

61603437 (A)

NON - CIRCULATING /  
CONSULTER SUR PLACE

EXTERNAL AFFAIRS  
AFFAIRES EXTERIEURES  
OTTAWA  
AUG 13 1977  
LIBRARY / BIBLIOTHÈQUE

janvier / février 1978

# Perspectives internationales

Revue d'opinion sur les affaires étrangères

---

**La presse sud-africaine**

---

**Le Liban un an après**

---

**Le pipe-line de l'Alaska**

---

**Les droits de la femme**

---

**L'eurocommunisme à l'épreuve**

---

# Perspectives internationales

## *Table des matières*

janvier / février 1978

<i>La presse sud-africaine / Christopher Young</i>	3
<i>Le Liban, un an après / André Liebich</i>	8
<i>Le pipe-line de l'Alaska / Don Peacock</i>	12
<i>Moralisme du Canada en matière d'armements / W. A. Wilson</i>	16
<i>Le Canada et les droits de la femme / Florence Bird</i>	20
<i>L'eurocommunisme / André Donneur et Alexandre Macleod</i>	26
<i>Conférence sur le droit de la mer / Barry Mawhinney</i>	33
<i>Lettre à la rédaction</i>	39
<i>Section de référence</i>	42

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

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

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

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

Envoi postal de troisième classe autorisé.

*Directeurs de rédaction:*

M. L. Balthazar

M. A. I. Inglis

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

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

# La presse sud-africaine et le désastre à l'horizon

par Christopher Young

Le débat sur les questions morales entourant la politique sud-africaine est largement dépassé puisque l'on prêche soit à des convertis, soit à des réfractaires de longue date. Par contre, j'ai été frappé, lors de ma première et brève visite en Afrique du Sud, par l'arsenal impressionnant d'arguments pratiques contre les politiques raciales du gouvernement Nationaliste. Le plus déconcertant n'est pas seulement que l'*apartheid* persiste dans toutes ses manifestations essentielles ni que le pouvoir politique soit toujours entre les mains de la minorité blanche, mais que le gouvernement intensifie la répression plutôt que de l'atténuer, qu'il cherche à restreindre la liberté d'expression plutôt qu'à l'élargir, qu'il choisisse de traiter plus sévèrement qu'auparavant ceux qui osent s'attaquer aux entraves à la liberté ou réclamer des réformes. L'analogie qui vient à l'esprit est celle d'un autocar bondé dévalant une route de montagne à une vitesse folle; le chauffeur, qui a perdu la maîtrise du véhicule, enfonce l'accélérateur au lieu d'appuyer sur les freins. L'Afrique du Sud dévale la pente vers le désastre et le spectacle est terrifiant.

## La ligne dure

La décision du premier ministre Vorster d'aller aux urnes une année et demie avant l'expiration de son mandat semble avoir été l'annonce de la ligne plus dure qu'allait adopter le parti Nationaliste, particulièrement à l'endroit de la presse. La mort, en prison, du jeune guru noir Steve Biko, et la réaction des chefs Nationalistes ont illustré de façon dramatique les valeurs humaines en cause. James Kruger a démontré pourquoi son principal critique parlementaire,

---

*Ancien rédacteur en chef du journal The Citizen à Ottawa, M. Young est maintenant directeur général du Service de nouvelles Southam. Il a été journaliste correspondant notamment en Union soviétique, en Chine, au Japon, en Inde et en Afrique du Sud. Il s'est mérité le prix de journalisme Bowater et le prix Wilderness pour télédocumentaires. Il s'est rendu en Afrique du Sud quelque peu avant la mort de Steve Biko. L'article ci-contre n'engage que M. Young.*

Mme Helen Suzman, refuse de s'adresser à lui en employant son titre officiel, ministre de la Justice. Elle l'appelle le ministre de l'Injustice, le ministre des Prisons et de la Police quand elle ne se sert pas d'autres termes tout aussi péjoratifs. Kruger a fait preuve d'une insensibilité morale presque incroyable lorsqu'il a dit que le décès de Biko le laissait «indifférent». Il a même plaisanté à ce sujet lors d'une réunion du parti Nationaliste et des rires ont fusé dans l'auditoire.

