canadien. Dans la pratique, on constate une forte participation cana-

dienne au niveau des cadres supérieurs, touchant non seulement l'administration courante mais aussi la planification et la programmation du NORAD.

Les débats sur le NORAD sont en général marqués par la présentation d'une foule de réponses à des questions qu'on ne pose jamais. Cet article a donc pour but

de répondre à trois questions essentielles: quelles sont les origines du NORAD, quelle en est l'autorité statutaire, et comment fonctionne-t-il? Les informations qui précèdent fourniront peut-être au lecteur suffisamment de données pour qu'il puisse se faire une opinion de la viabilité du NORAD.

II-Les choix du Canada

L'analyse des éléments et de l'issue probable des négociations canado-américaines sur le NORAD pourrait se comparer à l'analyse de dessins griffonnés par des enfants d'âge préscolaire: si le tableau définitif reste en doute, le processus de composition est sûrement difficile à saisir sinon embrouillé. Comme nous l'avons indiqué précédemment, l'organisation du NORAD est à la fois le symbole d'une entente profonde entre le Canada et les Etats-Unis quant aux objectifs à poursuivre, et d'une étroite relation bilatérale que beaucoup de Canadiens souhaiteraient éviter. L'histoire du NORAD reste celle d'un équilibre instable entre les perceptions toujours changeantes du danger et la désuétude technologique.

Bien que les origines du NORAD remontent à la première explosion d'un engin nucléaire soviétique, qui mit fin au monopole américain, sa création effective date du lancement de *Sputnik I* et des missiles balistiques intercontinentaux (ICBM). Et si son renouvellement en 1968 coïncidait avec l'avènement des antimissiles, celui de 1973 coïncidera avec les entretiens SALT et le début d'une époque de détente. Des discussions préliminaires au niveau des cadres sont déjà engagées et les représentants canadiens et américains se posent de nouveau les mêmes questions fondamentales: dans quelle mesure le Canada et les Etats-Unis s'accordent-ils pour évaluer la menace stratégique qui pèse sur l'Amérique du Nord? Et dans quelle mesure le Canada et les Etats-Unis sont-ils prêts, militairement, à affronter cette menace?

On convient que, dans l'ensemble, le NORAD est engagé dans une course perdue d'avance contre la désuétude technologique. Bref, pour que son rôle continue

d'être efficace, il faut absolument le moderniser. Or, il existe trois systèmes modernisés qui forment le nouveau réseau technologique de la défense aérienne des Etats-Unis: le système aéroporté de détection et de contrôle (AWACS), le système de radar outre-horizon à rétrodiffusion (OTH-B), et un nouveau type d'intercepteur piloté (IMI). L'emploi de ces systèmes impliquerait le Canada, c'est-à-dire que les Etats-Unis jugeraient important, sinon essentiel, leur déploiement au-dessus du territoire canadien et dans notre espace aérien.

L'attitude américaine

Soulignons toutefois que les Etats-Unis n'envisagent pas un tel déploiement de leurs systèmes à l'heure actuelle. Bien que les planificateurs américains s'entendent sur les systèmes à employer, il n'est pas certain qu'on autorise leur déploiement ni que les crédits nécessaires soient votés. En outre, ces systèmes ne sont pas encore au point, bien que les travaux soient déjà avancés. C'est donc cette incertitude des Américains, plutôt que la résistance du Canada, qui vient compliquer la négociation du renouvellement de l'Accord NORAD.

Le premier système, celui de l'AWACS, utiliserait des avions modifiés, probablement des *Boeing 707*, et l'on estime qu'il en faudrait 25 en tout. Ces appareils sont équipés de contrôles leur permettant de diriger les intercepteurs à leurs cibles, et dotés de radars. Leur valeur est fonction de leur invulnérabilité en plein vol, de leur capacité de détection d'avions volant à basse altitude et de leur souplesse à diriger le combat aérien.

Quant au deuxième système, baptisé OTH-B, il comprendrait probablement

quatre emplacements dont le plus important, axé sur le Nord, se situerait au Canada (si le gouvernement canadien est d'accord). Le champ de l'OTH-B s'élève jusqu'à l'ionosphère sur une distance d'environ 2,000 milles. Ce système comporte toutefois des désavantages car la taille des stations de radar en ferait des cibles faciles, et il n'est pas certain qu'il puisse fonctionner dans le Grand Nord, vu les perturbations ionosphériques qui existent au Pôle. Son grand avantage consisterait à étendre énormément le réseau de pré-alerte au sol, prévenant ainsi la pénétration d'avions ennemis à basse altitude. L'OTH-B pourrait aussi donner l'alerte aux appareils de l'AWACS encore au sol.

Le troisième système, celui de l'IMI, utiliserait toujours des F-106, mais on remplacerait probablement les appareils F-101 et les F-102 des unités américaines du NORAD par des F-14 et F-15 de la Marine américaine. L'AWACS dirigerait ces chasseurs au combat. De sorte que, si les Etats-Unis adoptaient ce système, le Canada se trouverait pressé de remplacer ses CF-101 *Voodoo*, moins rapides et dotés d'installations de radar moins puissantes.

Outre ces trois systèmes, il convient de mentionner les missiles sol-air *Sam-D* que l'Armée américaine a déjà mis au point. Ces missiles constitueraient en effet le quatrième élément de la modernisation du système de défense aérienne des Etats-Unis. Le *Sam-D* est une arme de combat antiaérien extrêmement mobile qui pourrait remplacer les missiles *Nike/Hercules* de haute altitude et les *Hawk* de faible altitude comme ultime défense des complexes clés aux Etats-Unis.

Facteurs politiques et militaires

La pression en faveur du maintien et de modernisation du NORAD s'exerce des Etats-Unis et non du Canada, et il est difficile d'établir clairement les considérations selon lesquelles chaque pays envisage le renouvellement de cet Accord, étant donné la diversité et le nombre des facteurs politiques et militaires en jeu.

Sur le plan politique, plusieurs arguments pour et contre la participation au NORAD ont été avancés au Canada. Certains prétendent que la participation canadienne permet au Canada d'exercer une influence sur les décisions prises aux Etats-Unis et même d'y participer; d'autre soutiennent que la participation du Canada ne rapporte aucun avantage politique et dégrade au contraire la souveraineté canadienne. Quelques-uns affirment que le Canada doit continuer à participer au NORAD tout simplement parce que l'effet politique d'un retrait porterait un

sérieux préjudice aux relations canado-américaines, tandis que pour d'autres l'adhésion, ou non, au NORAD n'a aucune importance politique.

Du point de vue militaire, il existe une foule d'arguments pour le maintien du NORAD: la possibilité, par exemple, de limiter les dégâts que les bombardiers soviétiques pourraient causer aux ensembles urbains et industriels de l'Amérique du Nord, de prévenir les dommages que causeraient d'éventuelles attaques de la Chine communiste et de Cuba et, finalement, l'assurance que le NORAD offre un système complet de défense aérienne mobile. Il existe pourtant des chapelles pour qui ces arguments en faveur du NORAD sont, au mieux, moins que pressants et, au pire, ceux d'une défense qui se cherche un ennemi. Quelle que soit la valeur des arguments militaires pour ou contre le NORAD, ils sont tous axés sur une même question: l'Amérique du Nord est-elle réellement sous la menace d'une attaque par bombardiers pilotés?

Il est intéressant de noter, à cet égard, que le Livre blanc sur la Défense, publié en août 1971, faisait état de l'importance réduite des bombardiers pilotés et, par conséquent, des défenses établies contre eux. De plus, le Livre blanc notait que la seule menace militaire d'importance pour le Canada demeurerait le risque d'une guerre nucléaire entre les superpuissances. La prévention d'un tel conflit reste donc le principal objectif de la défense du Canada.

Quant aux Etats-Unis, ils refusent d'accepter toute autre hypothèse que celle de l'existence d'une telle menace pour l'Amérique du Nord. La force de frappe des Etats-Unis, qu'ils appellent «force de riposte», se compose de trois éléments: les missiles balistiques intercontinentaux (ICBM), les missiles balistiques lancés de sous-marins (SLBM) et les bombardiers lourds. Le secrétaire d'Etat américain à la Défense, M. Melvin Laird, a inclus dans son Appréciation nette des menaces extérieures pour l'année financière 1973, les bombardiers lourds intercontinentaux de l'Union soviétique, dont certains sont équipés de missiles air-sol. Ce rapport déclare en outre que les Soviétiques ont complété les essais du *Backfire*, nouveau bombardier de pénétration supersonique à géométrie variable, «qu'ils pourraient déployer en nombre important au cours des prochaines années». Selon leurs statistiques, les Etats-Unis possédaient, au milieu de 1972, 531 bombardiers lourds contre 140 pour les Soviétiques (qui avaient aussi 50 avions-citernes).

Les Etats-Unis ont également soute-

nu que l'efficacité d'un système de missiles antibalistiques (ABM) ajoute à l'importance d'une force de bombardiers, car les missiles ABM dépendent d'un réseau de radars pour localiser et détruire les missiles ennemis. Le fait que ces installations de radar soient vulnérables aux attaques de bombardiers à long rayon d'action augmente l'importance d'un système de défense doté de bombardiers lourds au lieu de la diminuer. Mais la signature, en 1972, par MM. Brejnev et Nixon de l'Accord sur la limitation des armes stratégiques (SALT) limite le déploiement des systèmes de missiles ABM, ce qui réduit d'autant l'utilité des bombardiers lourds dans ce contexte.

Le cadre du Livre blanc

Il serait peut-être utile maintenant d'élargir l'assise conceptuelle de ces considérations en plaçant la question du NORAD dans le cadre du Livre blanc canadien sur la Défense et celui de la doctrine Nixon. Le Livre blanc confirmait des orientations déjà prises; le Canada adhérerait au NORAD jusqu'au moment du renouvellement en 1973, époque à laquelle la situation stratégique serait réévaluée. Les Etats-Unis garderaient leurs droits de survol et de ravitaillement, y compris pour les avions dotés d'armes nucléaires en croisières d'alerte aux périodes de crise, droits que les Etats-Unis considèrent comme essentiels à la défense de l'Amérique du Nord. Le Livre blanc réitérait en outre la non-participation du Canada à la défense antimissile, collaboration à laquelle les Etats-Unis ne tiennent pas particulièrement.

Outre cette réaffirmation d'orientations établies, le Livre blanc faisait connaître deux nouvelles décisions. Premièrement, le Canada s'engageait à entamer, à la demande des Etats-Unis, des négociations concernant l'utilisation de bases de ravitaillement canadiennes par ses intercepteurs et les appareils du Commandement aérien stratégique. C'est-à-dire que le Canada consentait à étudier la proposition américaine en vue d'autoriser la dispersion des intercepteurs et des avions-citernes du Commandement aérien stratégique à des bases déterminées au Canada, si le gouvernement canadien jugeait, comme celui des Etats-Unis, que la situation internationale justifiait une telle action. Le Livre blanc annonçait, en second lieu, que le gouvernement entendait se défaire de deux escadrilles de missiles *Bomarc* antibombardiers, à ogives nucléaires, source d'embarras politique pour trois gouvernements successifs. Du point de vue des concessions diplomatiques, les

Etats-Unis attachent beaucoup plus d'importance aux droits de dispersion qu'au maintien des *Bomarc*, dont ils avaient néanmoins demandé le maintien jusqu'à la fin des années soixante-dix. En effet, la décision canadienne de retirer les *Bomarc* est en quelque sorte une prime politique pour les Etats-Unis, dans la mesure où elle rend plus acceptable cette décision de négocier au sujet des bases de dispersion. Bref, le public et les organes de presse canadiens attacheraient plus d'importance au retrait des *Bomarc* qu'à la négociation des droits de dispersion.

Malgré ce que dévoile et ce que cache le Livre blanc, j'ai l'impression qu'il préfigure trois changements intimement reliés en ce qui concerne les Forces armées canadiennes: a) dans l'ordre des priorités budgétaires, les programmes de défense resteront relativement «figés», déclinant ainsi en pourcentage du PNB alors que les programmes civils augmenteront; b) les activités qui sont soit contraires soit inutiles aux objectifs internes seront menacées de disparition; c) les rôles dévolus à l'Armée canadienne seront plus nombreux, et ses tâches, sa formation, son matériel et son organisation devront correspondre à certaines fonctions de «développement national».

Ces changements de priorités reposent sur l'hypothèse que le principal danger qu'affronte le Canada serait d'ordre interne. Il s'ensuit corrélativement que le rôle du Canada dans la défense commune est non seulement faible mais qu'il s'atténue constamment, étant donné la stabilisation du système international et les progrès technologiques dans le domaine de l'armement. Bien que l'accent que le Canada place sur ses problèmes nationaux soit axé sur la possibilité de terrorisme au Québec et sur les problèmes de la souveraineté canadienne dans l'Arctique, il dépasse néanmoins ces considérations pour englober tous les problèmes politiques et économiques d'une nation aussi complexe et vaste que le Canada.

De là cette nouvelle orientation vers les programmes civils, la complémentarité des activités nationales et militaires, la multiplication des rôles qu'assumeront les militaires. On retrouve dans l'hypothèse d'une menace interne au Canada la proposition voulant que la plus grande contribution que le Canada puisse apporter à la sécurité collective occidentale consisterait à s'occuper de ce qui se passe à l'intérieur de ses frontières. Dans l'ensemble, les autorités américaines s'accorderaient pour dire que la désintégration du Canada serait une lourde perte stratégique pour les Etats-Unis. Notons par parenthèse

qu'un premier ministre canadien déclarait, il n'y a pas si longtemps, que le premier devoir du Canada envers l'Empire britannique était de ne pas déranger l'équilibre entre les éléments anglophone et francophone du Canada.

La doctrine Nixon

La doctrine Nixon, énoncée pour la première fois à Guam en 1969, offre une réponse au problème du «déséquilibre croissant entre l'étendue du rôle de l'Amérique et les possibilités de ses partenaires». Pour citer le Rapport du président au Congrès en février 1971: «tandis que d'autres pays se renforçaient et accroissaient leur autonomie, le nôtre, réagissant contre un déploiement excessif, manifestait des tendances à l'isolationnisme». Au fond, la doctrine Nixon formule une double hypothèse, à savoir que les Etats-Unis doivent continuer de jouer un rôle prépondérant sur la scène internationale, mais que d'autres nations doivent aussi assumer de plus grandes responsabilités internationales. Elle constitue donc, du moins en théorie, la manifestation d'une sensibilité sans précédent, depuis la fin de la guerre, aux besoins internes de ce pays. Les Etats-Unis et le Canada ont donc décidé tous deux d'accorder la priorité durant cette décennie aux facteurs internes, en dépit de tout changement de gouvernement. En effet, la question que l'on se pose dans les deux pays n'est pas de savoir si l'on retournera aux modes des années cinquante et soixante, mais si le souci des priorités nationales n'aboutira pas à un néo-isolationnisme analogue à celui de l'entre-deux-guerres.

La doctrine Nixon part, dans son expression la plus simple, du principe qu'il faut «partager le fardeau», c'est-à-dire que les alliés des Etats-Unis doivent venir en aide, sur le plan matériel, au pays qui assume en majeure partie les responsabilités de la sécurité collective. Bien que cette doctrine ait été élaborée en fonction de l'activité des Etats-Unis au Vietnam, elle n'englobe pas moins l'ensemble de la politique américaine en matière de défense, comme l'ont répété à plus d'une reprise les membres du gouvernement des Etats-Unis. Toutefois, la nouvelle politique économique de M. Nixon, annoncée le 15 août 1971, a fourni l'occasion de reformuler cette idée succinctement et avec force. Ce communiqué renfermait une phrase dont on fit généralement peu de cas au milieu des protestations vigoureuses contre la surtaxe américaine: «Maintenant que d'autres nations sont économiquement fortes, il est temps qu'elles assument une part équitable de la défense

de la liberté dans le monde.»

La nouvelle politique du président Nixon reflète l'intérêt accru que porte son gouvernement aux considérations économiques. Pourtant, aucun membre de l'administration américaine n'a laissé entendre qu'il fallait mettre en veilleuse le système d'alliances et de dissuasion stratégique. J'y vois pour ma part une source de confusion, dans la mesure où les alliances ont tendance à clocher dans une atmosphère de désorientation économique internationale (e.g. la surtaxe). En réalité, les alliés pourraient se transformer en adversaires vu que les principaux partenaires commerciaux des Etats-Unis sont en général leurs principaux alliés.

Par ailleurs, l'idée même d'un «partage du fardeau» prête à confusion: au fond, elle laisse entrevoir que le budget américain de la Défense n'augmentera pas sensiblement au cours des prochaines années. Il sera même vraisemblablement comprimé. Mais on peut s'interroger sur l'acceptabilité d'un principe en vertu duquel on demande aux alliés d'accroître leurs efforts pour que les Etats-Unis puissent réduire le leur. Que leur demande soit justifiée ou non, les Etats-Unis font-ils preuve de réalisme en pressant leurs alliés de maintenir ou d'accroître leurs budgets de défense, afin de couvrir des secteurs dont ils s'étaient chargés jusqu'ici et qu'ils veulent maintenant délaisser? Le fait est qu'on a peut-être déjà atteint les limites d'un tel «partage». Ainsi, à moins que les Etats-Unis ne soient prêts à consacrer des crédits existants ou supplémentaires aux projets de défense, il est fort probable que ces projets soient réduits ou éliminés par défaut.

En ce qui nous concerne, la première conséquence de l'application de ce principe serait pour le Canada non pas l'obligation de faire plus mais plutôt celle de ne pas diminuer son effort. Autrement dit, le principe d'un «partage du fardeau» devrait accroître l'opposition américaine, sur le plan diplomatique, à toute réduction de notre participation aux projets communs de défense.

Le gouvernement américain n'ignore pas la tendance actuelle à la détente entre l'Est et l'Ouest, dont il est en grande partie responsable. Il n'ignore pas non plus la stabilité de l'équilibre nucléaire américano-soviétique, l'irrationalité d'une attaque préméditée ni l'apparition du concept de la multipolarité au sein de la communauté internationale, dont fait état le Livre blanc canadien sur la Défense. L'optimisme des Etats-Unis à leur égard est cependant plus mitigé. Les Etats-Unis estiment avant tout que ces événements

n'ont pu se produire et ne pourront évoluer que dans la mesure où ils déploieront et maintiendront eux-mêmes un niveau de forces stratégiques suffisant pour assurer la crédibilité du pouvoir de dissuasion occidental. La seule façon de maintenir cette crédibilité repose, pour les Etats-Unis, sur le potentiel de leur force de riposte stratégique.

Détente ou dissuasion

Le gouvernement canadien est certes d'accord avec les conclusions de cette analyse, mais il pourrait différer d'opinion avec les Etats-Unis sur le degré d'importance à accorder aux facteurs de la détente ou de la dissuasion. Il n'est pas étonnant que les Etats-Unis, avec leurs immenses intérêts internationaux et la responsabilité majeure d'assurer la crédibilité du pouvoir de dissuasion occidental, accordent plus d'importance à la dissuasion qu'à la détente. Les moyens du Canada étant plus faibles et ses intérêts internationaux, de même que ses responsabilités, moins importants que ceux des Etats-Unis, il est naturellement porté à se préoccuper davantage de son unité et de sa prospérité nationales que de son rôle de détente ou de dissuasion. Toutefois, le Canada se préoccupe des répercussions du jeu de la dissuasion et de la détente sur la stabilité du système international, dans la mesure où cette stabilité affecte son unité et sa prospérité. A la lumière de ces considérations, il vaut la peine de noter que, depuis quelques années, le Canada semble pencher vers la détente plutôt que la dissuasion.

Tout examen des attitudes divergentes du Canada et des Etats-Unis doit tenir compte des motifs suivants. Ces divergences d'attitudes ne découlent pas d'une différence des renseignements disponibles à chacun d'eux. Ceci n'a rien de surprenant vu que le Canada a accès aux services de renseignements des Etats-Unis et de la Grande-Bretagne depuis le milieu des années quarante. Il est très rare, en effet, que le Canada mette en doute la valeur des renseignements américains. Par contre, c'est de l'évaluation de ces renseignements du point de vue des motiva-

tions et des risques que peuvent naître les divergences entre les deux pays. En évaluant ces données, les Etats-Unis ont tendance à considérer que les moyens de dissuasion et le risque vont de pair, contrairement au Canada. Ainsi, lorsque les Etats-Unis constatent que l'URSS possède 140 bombardiers lourds, il va de soi pour eux que ces bombardiers menacent clairement l'Amérique du Nord; autrement dit, qu'ils accroissent les risques qui pèsent sur les Etats-Unis. Le Canada est moins catégorique lorsqu'il s'agit d'évaluer la validité de l'interprétation américaine des motivations soviétiques et des réactions américaines aux menaces extérieures apparentes.

C'est dans ce contexte que les représentants canadiens et américains sont, de nouveau, aux prises avec des problèmes tels que celui de la divergence de leurs conclusions respectives au sujet de la menace aérienne qui pèse sur l'Amérique du Nord, et du besoin de moderniser la défense aérienne pour faire face à cette menace. Il reste à voir si 1973 marquera pour le NORAD l'apogée ou la continuation d'une ère de défense commune, ou bien une solution de continuité en attendant un examen plus approfondi de la question.

Quel que soit le résultat, il est encourageant de noter que le rideau d'éloquence qui masquait les divergences d'attitude et d'intérêts entre le Canada et les Etats-Unis semble se lever. Les relations entre le Canada et les Etats-Unis ont maintenant la maturité voulue pour que l'on reconnaisse qu'il est tout aussi important de délimiter leurs intérêts communs que d'insister sur leurs objectifs conjoints. Car les relations canado-américaines se composent, sur le plan dialectique, de ces deux éléments. Seule l'acceptation de cette réalité pourra transformer le symbolisme ambivalent du NORAD en option politique valable. Ce qui revient à dire que les considérations que soulèvent les négociations sur le renouvellement de l'Accord du NORAD doivent se rapporter aux réalités de l'expérience nationale et internationale du Canada et des Etats-Unis.

Entretiens sur la limitation des armes stratégiques

par John Gellner

La première étape des entretiens sur la limitation des armes stratégiques, qu'on commence à appeler SALT I en prévision d'autres étapes à venir, s'est terminée par la signature à Moscou le 26 mai dernier, entre les E.-U. et l'URSS, d'un Traité sur les systèmes de missiles antibalistiques ainsi que d'un Accord et d'un Protocole provisoires sur la limitation des armes offensives. Ces accords s'accompagnaient également d'un certain nombre d'«interprétations convenues» et «d'ententes communes». L'ensemble est le résultat net de sept différentes séries de négociations entamées le 17 novembre 1969 (dont quatre se sont déroulées à Helsinki et trois à Vienne).

Lecture faite, l'on pourrait conclure en s'en tenant strictement au texte que «la montagne a accouché d'une souris», et même d'une souris plutôt chétive. N'étaient les résultats indirects, pour ainsi dire, et impondérables qu'ils pourraient avoir, les entretiens SALT I donnent cette impression de stérilité si fréquente dans le cas de négociations visant le contrôle des armes.

Le pacte sur les missiles antibalistiques (accord ABM) limite les signataires à deux complexes de cent missiles chacun, placés, l'un autour de la capitale nationale, l'autre autour d'un ensemble de missiles balistiques intercontinentaux (ICBM) à base terrestre. Il comporte également des restrictions sur la portée des missiles et sur le déploiement des appareils de radar, sans toutefois réduire l'arsenal actuel ou envisagé des deux parties: du côté russe, le système ABM qui entoure Moscou; pour les Américains, l'installation ABM de sauvegarde située à Grand Forks (Dakota du Nord), dont on a déjà entrepris la construction et qui doit être terminée vers la fin de 1974. Selon toute apparence, les Soviétiques renforceront et moderniseront leur bouclier protecteur d'ABM autour de Moscou, mais aucune des deux parties n'exploitera la deuxième possibilité, c'est-à-dire un système d'ABM appelé à défendre un com-

plexe soviétique de missiles balistiques intercontinentaux, et une installation *Safeguard* autour de Washington.

Tout compte fait, le pacte sur les missiles antibalistiques est une constatation du fait que les chances de réussite d'une offensive nucléaire sont si minces qu'elles ne valent pas la peine qu'on s'y arrête: l'agresseur ne peut éviter l'anéantissement qu'entraînerait la riposte, en dépit de ses missiles antibalistiques. C'est assez évident. Nous ne connaissons pas, bien sûr, l'opinion que les Russes entretenaient plus tôt à ce sujet, mais les Américains avaient acquis cette conviction en 1966, lorsque les Soviétiques ont commencé à installer des ICBM et à construire des sous-marins porte-engins à un rythme sans précédent.

La force de frappe d'une puissance nucléaire s'exprime souvent en équivalents de mégatonnes, évalués aux deux tiers de la puissance explosive des armes nucléaires qui peuvent à coup sûr atteindre le pays ennemi. Depuis quelque temps, une doctrine tacite des milieux militaires américains veut que le lancement de l'équivalent de 400 Mt entraîne la «destruction certaine» de l'Union soviétique. Les derniers calculs de l'Institut international des études stratégiques évaluent la «capacité théorique maximale» actuelle des armes nucléaires stratégiques des Etats-Unis à un peu moins de 19,000 mégatonnes, celle de l'URSS à 15,000 mégatonnes, c'est-à-

M. Gellner se spécialise dans l'analyse des aspects militaires de la politique étrangère et il est directeur de la revue Canadian Defence Quarterly. Professeur invité au département d'Etudes sur la sécurité internationale à l'Université de Toronto, il est l'auteur de Canada in Nato entre autres ouvrages. M. Gellner vient de publier Bayonets in the Street qui traite des aspects militaires de la crise d'octobre au Québec. L'article ci-contre n'engage que son auteur.



dire l'équivalent de quelque 12,300 et 10,000 Mt respectivement. Bien que la puissance totale des projectiles disponibles soit inférieure à ces chiffres (en effet, tous les sous-marins à armement nucléaire ne seraient pas à leur poste, ni tous les ICBM ni tous les bombardiers en état de servir), aucune espèce d'attaque ne pourrait réduire la riposte inévitable à un niveau moindre que l'équivalent de 400 Mt.

Ainsi, les ABM n'ont pas la moindre importance en ce qui concerne l'équilibre des forces entre les deux superpuissances. L'accord de cessation de l'armement qui résulte des entretiens SALT I ne fait que le confirmer.

Le problème de la vérification

Une des dispositions du pacte sur les ABM vaut toutefois qu'on s'y arrête: il s'agit de celle qui porte sur la vérification, élément qui a soulevé de grandes difficultés lors des négociations antérieures sur le contrôle des armes nucléaires. L'article 12 stipule que «chacune des parties utilisera les moyens de contrôle techniques à sa disposition . . .»; elle «s'engage à ne pas faire opposition au contrôle par les moyens techniques nationaux de l'autre partie . . . (et) à ne pas recourir à des mesures de dissimulation empêchant le contrôle . . .». Voilà qui est important. Les Russes en particulier, par le moyen de leur série de véhicules spatiaux *Kosmos*, ont fait l'essai d'un satellite terrestre chasseur qui pourrait éliminer tous les avions de reconnaissance américains survolant l'URSS. Ils ont maintenant promis de ne pas s'en servir. De plus, les dispositions de l'article XII se prêtent à la conclusion de futurs accords sur le contrôle des armes nucléaires, peut-être même (bien que cela reste très discutable) à une prohibition totale des essais nucléaires.

Si le pacte concernant les ABM a un certain mérite, on ne saurait en dire autant à première vue de l'accord sur la limitation des armes offensives. On s'est entendu sur une espèce de blocage quantitatif des lance-missiles, mais à un niveau que n'a pas encore atteint celui de l'URSS. (Les Etats-Unis touchent déjà le niveau maximum fixé par l'accord). Fait plus significatif, et regrettable, les restrictions qualitatives sont restées à peu près lettre morte.

Les Etats-Unis ont actuellement 1,710 installations lance-missiles, 1,054 pour les ICBM, et 656 pour les SLBM (missiles balistiques lancés par sous-marin) dont 41 sous-marins nucléaires sont équipés. Ce sont là les quantités convenues en vertu de l'accord, sauf que 54 des missiles les plus anciens et les plus vulnérables,

soit les ICBM *Titan*, peuvent être remplacés par des SLBM jusqu'à concurrence de 710 répartis entre 44 sous-marins. L'Union soviétique possède actuellement 2,090 lanceurs d'ICBM et de SLBM. Selon celle des deux options offertes par l'accord que les Soviétiques choisiront, ces derniers pourront augmenter le nombre de lanceurs jusqu'à 2,424 ou 2,358. (Le nombre le plus élevé n'équivaut pas nécessairement à la plus grande force de frappe). Dans l'un ou l'autre cas, on ne doit pas posséder, quel que soit l'agencement final, plus de 950 SLBM dans 62 sous-marins, ou plus de 309 des plus puissants ICBM à base terrestre, les SS-9.

A première vue, il semblerait que ce traité soit désavantageux pour les Etats-Unis, d'autant plus que les missiles à base terrestre des Soviétiques sont en général beaucoup plus puissants que ceux des Américains. Mais une telle interprétation néglige d'autres facteurs qui tendent à compenser cet écart, certains diraient même à le dépasser.

Les bombardiers sont exclus

En premier lieu, les accords de Moscou ne tiennent aucunement compte des bombardiers pilotés. Les Etats-Unis sont de beaucoup supérieurs dans ce domaine puisqu'ils possèdent 455 bombardiers (si l'on ne compte que les B-52) ou 531 (si l'on tient compte des FB-111A, ce qui est assez douteux à cause de la portée plus faible de ces appareils) contre 140 pour les Soviétiques. On objecte souvent que l'avion de bombardement aurait du mal à percer un système de défense moderne. La question est discutable, mais son examen nous entraînerait trop loin. Quoi qu'il en soit, on est en train d'équiper les bombardiers américains d'engins air-sol réputés très efficaces, les SRAM, dont les derniers modèles de B-52 peuvent transporter 20 unités et les FB-111A six unités chacun. Puisque, selon les rapports, la puissance explosive d'un SRAM est de 200 kilotonnes, chaque B-52 pourrait lancer quatre mégatonnes réparties entre 20 têtes nucléaires différentes, dont chacune est dix fois plus puissante que la bombe lancée sur Hiroshima, tout en restant nettement hors de portée du système de défense antiaérienne entourant les cibles importantes. (On affirme que la portée du SRAM est d'environ 100 milles). On ne saurait donc, pour le moins, tenir aucun compte des bombardiers pilotés comme transporteurs d'armes nucléaires. Il s'ensuit que la supériorité des Américains dans ce domaine reste un facteur important de l'équilibre stratégique global.



Photo UPI

Durant la visite du président des Etats-Unis à Moscou au mois de mai, M. Leonid Brejnev (à gauche), secrétaire général du parti communiste de l'URSS,

s'entretient avec M. Nixon. Il venait de porter un toast pour marquer la signature des récents accords sur la limitation des armes stratégiques.

Autre facteur dont il faut tenir compte: les Etats-Unis sont en mesure de lancer un plus grand nombre d'ogives avec un plus petit nombre de lanceurs que l'URSS. Cela est dû à la mise au point des MIRV, fusées à tête multiples indépendamment téléguidées, que les Soviétiques n'ont pas encore réussi à produire. Chaque ICBM *Minuteman 3* et chaque SLBM *Polaris A3* peut transporter trois MIRV de 200 kilotonnes, et chaque SLBM *Poseidon* a une capacité de dix MIRV de 50 kilotonnes. Ces armes ont un rendement relativement faible par comparaison avec les ICBM géants de l'URSS, mais cela n'a pas beaucoup d'importance si l'on présume — comme il le faut bien — que les deux sortes de fusées ont pour objet de décourager une offensive par la menace d'une contre-attaque de représailles. Puisque logiquement cette dernière ne serait dirigée que contre des villes (en effet, si l'ennemi avait porté le premier coup, ses porteurs d'armes nucléaires seraient déjà partis lors du déclenchement de la contre-attaque), le rendement a peu d'importance; 50 ou 200 kilotonnes sont suffisamment redoutables, d'autant plus qu'un seul sous-marin doté de *Poseidon* pourrait attaquer 160 cibles différentes simultanément. Au terme de leur actuel programme

de réarmement, les Etats-Unis auront 31 sous-marins dotés de *Poseidon*, soit au total 496 lanceurs et 4,960 ogives nucléaires.

Une grave lacune

Ceci nous amène à la lacune principale de l'accord sur la limitation des armes offensives, c'est-à-dire l'absence de restrictions réelles au point de vue qualitatif. Cela signifie que pour ce qui est de l'amélioration et du remplacement de l'armement existant, la course aux armes nucléaires peut se poursuivre au même rythme.

Tout semble indiquer que c'est ce qui arrivera. Les Etats-Unis et l'Union soviétique s'efforcent tous deux de mettre au point un nouveau bombardier stratégique supersonique. (Celui des Soviétiques a déjà pris l'air). Les Russes sont à moderniser leur flotte de sous-marins porteurs d'engins, en substituant des moteurs nucléaires aux moteurs diesel et en mettant au point le SS-N-8, SLBM d'une plus grande portée que le SS-N-6. Ils travaillent aussi à mettre au point des fusées à têtes multiples, bien que celles-ci ne semblent pas encore être téléguidées indépendamment. De leur côté, les Américains modernisent actuellement leurs ICBM *Minuteman* et leurs sous-marins porteurs d'engins. Ils ont également l'intention de

remplacer leurs dix sous-marins nucléaires les plus vieux, qui ne sont pas destinés à être adaptés au transport de missiles *Poseidon* au lieu des *Polaris*, par les nouveaux sous-marins de la classe Trident qui seront armés des premiers SLBM à portée intercontinentale. Enfin, les Américains comme les Soviétiques améliorent continuellement la précision des ogives de leurs missiles grâce à de meilleurs systèmes de guidage. On fait également beaucoup de recherche pour la mise au point d'ogives manœuvrables qui pourraient esquiver les défenses ABM.

Pour résumer, on ne saurait qualifier l'accord sur la limitation des armes offensives de mesure visant au contrôle des armes que si l'on donne à ce terme une interprétation très large. L'accord fixe effectivement une limite quant au nombre de lance-missiles que les deux superpuissances peuvent avoir, et il établit réellement un certain équilibre entre le potentiel des Américains et celui des Soviétiques dans ce domaine. D'autre part, lorsque l'accord prendra fin, en mai 1977, la puissance nucléaire offensive des deux parties au traité sera sûrement beaucoup plus grande qu'elle ne l'est aujourd'hui. Leur puissance de destruction, déjà énorme, sera davantage accrue. On ne peut en être sûr, évidemment, mais on est en droit de penser que cette augmentation de force ne serait pas beaucoup plus importante en l'absence d'un prétendu «accord de limitation».

Ainsi, si l'on s'en tient strictement aux résultats obtenus, il faudrait rendre sur les entretiens SALT I le jugement suivant: au mieux, ils ne constituent qu'un progrès minime vers l'objectif du contrôle des armes nucléaires. Quant à la question du désarmement nucléaire, ils n'y touchent même pas.

Résultats positifs des entretiens

Quant aux réalisations secondaires des entretiens SALT, la plus importante est peut-être que les deux superpuissances aient persévéré dans leurs négociations pendant deux ans et demi, jusqu'à ce qu'elles soient parvenues à l'espèce d'entente qui a été scellée à Moscou en mai dernier. Elles l'ont fait en dépit de toutes les difficultés survenues en cours de route et en dépit d'impasses répétées, surtout pendant les premières étapes. Si l'on se souvient de la distance qui séparait les deux parties, même quant aux questions de principe, c'est une véritable réussite. Par exemple, Moscou prêtait à l'expression «armes stratégiques offensives» un sens très différent de celui que lui donnait Washington: les Russes voulaient englober

dans cette catégorie tous les genres d'armes qui pourraient atteindre le territoire soviétique, c'est-à-dire même le «système de défense avancée» (FBS), soit les avions de combat américains postés en Europe ou sur porte-avions. Cela aurait fait pencher la balance en faveur de l'Union soviétique qui n'a pas de FBS et qui aurait pu ainsi réclamer, en compensation de ces armes d'une valeur plutôt limitée, d'efficaces ICBM ou SLBM additionnels. Lorsque les Américains, comme il fallait s'y attendre, s'opposèrent à cela, les Russes proposèrent de rayer toute question des armes offensives de l'ordre du jour. Pour surmonter les problèmes de ce genre, il fallut une longue patience, un temps inouï et, avant tout, le désir des deux parties d'en arriver à un compromis.

Si maigres qu'en aient été les résultats, les entretiens SALT I ont du moins fourni aux deux superpuissances l'occasion de traiter conjointement et en termes concrets des questions touchant le contrôle de l'armement, plutôt que par le moyen de déclarations générales ou de propositions totalement dénuées de réalisme auxquelles les Soviétiques, en particulier, se laissent aller aux Nations Unies. Il est à espérer que ces entretiens auront un effet bénéfique sur d'autres négociations qui s'entameront bientôt sur la réduction mutuelle et équilibrée des forces en Europe (MBFR), sur l'arrêt total des essais nucléaires et, bien sûr, sur la continuation des pourparlers sur la limitation des armes stratégiques, soit SALT II. On aurait tort de sous-estimer, autant que de surestimer, ce résultat intangible des entretiens SALT I. Il semblerait que les deux délégations et, en particulier, les chefs de délégations, M. Gérard Smith des Etats-Unis, et M. V. S. Semenov de l'Union soviétique, qui se sont affrontés à la table de conférence pendant plus de deux ans et demi, aient établi entre eux d'assez bons rapports. C'est là un autre impondérable qui peut avoir son importance à l'avenir.

Effet sur le TNP

On ne doit pas négliger non plus l'effet que les entretiens SALT I peuvent avoir sur le sort du Traité de non-prolifération des armes nucléaires (TNP) de 1968. On a qualifié ce traité de discriminatoire à l'égard des Etats non dotés d'armes nucléaires, ce qui actuellement du moins est exact. L'article VI du traité sert pourtant de palliatif. Les Etats dotés d'armes nucléaires s'y engagent «à poursuivre de bonne foi des négociations sur des mesures efficaces relatives à la cessation de la course aux armements nucléaires à une date rapprochée, et au désarmement

nucléaire . . . ». Cette phrase constitue, en somme, l'essentiel du traité. On demande aux Etats non dotés d'armes nucléaires de s'abstenir d'en acquérir pour ne pas aggraver le problème, tandis que les Etats dotés de telles armes tentent d'amorcer le désarmement nucléaire.

Quoi qu'il en soit, tel semble être l'objet du traité. On peut douter — en réalité on ne peut guère s'en empêcher — de la mise en application de ce dessein. Cependant, même si l'article VI ne faisait que donner aux Etats non dotés d'armes nucléaires l'assurance que les puissances nucléaires n'accroîtront pas leur supériorité militaire, ce serait déjà beaucoup. D'un autre côté, si les trois puissances nucléaires qui ont accepté le Traité de non-prolifération des armes nucléaires ne manifestaient aucune velléité de se conformer à l'article VI, ce serait éventuellement ouvrir la porte toute grande à la prolifération des armes nucléaires. Car enfin, bon nombre de pays qui ont les moyens de se procurer des armes nucléaires n'ont pas signé le traité ou, s'ils l'ont signé, ne l'ont pas ratifié. Ils n'ont pas encore pris position. Leur décision dépendra sans doute, du moins en partie, de la façon dont les puissances nucléaires respecteront elles-mêmes le traité.

C'est pour cette raison que les deux accords de Moscou se présentent clairement mais uniquement comme un premier pas sur la voie du contrôle des armes nucléaires. Ainsi, l'article XI de l'Accord sur les systèmes de missiles antibalistiques s'énonce de la façon suivante: «Les parties s'engagent à poursuivre activement des négociations pour la limitation des armes stratégiques offensives.» Et l'article VII de la Convention provisoire sur la limitation des armes offensives déclare: «Les parties s'engagent à poursuivre d'actives négociations sur la limitation des armes offensives stratégiques. Les obligations découlant de cette convention provisoire ne devront pas préjuger l'ampleur ou les termes des limitations d'armes offensives stratégiques qui pourraient être décidées au cours de futures négociations.»

L'éventualité de SALT II

Il est d'intérêt vital aussi bien pour les Etats-Unis que pour l'Union soviétique que le Traité de non-prolifération des

armes nucléaires demeure exécutoire — et qu'il devienne universel, si possible — afin d'accroître les chances de succès des entretiens SALT II qui suivront certainement ceux de SALT I (peut-être auront-ils déjà commencé lors de la parution de cet article). On reconnaît qu'il sera plus difficile d'en faire une réussite que ce ne fut le cas pour les entretiens SALT I. L'objet de ces derniers, moins au début qu'à partir du moment où les deux parties se sont attaquées aux questions fondamentales, était d'établir la parité des forces entre les deux superpuissances et de créer ainsi la base d'une future entente mutuelle. (Notons en passant qu'il faudra suivre ce même processus si l'on veut mener des négociations pour la réduction mutuelle et équilibrée des forces, comme on semble devoir le faire; on ne peut éviter la route accidentée suivie pour les entretiens SALT I). La prochaine étape abordera l'application du principe de la parité à la réduction graduelle et équilibrée des armements.

C'est la tâche à laquelle s'attaqueront les entretiens SALT II. Elle sera sûrement très difficile. La réduction des armements devra tenir compte de la conception que se fait chacune des parties des exigences de sa sécurité, sensiblement différentes à bien des points de vue. Dans ces conditions, la définition de concessions mutuellement acceptables pose d'énormes problèmes.

Dans un de ses derniers numéros, la revue *Newsweek* rapportait cette déclaration d'un responsable américain: «Le progrès sera lent. Comparés à ceux de SALT II, les entretiens SALT I sembleront avoir été conclus avec la rapidité de l'éclair.» C'est sans doute vrai, bien que regrettable et même périlleux, ne fût-ce que pour la bonne raison que le danger d'une prolifération des armes nucléaires s'intensifie d'année en année en l'absence de progrès marqué vers le contrôle de ces armes. Il est cependant encore trop tôt pour prédire le résultat des entretiens SALT II, mais il est certain que SALT II n'aurait pas lieu n'eût été le progrès des entretiens SALT I, et cela doit s'inscrire à leur actif. Pour ce qui est du contrôle des armes (sans parler du désarmement, qu'on n'a pas encore abordé sérieusement), il faut se réjouir des résultats positifs même les plus minces.

Après 25 ans d'hostilités, un dégel en Corée

par D. Gordon Longmuir

Il y a à peine plus d'un an que les sociétés de la Croix-Rouge de la Corée du Nord et de la Corée du Sud convenaient de se rencontrer pour discuter de la réunion de dix millions de familles coréennes après une séparation de près de 25 ans. Cette rencontre et les décisions politiques de Séoul et de Pyongyang qui l'ont rendue possible ont déclenché une série d'événements qui ont transformé en profondeur, au cours de l'année écoulée, les relations entre les deux régimes hostiles du Nord et du Sud.

En août 1945, avec la fin de la Deuxième Guerre mondiale, la Corée fut libérée après plus de 40 ans de domination japonaise. En vertu des dispositions de la Déclaration de Potsdam, on devait conférer l'indépendance à la Corée «en temps et lieu». Entre temps, il était convenu que toutes forces militaires japonaises cantonnées au nord du 38^e parallèle devaient se rendre aux forces de l'Union soviétique alors que les Japonais au sud du 38^e parallèle devaient rendre les armes aux Américains. La division issue de cette décision «administrative», congelée par l'avènement de la «guerre froide», conduisit à l'établissement de deux régimes hostiles soit, au nord, la République démocratique populaire de Corée sous tutelle communiste et, au sud, la République de Corée dont le gouvernement a été élu à la suite «d'élections raisonnablement démocratiques» tenues sous l'égide des Nations Unies en mai 1948, et qui s'est alliée aux puissances occidentales. La sanglante et, en définitive, inutile Guerre de Corée, de 1950 à 1953, ne servit qu'à durcir les positions de part et d'autre et à perpétuer la rupture; elle eut aussi pour effet de créer, entre la Chine et les Nations Unies, un conflit qui devait durer 20 ans.

M. Longmuir est au service de la Direction du Pacifique, Bureau des affaires de l'Asie et du Pacifique du ministère des Affaires extérieures.

Dans les années cinquante et au début des années soixante, les deux Corées s'efforcèrent de reconstruire leur économie dévastée. La Corée du Nord avait l'avantage d'englober, comme principal foyer industriel, la plus grande partie des ressources minières du pays, tout en n'ayant que le quart de sa population. Le Sud plus conservateur, à vocation agricole et plus fortement peuplé, devait compter dans une très large mesure sur l'aide des Etats-Unis et des autres pays du monde occidental. L'économie sud-coréenne accusa toutefois de rapides progrès au cours des années soixante, son taux d'expansion moyen s'établissant à plus de 10 pour cent par année entre 1961 et 1970.

Reprise des hostilités

L'hostilité ouverte, qui couvait sous les cendres depuis la fin de la Guerre de Corée, se manifesta à nouveau de façon sporadique entre 1966 et 1969, comme en témoignent les infiltrations répétées au delà de la ligne de démarcation militaire et les accrochages dans la zone démilitarisée qui causèrent des pertes dans les deux camps. En janvier 1968, au cours d'un raid soigneusement préparé, des commandos nord-coréens bien armés réussirent à s'infiltrer jusqu'à Séoul avec l'intention apparente de prendre d'assaut le palais présidentiel et d'assassiner le président Park Chung-hee. Ce «raid de la Maison bleue» a été surclassé dans la presse internationale par la capture par la Corée du Nord d'un navire d'espionnage américain, le *Pueblo*, et par la nouvelle qu'un avion de reconnaissance américain avait été abattu peu de temps après.

Les Nord-Coréens s'étant apparemment rendu compte que ce genre de provocation n'était pas une formule particulièrement efficace pour unifier le pays à leurs conditions, ils mirent un frein à leur agressivité vers la fin de 1969. Au même moment, le premier ministre Kim Il-sung, «soleil de la nation coréenne et grand chef de la révolution», ébauchait des propositions en vue d'établir des contacts paci-

fiques entre le Nord et le Sud. Entre temps, la Corée du Nord entreprit une campagne énergique afin d'établir sa légitimité à tout le moins l'équivalent de celle de la République de Corée sur le plan international. La réaction de cette dernière se fit évidemment attendre, et ce n'est qu'en août 1971 que les entretiens eurent lieu à Panmunjom sous forme de première réunion «préliminaire» des deux sociétés de la Croix-Rouge. Ces «pourparlers préparatoires aux pourparlers» se poursuivirent à intervalles irréguliers durant l'automne de 1971 et en 1972, au siège social de la défunte Commission de surveillance des Etats neutres. Ils n'eurent que de maigres résultats comme par exemple, l'établissement d'une ligne téléphonique entre les deux pays et une entente sur le cadre général de pourparlers ultérieurs sur des questions humanitaires.

Communiqué Nord-Sud

Vraisemblablement à la suite d'une initiative de la République de Corée, les dirigeants des deux gouvernements ont entamé pour la première fois des négociations secrètes à Séoul et à Pyongyang au cours des mois de mai et de juin 1972. Il en est résulté, le 4 juillet, la publication inattendue d'un communiqué conjoint annonçant en résumé que, «en vue d'éliminer les malentendus et la méfiance et de réduire les tensions croissantes entre le Sud et le Nord par suite de cette longue rupture . . . » les deux parties convenaient:

- a) d'accélérer la réunification au moyen d'efforts individuels sans contraintes ni entraves extérieures, en renonçant au recours à la force et en reconnaissant que l'«unité nationale» transcende l'«idéologie»;
- b) de n'avoir recours de part ou d'autre à la provocation armée ou autre forme de provocation;
- c) d'établir des échanges dans «bon nombre de domaines»;
- d) d'installer une liaison téléphonique permanente entre Séoul et Pyonyang; et
- e) de mettre sur pied un Comité de coordination Nord-Sud dont la présidence serait assurée par les deux négociateurs du communiqué, soit Lee Hu Rak, directeur du CIA de la République de Corée et Kim Yong Joo, directeur du Département de l'organisation et de l'orientation du Parti des travailleurs coréens (du Nord).

Il s'est rapidement avéré que le Nord et le Sud interprétaient différemment le communiqué en de nombreux points. La République de Corée décida, par exemple, de ne pas considérer la présence des Na-

tions Unies en Corée du Sud comme «une contrainte ou une entrave extérieure» alors que Pyongyang s'efforçait de mettre fin à toutes les activités des Nations Unies en Corée. On a, néanmoins, établi la liaison téléphonique et tenu des entretiens préliminaires à une réunion générale du Comité de coordination qui aura peut-être lieu avant la fin de 1972.

Evénements d'août

Pendant ce temps les pourparlers de la Croix-Rouge, stimulés sans doute par les recommandations du communiqué du 4 juillet, ont connu un regain d'énergie soudain et on s'est entendu pour entreprendre des négociations sur des points précis au mois d'août. Vers la fin de juillet, les Nord-Coréens proposèrent de tenir la première réunion le 5 août. Cette proposition fut immédiatement acceptée par la Croix-Rouge de la République de Corée, au grand étonnement de Pyongyang. Il devint alors évident que cette dernière n'était pas prête à entamer les négociations; après de plus amples discussions de procédure et certaines concessions, notamment de la part du Sud, on convint que la première réunion «officielle» aurait lieu à Pyongyang le 30 août. Ainsi, 54 Sud-Coréens y compris «7 délégués, 7 suppléants, 20 assistants et 20 journalistes» se rendirent en Corée du Nord à la fin d'août, et séjournèrent à Pyongyang durant quatre jours dont une heure ou deux seulement furent consacrées aux pourparlers préliminaires avec tout le cérémonial d'usage. La Corée du Nord rendit la visite en envoyant une délégation de 54 membres à Séoul, du 12 au 16 septembre. Là encore on se limita presque exclusivement à «couper des rubans»; un groupe de travail mit toutefois plusieurs heures à s'entendre sur l'ordre du jour de la prochaine réunion qui, espérait-on, aborderait finalement les problèmes. (On a fixé les deux prochaines réunions au 20 octobre à Pyongyang et au 22 novembre à Séoul).

Il ne faudrait pas évaluer hors contexte ces événements pour le moins surprenants; les efforts accomplis des deux côtés du 38^e parallèle en vue de normaliser les relations dans la péninsule coréenne sont étroitement liés aux événements extérieurs. Séoul et Pyongyang sont pleinement conscients du climat de détente qui règne autour d'eux en Asie. Le Japon a normalisé ses relations avec la Chine, et les Etats-Unis ont déjà fait un pas dans le même sens. Le Japon et les Etats-Unis s'efforcent aussi d'améliorer leurs relations avec l'URSS. Le climat de guerre froide en Corée semble de plus en plus anachronique; en outre, les alliés de la Corée du

Nord et ceux de la Corée du Sud ont incité l'une et l'autre à régler leurs problèmes de façon pacifique.

Reconnaissance internationale

Il n'en demeure pas moins qu'après 25 ans de défiance, d'hostilité et de guerre ouverte, on ne peut pas logiquement tout oublier du jour au lendemain. Il existe toujours une lutte entre Séoul et Pyongyang pour ce qui est de la reconnaissance formelle sur le plan international; pendant de nombreuses années, chacun des camps, s'appropriant le titre de seul gouvernement légitime en Corée, a épousé une version coréenne du principe de Hallstein: ni l'un ni l'autre n'entretenant des relations diplomatiques complètes avec un pays ayant de telles relations avec l'autre camp.

La Corée du Nord semblait perdante à ce jeu, de sorte qu'elle a récemment entrepris de courtiser ouvertement certains pays, notamment du Tiers-Monde, qui entretiennent déjà des relations avec la République de Corée. Certains indices laissent également entrevoir que cette dernière adopte de son côté une attitude un peu plus souple à cet égard; le problème ne s'est toutefois pas présenté, sauf au Chili où la République de Corée a retiré son ambassadeur (tout en y conservant son ambassade) lorsque le Chili décida d'établir des relations diplomatiques avec la Corée du Nord. Le régime nord-coréen a manifesté l'intention d'accroître ses relations commerciales et autres avec les pays occidentaux, y compris certains alliés de la République de Corée comme le Japon, l'Australie et le Canada. Il a établi des bureaux commerciaux en France, en Suisse et en Autriche, et ses démarches en vue d'établir des relations plus étroites avec les pays scandinaves semblent s'avérer fructueuses. Somme toute, la République de Corée entretient des relations diplomatiques avec environ 85 pays; cette situation est principalement due au fait qu'une résolution adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies en 1948 la reconnaissait comme «le seul gouvernement légitime de Corée». La Corée du Nord entretient des relations avec 36 pays. Chacun des deux gouvernements a délégué des agents commerciaux ou consulaires dans bon nombre de capitales, y compris Nouvelle-Delhi, Islamabad et Singapour.

Même si les deux parties se sont engagées à rechercher l'unification, les moyens que chacune compte mettre en œuvre pour y parvenir diffèrent totalement. Les dirigeants de la Corée du Nord désirent entamer immédiatement des né-

gociations sur le plan politique a) afin de s'entendre sur le retrait des Nations Unies de la Corée du Sud, tout particulièrement des forces armées américaines sous le commandement des Nations Unies, et b) afin d'établir une «confédération» qui permettrait la coexistence des deux «moitiés», chacune conservant son propre système politique tout en favorisant une intégration de plus en plus poussée sur le plan économique et social.

Position de la République de Corée

La République de Corée a respecté dans une large mesure les exigences découlant des principes contenus dans la résolution des Nations Unies de 1947. Celle-ci requiert l'établissement d'un gouvernement démocratique et représentatif, librement élu sous la surveillance des Nations Unies par l'ensemble du pays sous un régime de représentation proportionnelle. Elle exige également la présence des Nations Unies en Corée jusqu'à ce qu'on ait accompli des progrès réels d'unification pacifique. En outre, elle dénonce les «intrigues» d'étrangers visant à perpétuer la division de la Corée par le moyen de stratagèmes tels que la double représentation coréenne aux Nations Unies.

Au cours des années, la Corée du Nord et la Corée du Sud ont eu l'occasion de faire valoir leurs droits principalement devant la Commission militaire d'armistice à Panmunjom avec, d'un côté, le commandement des Nations Unies, représenté par un général américain et, de l'autre, l'Armée populaire coréenne et les volontaires du peuple chinois, représentés par un général nord-coréen, et aussi devant l'Assemblée générale des Nations Unies.

Les Nations Unies sont au travail en Corée depuis 1947 alors qu'une Commission temporaire des Nations Unies fut chargée de mettre sur pied les mécanismes nécessaires à une élection nationale. Il devint vite évident que l'Union soviétique s'opposerait à l'activité de la Commission temporaire des Nations Unies pour la Corée (CTNUC) en Corée du Nord. Les élections n'eurent finalement lieu qu'en Corée du Sud et les Nations Unies reconnurent formellement la République de Corée comme étant le seul gouvernement légitime de Corée. En 1950, on institua la Commission des Nations Unies pour l'unification et le relèvement de la Corée (CNUURC), chargée de faire un rapport à l'Assemblée générale sur la situation qui régnait dans la péninsule. L'Australie, les Pays-Bas, les Philippines, la Thaïlande, la Turquie, le Chili et le Pakistan faisaient partie de cette Commission. Le Chili a démissionné en 1971, et le Pakistan figure



Photo Wide World

Les premiers entretiens officiels entre la Corée du Nord et celle du Sud ont eu lieu à Pyongyang à la fin d'août. Suite à un accord Nord-Sud annoncé en juillet, cette rencontre de quatre jours devait se consacrer d'abord à la réunification des familles, mais on s'y

occupa en majeure partie de cérémonial. Avant le début des séances, M. Lee Bum-suk (à gauche), premier délégué de la République de Corée, est accueilli par son interlocuteur nord-coréen, M. Kim Tae-hee. Derrière M. Lee, on aperçoit la délégation sud-coréenne.

depuis longtemps comme membre «inactif». Depuis 1966, le rôle de la CNUURC s'est borné à présenter son rapport au Secrétaire général. Toutefois, étant donné que les alliés de la Corée du Nord portent chaque année à l'ordre du jour des points exigeant le retrait de toutes les troupes étrangères stationnées en Corée du Sud et la cessation des travaux de la CNUURC, le Secrétaire général s'est vu obligé d'inscrire le rapport de cette Commission comme point spécial à l'ordre du jour. Le débat portant sur la «question de la Corée» a donc, chaque année, fait remonter à la surface tous les arguments qui militent pour et contre la présence des Nations Unies en Corée; non seulement ces délibérations font-elles perdre beaucoup de temps, mais elles n'apportent guère d'éléments positifs qui contribueraient à résoudre le problème de la Corée.

La question de procédure posée par l'invitation à la Corée du Nord et à la Corée du Sud à participer au débat sans jouir du droit de vote a aussi créé des problèmes. La République de Corée jouit

du statut d'observateur aux Nations Unies; par le passé, elle avait été invitée à assister sans conditions aux débats de la Première commission et de l'Assemblée générale. La Corée du Nord, d'autre part, avait été invitée sous réserve qu'elle reconnaisse «la compétence et l'autorité» des Nations Unies à traiter de la question coréenne. Au cours des deux dernières années, la République de Corée a consenti à accepter une résolution par laquelle une invitation «non discriminatoire» serait faite aux deux Corées, mais elle a jusqu'ici refusé d'approuver une invitation inconditionnelle à la Corée du Nord.

Débat reporté aux Nations Unies

Au grand soulagement de la majorité des membres des Nations Unies, on a adopté, au cours de la vingt-sixième session de l'Assemblée générale en 1971, et de nouveau lors de la présente session, une motion visant à reporter à l'année suivante le débat sur les articles concernant la Corée. Les parrains de cette motion ont invoqué les progrès accomplis lors des

pourparlers bilatéraux de la Croix-Rouge et, cette année, ont tenu compte du progrès des relations entre Séoul et Pyongyang.

Le progrès des négociations bipartites sera vraisemblablement lent et la véritable réunification de la péninsule dans un avenir plus ou moins rapproché reste un objectif distant plutôt qu'une prochaine réalisation. La reprise des contacts a ravivé l'espoir des Coréens; ces contacts se poursuivront sans doute, cherchant d'abord à résoudre les questions humanitaires pour ensuite porter sur les relations économiques et culturelles (commerce, échanges sportifs). La Corée du Nord cherche par tous les moyens à donner une dimension politique aux pourparlers de la Croix-Rouge, mais la République de Corée fait preuve de prudence, préférant avancer à coup sûr.

Il y va de l'intérêt des pays qui maintiennent d'amicales relations avec la République de Corée d'accorder leur appui à cette entreprise, sans oublier qu'il existe

encore énormément de défiance et d'hostilité entre Séoul et Pyongyang. Des gestes inconsidérés à l'endroit de Pyongyang ou des propositions explicites d'une politique «bi-coréenne», que ce soit dans un contexte bilatéral ou multilatéral, pourraient rompre l'équilibre délicat qui règne à l'heure actuelle dans la péninsule. Il faut se réjouir du fait que le «glacier» semble bouger, sans oublier que le processus de réunification sera lent, tant à cause des profondes différences à combler entre le Nord et le Sud sur les plans idéologique et structurel que des influences et des intérêts divergents des puissants voisins de la Corée. Le communiqué du 4 juillet exprime le désir qu'ont tous les Coréens de rechercher «une grande unité nationale . . . au delà des divergences d'idées, d'idéologies et de systèmes». Si le nationalisme coréen parvient à outrepasser les différences idéologiques qui existent entre Séoul et Pyongyang, la Corée aura réussi un exploit qui tient presque du miracle.

Le Canada et la Guerre de Corée: l'oeuvre diplomatique

par Denis Stairs

La sécurité du Canada fait souvent l'objet de politiques qui naissent brusquement et sont lentes à mourir. Conçues en temps de crise sous la menace d'un péril à conjurer en toute hâte, elles s'étiolent par la suite en périodes de tranquillité, victimes de l'indifférence, de l'incurie et des insuf-

finances du vieil âge. A l'état de leur existence, elles relèvent autant de l'inertie que d'un but précis, répondant d'une part à la crainte justifiée d'une menace extérieure et, de l'autre, à l'habitude de prises de décisions trop routinières et de tournures d'esprit peu contestées.

La dernière crise à faire jaillir des élans d'innovations décisives dans les affaires étrangères du Canada n'a pas été, comme certains sont portés à le croire, l'accession au rang de premier ministre de M. Pierre-Elliott Trudeau en 1968, ni même la nomination, en 1963, de M. Paul Hellyer comme ministre de la Défense nationale. Ce n'est pas la crise des missiles cubains de 1962, non plus qu'aucune des missions du maintien de la paix à la fin des années cinquante et au début de la décennie suivante. Ce fut plutôt l'éclate-



Le professeur Stairs est chargé de cours au Département de Science politique et directeur des études au Centre d'études sur la politique étrangère de l'université Dalhousie. Sa thèse de doctorat, présentée à l'université de Toronto, traitait du rôle du Canada dans la Guerre de Corée. M. Stairs poursuit ses recherches dans ce domaine et en livrera les résultats dans un prochain ouvrage. L'article ci-contre n'engage que son auteur.

ment de la Guerre de Corée qui, à Ottawa comme dans d'autres capitales occidentales, servit à confirmer et à ancrer, sinon à créer, l'alarmante impression de l'Union soviétique et de ses satellites en tant que puissances hostiles et belliqueuses, inquiétantes et menaçantes non seulement du point de vue politique mais aussi sur le plan militaire. Le Canada et les autres signataires du Pacte de l'Atlantique Nord, alliance jusqu'alors plus génératrice d'appui moral que de puissance réelle, entreprirent donc d'augmenter leurs effectifs militaires.

Au cours de l'hiver de 1950-1951, le gouvernement d'Ottawa s'engageait dans un programme de dépenses militaires qui allait coûter cinq milliards de dollars en trois ans. Au terme de ce programme, le dispositif de défense canadien avait pris les proportions qu'il allait garder sans changement véritable, près de deux décennies. Jointe à l'accroissement rapide de la portée et de l'intensité des relations entre membres de l'Alliance (notamment avec les Etats-Unis), cette situation de même que la force et la persistance de leurs convictions quant aux intentions hostiles des Soviétiques ont formé les principaux éléments de la politique étrangère du Canada, qui n'ont que tout récemment donné signe de sénilité, fléchissant et s'affaissant sous la pression d'un nouvel état de choses à l'étranger.

Le progrès actuel des négociations entre les gouvernements de la Corée du Nord et de la Corée du Sud symbolise ces changements dont il fait partie. Mais il rappelle également la seule occasion depuis 1945 où les forces canadiennes aient été dépêchées à l'étranger dans le but exprès d'y livrer bataille. Voilà pourquoi le rôle du Canada dans la diplomatie de la Guerre de Corée mérite un bref examen.

Durcissement des positions de rupture

Au printemps de 1950, la péninsule coréenne était divisée en deux parties par le 38^e parallèle. Utile du point de vue politique mais peu justifiée aux points de vue économique et topographique, cette frontière servait de ligne de partage entre les zones d'occupation américaine et soviétique depuis la fin de la guerre avec le Japon. Parce que les occupants ne réussissaient pas à s'accorder sur les conditions préalables à la création d'un Etat coréen uni et indépendant, et à cause des divergences de leurs politiques respectives d'occupation, on en était venu (comme en Allemagne) à un durcissement des positions de part et d'autre.

A l'automne de 1947, les Américains avaient, en dernier ressort, soulevé la

question à l'Assemblée générale des Nations Unies. A leur demande, on avait chargé une Commission provisoire sur la Corée de surveiller le déroulement d'élections dans toute la péninsule comme étape préliminaire vers la réunification et l'indépendance. La Commission, dont le Canada faisait partie, s'était vu refuser l'entrée en zone soviétique et, malgré la répugnance qu'une telle démarche inspirait au premier ministre Mackenzie King (dont l'opposition à la participation du Canada aux travaux de la Commission avait suscité, pendant un certain temps, une crise importante au sein du Cabinet canadien), elle avait finalement acquiescé à la proposition américaine de tenir des élections dans le Sud seulement. Il en résulta un gouvernement dirigé par M. Syngman Rhee et, en août 1948, le transfert des fonctions gouvernementales des autorités d'occupation américaines à ce qu'on appela dès lors «la République de Corée». Peu de temps après, les Soviétiques organisaient leurs propres élections par lesquelles ils allaient créer, dans la région située au nord du 38^e parallèle, la «République démocratique populaire». En décembre, l'Assemblée générale des Nations Unies adoptait une résolution par laquelle elle déclarait:

qu'un gouvernement légitime a été établi (le gouvernement de la République de Corée), exerçant effectivement son autorité dans cette partie de la Corée où la Commission temporaire a pu effectuer des observations et tenir des consultations, et où habite la grande majorité de la population de la Corée; que le gouvernement en question est issu d'élections tenues sous la surveillance de la Commission temporaire, et qui ont été l'expression valide de la libre volonté des électeurs de cette partie de la Corée; et qu'il est seul gouvernement de cette nature en Corée.

La résolution portait aussi création d'une nouvelle Commission des Nations Unies pour la Corée dont, cette fois, le Canada n'était pas membre. Cette commission avait pour but de poursuivre le travail de la précédente en observant le retrait des forces d'occupation et en facilitant, de façon générale, le processus de transition politique et l'éventuelle réunification souhaitée.

Relations hostiles

Au cours des mois suivants, les relations entre les deux régimes coréens, appuyés respectivement par leurs grandes puissances protectrices furent hostiles et difficiles, chacun révélant le désir d'étendre sa domination. Durant la première moitié de 1950, des escarmouches militaires et para-militaires d'origine incertaine se succédèrent le long des régions frontalières à un tel rythme que, lorsque M. John W. Holmes, représentant permanent sup-

pléant du Canada aux Nations Unies, eut vent de l'invasion nord-coréenne du 25 juin, il n'y vit d'abord rien d'inaccoutumé.

Les historiens révisionnistes ont réexaminé le rôle des hommes politiques américains prétendus innocents des événements qui ont abouti à l'attaque nord-coréenne, et les jugent maintenant au moins partiellement responsables du conflit. Certains auteurs extrémistes les accusent même de connivence et de conspiration. De ces deux points de vue, le premier semble le plus convaincant, bien que ni l'un ni l'autre n'affecte la position du Canada. Qu'on pense ce que l'on voudra de Washington, il ne fait pas de doute que l'éclatement de la guerre en Corée a complètement surpris Ottawa.

Il en fut de même de la réaction américaine. Les stratèges de Washington faisaient clairement entendre depuis quelque temps qu'ils considéraient la Corée et Formose comme extérieures à leur sphère de défense stratégique dans le Pacifique et, aussi récemment qu'en février 1950, le général Douglas MacArthur avait déclaré au ministre canadien des Affaires extérieures, au cours d'un séjour de celui-ci à Tokyo, que les Etats-Unis jugeaient la Corée négligeable du point de vue stratégique et qu'elle ne se trouvait donc pas dans l'aire de protection américaine. Le ministre des Affaires extérieures, M. Lester Pearson, a donc jugé que le gouvernement américain se contenterait d'une protestation verbale, opinion partagée par M. John Holmes à New York et par M. Hume Wrong, ambassadeur du Canada à Washington.

En l'absence de l'Union soviétique du Conseil de sécurité (dont elle boycottait depuis janvier les délibérations sur la question de la représentation chinoise), les Etats-Unis réussirent, l'après-midi du dimanche 25 juin à faire adopter une résolution qui ordonnait un cessez-le-feu immédiat et le retrait des forces nord-coréennes. La résolution priait également la Commission des Nations Unies pour la Corée de faire rapport sur les événements qui s'y déroulaient, et invitait «tous les Etats membres à prêter leur entier concours à l'Organisation des Nations Unies pour l'exécution de la présente résolution et à s'abstenir de toute aide à la Corée du Nord». Cette résolution reçut l'appui de M. Pearson à la Chambre des communes le 26 juin; M. Pearson a alors exprimé l'espoir «que, par suite de l'intervention des Nations Unies, il soit possible de prendre certaines mesures efficaces pour rétablir la paix». Cependant, à l'occasion d'une conférence de presse tenue à l'improviste quelques heures plus tard, il déclarait aux reporters qu'il ne prévoyait pas

l'adoption de mesures militaires soit par les Américains seuls, soit collectivement par les Nations Unies.

Dès le dimanche soir, cependant, le président Truman autorisait le général MacArthur à évacuer les ressortissants américains de la zone coréenne au sud du parallèle, sous la protection, s'il le fallait, de l'aviation américaine. Le général était également autorisé à fournir un appui logistique aux forces sud-coréennes et à prendre le commandement des opérations de la Septième flotte. Tard le lendemain, il recevait l'ordre d'accorder une aide militaire aérienne et navale aux Sud-Coréens se trouvant dans le territoire de la République de Corée, et d'envoyer la flotte patrouiller le détroit de Formose. Ces mesures devaient se réclamer de l'autorité des Nations Unies dont on allait tenter d'obtenir une résolution à cet effet au cours d'une séance du Conseil de sécurité prévue pour le mardi suivant.

Sous les auspices des Nations Unies

Pendant la première étape du conflit, le principal souci des autorités canadiennes fut d'assurer que la réaction américaine (dont dépendait la position des autres alliés occidentaux, y compris le Canada) s'effectuerait sous les auspices des Nations Unies. De fait, on estimait que la force de l'Organisation en tant qu'instrument du maintien de la sécurité collective dépendait de son emploi, ou de la *perception* de son emploi, comme première ligne de défense contre l'agression. Une riposte unilatérale à l'encontre des pays «agresseurs» risquait de compromettre définitivement la crédibilité des Nations Unies comme organisme d'application de méthodes internationales de sécurité. De façon plus immédiate, cependant, les Canadiens se rendaient compte que si les Américains agissaient unilatéralement, il serait difficile de contenir leur intervention, tandis que s'ils empruntaient la filière des Nations Unies, leurs politiques seraient l'objet (dans une certaine mesure) d'influences multilatérales de pondération dans le cadre desquelles s'inscrivait celle du Canada.

On estimait cette position importante dans le contexte coréen, car il se pouvait qu'en l'absence de contraintes, et obéissant à un amalgame de perceptions faussées de leurs intérêts nationaux et d'idéologie inflexible à l'égard de leurs adversaires, les Américains se trouvent engagés dans une guerre asiatique importante qui entraînerait la participation de l'Union soviétique ou de la Chine communiste. Cela mènerait au désastre. En outre, l'attention et les ressources américaines seraient détournées de l'Europe de l'Ouest

qui, aux yeux du Canada (et des autres alliés occidentaux) constituait un centre d'action beaucoup plus important.

Le mardi matin donc, lorsque l'ambassadeur des Etats-Unis eut informé M. Pearson des décisions du président, M. Pearson communiquait avec M. Wrong à Washington pour lui souligner l'importance d'amener les Américains à placer leur intervention sous les auspices des Nations Unies, et d'en différer l'annonce au public jusqu'à ce qu'on ait effectivement obtenu l'autorisation du Conseil de sécurité. Toutefois, quand M. Wrong souleva la question au cours d'une réunion à 11 h 30 de hauts fonctionnaires du *State Department* avec les ambassadeurs des pays de l'OTAN, on lui répondit que la résolution du 25 juin conférait aux Américains, à leur propres yeux, toute l'autorisation dont ils avaient besoin. Persuadés, semble-t-il, que l'Union soviétique continuerait à boycotter le Conseil de sécurité, ils croyaient de toute façon que cette question d'horaire était sans importance.

Si les Américains avaient décidé d'intervenir contre les Nord-Coréens sans l'appui des Nations Unies (comme le souhaitait M. George Kennan, du *State Department*, les Canadiens n'auraient pas été mêlés à la Guerre de Corée, pas plus qu'ils ne l'ont été à la Guerre du Vietnam — peut-être même moins, étant donné que le Canada n'était pas membre de la Commission des Nations Unies pour la Corée tandis qu'il était, et demeure, membre de la Commission internationale de contrôle. Par contre, suite à l'adoption des résolutions des 25 et 27 juin, le gouvernement canadien s'est attiré une foule de pressions. D'aucunes, venant de commentants au pays comme à l'étranger, l'incitaient à participer aux hostilités mêmes (réaction que les Américains approuvaient de tout cœur), tandis que d'autres voulaient l'engager dans la prise de décisions (conséquence que ne prisait pas les Américains).

Participation réduite

Dans la mesure où c'est la cotisation qui procure l'admission au club, la seconde possibilité dépendait de la première et, comme tout acheteur sur le marché, les Canadiens cherchèrent à tirer le maximum de bénéfice d'un placement réduit. Les crédits militaires ont donc été votés par bribes, limités en partie par la pénurie des ressources: au début de juillet, le Directeur des opérations et des plans militaires devait annoncer au ministre de la Défense que si toutes les unités du Groupe de brigades de la force active étaient mises à contribution et se livraient à un

entraînement intensif, elles seraient prêtes à combattre dans six mois. Il y avait aussi la crainte — tôt dissipée — que de telles aventures militaires à l'étranger seraient mal vues au Québec, à laquelle s'ajoutèrent l'hésitation qu'on éprouvait à retirer les moyens de défense réduits du Canada de la région de l'Atlantique Nord, et l'inertie de l'appareil militaire collectif.

En l'occurrence, le premier versement ne posa aucune difficulté. Trois destroyers canadiens partirent vers l'ouest du Pacifique le 5 juillet, pour être ensuite affectés au Commandement unifié du général MacArthur le 12 du même mois. Mais en Corée c'était l'armée, non la marine, qui était le plus menacée et qu'il fallait secourir. Voilà pourquoi le Secrétaire général des Nations Unies, M. Trygve Lie, dépêcha le 14 juillet un message aux 53 gouvernements membres leur demandant d'étudier «la possibilité d'augmenter leurs effectifs de combat, particulièrement des armées de terre», appel que renforcèrent des pressions bilatérales américaines. Le 19 juillet, le Cabinet canadien en délibéra à nouveau, et s'en remit encore une fois à l'envoi d'équipement plutôt que d'hommes.

Une escadrille d'avions de transport de l'Aviation royale canadienne fut affectée au service du pont aérien dans le Pacifique (appuyée plus tard par des vols nolisés de la Compagnie aérienne du Canadien Pacifique). Mais il ne fut pas question de forces terrestres. Ce n'est que le 7 août que le Gouvernement, subissant de fortes pressions tant de l'intérieur que de l'étranger, annonça finalement son intention de recruter une force spéciale composée de volontaires et correspondant à une brigade «chargée d'acquitter les obligations qu'avait le Canada en vertu de la Charte des Nations Unies ou du Pacte de l'Atlantique Nord». Même alors, la participation sans réserve de cette brigade dans le théâtre coréen ne fut décidée qu'à la fin de février 1951.

Mais si les Canadiens se firent tirer l'oreille pour payer leur cotisation, ils n'en exercèrent pas moins vivement leurs privilèges. Au cours des nombreuses tractations diplomatiques de la guerre, ils eurent pour objet principal de tempérer et de modifier l'attitude américaine (puisqu'ils ne pouvaient pas eux-mêmes modifier l'attitude de l'ennemi) dans le but ultime de contenir la portée et la durée des hostilités. Leur difficulté majeure consistait à y parvenir sans détourner tout à fait les Américains d'une collaboration pratique avec leurs alliés des Nations Unies. Pour M. Pearson surtout, cet exercice de jugement comportait des décisions quant à la

synchronisation et aux choix des tactiques à utiliser dans l'action diplomatique, et quant au calcul aussi des bornes de la patience des Américains.

Dans quels secteurs les alliés pourraient-ils faire pression sur Washington avec quelque possibilité de réussite? Et où cette pression s'avérerait-elle sans effet? A ce propos, quand précisément valait-il mieux céder sur des points particuliers à la résistance américaine, quitte à reprendre le combat plus tard au lieu de maintenir son opposition? Ces préoccupations relèvent d'une attitude morale utilitaire sur laquelle on peut à juste titre différer d'opinion, mais leur importance pour la conduite de la diplomatie canadienne durant la Guerre de Corée fut si essentielle qu'elle appelle des précisions.

Ligne de conduite

La ligne de conduite canadienne s'est manifestée clairement, par exemple, dans les premiers jours qui suivirent l'adoption des résolutions des 25 et 27 juin, au moment où les représentants du *State Department* se penchaient déjà sur la rédaction d'une troisième proposition du Conseil de sécurité à l'effet d'autoriser les Etats-Unis à établir un Commandement des Nations Unies. M. Wrong reçut alors un déluge d'instructions d'Ottawa.

Afin de souligner l'identité onusienne de l'engagement en Corée, il fallait que M. Wrong conseille aux Américains d'éliminer de leur projet bon nombre de mentions des «Etats-Unis». Pour atténuer la possibilité que les Forces des Nations Unies se trouvent mêlées à des questions autres que le conflit coréen, M. Wrong devait suggérer aux Américains de préciser davantage des expressions telles que «dans la région», fortuitement employées dans leur résolution pour définir l'étendue des objectifs des Nations Unies. Dans le but d'obtenir l'exclusion expresse de Formose de la sphère des opérations du Commandement des Nations Unies, il devait proposer que les Américains insèrent, dans le projet de résolution, la délimitation géographique d'une zone coréenne à l'intérieur de laquelle le général MacArthur pourrait diriger les opérations au nom des Nations Unies, sans aller au delà.

Lorsque la dernière des ces directives lui parvint, M. Wrong donna libre cours à son exaspération. Dans une réponse qui concordait avec l'opinion de M. Holmes à New York, il assura Ottawa qu'une modification aussi complexe pourrait sérieusement retarder le cours des délibérations aux Nations Unies. A tout événement, les Américains avaient clairement signalé que leur «neutralisation» de Formose consti-

tuait un élément de leur propre politique, tout à fait indépendante de celle des Nations Unies. Ils réagiraient donc défavorablement à toute suggestion mettant en doute la valeur des garanties qu'ils offraient, et qui était en outre redondante. Il y avait enfin une limite au nombre de démarches qu'il pouvait tenter avec dignité auprès d'un *State Department* déjà harcelé.

Suite aux doléances de M. Wrong, cette démarche particulière ne semble pas avoir été faite, tandis que celles qu'il avait déjà tentées restèrent au bout du compte sans résultat. Cet épisode n'en démontre pas moins non seulement l'essentiel des intentions du gouvernement, mais aussi les supputations dont la poursuite de ses objectifs faisait constamment l'objet.

Deux exigences

Autre exemple: si à la fin de juin ou au début de juillet, alors que le Canada n'avait pas encore annoncé de contribution appréciable aux opérations de guerre, le moment était mal choisi pour influencer le cours de la politique américaine, la période où le gouvernement s'appêtait à acquitter sa cotisation constituait par contre un moment tout à fait opportun. De sorte que, quand M. Pearson visita Washington le 29 juillet pour faire part aux Américains des plans élaborés pour le recrutement de la force spéciale de l'Armée canadienne et discuter les conditions dont était assortie sa mise en service, il posa instamment deux exigences. Premièrement, ces troupes ne devaient pas être mêlées au combat avant que leurs officiers canadiens ne les jugent suffisamment entraînées; en second lieu, elles ne devaient pour aucun motif participer à la défense de Formose. Les Américains acceptèrent volontiers ces conditions (bien que, en ce qui concerne la Chine, leur impuissance plus tard à refréner les déclarations publiques du général MacArthur donnèrent fréquemment lieu à d'autres protestations canadiennes).

Lorsque le général MacArthur eut rétabli la situation à la suite de son attaque amphibie sur Inchon à la mi-septembre, il surgit une série de problèmes politiques qui, jusque-là, n'avaient pas été spécifiquement étudiés. Il s'agissait en particulier de préciser les objectifs d'ensemble des Nations Unies dans ce théâtre de guerre. La résolution du 27 juin, conçue pendant que les Nord-Coréens envahissaient le sud de la péninsule, mentionnait seulement le besoin de «repousser les assaillants et rétablir la paix et la sécurité internationales dans cette région». A première vue, cela laissait entendre que la

tâche des Nations Unies prendrait fin une fois que la sécurité de la Corée du Sud aurait été rétablie au 38^e parallèle. Par ailleurs, les Nations Unies s'étaient engagées, à l'hiver de 1947-1948, à réaliser l'objectif ultime de réunifier la Corée et elles ne reconnaissaient pas officiellement le gouvernement du Nord en tant que régime légitimement constitué. Maintenant que l'armée de la Corée du Nord était en déroute, il était difficile de résister à la tentation d'occuper la zone septentrionale et de régler la question une fois pour toutes. Restait cependant le danger qu'une avance en Corée du Nord n'élargisse le conflit hors de toute proportion en incitant la Chine communiste à intervenir.

L'objectif du général MacArthur

Dès le 13 juillet, le général MacArthur avait fait part au chef d'état-major de l'Armée américaine, le général J. Lawton Collins, de son intention d'anéantir les forces de la Corée du Nord, et il lui fallut peu de temps pour persuader ses collègues. Le 7 septembre, le Comité des chefs d'états-majors américains recommanda de porter les opérations au sol «au delà du 38^e parallèle, s'il le fallait», afin d'assurer la destruction des forces de la Corée du Nord. Après en avoir discuté avec son Conseil de la sécurité nationale, le président Truman accepta, le 11 septembre, que le général MacArthur soit autorisé à pénétrer en territoire nord-coréen à condition qu'il n'existe «aucune indication ni menace permettant de croire à une participation massive au conflit des forces soviétiques ou chinoises communistes». D'après les directives détaillées que le général reçut plus tard dans le courant du mois, il devait aussi faire en sorte «qu'aucune force terrestre non coréenne» ne soit envoyée dans les régions de la Corée du Nord avoisinant les territoires soviétiques ou chinois.

Restait pour les Nations Unies la question d'entériner le fait. Les Américains affirmèrent d'abord qu'une résolution officielle paraissait superflue puisque le Conseil de sécurité avait déjà autorisé le rétablissement de «la paix et de la sécurité internationales dans cette région», ambiguïté à laquelle les Canadiens s'étaient opposés dès le début et dont ils n'étaient pas — non plus que d'autres — disposés à être les victimes. Craignant une intervention soviétique ou chinoise, ils s'opposèrent d'abord fortement à ce qu'on traverse le parallèle puis, lorsque les Américains, après plusieurs jours de pourparlers officieux, eurent réussi à faire appuyer par le Royaume-Uni et sept autres pays

une résolution proposant entre autres «l'adoption de toutes mesures appropriées pour assurer une situation stable dans l'ensemble de la Corée», M. Pearson fut pressé par ses plus proches collaborateurs de refuser son appui. Toutefois, assuré privé-ment par les Américains que l'avance ne dépasserait pas la partie la plus étroite de la péninsule (environ à mi-chemin entre le 38^e parallèle et la frontière de la Mandchourie), et désireux aussi d'appuyer la mise en œuvre d'autres éléments de la nouvelle résolution (qui recommandait qu'on amorce, sous les auspices des Nations Unies, «l'établissement d'un gouvernement unifié, indépendant et démocratique de l'Etat souverain de Corée»), M. Pearson décida d'appuyer cette résolution.

Une proposition canadienne, exprimée officieusement, tendant à différer l'adoption de la résolution jusqu'à ce que des contacts diplomatiques aient été établis avec la Corée du Nord fut rejetée par le secrétaire d'Etat américain, et le dessein canadien de proposer que des modifications soient apportées au projet afin de recueillir l'appui de l'Inde dut être abandonné en raison de l'évolution rapide des événements. Le 7 octobre, la résolution était adoptée par 47 voix (y compris le Canada à son corps défendant) contre 5 (le bloc soviétique) et 7 abstentions (dont l'Inde). Dans l'espace de quelques heures, les unités américaines en Corée traversèrent le 38^e parallèle à la suite de leurs contreparties sud-coréennes.

Intervention de la Chine

Leur séjour en Corée du Nord allait être de courte durée. Avant la fin du mois, des rapports de contacts intermittents avec les forces chinoises parvenaient au quartier général du général MacArthur et, le 5 novembre, ce dernier envoya aux Nations Unies un message spécial informant les membres de l'Organisation que ses troupes «dans certaines régions de la Corée» faisaient face «à un nouvel ennemi». Trois jours plus tard, le président Truman l'autorisait à bombarder les ponts reliant la Corée du Nord et la Mandchourie sur la rivière Yalu.

Pendant toutes les semaines précédentes, les Britanniques, les Français et les Canadiens avaient tenté à plusieurs reprises, aux Nations Unies et ailleurs, d'obtenir l'accord des Américains pour la création d'une «zone tampon» non occupée dans les provinces de l'extrême-nord de la Corée, mais en vain. Le général MacArthur voyait d'un mauvais œil toutes restrictions de ce genre, et ses supérieurs à Washington n'étaient pas disposés à in-

sister. Lorsque, le 14 novembre, le gouvernement Truman eut demandé aux alliés d'approuver «la chasse intensive» des avions ennemis dans l'espace aérien de Mandchourie, il fut déconcerté par la véhémence de leur réaction (le Canada ayant signifié son opposition aux autorités américaines moins de deux heures après l'arrivée de la demande à Ottawa).

Maintenant que les troupes chinoises se trouvaient clairement engagées dans la lutte, on pria M. Wrong d'insister une fois de plus auprès du *State Department* sur la nécessité de tenir les forces des Nations Unies bien à l'écart des régions septentrionales, et d'exercer la plus grande prudence militaire. Il était malheureusement trop tard. Le 26 novembre, les «volontaires» chinois lançaient une grande offensive et, le 15 décembre, les forces des Nations Unies avaient été repoussées en désordre 120 milles vers le sud de la péninsule, jusqu'à une ligne située une fois de plus autour du 38^e parallèle.

Projets abandonnés

C'est ainsi que fort péniblement les puissances alliées furent obligées d'abandonner leur projet d'une Corée unifiée et démocratisée grâce à l'intervention militaire des Nations Unies. Mais là, encore une fois, les Américains et leurs collègues des Nations Unies ne voyaient pas les choses du même œil. Pour les Etats-Unis, l'intervention des Chinois ne faisait qu'accroître la difficulté de régler le conflit. Cette attitude était due aux pressions politiques que la question engendrait aux pays, mais surtout au fait que, dans l'optique américaine, l'intervention chinoise accentuait l'importance internationale de la crise sous forme d'un défi «communiste» qu'on ne pouvait impunément ignorer. Pour les alliés et pour les «neutres», cette même intervention donnait encore plus de poids à l'argument selon lequel il fallait faire tous les efforts possibles pour contenir les hostilités, et traiter les questions en litige comme si elles ne constituaient rien de plus qu'une rupture locale de la paix internationale. De ce point de vue, il était essentiel de rétablir le caractère limité des objectifs des Nations Unies et de convaincre Pékin que la sécurité du territoire chinois ne se trouvait pas menacée.

Il s'ensuivit entre les Américains et d'autres membres des Nations Unies une série de négociations compliquées portant surtout sur la question de savoir s'il serait utile d'amorcer des pourparlers avec les Chinois. Du point de vue américain, on ne pouvait espérer aucun progrès jusqu'à ce que la situation militaire des Nations Unies ne se soit améliorée au front; de

toute façon, on ne devait pas faire de concessions sous la pression des armes. Dans l'optique britannique que les Canadiens, entre autres intéressés, partageaient de façon générale, une intensification des sanctions militaires ou autres de la part des Nations Unies durcirait, au lieu de l'adoucir, la position chinoise. Il fallait donc aborder Pékin avec un esprit de conciliation. En fait, les Britanniques étaient disposés à faire à l'avance un certain nombre de concessions politiques, mais les Américains s'y opposaient tout à fait et les Canadiens jugèrent inutile d'insister.

Devant ces demandes pressantes, et convaincus en tout cas que les Chinois n'acquiesceraient pas à un cessez-le-feu sans avoir obtenu au préalable de concessions politiques, les Américains acceptèrent finalement qu'on tente de «mettre un terme aux hostilités par la voie de négociations». Ils précisèrent cependant que si les négociations devaient échouer, ils saisiraient l'Assemblée générale d'une résolution traitant les Chinois d'agresseurs.

Groupe du cessez-le-feu

Le résultat immédiat fut l'adoption, par l'Assemblée générale, d'une résolution autorisant la constitution d'un «Groupe du cessez-le-feu» chargé d'entamer la discussion avec la Chine communiste. Ce Groupe comprenait M. Nasrollah Entezam, de l'Iran, Sir Benegal Rau, de l'Inde et M. Pearson.

On trouvera ailleurs l'historique détaillé des activités de ce Groupe. Il suffit de mentionner ici que l'exigence américaine, selon laquelle un cessez-le-feu devait précéder, plutôt que suivre, les négociations touchant la réunification de la Corée, la reconnaissance du régime de Pékin et le règlement d'autres questions politiques, fut jugée inacceptable par les Chinois. Par contre, les réponses de Pékin aux demandes de renseignements du Groupe étaient suffisamment ambiguës pour amener un certain nombre de membres des Nations Unies à conclure qu'on pouvait encore procéder par la voie diplomatique.

En conséquence, lorsque les Américains saisirent finalement l'Assemblée générale, le 20 janvier, d'une résolution par laquelle ils déclaraient que «la République populaire de Chine s'était elle-même livrée à une agression en Corée», ils rencontrèrent une opposition solide. Entre-temps, les Canadiens et les Britanniques avaient entrepris de leur côté d'obtenir un éclaircissement de la position chinoise. Une série de questions transmises à Pékin par le premier ministre Louis St-Laurent, par l'entremise de New Delhi, suscitait une réponse laissant entrevoir que le gouver-

nement continental pourrait être disposé à envisager un cessez-le-feu d'au moins une courte durée, assorti de conditions, en attendant la négociation de certaines questions politiques du plus immédiat intérêt. Fortes de cet encouragement, les puissances asiatiques, sous la direction de l'Inde, présentèrent à l'Assemblée une résolution proposant que les délibérations sur la Corée soient ajournées pour 48 heures afin qu'on puisse approfondir la question. Malgré la colère des Américains dont la résolution de condamnation allait être mise aux voix lorsque la réponse chinoise aux demandes de renseignements privées de M. St-Laurent parvint à New York, la proposition indienne fut adoptée. La délégation américaine reprocha plus tard avec une certaine rancœur aux Canadiens d'avoir négocié avec Pékin en sous-main. Leur ressentiment fut tel que M. Pearson devait rappeler l'incident, quelques années plus tard, comme l'un des plus graves de l'histoire des relations canado-américaines.

En fin de compte, cependant, les Américains eurent gain de cause. Assaillis toute la semaine suivante par les supplications et les propositions de diplomates représentant l'éventail complet des puissances neutres et alliées des Nations Unies, c'est à peine s'ils consentirent à modifier légèrement le texte de leur projet. Payant la note, ils étaient en mesure de fixer les règles du jeu.

Vu que «la voie des négociations pacifiques» n'était pas complètement fermée, M. Pearson avoua qu'il estimait leur mesure «prématurée et téméraire». Toutefois, comme les Britanniques, les Français et d'autres sceptiques du bloc occidental, il appuya finalement cette proposition. Le maintien de l'unité des alliés et le besoin d'éviter que les Etats-Unis ne se trouvent écartés complètement de l'appareil de prise de décision des Nations Unies sont les facteurs qui motivèrent sa décision. Sur le plan des calculs utilitaires de la politique étrangère, la stratégie visant à contenir les Américains n'était plus rentable pour le Canada, sinon pour l'Inde.

Négociations préalables à l'armistice

Les Chinois ayant été l'objet d'une sanction diplomatique, le différend fut momentanément laissé aux militaires, et ce n'est que le 10 juillet 1951 que les négociations préalables à l'armistice étaient enfin entamées. Elles ont duré au delà de deux ans, et les Nations Unies n'y ont joué qu'un rôle de second plan. Là encore, le scénario fut le même: les Etats-Unis furent de nouveau l'objet de manœuvres diplomatiques concertées dans lesquelles

les Canadiens jouaient un rôle de premier plan. A l'automne de 1952, par exemple, les Américains se trouvèrent forcés d'accepter une résolution de l'Assemblée générale qui endossait les propositions visant le rapatriement des prisonniers de guerre, même s'ils ne les approuvaient pas tout à fait. D'abord présentée par les Indiens, cette résolution n'était que partiellement conforme aux désirs des Américains, et ce, grâce aux bons offices des Canadiens, des Britanniques et des Français. M. Dean Acheson en fut si contrarié que, de nombreuses années plus tard, il devait désigner M. Pearson et M. Krishna Menon de l'Inde comme «d'habiles manœuvriers» dont il avait toujours dû surveiller avec méfiance les propositions.

Bien que la résolution ait porté peu de fruits au moment de son adoption, car elle ne plaisait pas alors aux Chinois, elle servit plus tard à modérer les Américains au plus fort des négociations préalables à l'armistice, en mai et juin 1953, et ils furent à nouveau contraints d'en accepter les dispositions. En moins d'un mois, la Guerre de Corée prit fin. Les lignes de partage s'étaient légèrement déplacées, mais la péninsule se trouvait aussi divisée à la fin qu'elle l'avait été au début.

Le fait marquant de la diplomatie canadienne pendant tout ce temps fut peut-être d'avoir eu pour cibles des pays amis plutôt qu'ennemis. Pour les Etats-Unis, les acteurs les plus importants du conflit furent les Nord-Coréens, les Chinois et, virtuellement tout au moins, l'Union soviétique. Les pays alliés ou neutres, dont la présence aux Nations Unies était tellement agissante, avaient aussi leur importance mais davantage en qualité d'associés inquiets que comme adversaires politiques de premier plan. Ils ont compliqué la vie diplomatique américaine, sans toutefois en influencer l'orientation essentielle.

Pour le Canada, par contre, la situation était radicalement différente. Les puissances «ennemies» se trouvaient nettement hors d'atteinte de l'influence canadienne, et ne pouvaient faire l'objet immédiat de sa politique. En dernière analyse, seuls les Etats-Unis étaient en mesure d'influencer leur comportement. Voilà pourquoi les Canadiens, souhaitant modifier le jeu de forces des relations Est-Ouest, n'eurent pas d'autre choix que de s'en prendre à l'attitude américaine, majorant leur influence autant que possible en intervenant de concert avec les gouvernements des autres puissances. Les Nations Unies constituaient l'instrument tout indiqué pour l'exécution d'une telle stratégie.

L'Égypte cherche une nouvelle orientation

par Lorne M. Kenny

Dans un ouvrage publié en 1957 et intitulé *There Goes the Middle East*, Alfred Lilienthal soutenait que la crainte du communisme international qu'éprouvent les Etats-Unis, doublée d'une responsabilité morale vis-à-vis de l'Etat d'Israël, leur a masqué tant les injustices infligées aux Arabes que leurs propres intérêts. Cette attitude, prévoyait-il, aurait inévitablement l'effet de jeter le Moyen-Orient pour de bon dans les bras des Soviétiques.

Toutefois, les derniers événements ont démontré que les Arabes, qu'on croyait menacés d'assujettissement dans l'immédiat, n'éprouvent pas plus de sympathie pour l'impérialisme russe que pour l'impérialisme occidental. Cette attitude est non seulement celle de l'Égypte de M. Anouar el-Sadate, mais elle est partagée par le reste du monde arabe. Pour les dirigeants arabes, il n'y a peut-être pas d'autre porte où frapper dans le conflit qui les oppose à l'impérialisme occidental et au sionisme qui en est, à leurs yeux, le prolongement. Pourtant, aucun pays arabe ne s'est converti au communisme et il n'y en a pas un seul, pas même l'Iraq et la Syrie, qui ne fasse la sourde oreille aux exigences des Soviétiques qui aimeraient agir plus directement sur leur politique et voir accorder aux Communistes arabes plus d'influence dans les affaires de l'Etat.

Le Professeur Kenny est président associé du département des Etudes islamiques de l'Université de Toronto. Diplômé de l'Université McGill, il a fait de longs séjours en Égypte à titre de missionnaire, d'enseignant et de savant au cours d'une période de plus de vingt ans. Il a été directeur exécutif du Centre d'études arabes à l'étranger de l'Université américaine du Caire. L'article ci-contre n'engage que son auteur.

Si les Etats arabes ne prennent pas le rôle de satellites soviétiques, pourquoi alors courtisent-ils le bloc communiste et lui deviennent-ils à tel point redevables qu'il leur sera très difficile de réaffirmer leur indépendance? (L'Égypte, il est vrai, a fait récemment un geste spectaculaire dans ce sens.) L'attitude politique des Arabes semble incompréhensible à bon nombre d'Occidentaux alors qu'en fait, elle ne comporte pas tant de mystère. Ajoutons que les Arabes trouvent la nôtre tout aussi étrange.

On ne saurait, toutefois, faire de généralisation à propos des Arabes étant donné que leurs divers Etats n'ont pas de lignes de conduite identiques à cause des particularités de leur histoire, de leur expérience politique respective et d'une foule d'autres facteurs. Examinons donc un seul de ces pays, l'Égypte, et plus spécifiquement les raisons qui ont motivé la récente décision d'éconduire ses conseillers russes, son attitude envers Israël et la cause palestinienne, et sa participation à une nouvelle tentative d'unité arabe.

Histoire prestigieuse

L'Égypte a raison d'être fière d'un passé aussi ancien que glorieux. La vallée du Nil a été l'un des berceaux de la civilisation, et tout Égyptien, à plus forte raison s'il est bien instruit, vibre à la pensée qu'il est de la lignée des pharaons. A plusieurs reprises, l'Égypte a été au cœur d'un empire englobant la Grande Syrie, le Soudan et les deux rives de la mer Rouge, y compris le Yémen et, à un certain moment, l'Afrique du Nord jusqu'à la Tunisie: une Égypte ressuscitée se tourne naturellement vers ces frontières. Plus encore que son héritage de civilisation pharaonique, c'est le passé islamique de l'Égypte qui explique son attitude et sa politique actuelles. Pendant un demi-millénaire, jusqu'au moment de la conquête musulmane en 640, l'Égypte était un pays chrétien. Or, même si la langue arabe et la religion islamique se sont graduellement implantées pendant quatre ou cinq siècles, il existe encore de

nos jours une importante minorité copte (du mot «Égypte») qui exerce une certaine influence dans le pays. Cependant, l'Égypte est essentiellement musulmane et le cercle islamique, comme l'a souligné Gamal Abdel Nasser dans son ouvrage intitulé *Philosophie de la Révolution*, est l'un des trois cercles importants dans lesquels elle évolue. Le président Sadate est un musulman profondément convaincu auquel répugnent le communisme et sa philosophie matérialiste. (Cette remarque s'applique encore davantage au musulman radical qu'est le président de la Libye, M. Kadhafi).

Fait intéressant, des représentants soviétiques auraient exprimé, dit-on, les mêmes sentiments que le proconsul britannique, lord Cromer, avant son départ d'Égypte en 1907, à savoir que le pays n'accomplirait jamais de progrès important tant qu'il demeurerait attaché à la foi islamique. Mais l'Égypte n'est pas sur le point d'abjurer la religion islamique, comme peut s'en rendre compte quiconque se promène dans les rues du Caire à l'heure de la prière du vendredi midi, puisqu'il faut marcher au milieu de la chaussée si l'on veut éviter les tapis de prière étendus pour accueillir la foule des fidèles. Bien que les Soviétiques aient eu la sagesse de ne pas chercher ouvertement à implanter le communisme, les Arabes restent méfiants. Peut-être seront-ils obligés de s'allier aux Communistes, mais M. Sadate a avoué qu'il s'agirait alors d'un pacte avec le diable et que, si le marché tournait au profit du diable, il devrait être répudié.

Deuxième cercle

Selon Nasser, l'Afrique est le deuxième cercle dans lequel l'Égypte a un rôle à jouer. L'Égypte est tributaire des eaux du Nil, de sorte que son sort est inextricablement lié à celui du Soudan. La question du Soudan a donc été le principal objet du litige qui a opposé l'Égypte et l'Angleterre pendant plus d'un demi-siècle, jusqu'à ce qu'elles se soient entendues sur le droit du Soudan à l'autodétermination. L'Égypte a développé ses relations politiques et économiques avec l'Afrique noire, mais c'est l'islamisme qui constitue entre eux le lien le plus puissant. Des milliers d'étudiants de l'Afrique noire affluent au Caire, surtout à l'Université d'Al-Azhar, le grand centre intellectuel islamique.

Le troisième cercle de Nasser, l'arabisme, était destiné à devenir le plus important des trois du point de vue politique, comme il l'est sur le plan culturel depuis un millénaire. On parle beaucoup des facteurs de dissension parmi les

Arabes: disparités régionales, intérêts divergents et rivalités. Tout cela est vrai. Cependant, la langue et la culture arabes sont de puissants facteurs d'unité, et même si la langue parlée varie sensiblement d'une région à l'autre, tous peuvent lire les mêmes journaux et les mêmes livres. N'empêche que malgré la communauté d'intérêts politiques et économiques des pays arabes, l'association assez floue qu'on appelle la Ligue arabe n'a pas très bien réussi, pour dire le moins.

Il semblerait essentiel, néanmoins, pour les Arabes de se concerter en vue de protéger leurs intérêts et faire face au danger que présente la puissance économique et militaire d'Israël. Dans un monde réparti en grands blocs politiques et économiques, ils doivent coordonner leurs politiques et leur action pour affirmer leur véritable influence et tirer le meilleur parti de leurs immenses ressources, tant humaines que matérielles, en particulier le pétrole. On a souvent dit que l'unité arabe est une illusion, et les démarches des Arabes en ce sens sont sans doute hésitantes et incertaines, mais cet idéal persistera, et ils tenteront sûrement d'autres efforts pour le réaliser, tant dans les domaines économiques et culturels que sur la scène politique.

Influence du colonialisme

L'influence du colonialisme européen en Égypte depuis un siècle est un autre élément majeur de son comportement politique. L'investissement de capitaux européens placés à des taux usuraires ouvrit la voie aux interventions politiques et militaires. Pour protéger ces intérêts financiers et s'assurer la domination de la route stratégique que représentait le canal de Suez récemment inauguré, la Grande-Bretagne occupa l'Égypte en 1882. Il faut reconnaître que les hauts fonctionnaires et administrateurs britanniques contribuèrent au développement de l'Égypte, dans le domaine de l'irrigation entre autres. Toutefois, l'Égypte ne peut oublier la négligence dont l'administration coloniale a fait preuve en matière d'éducation, ni son opposition à la création d'une économie égyptienne indépendante, ni enfin le caractère répressif de la domination étrangère qui est profondément gravé dans la mémoire de tout Égyptien par des événements tels que les châtiments terribles dont Dinshawai fut le théâtre en 1907.

La démocratie parlementaire n'a jamais été réellement mise à l'épreuve en Égypte où elle s'est butée à trois obstacles: les propriétaires terriens, la monarchie et le gouverneur britannique. Tout en restant plutôt à l'arrière-plan, ce der-

nier a toujours réussi à imposer sa volonté, comme il arriva par exemple, en février 1942, lorsque le haut-commissaire britannique, accompagné d'unités blindées, se rendit au palais du roi Farouk et l'obligea à désigner un nouveau premier ministre. Après avoir conquis son indépendance par une lutte soutenue et souvent amère, il est peu probable que l'Égypte, pas plus que les autres pays arabes, renonce facilement à sa liberté d'action au profit d'une puissance impérialiste, nouvelle ou ancienne. Bien sûr, le mal qu'on ne connaît pas nous semble moins menaçant que celui qui nous est familier: entrée en scène au milieu des années cinquante, l'URSS faisait figure d'ami désintéressé avec ses offres d'armes et d'assistance pour des projets tels que le haut-barrage d'Assouan, alors que jusque-là seuls les pays occidentaux disposaient de ce genre d'aide, et non sans contrepartie. Ce n'est que plus tard que les Russes présentèrent leur facture.

Toutefois, la dure expérience de l'impérialisme occidental qu'a vécue l'Égypte n'épuise guère son héritage du monde occidental. Depuis l'expédition de Bonaparte en 1798, l'Europe puis l'Amérique ont toujours représenté pour l'Égypte le sommet du modernisme et du progrès technique. On y adopta des programmes d'enseignement et des systèmes juridiques de type occidental. La littérature européenne ainsi que le retour aux traditions arabes contribuèrent à une nouvelle renaissance littéraire en Égypte. Bref, depuis près de deux siècles, ce pays s'oriente vers la culture occidentale, et cette orientation ne saurait être modifiée du jour au lendemain. Son expérience contemporaine, tant politique que culturelle, est à l'origine des relations aigres-douces de l'Égypte avec l'Occident mais il y existe toujours de grandes réserves d'amitié possible, particulièrement envers la France et les États-Unis.

L'option du neutralisme

Étant donné les facteurs historiques que nous venons de mentionner: son passé pharaonique, son histoire arabo-islamique, son expérience de l'impérialisme européen et des institutions européennes, ainsi que la création de l'État d'Israël malgré la résistance et les protestations constantes des Arabes, il était tout naturel de voir Gamal Abdel Nasser, premier Égyptien à diriger le pays depuis deux millénaires et demi, résister à toute pression l'invitant à se joindre à un organisme de défense du Moyen-Orient dominé par les pays occidentaux, et opter pour une attitude «neutraliste» au cours des années 1950. Les

présidents Tito de Yougoslavie, et Nehru de l'Inde, devinrent les guides de Nasser à mesure qu'il s'affirmait au sein du bloc neutraliste et du monde arabe.

Dépendance vis-à-vis de l'URSS

Par ailleurs, l'Égypte se trouva de plus en plus tributaire du bloc oriental au fur et à mesure que les États-Unis se faisaient les garants d'Israël dont ils devinrent les principaux fournisseurs. On estime de quatre à six milliards de dollars la totalité de l'aide soviétique à l'Égypte dont la dette serait encore de l'ordre de trois milliards de dollars, alors que les États-Unis ont fourni à Israël des montants beaucoup plus élevés en capitaux et en matériel.

C'est alors que survint, en juin 1967, la désastreuse guerre de Six jours au cours de laquelle l'Égypte perdit le Sinaï au profit d'Israël, en plus de grandes quantités de matériel et des effectifs considérables. L'URSS consentit à réarmer et à entraîner les forces égyptiennes, mais refusa de leur fournir des missiles offensifs ou les avions dont elles avaient besoin pour reconquérir le territoire perdu. Alors que les États-Unis ont fourni à Israël 100 chasseurs-bombardiers supersoniques *Phantom* et leur en ont promis 40 autres (ce type d'avion, soulignons-le, n'a pas encore été fourni aux autres membres de l'OTAN ni aux pays septentrionaux du Moyen-Orient), l'URSS n'a envoyé à l'Égypte que quelques bombardiers subsoniques du type *Badger T. U16*. Les *Mig* basés en Égypte sont nettement inférieurs aux *Phantom* et aux *Skyhawk*, et tant que l'Égypte ne pourra rivaliser à armes à peu près égales dans les airs, toute guerre contre Israël équivaldrait au suicide. En outre, les missiles fournis à l'Égypte sont essentiellement défensifs.

Le président Sadate s'est rendu à Moscou à trois reprises pour insister sur l'envoi de plus grandes quantités d'armes offensives, mais en vain. Les dirigeants soviétiques envisageaient une détente avec les États-Unis et, lors de la visite de M. Nixon à Moscou en mai dernier, l'Égypte entreprit une sérieuse révision de sa politique. Mohamed Hassanein Heykal, l'influent rédacteur en chef d'*Al Ahram*, a organisé un colloque sur les entretiens Nixon-Brejnev, dont la conclusion a été que la guerre froide avec Israël avantageait tout le monde, sauf l'Égypte. Malgré la conviction de Heykal que l'Égypte a besoin de l'amitié soviétique et ne doit pas s'attendre à grand-chose de la part des États-Unis, le colloque de mai a néanmoins favorisé une politique de non-alignement, même si elle présente certains risques, plutôt que de s'en remettre à une



Photo Wide World

A la suite d'entretiens entre les dirigeants de l'URSS et de l'Egypte, le président Sadate annonça en juillet l'exode de la majorité des conseillers

militaires, techniciens et instructeurs russes. On voit ci-dessus trois techniciens russes déambulant en face du Club soviétique, situé au faubourg Zamalch du Caire.

seule puissance. Voilà la politique que le président Sadate a annoncée de façon dramatique le 18 juillet dernier, et qui a entraîné l'expulsion de quelque 15,000 conseillers militaires soviétiques.

D'autres facteurs ont également motivé cette décision. Les Egyptiens n'ont jamais manifesté beaucoup de sympathie à l'égard des Russes qu'ils considèrent comme des rustres, et ils détestent recevoir des ordres du Kremlin. En outre, les Soviétiques ont tenté en sous-main de subvertir les échelons moyens de la bureaucratie égyptienne, et de gagner les faveurs de certains journalistes. D'importance capitale a été le sentiment croissant que les Soviétiques se servaient de l'Egypte aux fins de renforcer leur position stratégique en Méditerranée et de surveiller la sixième flotte américaine, sans se soucier des besoins et des objectifs militaires de l'Egypte. Celle-ci veut bien être un pays ami, mais non un satellite. On peut la séduire, mais non l'acheter ni s'en rendre maître.

Geste symbolique

Dans un sens, le geste de défiance accompli par M. Sadate était plus symbolique que réel. Il est vrai qu'il a ébranlé le

prestige soviétique dans la région, et que les Egyptiens se sont réjouis d'atténuer ainsi l'effet de la présence russe. Toutefois, l'Egypte ne peut se soustraire immédiatement de l'orbite soviétique. Dans son message, M. Sadate demandait également, de façon voilée mais pressante, au reste du monde et à l'Occident en particulier de l'aider à parvenir à une entente avec Israël. M. Sadate a affirmé qu'il n'y a pas de problème américano-arabe, mais seulement un conflit israélo-arabe.

Sa requête s'est cependant heurtée au mutisme de toutes les capitales occidentales; même la France a refusé la proposition de M. Sadate de se rendre à Paris pour des entretiens. Les Etats-Unis semblent s'en tenir aux termes d'une politique réaliste et à l'idée qu'Israël est le plus important bastion régional contre la pénétration communiste (bien que ce soit la création de l'Etat d'Israël qui ait ouvert aux Soviétiques la porte de cette zone stratégique. L'Egypte continuera donc de dépendre de l'URSS pour la fourniture d'armes et l'entretien de son matériel militaire.

On dit que le premier ministre d'Egypte, M. Aziz Sedki, qu'on ne peut soupçonner de sympathie communiste, a

craint que le geste de M. Sadate ne compromette les relations financières et commerciales de son pays avec l'URSS. Celle-ci joue un rôle de premier plan dans quarante des entreprises industrielles les plus importantes d'Égypte, et l'on ne peut changer la carte de l'expansion et du commerce aussi brusquement. En juin dernier, l'Égypte a signé un nouvel accord commercial de cent millions de dollars avec l'URSS et, pour respecter ses engagements avec les pays du bloc oriental, elle leur envoie jusqu'à 80 pour cent de sa récolte annuelle de coton. De Beyrouth, on apprend que les Soviétiques ont l'intention de transférer leur principale base navale d'Égypte au port syrien de Lattaquié, mais que l'Égypte continuera de mettre à leur disposition ses installations portuaires en échange de pièces d'armements.

Il convient de se demander quel est le résultat du geste dramatique de M. Sadate, que le journaliste Edward Sheehan a qualifié, dans le *New York Times* du 6 août dernier « d'acte de désespoir, de diversion spectaculaire, de tentative monumentale de gagner du temps, d'essai héroïque de s'accrocher à n'importe quoi, de démarche aveugle en vue de soustraire l'Égypte à son dilemme ». M. Sadate a tout au moins fait savoir aux Soviétiques que son pays avait l'intention d'être maître chez lui et que les intérêts de l'Égypte primaient tout.

Une offre de la Libye

Peut-être M. Sadate n'a-t-il vraiment pas d'autre choix que le recours à l'aide soviétique, mais il lui restait une carte à jouer: le projet d'union avec la Libye que lui a proposé son président, M. Kadhafi. On peut se demander non sans raison si l'union aura lieu à la date prévue, soit le 1er septembre 1973. Là encore, comme dans le cas de l'union de l'Égypte avec la Syrie, c'est le plus petit partenaire qui réclame l'union, et la Libye a une belle dot à apporter. Depuis la rupture de l'association Égypte-Syrie en 1961, on a assisté à diverses tentatives d'unions fédérales assez floues entre l'Égypte et d'autres pays arabes, comme celle avec la Syrie et l'Irak en 1963, avec la Libye et le Soudan en 1969 et avec la Syrie et la Libye en 1971, mais ces initiatives ont donné peu de résultats. La Libye a toujours craint d'être absorbée par son gigantesque voisin, mais il se peut que l'ardeur de M. Kadhafi et l'expérience de l'Égypte soient les éléments d'une nouvelle formule à succès. Que cette union se réalise ou non, il est

certain que l'Égypte est profondément et irrévocablement liée à la cause arabe et que de même que ses voisins, elle poursuivra la réalisation de l'idéal de l'unité arabe.

Quant à la forme que prendra le Gouvernement égyptien à l'avenir, il est peu probable que l'Égypte retourne à la démocratie parlementaire. Ce système importé de l'Occident n'a servi qu'à mousser certains intérêts privilégiés. De fait, il n'a donné heureux effets que dans très peu de pays en voie de développement. Comme l'a souligné Arnold Toynbee, la démocratie parlementaire constitue sans doute un luxe propre aux sociétés d'abondance. Le régime actuel de l'Égypte est fondé sur la « démocratie sociale » relevant d'un gouvernement paternaliste et autoritaire, régime le plus souvent adopté par les pays qui veulent se moderniser et s'industrialiser rapidement.

C'est pourquoi l'Égypte, tout en se rappelant son héritage pharaonique, continuera de suivre une voie conforme à son passé arabo-islamique. Sur le plan national, l'Égypte continuera de façon soutenue à poursuivre l'objectif d'une expansion industrielle rapide, sous le régime d'un socialisme d'État modifié que dirige une organisation bureaucratique fortement centralisée. Sur la scène internationale, elle poursuivra sa politique de non-alignement dans la mesure où celle-ci sera tolérée par les grands ensembles de puissances. Vu qu'il est peu probable que l'Égypte obtienne justice pour les souffrances infligées aux Arabes palestiniens ou qu'elle récupère le Sinaï dans un avenir rapproché, la lutte contre Israël se poursuivra. Les dirigeants égyptiens ne sauraient, en négociant avec Israël, avoir l'idée de renoncer à aucun territoire ou droit des Arabes, et espérer garder le pouvoir. Bien que l'Égypte ne puisse s'engager dans une guerre totale avec Israël, avec l'espoir d'en sortir vainqueur, la situation est délicate et les hostilités pourraient éclater subitement. Il y a aussi la possibilité que le sentiment de frustration engendré par la guerre froide pousse les Égyptiens à reprendre les attaques de commandos sur l'autre rive du canal de Suez dans le Sinaï.

Pendant, il se peut aussi que l'expulsion des « conseillers » militaires soviétiques ait satisfait pour l'instant au besoin de poser un geste décisif. Le conflit serait alors remis à plus tard, et transposé sur d'autres plans tels ceux de l'économie, de la politique et de la diplomatie.

Le cours de nos relations avec la Chine

Dans son étude «La Chine nouvelle», parue dans le dernier numéro de la revue trimestrielle américaine *Affaires étrangères*, M. John K. Fairbank, directeur du Centre des recherches de l'Asie de l'Est de l'université Harvard, notait que les Chinois «comme tout grand peuple, sont fermement convaincus de la justesse de leur vision du monde». Le secrétaire d'Etat aux Affaires extérieures, M. Mitchell Sharp, a récemment fait une visite de dix jours en Chine et ses entretiens avec les dirigeants de la République populaire corroborent le jugement que M. Fairbank a porté sur eux.

Au cours de leurs entretiens avec M. Sharp, le premier ministre chinois, M. Chou En-lai, et le ministre des Affaires étrangères, M. Chi Peng-fei, ont fait ressortir que le rôle de la Chine était de contrebalancer la «domination des superpuissances» dans le monde, faisant ainsi équilibre à une sorte de suprématie du monde exercée tacitement par l'Union soviétique et les Etats-Unis.

L'article ci-contre a été rédigé à la suite d'une entrevue accordée par le secrétaire d'Etat aux Affaires extérieures à son retour de la République populaire de Chine, qu'il a visitée pendant dix jours en août dernier. M. Sharp a eu des entretiens avec le ministre chinois des Affaires étrangères, M. Chi Peng-fei, le ministre adjoint aux Affaires étrangères, M. Chia Kuan-hua et d'autres officiels ainsi qu'un entretien de trois heures avec le premier ministre chinois M. Chou-En-lai. En outre, M. Sharp a visité Canton, Shanghai et Hangchow de même que certains lieux historiques et il a fait un pèlerinage à Chi-Chia-Chuang (environ 150 milles au sud de Pékin), où se trouve la tombe du Dr Norman Bethune. Le ministre a présidé la Foire commerciale du Gouvernement canadien à Pékin le 21 août.

«Ils ont précisé qu'ils ne tiennent pas à être une superpuissance, se rappelle M. Sharp. Ils ne pensent pas en être une . . . Ils ne possèdent pas encore d'armes nucléaires comparables aux systèmes qu'emploient l'Union soviétique et les Etats-Unis.

«Leur attitude à l'égard des affaires internationales est celle qui consiste à considérer comme établi que tout le monde est égal et qu'aucun pays ne devrait être en mesure d'imposer ses vues aux autres.»

Selon les déclarations de ses dirigeants, la République populaire de Chine n'aspire pas au rôle de superpuissance, mais d'autres Etats peuvent difficilement lui en attribuer un de moindre importance. Comme M. Sharp l'expliquait «nous ne pouvons nous empêcher de la considérer comme l'une des puissances exerçant une grande influence sur le cours des événements» à l'échelle mondiale.

Le ministre des Affaires extérieures a ajouté que les Chinois se posent comme les champions de la cause des petits pays et qu'ils affectionnent surtout ce rôle de «champions de l'indépendance». Pour soutenir cette thèse, les ministres chinois ont affirmé que, quant à eux, ils ne deviendraient tributaires de nul autre pays. «Leur objectif est l'autonomie. Ils se sont étendus sur la question de leur dépendance vis-à-vis de l'URSS et du retrait de l'aide soviétique vers la fin des années cinquante . . . » Les dirigeants chinois ont déclaré qu'ils ne permettraient plus jamais que leur pays retombe dans un tel état de sujétion.

La domination des superpuissances et l'opposition des Chinois envers elle font l'objet de la thèse qu'ils ont soutenue de diverses façons, mais elle a manifestement motivé l'attitude de Pékin à l'égard d'une vaste gamme de questions internationales.

Contrôle des armes nucléaires

Quant au contrôle des armes nucléaires et à leur attitude, en particulier, vis-à-vis du Traité de non-prolifération, les dirigeants chinois ont laissé entendre que le Traité

équivalait à une domination du monde par les superpuissances puisqu'elles l'exercent au moyen de l'arsenal nucléaire dont elles disposent. «Ils ne peuvent admettre cette domination, ajouta M. Sharp, . . . et c'est pourquoi ils ont procédé à leurs essais nucléaires.» Ils m'ont dit qu'ils aimeraient se défaire de toutes leurs armes nucléaires «mais nous en aurons besoin aussi puisque les deux pays (les Etats-Unis et l'URSS) dominent le monde grâce à leurs armes nucléaires, ce que nous ne pouvons tolérer.»

Au cours des entretiens, M. Sharp plaidant pour l'adhésion au traité de non-prolifération a laissé entendre que les Chinois adoptaient une position très idéaliste en insistant sur la disparition sans délai de toutes les armes nucléaires de la surface du globe. «J'ai dit que je pouvais très difficilement entrevoir cette possibilité et qu'à mon avis ce qu'il fallait faire, c'était de tout tenter afin d'empêcher, tout au moins, la prolifération des armes nucléaires.»

Les Chinois ont été peu impressionnés par la conclusion des premiers accords soviéto-américains sur la limitation des armes stratégiques. A leur avis, les pourparlers (SALT) ont été pratiquement infructueux en ce qui concerne le contrôle des armes nucléaires. Les superpuissances continuaient encore à mettre au point leurs armes nucléaires en dépit du succès qu'elles proclamaient avoir remporté pendant leurs entretiens sur la limitation des armes stratégiques (SALT).

Répondant aux arguments invoqués par M. Sharp en faveur du désarmement nucléaire, le premier ministre chinois déclarait que du fait que les superpuissances dotées d'armes nucléaires pouvaient y avoir recours, elles avaient pu assujettir d'autres pays par «la terreur», et il citait comme exemple l'invasion de la Tchécoslovaquie par l'Union soviétique.

M. Sharp a déclaré que ses entretiens avec M. Chou En-lai l'avaient convaincu que les relations avec l'Union soviétique constituaient un facteur primordial de la politique étrangère de la Chine à l'heure actuelle.

C'est un facteur clé, par exemple, dans le réseau complexe des relations découlant du conflit indo-pakistanaï survenu vers la fin de 1971 et la naissance du Bangla-Desh. Selon les déclarations des personnalités de Pékin, la Chine a repoussé l'admission du Bangla-Desh aux Nations Unies parce qu'à son avis cette proposition indienne était appuyée et encouragée par l'Union soviétique, qu'elle faisait partie d'un objectif visant au partage du Pakistan et ultérieurement à

l'exercice d'une influence soviétique croissante sur l'Asie méridionale.

M. Sharp n'a pas eu l'impression à l'issue de ses entretiens à Pékin que les Chinois visaient ou aspiraient à dominer leurs voisins, mais ils ne voulaient pas non plus que l'une ou l'autre des superpuissances exerce sa domination sur ces pays.

A l'égard de l'Indochine

Dans le Sud-Est asiatique, les Chinois voient les Etats-Unis comme une puissance qui tente par «l'agression» en Indochine, de s'imposer dans cette partie du monde. En réponse aux questions de M. Sharp, le ministre des Affaires étrangères, M. Chi Peng-fei, a déclaré qu'il ne voyait pas l'utilité ultérieure de la Commission internationale de contrôle en Indochine, ni la nécessité d'une force internationale pour le maintien de la paix ni celle d'un groupe d'observateurs après un règlement du conflit au Vietnam. «Ils ont déclaré que le problème du Vietnam est un problème national et qu'il n'est pas du tout d'envergure internationale; à leur avis, nul n'a besoin d'intervenir», relate M. Sharp.

«Mise à part la condamnation de leur politique dans le Sud-Est de l'Asie, les attitudes et activités des Etats-Unis ont été peu discutées au cours des entretiens, a ajouté M. Sharp. Les Chinois semblent n'avoir dénoncé la ligne de conduite américaine dans le Sud-Est asiatique que «pour la forme», car ils paraissaient se préoccuper beaucoup plus des activités de l'Union soviétique.»

Deux questions inscrites actuellement à l'ordre du jour des Nations Unies furent étudiées au cours des entretiens de M. Sharp avec les dirigeants chinois.

En ce qui concerne les deux Corées, les Chinois ont plaidé en faveur d'un débat de la question à l'ONU et insisté sur le retrait des forces de l'ONU, ou des troupes américaines comme ils les ont qualifiées, de la République de Corée. Aux yeux des Chinois, ces troupes avaient commis un acte d'agression dans la région et ne devaient pas s'y trouver. M. Sharp a répondu que le Canada avait participé aux opérations pacifiques des Nations Unies en Corée et que «dans toute son histoire, le Canada n'a jamais eu recours à une guerre d'agression.»

Le ministre des Affaires extérieures du Canada a poursuivi en soulignant qu'il serait inopportun de risquer une rupture des pourparlers actuels entre la Corée du Nord et la Corée du Sud (qui n'en sont d'ailleurs qu'aux premiers stades) en incluant ce point controversé dans l'ordre du jour des Nations Unies. Depuis la visite de M. Sharp, l'Assemblée générale a,

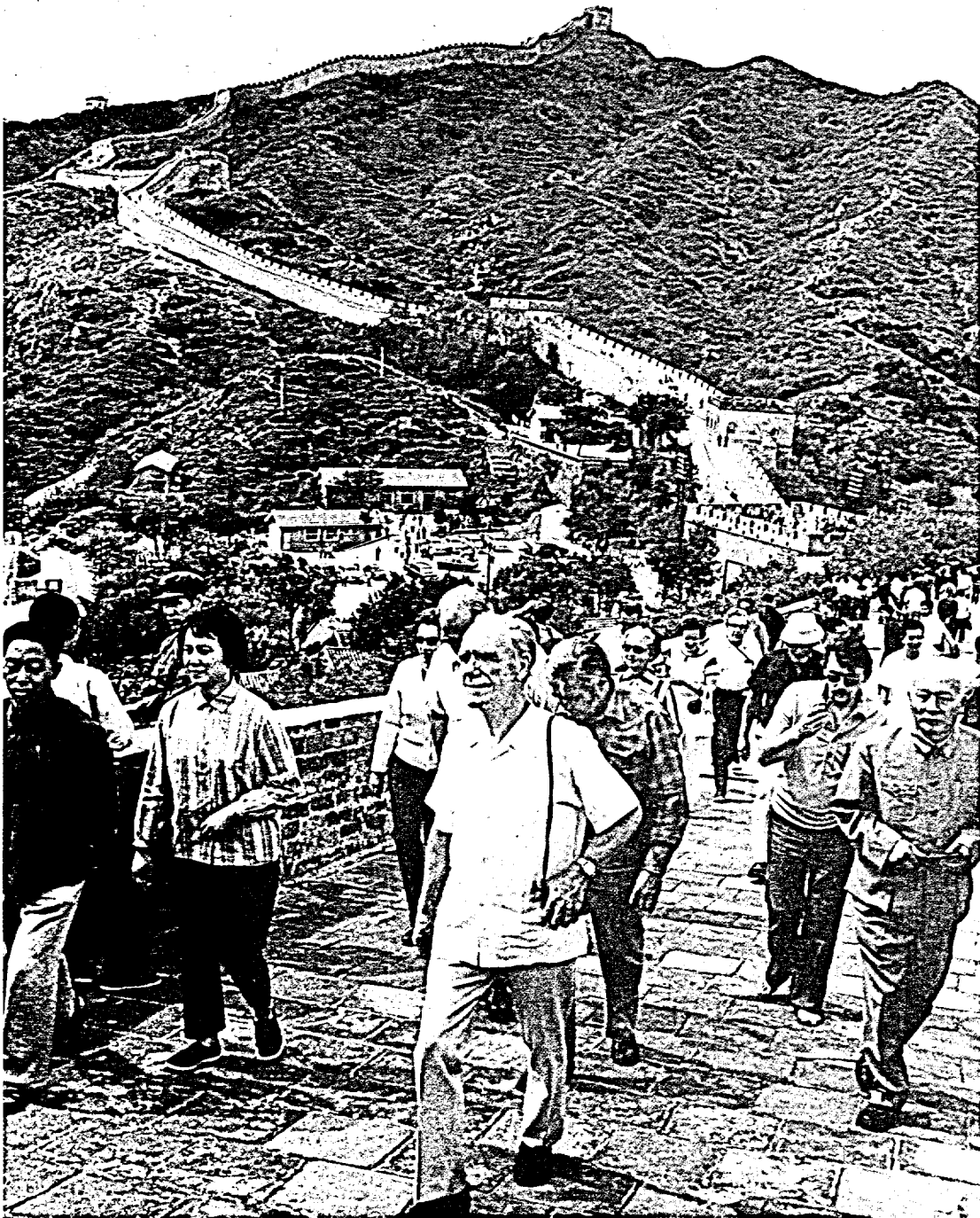


Photo Globe and Mail par John Burns

En marge de ses entretiens avec les dirigeants chinois, M. Sharp visite le pays, mêlé à la foule de touristes jeunes et

vieux qui arpentent le Grand Mur de Chine, à environ 45 milles au nord de Pékin.

de fait, décidé de reporter la question de la Corée à l'an prochain.

En ce qui concerne le statut du Bangla-Desh, sujet qui tint une place importante lors de ses entretiens à Pékin, M. Sharp a indiqué qu'il serait souhaitable d'universaliser le plus possible l'adhésion aux Nations Unies afin de pouvoir y admettre le Bangla-Desh.

«Je leur ai demandé la raison pour laquelle ils refusaient le droit de représentation à 75 millions d'habitants. Je leur ai rappelé que lorsque nous (le Canada) avons pris l'initiative de les aider à

occuper le siège de la Chine (aux Nations Unies), nous avons précisément cet objectif à l'esprit; nous désirions que toute cette vaste population de la Chine soit représentée à l'Assemblée générale des Nations Unies. Voilà pourquoi il nous semble un peu paradoxal que la Chine s'oppose à l'adhésion du Bangla-Desh.»

M. Sharp a poursuivi en disant que pour toute réponse on lui avait posé cette question: Comment le Bangla-Desh pouvait-il être admis alors que ce pays et l'Inde ne se conformaient pas aux résolutions adoptées par l'Assemblée? M. Sharp

a déclaré qu'il espérait que l'ONU limiterait le nombre des résolutions de ce genre peu susceptibles d'être appliquées, parce qu'elles portaient atteinte au prestige de l'organisation mondiale. Il ajouta, en outre, qu'il ne comprenait pas pourquoi on refusait d'admettre le Bangla-Desh simplement parce que l'Inde ne s'était pas conformée aux résolutions des Nations Unies. «Le Bangla-Desh ne fait pas encore partie des Nations Unies: comment pourrait-il alors être fautif? J'ai affirmé qu'à mon avis, si nous accordions la reconnaissance au Bangla-Desh, nous serions alors en aussi bonne sinon en meilleure posture pour statuer sur le cas de ce pays».

Salut au Canada

Au cours des entretiens généraux qu'ils ont eus avec le secrétaire d'Etat aux Affaires extérieures, M. Chou En-lai et le ministre des Affaires étrangères de la Chine ont exprimé leur gratitude face à l'initiative du Canada de proposer la reconnaissance officielle de la République populaire de Chine et d'appuyer l'adhésion de Pékin aux Nations Unies. Le Canada avait sans contredit un avantage marqué lors de ses négociations avec la Chine étant donné qu'il avait mené à bien son entreprise. Il avait pu, dans un certain sens, jouer le rôle de conseiller auprès de la Chine pour ce qui est du rouage des organismes internationaux étant donné que ce pays avait été «relégué aux oubliettes» durant un bon nombre d'années. M. Sharp a insisté sur le fait que les pourparlers avec les dirigeants chinois avaient été des plus sincères des deux côtés.

Il n'est donc pas surprenant que, dans un tel climat de confiance, les négociations bilatérales aient été marquées de progrès dans des domaines tel que les échanges commerciaux, culturels et scientifiques.

Concernant la question du blé, denrée principale d'exportation canadienne en Chine, le premier ministre de ce pays s'est aventuré plus loin que ne l'avaient fait ses hauts fonctionnaires par le passé. Avant que M. Sharp n'entreprenne son voyage, le Gouvernement de la République populaire de Chine avait bien précisé que le Canada bénéficierait d'un droit de priorité à titre de fournisseur. Au cours de son entretien avec M. Sharp, le premier ministre a souligné que la Chine n'était pas à court de denrées et qu'elle en produisait à l'heure actuelle des quantités suffisantes pour nourrir toute la nation, mais qu'elle exportait du riz et importait du blé à dessein. Ainsi, le Canada pouvait considérer la Chine comme un marché durable d'exportation de blé et non comme

un acheteur temporaire pourvu que le Canada puisse concurrencer d'autres fournisseurs possibles.

La Chine aimerait également que le Canada diversifie ses exportations. M. Sharp a souligné que «la caractéristique la plus importante de l'attitude de la Chine vis-à-vis du commerce était son souci d'autonomie. Ce qui veut dire, a-t-il poursuivi, que la Chine ne sera pas intéressée à importer des biens de consommation, car elle s'attend à les produire sur place. Elle importera plutôt de la machinerie, des biens d'équipement, peut-être certaines matières premières, mais surtout des biens de production au lieu de biens de consommation.»

M. Sharp a rappelé qu'au cours de ses visites dans différentes villes chinoises, à Shanghai notamment, il a pu se rendre compte qu'il existait une grande variété de biens de consommation de très haute qualité, mais que la plupart des Chinois n'avaient pas encore les moyens de se les procurer.

Pour ce qui est des exportations chinoises au Canada, les dirigeants de la Chine ont compris qu'il leur faudrait adapter leur production aux besoins des marchés nord-américains et européens et ils sont apparemment disposés à le faire.

Lors de la visite de M. Sharp, les deux nations ont conclu un accord provisoire portant sur des échanges culturels, scientifiques et sportifs; le Canada et la Chine ont également fait un premier pas vers l'échange d'enseignants et d'étudiants à intervalles réguliers. Négociés avant la visite de M. Sharp, ces accords furent conclus officiellement durant sa visite.

En ce qui concerne les échanges culturels, la Chine a convenu de discuter des dispositions qui devront être prises afin d'envoyer au Canada, au cours du deuxième semestre de 1973, une équipe qui présenterait une exposition des plus récentes découvertes archéologiques. Cette collection a été décrite comme étant, pour le peuple chinois, un trésor national qui revêt une importance historique sur le plan international. En retour, le Canada tiendra en Chine une exposition de gravures esquimaudes actuellement en tournée dans la région du Pacifique. La Chine a donné son approbation provisoire à la proposition d'envoyer une troupe d'acrobates au Canada l'an prochain.

Délégations de scientifiques

Pour ce qui est des secteurs de la science et de la technologie, la Chine a accepté l'invitation d'envoyer une équipe de scientifiques au Canada. Leur participation

couvrira un vaste éventail de domaines scientifiques, entre autres la biologie, la chimie et la physique. La Chine a également convenu d'envoyer une équipe d'experts au Canada afin d'y étudier l'industrie pétrolière. D'autre part, le Canada se propose d'envoyer deux délégations en Chine. Un groupe d'experts de l'industrie pétrolière et un groupe de scientifiques agricoles s'y rendront en 1973.

Sur le plan de la médecine, les deux nations ont convenu de relancer bientôt le programme d'échanges médicaux Bethune qui avait été interrompu quelque temps auparavant. Ce programme, établi en mémoire du Docteur Norman Bethune, permettait l'échange de deux médecins entre les deux pays; les candidats canadiens étaient choisis par l'Université McGill et les candidats chinois, par l'Université de Pékin. Les deux parties ont discuté des avantages qui résulteraient de nouveaux échanges de délégations médicales dans le sens de la visite qu'effectuait l'an dernier au Canada une équipe médicale chinoise.

En ce qui concerne les sports, les représentants des fédérations de sports canadiennes et chinoises, réunis à Pékin au moment même des entretiens de M. Sharp avec les dirigeants chinois, se sont entendus en principe sur des échanges d'équipes de volley-ball, de ping-pong, de hockey et de gymnastes. Les deux parties ont également envisagé la possibilité d'échanges dans les domaines du basket-ball, du patinage artistique et du foot-ball (soccer) de même que d'échanges d'instructeurs, de films et de documentation.

M. Sharp et le ministre des Affaires étrangères de la Chine ont également envisagé la possibilité d'échanges d'enseignants et d'étudiants, et ont convenu que de tels échanges seraient bénéfiques aux deux pays. Le projet devra toutefois faire l'objet de discussions plus approfondies avant que l'on puisse mettre sur pied un programme officiel.

Durant les entretiens, on n'a que souligné au passage le projet d'établissement d'une liaison aérienne entre la Chine et le Canada étant donné que les négociations à ce sujet allaient déjà bon train. La Chine a révélé qu'elle souhaitait que les négociations aboutissent rapidement. Ces entretiens, tenus à Pékin et à Ottawa, ont depuis résulté en l'annonce, vers la mi-octobre, d'un accord conclu entre le Canada et la Chine concernant les services aériens commerciaux. M. Ralph Collins, actuellement sous-secrétaire d'Etat adjoint aux Affaires extérieures et premier ambassadeur du Canada en République populaire de Chine dirigeait

l'équipe canadienne qui a négocié cet accord. Des vols sans escale entre les deux pays sont prévus pour le début de 1973.

A Pékin, M. Sharp et les dirigeants chinois ont également discuté de questions bilatérales comme l'adoucissement des restrictions concernant les déplacements d'un pays à l'autre, un projet d'accord consulaire et l'expansion possible des services consulaires dans les deux pays.

Fiers de leurs réalisations

A la suite des entretiens officiels et des visites qu'il a effectuées dans les villes et à la campagne, le ministre des Affaires extérieures a conservé l'image d'un peuple et de dirigeants fiers de leurs réalisations dans les domaines industriel et agricole. C'est du moins ce qu'il a remarqué dans une maison de paysan près de Canton, dans une manufacture de bicyclettes à Shanghai, dans un magasin à rayons bon-dé, et aux échelons supérieurs de l'administration; partout, on pouvait noter un sentiment de fierté vis-à-vis des résultats obtenus collectivement. «Je me rappelle ces vastes superficies de terre cultivée avec une si grande minutie; il n'y a pas un pied carré de terre arable qui ne soit utilisé. J'ai vu des gens qui semaient, qui récoltaient et qui fertilisaient le sol sans en oublier la plus petite parcelle. La plus grande réalisation de ce régime aura sans doute été de supprimer le danger de la famine», a déclaré M. Sharp.

Les Chinois sont portés à l'autocritique et acceptent les critiques formulées par les étrangers à leur égard. A la fin de chaque visite ou d'un événement quelconque, le Chinois qui nous accompagnait nous disait: «Ces messieurs aimeraient-ils faire des commentaires ou apporter des suggestions?» Le pilote de votre avion, le cuisinier, le maire de la commune finissaient toujours par dire en guise de conclusion: «Maintenant que vous avez visité, auriez-vous certaines suggestions ou certaines critiques à formuler?»

M. Sharp a souligné qu'il avait admiré la largeur d'esprit du premier ministre Chou En-lai et sa connaissance des nuances des relations sino-canadiennes. Il n'avait pas hésité, toutefois, à différer radicalement d'opinion avec le premier ministre sur certains aspects des affaires internationales. Pour ce qui est des affaires canadiennes, M. Sharp ajouta avec un sourire: «Je n'ai dû le reprendre que sur le fait qu'il acceptait la version américaine de la Guerre de 1812.»

Au delà de l'exposition de Pékin . . .

La première foire de produits industriels canadiens en République populaire de Chine, tenue à Pékin du 21 août au 2 septembre, a donné des résultats de deux sortes. Du point de vue uniquement commercial, les exposants canadiens ont recueilli des commandes et contrats d'une valeur de 25 millions de dollars, et l'on en espère davantage. Par ailleurs, cette foire a servi de point de convergence d'informations utiles sur les possibilités économiques des deux pays; elle a permis aux Chinois de se familia-

riser avec la gamme de produits offerts par le Canada ainsi que l'établissement de contacts utiles. On y a trouvé par exemple, l'occasion de rencontres ultérieures entre les représentants de compagnies canadiennes et des sociétés commerciales d'Etat de la Chine.

Fruit de l'effort d'environ 555 Canadiens, l'exposition a attiré à peu près 250,000 visiteurs, y compris le personnel technique des entreprises industrielles et agricoles chinoises.

Au total, 219 firmes et associations de commerce ont présenté des étalages dans 206 locaux d'exposition. Parmi les secteurs représentés, notons ceux des transports: aériens, routiers, ferroviaires et maritimes; de l'électricité et de l'électronique; des produits médicaux et pharmaceutiques; de la forêt, des mines et de l'agriculture, y compris l'équipement lourd utilisé sur place pour l'exploitation minière, forestière et agricole.

Presque toute la machinerie lourde exposée a été vendue, et des commandes ont été acceptées pour du matériel électrique, des instruments de médecine et de levés géophysiques. D'autres contrats ont été passés pour la vente de produits de pulpe et de papier, de potasse et de bétail, et pour l'expédition d'une importante quantité de nickel. On entrevoit la possibilité de vendre également des avions légers et des tours de forage pétrolier en pleine mer, catégorie d'équipement dont les installations avancées valent 25 millions de dollars chacune.

Placée sous la direction générale de M. L. J. Rodger du ministère de l'Industrie et du Commerce, la foire a été inaugurée le 21 août par Mitchell Sharp, ministre des Affaires extérieures. Entre autres visiteurs de marque, on a signalé la présence du premier ministre Chou En-lai ainsi que de Pai Hsiang-kuo, ministre du Commerce extérieur de la Chine.



Au port de Montréal, l'ancien ministre de l'Industrie et du Commerce, M. Jean-Luc Pepin, contemple de haut

la première cargaison de nickel destinée à la Chine, suite à un marché conclu durant la foire commerciale canadienne à Pékin.

Le droit humanitaire: progrès réalisés à Genève

par D. M. Miller

Datées du 12 août 1949, les quatre Conventions de Genève pour la protection des victimes de guerre sont bien connues, même si elles sont moins bien comprises et appréciées. Rédigées dans une atmosphère d'après-guerre répondant de nouveau au désir d'écartier pour toujours les horreurs qui avaient marqué la Seconde Guerre mondiale, elles ont assuré la codification définitive et le développement progressif d'importants aspects du droit international des conflits armés. Depuis 1949, cependant, la guerre a pris des aspects tellement nouveaux que les civils sont plus que jamais exposés au danger.

Le Comité international de la Croix-Rouge fut, à son grand honneur, le premier à mesurer les insuffisances essentielles des Conventions de Genève. En octobre 1965, la vingtième Conférence internationale de la Croix-Rouge a adopté une déclaration officielle, celle de Vienne, sur la protection des populations civiles contre les dangers d'actions de guerre touchant toute la population. A cette réunion historique tenue dans le Hofburg, certains représentants ont suggéré que le CICR mette au point et présente aux Etats de nouvelles propositions visant non pas à remplacer les Conventions de Genève mais à les élucider et à les compléter au besoin.

Développant le même thème, la Conférence internationale des droits de l'homme, tenue à Téhéran en 1968, vingt ans après l'adoption universelle de la Déclaration des droits de l'homme, portait à l'attention des Nations Unies les mesures à prendre pour assurer le respect dans tout conflit armé des conventions et règles humanitaires existantes; elle soulignait aussi le besoin d'instruments juridiques supplémentaires visant à mieux protéger les civils, les prisonniers et les combattants, et à limiter l'emploi de certaines armes. L'Assemblée générale des Nations Unies a donné effet à la résolution de Téhéran en invitant le Secrétaire général à entreprendre des études connexes, en décidant d'examiner les problèmes qui se présentaient dans ce domaine à chacune

de ses sessions ordinaires, et en prenant note avec satisfaction du travail accompli par le CICR.

En septembre 1969, l'étude de cette question reçut une nouvelle impulsion au cours de la vingt et unième Conférence internationale de la Croix-Rouge, tenue à Istanbul. A cette occasion, le CICR déposa un rapport intitulé *Réaffirmation et développement des droits et coutumes s'appliquant aux conflits armés*, document qui traitait non seulement des armes de destruction massive mais aussi des problèmes soulevés par les formes contemporaines de guerre conventionnelle, de la guérilla et de conflits armés non internationaux.

Initiatives canadiennes

La délégation canadienne à Istanbul a pris plusieurs initiatives heureuses. Elle a coparrainé avec la délégation norvégienne une déclaration de principes applicables en cas de désastres, laquelle fut adoptée sans opposition. Cette déclaration affirmait la préoccupation universelle à l'égard de toutes formes de souffrances humaines, reconnaissait le besoin de secours internationaux efficaces pour les victimes civiles et affirmait six importants principes: la protection de l'individu et la sauvegarde des droits fondamentaux de l'homme; le caractère apolitique et humanitaire des secours aux populations civiles; la nécessité d'une coordination efficace de l'action internationale; l'apport de secours sans aucune distinction, qu'on ne doit jamais considérer comme un acte hostile; la facilitation de l'admission, du transit et de la distribution des secours par les Etats ou par d'autres autorités.

En collaboration avec la délégation suédoise, la délégation canadienne a aussi présenté une résolution priant le CICR: a) de proposer le plus tôt possible des règles positives visant à compléter le droit humanitaire existant; b) d'inviter les représentants de la Croix-Rouge, des gouvernements et autres experts représentant les grands systèmes juridiques et sociaux du monde à se rencontrer à cette fin avec

le CICR; c) de soumettre ces propositions aux gouvernements pour connaître leur réaction; et d) s'il y avait lieu, de recommander la tenue de conférences diplomatiques des Etats adhérant aux Conventions de Genève, et d'autres Etats intéressés, en vue d'élaborer des instruments juridiques internationaux dans lesquels ces propositions seraient incorporées. Une autre résolution également coparrainée par la délégation canadienne invitait le CICR à se pencher tout particulièrement, en collaboration avec des experts gouvernementaux, sur la question des conflits armés non internationaux puisque ce genre de conflit s'est malheureusement propagé depuis 1949, entraînant beaucoup de souffrances.

Convaincu qu'une tendance très nette se dessinait en faveur de l'élaboration du droit humanitaire conventionnel applicable à tous les conflits armés, le CICR s'est immédiatement efforcé d'organiser une conférence diplomatique en vue de l'adoption de nouveaux instruments juridiques obligatoires qui compléteraient les Conventions de Genève et les Conventions encore moins récentes de la Haye, codifiant les règles juridiques internationales qui régissent les opérations de combat.

Il était clair qu'une conférence de ce genre exigerait des préparatifs soignés. Avec l'encouragement du Secrétaire général des Nations Unies, le CICR a donc convoqué à Genève, en mai 1971, la première Conférence d'experts gouvernementaux sur la réaffirmation et le développement du droit humanitaire international applicable dans les conflits armés, réunion qui devait fournir des avis éclairés sur les diverses questions en jeu. Trente-neuf gouvernements avaient envoyé des délégations, soit au total environ 200 experts diplomatiques, juridiques, militaires et médicaux. Avec le concours de diverses sociétés nationales de la Croix-Rouge, le CICR prépara une abondante documentation de base sur différents sujets: mesures susceptibles de renforcer l'application du droit existant; protection des populations civiles contre les dangers d'hostilités; règles devant régir la conduite des combattants; protection des victimes de conflits armés non internationaux; règles applicables à la guérilla et protection des blessés et des malades.

Normes fondamentales

La délégation canadienne a soutenu éner-

giquement la thèse voulant qu'on élabore, à partir de l'article 3 commun aux différentes Conventions de Genève, une norme fondamentale de traitement humanitaire s'appliquant en toute occasion de conflit armé, de caractère «international» ou «non international». Les experts canadiens ont présenté un projet de protocole inspiré de ce concept, lequel a retenu l'intérêt d'un bon nombre d'experts.

Si l'on considère que la Conférence avait été convoquée surtout en vue d'examiner officieusement ces complexes problèmes, et non pour en dégager des conclusions ou des solutions entérinées, les résultats de cette Conférence, tels qu'exprimés dans les rapports de ses quatre commissions, ont donné un aperçu des intentions gouvernementales suffisamment clair pour que le CICR décide d'organiser une réunion semblable l'année suivante, et d'inviter tous les Etats souscrivant aux Conventions de Genève de 1949 à présenter des propositions concrètes sous forme de documents de travail.

Du 3 mai au 3 juin 1972, le CICR a donc réuni à Genève plus de 460 experts de 76 Etats (y compris des spécialistes canadiens du ministère des Affaires extérieures, du ministère de la Défense nationale et de la Faculté de droit de l'Université de Western Ontario), ainsi que des observateurs des Nations Unies et d'organisations non gouvernementales, pour étudier deux projets de protocoles se rattachant aux Conventions de Genève. Accompagnés de commentaires, ces deux textes avaient trait, le premier, aux conflits armés internationaux et, le second, comme l'avait proposé le Canada à la première Conférence, aux conflits armés ne présentant pas un caractère international. Une rencontre préparatoire d'experts des Sociétés nationales de la Croix-Rouge eut lieu à Vienne au mois de mars.

Tout comme à la première Conférence, il y eut deux journées de séances plénières et de discussion générale, après quoi les experts se répartirent en quatre commissions et deux sous-commissions. La première commission a étudié la protection des blessés, des malades et des naufragés dans les conflits armés internationaux. Elle a examiné notamment les clauses du premier protocole accordant aux établissements médicaux civils et à leur personnel une protection égale à celle que prévoient les Conventions de Genève pour le personnel médical militaire. La deuxième commission, dont le président était de nouveau un Canadien, a examiné le second protocole relatif aux conflits armés non internationaux. Les travaux de la troisième commission se rattachaient aux sec-

M. Miller est directeur des opérations juridiques au ministère des Affaires extérieures

tions du premier protocole concernant la conduite des combattants, la protection de la population civile, la protection des organisations non militaires de défense civile et, à la demande du Secrétaire général des Nations Unies, la protection des journalistes accomplissant des missions périlleuses en zone de conflit armé. La quatrième commission a traité essentiellement de mesures propres à faire respecter le droit reconnu et son application, notamment en ce qui concerne la désignation de puissances protectrices et les sanctions applicables en cas d'infractions.

Propositions multiples

Chaque commission s'est donc attaquée à diverses parties des deux protocoles. Des centaines de propositions et de modifications ont été soumises par écrit et examinées par les délégations d'experts. Comme les règles de procédure suivies en séance plénière et en commission encourageaient les experts à parler à titre personnel sans engager leurs gouvernements, il n'y eut que de faibles efforts, demeurés en grande partie sans effet, pour coordonner les diverses propositions et concilier les points de vue opposés. Les règles permettaient de prendre un vote indicatif sur les différentes propositions, mais les résultats ne furent pas enregistrés pour la plupart.

En outre, il n'y eut aucun compte rendu sténographique ou même abrégé des séances, et aucune résolution ou recommandation ne fut adoptée officiellement. Les débats n'en ont été que plus libres et généralement de caractère apolitique, comme en témoignent les volumineux rapports des quatre commissions. Ces rapports furent adoptés par la Conférence à ses séances plénières de clôture. Le CICR fut chargé de rédiger un rapport complet de la Conférence, à l'intention des Etats adhérant aux Conventions de Genève et du Secrétaire général des Nations Unies.

Le travail de la première commission portait sur les articles 11 à 29 du premier projet de protocole relatif aux conflits armés internationaux, et donc sur deux importantes questions: la protection des blessés, des malades et du personnel médical civil et la sécurité des services de transports médicaux. La commission a aussi envisagé l'octroi d'une aide supplémentaire aux sociétés nationales de la Croix-Rouge et autres organismes de secours.

La commission a désigné un comité de rédaction chargé de lui soumettre des textes conçus en fonction des projets d'articles du CICR et des propositions d'experts; elle a ensuite formulé des recommandations fondées sur ces textes, en dé-

pit des objections de certains experts qui estimaient que la commission n'était pas autorisée à prendre des décisions.

La commission a recommandé par exemple: qu'une protection spéciale soit accordée au personnel médical civil pourvu d'une carte d'identité ainsi qu'aux établissements sanitaires civils de tous genres — permanents ou temporaires (tant qu'ils sont en service), publics ou privés — à condition qu'ils aient été dûment reconnus par les autorités compétentes du pays dans lequel ils exercent leur activité; que les services aériens de transport médical soient englobés dans la définition des services de transports sanitaires au lieu d'en être exclus; qu'on accorde une protection et un respect particuliers aux nouveau-nés, aux infirmes, aux femmes enceintes et aux femmes en couches; qu'on interdise tout acte qui porte atteinte à la santé (mutilations, expériences médicales et scientifiques, y compris la greffe ou l'ablation d'organes, non justifiées par le traitement médical); et qu'on n'applique pas de sanctions aux personnes contraintes de se livrer à une intervention médicale ou à des actes connexes contraires aux règles et à l'éthique professionnelles. Ces dispositions recommandées par la commission devaient faire partie d'un protocole général aux quatre Conventions de Genève, et non seulement à la quatrième convention (protection des personnes civiles) comme on l'avait envisagé à la première Conférence.

La première commission a aussi rédigé des articles en vertu desquels les avions du service médical jouiraient d'une protection complète dans la zone de combat sous le contrôle du belligérant qui utilise ces avions, et aussi, aux termes d'un plan de vol convenu, dans les secteurs avancés qui ne sont pas sous son contrôle. La commission a convenu que lorsqu'un avion porte les signes du service sanitaire, il ne doit pas être attaqué. Afin d'assurer une meilleure identification de ces aéronefs, la commission a créé un sous-comité technique chargé de préparer une annexe sur les normes et les pratiques internationales pour l'identification et la signalisation des avions-ambulances. Ce guide prévoyait notamment une meilleure identification visuelle au moyen de lumières bleues clignotantes, de meilleures communications radiophoniques sur fréquences déterminées, et une surveillance secondaire effectuée au moyen d'un système de radiophares répondeurs à impulsions.

Enfin, la commission invitait les parties à tout conflit à accorder aux sociétés nationales de la Croix-Rouge l'équipement et l'aide nécessaires pour l'exercice de leurs activités humanitaires.

Conflits non internationaux

Il incombait à la deuxième commission d'examiner le second projet de protocole relatif aux conflits armés non internationaux, visés actuellement par l'article 3 commun aux quatre Conventions de Genève. A la première conférence, les experts canadiens avaient exprimé l'avis que cet article n'assurait pas une protection suffisante aux victimes de conflits internes.

Bien que la majorité des experts aient admis le besoin d'élargir cet article commun, la question de savoir si on devait le faire au moyen d'un second protocole distinct a soulevé un vif débat. Certains prétendaient que les victimes de conflits armés internationaux et non internationaux devaient recevoir la même protection aux termes d'un protocole unique, mais d'autres, la majorité, estimaient que la nature, les conditions et les différences fondamentales des conflits non internationaux exigeaient un protocole distinct. On a reconnu toutefois que, dans l'ensemble, le langage des deux protocoles devait être à peu près le même.

Le projet de protocole du CICR, fondé essentiellement sur le projet canadien de 1971 mais allant beaucoup plus loin (suite à l'introduction de règles de combat par opposition aux règles purement humanitaires), s'appliquait à toutes les situations où des hostilités de caractère collectif se produisaient entre des «forces armées organisées sous le commandement d'une autorité responsable». Des divergences de vues se sont manifestées entre les experts lorsqu'il a fallu déterminer si l'on donnerait au protocole une application large et souple afin de l'étendre aux conflits armés internes d'intensité relativement faible, ou une application plus précise le restreignant aux conflits de forte intensité où les deux parties (y compris les rebelles) ont au moins une autorité quasi gouvernementale, contrôlent un territoire et sont en mesure de faire respecter le protocole. Certains étaient d'avis que les «guerres de libération nationale» sont en réalité d'ordre international; qu'on devait donc les exclure du deuxième protocole et les traiter autrement que les conflits de sécession ou de démembrement d'un territoire.

Presque tous les experts se sont accordés, cependant, sur le besoin d'assurer un traitement humanitaire aux combattants faits prisonniers, ce que les dispositions de l'article 3 ne garantissaient pas. Certains préconisèrent l'octroi du statut de prisonnier de guerre ou un statut analogue aux guérilleros et autres personnes répondant à des exigences de base, mais la plupart furent en faveur du traitement

plus élémentaire accordé aux civils privés de leur liberté à la suite d'actes se rattachant au conflit. Quelques experts ont proposé l'abolition de la peine de mort pour les combattants qui s'étaient battus équitablement, c'est-à-dire qui avaient respecté les dispositions fondamentales des lois du conflit armé. Selon d'autres, il fallait remettre l'exécution des combattants à la fin des hostilités, dans l'espoir qu'une amnistie générale serait alors accordée.

La deuxième commission a aussi examiné l'efficacité et la surveillance des opérations de secours dans les conflits non internationaux, à la lumière du désir du CICR de combler les lacunes de l'article 3 en introduisant dans le projet de protocole des dispositions qui favoriseraient l'aide humanitaire et renforceraient les activités des sociétés nationales de la Croix-Rouge et autres organismes de secours. La plupart des experts ont trouvé excellents les projets d'articles du CICR, mais certains d'entre eux, voulant équilibrer les règles de sécurité des belligérants par rapport aux besoins humanitaires des victimes, ont préconisé le renforcement des obligations énoncées dans le protocole plutôt que des réserves qui en limitaient la portée. D'autres encore craignaient qu'une aide humanitaire sous forme de secours venant de l'extérieur ne constitue, dans certains cas, une ingérence dans les affaires intérieures de l'Etat.

Lorsque des règles d'ordre humanitaire furent proposées et discutées par le détail au sein de l'autre commission, au chapitre des conflits internationaux, il y eut relativement peu de divergences de vues sur des sujets tels que la protection des blessés et des malades, ou de la population civile dans son ensemble.

Dispositions relatives aux combattants

La troisième commission s'occupa principalement des dispositions relatives aux combattants et à la protection de la population civile, élaborées aux sections III et IV du premier protocole sur les conflits armés internationaux. Le grand nombre des propositions a suscité la création d'un comité de coordination chargé d'analyser les amendements à certains articles.

En ce qui a trait aux combattants, les deux sujets les plus controversés portèrent sur les moyens de combat et la guérilla. Certains experts, notamment les Suédois, ont insisté pour qu'on élargisse l'interdiction imposée par les Règlements de la Haye de 1907, à l'égard des armes qui causent des souffrances inutiles, en incorporant au protocole une énumération

des armes qui frappent sans distinction civils et militaires (par exemple les bombes à retardement, les bombes incendiaires et les bombes à fragmentation), plutôt que d'avoir recours à la norme plus subjective proposée par le CICR et comportant l'interdiction des «méthodes et moyens particulièrement cruels» d'utiliser ces armes. Plus tard en séance plénière, plusieurs experts ont proposé que le CICR réunisse un comité spécial d'experts chargés d'examiner les effets de ces armes conventionnelles en vue de leur interdiction ou d'une limitation de leur emploi.

De leur côté, les experts formant la troisième commission ont exprimé des opinions divergentes sur le droit des combattants irréguliers (e.g. les guérilleros) d'être traités comme prisonniers de guerre. Presque tous estimaient que l'on devait rendre plus libérales et plus souples les dispositions pertinentes des Conventions de Genève, mais on fut loin de s'accorder sur le degré de libéralisation. Certains étaient d'avis que, pour mériter ce traitement, les irréguliers devaient pouvoir se distinguer de la population civile en portant ouvertement leurs armes ou, comme le proposait le CICR, en arborant un signe distinctif. Par ailleurs, comme l'ont fait observer d'autres experts, il serait plus réaliste de traiter tous les combattants comme des prisonniers de guerre une fois qu'ils sont hors de combat.

La commission a essayé également de définir des règles concernant la perfidie, l'utilisation des drapeaux blancs, les conditions de capture et de reddition (y compris le cas des aviateurs en détresse), et le traitement des membres des forces armées en mission indépendante.

Protection des civils

La protection de la population civile contre les dangers des hostilités formait l'autre grand sujet d'étude de la commission. Les Conventions de Genève protègent les civils uniquement contre des actes arbitraires de la part de l'autorité ennemie aux mains de laquelle ils se trouvent. Par contre les articles du projet de protocole du CICR interdisent toute attaque dirigée contre des particuliers ou contre la population civile, et limitent les activités militaires dans les cas où les torts causés aux civils risquent d'être hors de proportion avec l'avantage militaire escompté. Les experts se sont naturellement intéressés à la définition de termes clés: la population civile, les objets civils et les objectifs militaires, mais ils n'ont pas abouti à un consensus malgré de longs débats.

Certains d'entre eux, par exemple, voulaient inclure de nombreux objets indispensables à la survie des civils ou permettant de contenir des forces dangereuses (par exemple les barrages et les digues) parmi ceux qui doivent jouir d'une immunité absolue, tandis que d'autres ont fait état de la difficulté croissante que pose, dans les situations de conflit armé, la distinction entre les objectifs et activités civils et militaires. Tout en réaffirmant que la population civile ne devait pas être l'objet d'attaques, les experts n'ont pu s'accorder sur la protection à donner aux civils indirectement exposés au danger du fait qu'ils se trouvent dans le voisinage d'objectifs militaires. On a pu constater à cette occasion combien il est difficile d'introduire des règles de combat dans un contexte humanitaire. Aucun accord n'est intervenu, par exemple, sur la proposition du CICR d'interdire le bombardement de zones-objectifs.

Les experts se sont toutefois entendus pour interdire la participation des enfants de moins de 15 ans aux opérations militaires.

Enfin, la commission a discuté de la protection des journalistes qui participent à des missions dangereuses, sujet examiné par divers organismes des Nations Unies et par la Troisième Commission de l'Assemblée générale au cours des deux dernières années, et sur lequel le Secrétaire général avait demandé à la Conférence d'apporter ses observations. Certains experts craignaient qu'une multiplicité de catégories de personnes protégées n'affaiblisse la protection générale due à la population civile, mais la plupart ont accepté que l'on rédige des règles appropriées si la majorité des Etats étaient en faveur de cette protection spéciale.

Mise en oeuvre

La quatrième commission était priée d'examiner le préambule du premier protocole, les dispositions générales, y compris celles qui avaient trait à la mise en oeuvre de ces dispositions, et les clauses finales. Elle a aussi étudié un projet de résolution sur le désarmement, ainsi qu'un projet de déclaration sur l'application du droit humanitaire international dans les luttes armées que suscite l'autodétermination. La commission a également voté à titre indicatif sur certains points.

De l'avis de la plupart des experts, il est indispensable de renforcer les mécanismes internationaux servant à assurer et à faciliter une surveillance impartiale de l'application des Conventions de Genève. La commission a créé un groupe de travail spécial pour la rédaction d'un texte

sur la nomination de puissances protectrices et de puissances suppléantes (soit un Etat étranger au conflit qui est chargé de représenter les intérêts d'un belligérant dans le territoire de l'adversaire et de surveiller l'application des Conventions de Genève). Le texte final approuvé par la Commission comportait des dispositions visant l'échange de listes de puissances protectrices possibles, la fixation de délais pour le choix d'une puissance protectrice et, enfin, l'acceptation obligatoire du CICR comme suppléant.

Sur la base des diverses solutions proposées par un autre groupe de travail, la commission a décidé que le protocole s'appliquerait dès le début de tout conflit armé, ainsi que dans tous les cas d'occupation partielle ou totale, et qu'il cesserait d'être en vigueur à la fin des opérations militaires ou au terme de l'occupation, les personnes protégées continuant de l'être jusqu'à leur libération ou leur rapatriement.

La commission a aussi traité des dispositions relatives aux sanctions pénales. L'insertion d'un article permettant à un subordonné de refuser d'obéir à un ordre entraînant une infraction grave aux Conventions de Genève ou aux protocoles a rallié l'appui général. La plupart des experts étaient aussi en faveur d'insérer un article obligeant les Etats membres à prévoir des peines suffisantes pour ces infractions.

La commission a décidé aux voix d'omettre du protocole toute disposition indiquant les cas où des représailles sont permises. La majorité s'est prononcée pour l'interdiction de toutes représailles contre les personnes et les biens que protège le protocole.

Dans l'examen des clauses finales, les experts penchaient pour l'insertion d'un article interdisant la formulation de réserves, mais on ne put décider si cette disposition devait s'appliquer à l'ensemble du protocole ou rien qu'aux clauses se rapportant à la surveillance.

Débat sur l'autodétermination

L'étude du projet de déclaration sur l'autodétermination a provoqué un débat de caractère hautement politique. Plusieurs experts ont manifesté leur opposition à cette déclaration dont le sujet dépassait à leurs yeux le cadre du protocole, alors que d'autres préconisaient vivement l'inclusion dans le protocole de dispositions relatives aux guerres de libération nationale. Par contre, une forte majorité s'est prononcée contre l'incorporation d'un article stipulant que les guerres de libération nationale soient considérées comme des

conflits internationaux. Le débat de la commission au sujet d'une résolution possible sur le désarmement s'est révélé beaucoup moins décisif, et fut sans résultat important.

Bien que les travaux de la Conférence et de ses quatre commissions à l'égard des projets de protocole du CICR n'aient pas donné les résultats escomptés, ils représentent néanmoins un progrès considérable vers l'identification et l'éclaircissement des principaux problèmes par un plus grand nombre d'experts que lors de la première Conférence. On a pu réaliser un certain rapprochement, sinon l'accord total, sur divers points importants. Au sujet, par exemple, de la protection des blessés et des malades et des articles relatifs aux avions de service médical, on a poursuivi avec succès les travaux de la première Conférence. L'extension d'une protection analogue dans les conflits armés non internationaux a été davantage élaborée; et si le problème du statut des rebelles est resté sans solution, l'étude de l'application des lois existantes a marqué des progrès.

Conformément aux règles de la Conférence, le CICR n'attendait pas autre chose que des conseils officieux sur la manière d'améliorer les projets de protocole en vue d'une conférence diplomatique. Les experts, par leurs multiples propositions, n'ont pas déçu cette attente. Il ne sera pas facile, toutefois, de reformuler de façon acceptable certains points essentiels qui ont provoqué les plus grandes divergences de vues. Le président du CICR a annoncé, à la séance de clôture, que l'importance des résultats obtenus autoriserait le Comité à proposer la tenue d'une conférence diplomatique dans un avenir prochain, après la présentation des protocoles révisés à la vingt-deuxième Conférence internationale de la Croix-Rouge qui aura lieu à Téhéran l'automne prochain.

Si les gouvernements des Etats parties aux Conventions de Genève se montrent bien disposés, cette conférence diplomatique pourrait couronner l'une des étapes les plus importantes du développement et de la codification du droit humanitaire international durant le dernier quart de siècle. La deuxième Conférence d'experts gouvernementaux a à la fois élargi et renforcé les bases jetées par la première. Il va de soi que la réaffirmation et le développement du droit humanitaire international est un problème politique autant que juridique. Il n'est donc pas étonnant que la plupart des Etats abordent ce thème avec une extrême prudence.

L'architecture neuve du ministère des Affaires extérieures

par Humphrey Carver

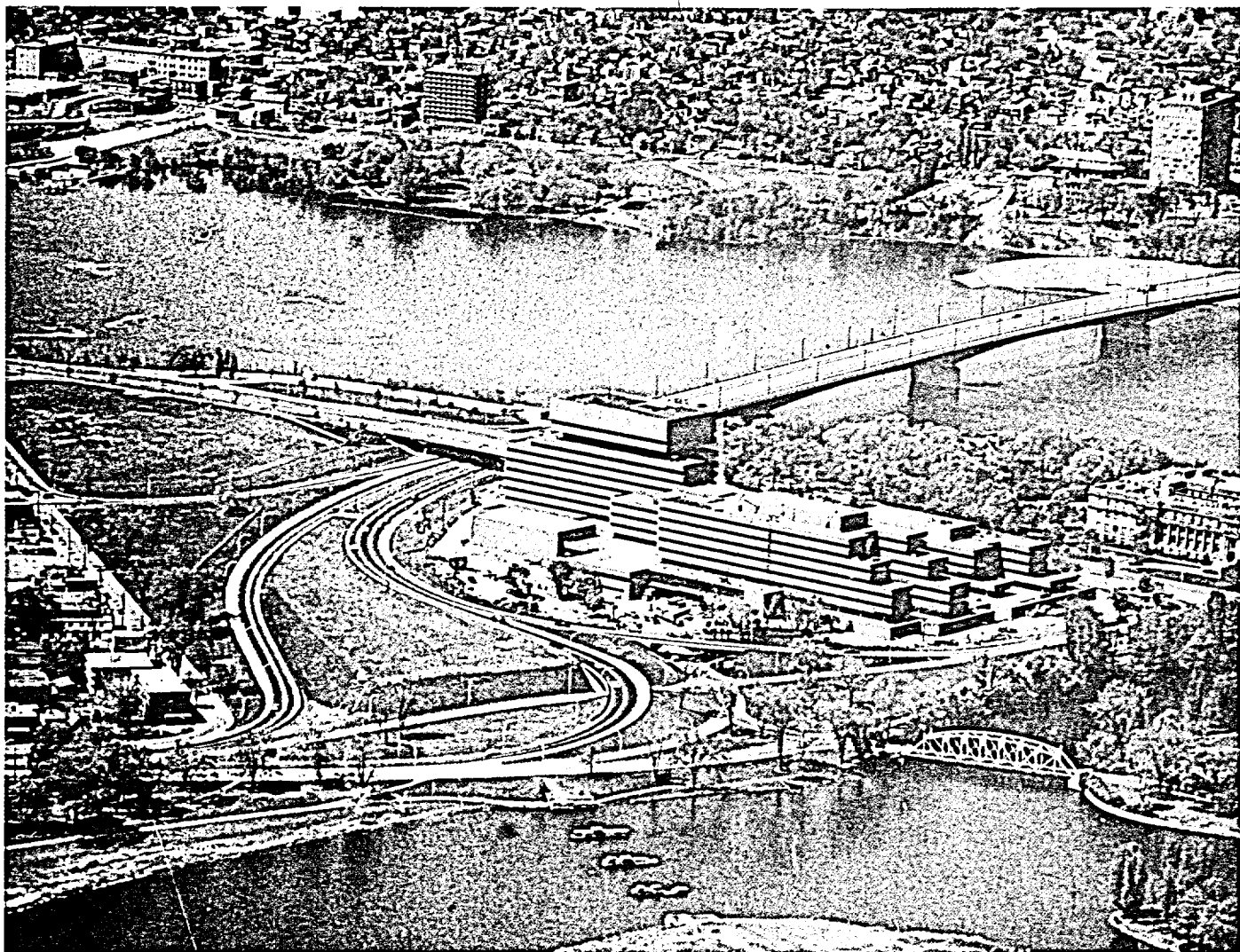


Photo Colin Price

Affaires extérieures — nouvelle personnalité du boulevard Sussex

Le ministère des Affaires extérieures doit occuper, au début de l'année prochaine, son nouvel édifice de la promenade Sussex, à Ottawa. De ce fait et pour la première fois, il présentera aux yeux des gens une réalité physique, celle d'une organisation jouissant de sa personnalité propre. Jusque-là il constituait un élément du gouvernement fédéral dissimulé quelque part dans les corridors de l'Edifice de l'Est, derrière portes capitonnées, jus-

qu'aux antichambres du bureau du Premier ministre et du Conseil privé. D'où l'image plutôt élitaine d'un département dont le personnel est, en fait, éparpillé dans différents édifices du centre-ville de la capitale. Tous les employés seront dorénavant regroupés dans le nouvel immeuble de l'administration centrale, projetant ainsi une image globale du Ministère. On peut ne pas aimer le style de cet édifice, ou penser qu'il n'exprime pas parfaitement le rôle du

Ministère; n'empêche qu'à l'avenir, quiconque habite la capitale, ou y séjourne brièvement, saura «où se trouve le ministère des Affaires extérieures». L'architecture a une remarquable puissance d'expression, et les gens jugent d'un immeuble comme ils catégorisent les personnes d'après les traits extérieurs du visage et du vêtement. Quel genre d'édifice est donc celui-ci?

Tout d'abord, le site est superbe. De la grande terrasse qui entoure la salle à

templerait ce spectacle, on pourrait dire en abrégé: «Voilà le Canada», tout en lui expliquant que la promenade Sussex est en quelque sorte la voie processionnelle reliant la colline du Parlement à la résidence du Gouverneur général, ces deux symboles de la souveraineté du pays.

Dans un décor si majestueux, si intimement lié au symbolisme et aux affaires de l'Etat, on aurait certes été tenté de choisir un modèle architectural somptueux au sens traditionnel. Peut-être y aurait-il



Photo Information Canada

M. William Rankin, agent des Travaux publics et directeur du projet de construction du nouvel édifice du ministère des Affaires extérieures, surveille le progrès des travaux au 9^e étage réservé aux

réceptions diplomatiques. Dominant la rivière Ottawa et les collines de la Gatineau au loin, cette salle est au haut de l'immeuble «A», le plus élevé des quatre dont se compose le nouveau complexe architectural.

manger diplomatique au neuvième étage, on a une vue superbe de la rivière Outaouais en aval comme en amont avec, à l'arrière-plan, la terre québécoise s'étendant jusqu'aux monts boisés de la Gatineau. Poursuivant ce tour d'horizon, l'on aperçoit à gauche les flèches du Parlement et, plus rapproché, l'édifice de la Monnaie avec son profil de forteresse lugubre. Presque au bas de l'immeuble se trouve Earnscliffe, modeste résidence du premier Premier ministre du Canada, datant de l'époque victorienne; en face, s'élève le vieil édifice du Conseil national de recherches, tandis que l'Ambassade de France et la résidence officielle du Premier ministre s'échelonnent vers la droite. Enfin, à peu de distance du même côté de la rue, on voit le nouvel Hôtel de ville d'Ottawa. Au diplomate étranger qui con-

eu lieu de faire des rappels historiques aux cours et aux colonnes classiques du Foreign Office britannique, d'emprunter à l'architecture du Quai d'Orsay son élégance fleurie, ou encore de faire une courbette devant ce monstre de style qu'est l'édifice du Département d'Etat à Washington. Mais le style romain de ces architectures dérive de l'époque impériale de la diplomatie, et il aurait peut-être convenu davantage de s'inspirer de l'architecture plus harmonieuse de l'édifice des Nations Unies, qui représente la période où le Canada a commencé à participer activement aux affaires internationales. Tout bon cabinet d'architectes pourrait s'en tenir à ces styles conventionnels d'architecture et remporter des médailles d'or et d'argent, pourvu qu'il leur donne du cachet et de la grâce.

Toutefois, les architectes du nouvel édifice du ministère des Affaires extérieures, la société Webb, Zerafa, Menkes et Housden, n'ont retenu aucune de ces conventions architecturales. Ils se sont efforcés plutôt de répondre aux véritables exigences du Ministère. Il en est résulté un concept qui a surpris tout le monde à cause de sa forme assez imprévue et de son caractère original. Ne ressemblant pas trop à ce que la population a l'habitude de voir, il a donc été la cible de critiques parfois ineptes.

Faisceau tridimensionnel

En réalité, l'édifice n'est pas une construction simple, mais un faisceau tridimensionnel ramifié en plusieurs parties et qui s'étend sur une longueur d'environ trois cents verges le long du boulevard Sussex, le tout disposé autour d'un hall d'entrée et d'un foyer ravissants. L'ensemble se dresse sur un podium dont le mur a du fruit et mesure douze pieds de hauteur, ce qui lui donne une certaine robustesse et favorise l'aménagement de jardins-terrasses et la transplantation de grands arbres. La tour la plus élevée du faisceau constitue le centre diplomatique principal qui comprend les installations de protocole et de réception au niveau du foyer, les bureaux du secrétaire d'Etat au dixième étage qui dominent la terrasse et, du deuxième au huitième étage, les bureaux d'agents du Ministère. Donnant également sur le boulevard Sussex, le Bureau des passeports se trouve dans un immeuble à part moins élevé, derrière lequel est situé un édifice logeant les services administratifs du Ministère.

Si l'on s'engage dans l'entrée principale de la promenade Sussex, on peut se diriger soit vers le terrain de stationnement sous le podium, soit vers les portes du foyer, en contournant les escaliers qui mènent aux jardins aménagés, jusque sous le toit d'une porte cochère. Des portes de bronze richement sculptées ouvrent sur le hall d'entrée haut de deux étages, qui n'est pas sans analogie avec le foyer d'un grand hôtel et qui sert, en quelque sorte, de place publique au centre des différents édifices ayant chacun sa fonction particulière. Quittant le foyer, on trouve d'un côté la salle ouverte du Bureau des passeports et la grande cafétéria qui donnent sur une cour intérieure face à la rivière Rideau; en été, cet endroit sera des plus agréable pour le déjeuner. A l'arrière du foyer se trouve la bibliothèque qui comprend une salle de lecture bien éclairée, un étalage public de documents sur les relations extérieures du Canada au cours

de l'histoire, et une collection de documents de l'OTAN surveillée de plus près. La «place publique» conduit dans une autre direction au centre international de conférences, doté de son propre foyer et d'un petit jardin intérieur; on y trouve également un auditorium, style théâtre, d'environ deux cent vingt sièges, une salle de conférences très moderne où plus de trente délégués peuvent prendre place autour d'une table ovale, entourés de leurs adjoints, et bénéficier d'un service d'interprétation en quatre langues, de la présence de caméras de télévision, etc. Enfin, les visiteurs étrangers seront escortés du foyer jusqu'à la tour principale de l'édifice où se trouvent les bureaux et salles de réception du protocole. Ce plan a été conçu en vue de créer un certain effet dramatique: les jardins en escaliers menant aux portes de bronze de l'entrée principale, le hall central au plafond élevé, les percées sur les surfaces environnantes et les cours.

Les activités découlant des relations du Canada avec le reste du monde sont ainsi regroupées autour d'une place centrale qui promet d'être un endroit vivant et plein d'intérêt. Il est à espérer que le Ministère ne se montrera pas trop strict en matière de sécurité et que l'on encouragera le public à venir constater l'ouverture d'esprit de ce lieu central.

Quand j'ai visité ces immeubles vers la fin de septembre dernier, les planchers et les murs n'étaient pas encore terminés, les plafonds étaient festonnés de câbles, de conduits, de tuyaux et de toutes sortes de mécanismes de climatisation et de communications intérieures. Je ne saurais donc parler de l'ambiance, si intimement reliée aux couleurs, à l'ameublement et aux œuvres d'art qu'on y doit installer.

Couches horizontales

L'extérieur des édifices du faisceau, les solides couches horizontales des baguettes de fenêtres et le parement de pierre préfabriquée sont le résultat d'un accord sur la disposition normale des étages de bureaux, chacun d'eux aménagé autour d'un centre de service et éclairé par des fenêtres continues qui ne gênent pas le

Spécialiste des aspects sociaux de la politique du logement, l'urbaniste Humphrey Carver a été président du Comité de recherche puis du Groupe consultatif de la Société centrale d'hypothèques et de logement où il a travaillé. Il est l'auteur de Cities in the Suburbs et a présidé l'an dernier le jury des prix Vincent Massey pour l'aménagement urbain.



souple réseau de cloisons. De l'extérieur, l'ensemble fait penser à une énorme sculpture stratifiée avec des saillies, des imbrications curieuses et inattendues, et des rangées de jardins en terrasses. Si ce jeu de terrasses et de couches semble exotique à première vue (d'aucuns ont prétendu qu'il ressemble à un quelconque ziggourat asiatique, aztèque ou babylonien), il n'est en réalité que le prolongement naturel du plan commun de l'étage des bureaux. Notons aussi que le bâtiment aura l'air dénudé tant qu'il n'aura pas été orné de jardins paysagers tout aussi essentiels à l'aspect extérieur de l'immeuble que la décoration le sera à l'intérieur.

Sauf pour l'ensemble des édifices du Parlement de style néogothique, Ottawa n'a pas été comblé en matière de chefs-d'œuvre architecturaux. Le nouveau Centre national des Arts est peut-être la seule autre œuvre de premier ordre et sa conception se rapproche nettement des nouveaux édifices du ministère des Affaires extérieures. Les deux œuvres se ressemblent en ce qu'elles sont faites de dalles raboteuses préfabriquées, et qu'elles sont des compositions sculpturales et tridimensionnelles plutôt que des architectures banales ou des boîtes rectangulaires. Chacune d'elles constitue un paysage urbain complet en soi avec, à l'intérieur comme à l'extérieur, des terrasses et des ensembles décoratifs. Ce genre d'architecture nous rappelle la grandeur et l'envergure des constructions médiévales, des châteaux et des cathédrales, des grands murs de pierre dressés comme des falaises, qui se patinent au fil des ans, épousant le rythme des saisons et l'aspect changeant des arbres et des plantes. L'architecture urbaine va peut-être s'orienter dans cette voie maintenant qu'on a extrait tout l'effet dramatique possible des tours d'acier et de verre de Mies van der Rohe, d'une élégance austère et puritaine. On doit féliciter la société Webb, Zerafa, Menkes et Housden d'avoir tenté de présenter un type de paysage urbain nouveau et plus humain.

L'emplacement de l'administration centrale des Affaires extérieures a été l'objet de critiques, parce que situé à l'extrémité ontarienne du pont MacDonal-Cartier et coincé dans le réseau de

rampes d'accès au pont. On a également dit que le surplus de circulation provoqué par les allées et venues de 3,200 fonctionnaires va défigurer l'aspect plutôt calme et plein de dignité de la promenade Sussex, et encombrer les rues avoisinantes de New Edinburg et les artères reliées au pont. Il va sans dire qu'on entrevoit des difficultés, et le personnel du Ministère devra se contenter d'espaces restreints pour le stationnement et la circulation; les terrains de stationnement peuvent accommoder 575 voitures et quelques bicyclettes. Le personnel devra apprendre à faire comme ceux qui travaillent dans d'autres capitales et qui n'ont pas à leur disposition ces vastes aires de stationnement qu'ont toujours eues les fonctionnaires d'Ottawa, et qui empoisonnent la ville. A l'avenir, les résidents d'Ottawa devront utiliser de plus en plus les transports en commun.

La capitale d'un pays démocratique est la source à laquelle on puise pour redécouvrir les caractéristiques essentielles de son pays: son histoire, ses aspirations et sa place dans le monde. C'est donc une des fonctions d'Ottawa (et de Hull) d'aider les Canadiens à mieux comprendre leur pays, à apprendre comment le gouvernement fonctionne et comment s'entretiennent nos relations avec le reste du monde. Le nouvel édifice du ministère des Affaires extérieures est tout désigné pour ce procédé de communication nationale: c'est l'un des rares édifices de la Fonction publique à Ottawa qui ait été visiblement conçu pour convenir à un ensemble particulier de fonctions administratives. La plupart des édifices de l'Etat ne sont que de grandes boîtes remplies de bureaucrates interchangeables, qui, dénuées de tout cachet, pourraient abriter indifféremment l'Agriculture, la Défense, les Finances ou le Bien-être. Les nouveaux locaux du ministère des Affaires extérieures lui permettront non seulement d'apprécier des commodités accrues de travail et d'impressionner favorablement les diplomates étrangers, mais de tenir compte aussi des besoins de l'employeur ultime, le citoyen canadien, qui se rend dans la capitale pour voir ce qui s'y passe, et voir comment le Canada s'ouvre sur le reste du monde par l'entremise du Ministère.

Section de référence

I. LIVRES

Burns, Eedson L. M., *A seat at the table; the struggle for disarmament*. Toronto, Clarke, Irwin, 1972. 268 p.

Canadian Association for American Studies, *War and Society in North America*. Documents présentés à la Conférence de Montréal, automne 1970. Edités par J. L. Granatstein et R. D. Cuff. Toronto, Nelson, 1971. viii, 199 p.

Comité canado-américain, *The new environment for Canadian-American relations*. Montréal, Private Planning Association of Canada, 1972. x, 69 p.

Eayers, James, *In defence of Canada: Peacemaking and deterrence*. Toronto, Univ. of Toronto Pr., 1972. xiv, 448 p., bibliographie.

Harbottle, Michael, *The blue berets*. London, Leo Cooper, 1971. 157 p., bibliographie.

Ho, Samuel P. S. et Ralph W. Huenemann, *Canada's trade with China: patterns and prospects*. Montréal, Comité sur la politique économique canadienne, Private Planning Association of Canada, 1972. ix, 54 p.

Khan, Rais A., Stuart A. Mackown et James D. McNiven, *An introduction to political science*. Georgetown, Ont., Irwin-Dorsey, 1972. xiii, 467 p., bibliographie.

Westell, Anthony, *Paradox: Trudeau as prime minister*. Scarborough, Ont., Prentice-Hall of Canada, 1972. ix, 262 p.

Westell, Anthony, *Trudeau, le paradoxe*. Montréal, Editions de l'homme, 1972. 382 p.

II. ARTICLES

Berns, Michael. «Canada, the EEC: partners in misplaced farm policies». Dans *International review* 1:55-63 septembre 18, 1972.

Botha, D. J. J. «The Canadian money market I: institutional developments». Dans *South African journal of economics* 40:119-143 juin 1972.

Evans, John A. «Lake Erie: towards a macro-system perspective for decision-making». Dans *Futures* 4:256-266 septembre 1972.

Granatstein, J. L. et Donald Smiley. «Full circle in foreign policy: two views». Dans *Canadian forum* 52:16-19 septembre 1972.

Gray, Colin S. «The true North strong and free: Canadian defence policy in the 1970s». Dans *Round table* no 247:309-326 juillet 1972.

Gray, Colin S. «Air defence: a sceptical view». Dans *Queen's quarterly* 79:3-13 printemps 1972.

Holmes, John W. «Canada and Pacific security». Dans *Pacific Community* 3:742-755 juillet 1972.

Konrad, Herman. «Old wine or new wineskins: the direction of Canadian-Latin American academic relationships».

Dans *Newstatements* 1:42-54 no 3 1971.

Sharp, Mitchell et al. «The Canadian business outlook . . . and trade in the Pacific basin». Dans *Conference Board record* 9:42-61 juillet 1972.

Von Riekhoff, Harald. «The recent evolution of Canadian foreign policy; «adopt, adapt and improve».

Dans *Round table* 245:63-76 janvier 1972.

Watts, C. S. «External constraints on Canadian foreign policy».

Dans *Revue canadienne de défense* 2:46-50 été 1972.

Waverman, Leonard. «National policy and natural gas: the costs of a border».

Dans *Revue canadienne d'économique* 5:331-348 août 1972.

DOCUMENTS D'INFORMATION

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

No 45 (13 juin 1972) Troisième Conférence internationale des adultes sur l'éducation, Tokyo, du 25 juillet au 7 août.

No 47 (20 juin 1972) Déclaration prononcée à la Conférence de Stockholm sur l'environnement, par M. J. A. Beesley, conseiller juridique au ministère des Affaires extérieures.

No. 48 (23 juin 1972) Comité économique du Pacifique.

No. 49 (23 juin 1972) Ratification des Conventions de La Haye et de Montréal.

No 51 (6 juillet 1972) Accord général d'échanges Canada-URSS; programme de 1972-1973.

No 54 (12 juillet 1972) Visite du secrétaire d'Etat aux Affaires extérieures en République populaire de Chine.

No 57 (juillet 27 1972) Echange de jeunes entre les pays membres de l'Agence de coopération culturelle et technique.

No 58 (10 août 1972) Etablissement d'une ambassade canadienne à Manille.

No 59 (9 août 1972) Visite officielle du secrétaire d'Etat aux Affaires extérieures, M. M. Sharp, en République populaire de Chine.

No 60 (10 août 1972) Subvention du Gouvernement canadien au Centre d'études asiatiques.

No 61 (16 août 1972) Ministère des Affaires extérieures: affectation de diplomates en résidence.

No 62 (17 août 1972) Hommage au Docteur Norman Bethune.

No 63 (22 août 1972) Entretiens avec M. Chou En-lai.

No 64 (22 août 1972) Echanges avec la Chine.

No 65 (28 août 1972) Signature de l'Accord révisé sur les services aériens entre l'Italie et le Canada.

No 67 (11 septembre 1972) Première réunion du sous-comité canado-japonais sur la politique minérale et énergétique.

No 68 (15 septembre 1972) La délégation canadienne à la vingt-septième session de l'Assemblée générale des Nations Unies.

No 69 (21 septembre 1972) Création d'un Comité canado-américain en vue de l'assainissement du réseau du fleuve St-Jean.

No 70 (28 septembre 1972) Ratification d'un amendement à la Charte des Nations Unies.

No 71 (3 octobre 1972) Déclaration canadienne concernant la Commission internationale de surveillance et de contrôle au Vietnam.

No 72 (4 octobre 1972) Le Canada se joint à l'Institut interaméricain des sciences agricoles.

No 73 (12 octobre 1972) Rapport de la C.M.I. sur la pollution atmosphérique transfrontière dans les régions des rivières Détroit et St-Clair.

No 74 (13 octobre 1972) Dix-septième Conférence générale de l'UNESCO.

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

No 72/20 Le Canada affirme son espoir dans les Nations Unies. Discours du secrétaire d'Etat aux Affaires extérieures, M. Mitchell Sharp, à la vingt-septième session de l'Assemblée générale des Nations Unies, le 28 septembre 1972.

No 72/21 Le Canada face à une nouvelle puissance mondiale: la Chine. Déclaration du secrétaire d'Etat aux Affaires extérieures, M. Mitchell Sharp, devant la Jeune Chambre de Commerce du Canada, à Toronto, le 14 octobre 1972.

TRAITÉS

Bilatéraux

Etats-Unis d'Amérique

Echange de notes entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement des Etats-Unis d'Amérique concernant la préservation de la qualité de l'eau dans la section internationale du fleuve Saint-Jean.

Signées à Ottawa le 21 septembre 1972.
En vigueur le 21 septembre 1972.

Guatemala

Echange de notes entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement de la République du Guatemala constituant un accord réciproque sur l'exploitation de radio-amateurs.
Signées à Guatemala le 28 août 1972.
En vigueur le 12 septembre 1972.

Multilatéraux

Convention, Protocole final et les Règlements d'exécution de la Convention postale universelle. Faite à Tokyo, le 14 novembre 1969.

Protocole additionnel à la Constitution de l'Union postale universelle.

Fait à Tokyo, le 14 novembre 1969.

Règlements généraux de l'Union postale universelle.

Faits à Tokyo le 14 novembre 1969.

Signés par le Canada le 14 novembre 1969.

En vigueur pour le Canada le 1er juillet 1971.

Convention douanière sur le Carnet ATA pour l'admission temporaire de marchandises.

Faite à Bruxelles, le 6 décembre 1961.

Instrument d'adhésion du Canada déposé le 10 juillet 1972.

En vigueur pour le Canada le 10 septembre 1972.

Constitution de l'Union postale des Amériques et de l'Espagne avec protocole final et règlements généraux.

Faite à Santiago, le 26 novembre 1971.

Signée par le Canada, le 26 novembre 1971.

Instrument de ratification du Canada déposé le 21 septembre 1972.

En vigueur pour le Canada

provisoirement le 1er juillet 1972

définitivement le 21 septembre 1972.

Convention révisée de l'Union postale des Amériques et de l'Espagne avec le protocole final, les règlements généraux et les règlements d'exécution.

Faite à Santiago, le 26 novembre 1971.

Signée par le Canada, le 26 novembre 1971.

Instrument canadien d'approbation déposé le 21 septembre 1972.

En vigueur pour le Canada

provisoirement le 1er juillet 1972

définitivement le 21 septembre 1972.

Accord concernant les colis postaux de l'Union postale des Amériques et de l'Espagne avec le protocole final et les règlements d'exécution.

Fait à Santiago, le 26 novembre 1971.

Signé par le Canada, le 26 novembre 1971.

Instrument d'approbation déposé le 21 septembre 1972.

En vigueur pour le Canada

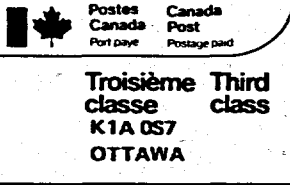
provisoirement le 1er juillet 1972

définitivement le 21 septembre 1972.

Modification de l'Article 61 de la Charte des Nations Unies — Résolution 2847 (XXVI) (Membres de l'ECOSOC).

Faite à New York, le 20 décembre 1971.

Instrument de ratification du Canada déposé le 28 septembre 1972.



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

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

95-3-B.16
Hm.

DOCS
CA1 EA 156 FRE
1972
Perspectives internationales. --
43205151