Le premier ministre Vorster a prétendu que toute l'affaire aurait suscité peu d'intérêt, n'eût été la notoriété de Biko. Sans doute Biko a été la vingtième personne à mourir dans les prisons sud-africaines depuis un an et demi et certaines des victimes qui l'ont précédé n'ont guère attiré l'attention de la presse. La mort de Steve Biko tire justement son impact du fait que les jeunes Noirs d'Afrique du Sud et, partant, les politiciens et les journalistes étrangers d'allégeance libérale, voyaient en lui un chef spirituel. Dans un article rédigé en 1976, Donald Woods, rédacteur blanc libéral du *East London Daily Dispatch* avait averti Kruger que des troubles graves s'ensuivraient s'il advenait quelque chose à Biko au cours de son incarcération.

L'observation de Vorster a une deuxième signification, cachée celle-là. N'a-t-il pas laissé entendre que si Biko avait été un trouble-fête inconnu, sa mort n'aurait eu guère d'importance; seule sa célébrité en a fait un événement. Ce raisonnement est typique des attitudes des Blancs d'Afrique du Sud et témoigne d'un conditionnement façonné par trois siècles d'histoire. Les Blancs croient, peut-être sans se l'avouer, que les Noirs ne sont pas véritablement des personnes comme eux mais plutôt des êtres qui se situent quelque part entre l'humain et l'animal. Il est courant, voire normal, pour les Blancs de se montrer bons à l'endroit des Noirs sur le plan individuel. La plupart des gens ne font-ils pas preuve de bonté envers les chevaux et les chiens? Toutefois, la mort d'un Noir, même si elle résulte de sévices infligés par la police comme dans le cas de Steve Biko, n'inspirerait pas à la plupart des Blancs les sentiments de tragédie ou d'outrage qu'ils éprouveraient pour une victime blanche.

Il y a lieu de remarquer, d'ailleurs, que,

dans le sillage des protestations suscitées par la mort de Biko, le gouvernement a emprisonné Percy Qoboza, rédacteur noir du *World*, alors qu'il a «interdit» Donald Woods, le rédacteur blanc du *East London Daily Dispatch*. Certes, l'interdiction est une peine dure. Woods ne peut occuper son poste au *East London Daily Dispatch* ni travailler pour aucun autre journal. Il ne peut quitter la vicinity de sa ville et ne peut faire de discours ni exprimer d'opinions en public sur quelque sujet que ce soit. Il ne peut rencontrer plus d'une personne à la fois, sauf les membres de sa famille. Et pourtant, l'interdiction vaut mieux que l'incarcération – particulièrement dans une prison sud-africaine.

#### La presse muselée

Les événements qui surviennent fin 1977 semblent indiquer que l'Afrique du Sud a abandonné toute prétention de maintenir l'une des rares libertés civiles qui subsistait, et ce même pour les Blancs. Elle ne cherche même plus à conserver l'apparence de la liberté de la presse. Comme bon nombre d'ennemis jurés du communisme, le gouvernement Vorster a emprunté les méthodes les plus répressives pratiquées par les régimes communistes et fait montre des mêmes réactions paranoïaques à l'endroit de la dissidence.

La presse sud-africaine, dans son ensemble, n'a jamais été réputée pour la vigueur de ses critiques politiques. Les journaux afrikaners ont été plutôt dociles et certains se sont ouvertement faits les apologistes du régime. Parmi les journaux de langue anglaise, d'aucuns ont préféré être concis plutôt qu'incisifs. La société de télédiffusion de l'État, la SABC, a habituellement ignoré les nouvelles susceptibles de mettre le gouvernement dans l'embarras. Son seul canal, qui diffuse par alternance en afrikans et en anglais, n'est sur les ondes que depuis 1975. On m'a dit (le commentaire vient d'un membre de l'establishment blanc) que la couverture par la SABC des émeutes de Soweto en juin 1976 avait, pour la première fois, donné aux téléspectateurs blancs un aperçu des raisons du mécontentement noir. Je ne peux me prononcer à cet égard, mais la SABC est d'ordinaire fortement biaisée en faveur du gouvernement et de la communauté blanche.

*Content*, un mensuel d'information de Toronto consacré surtout à la critique des médias canadiens, fait état, dans son numéro de novembre dernier, d'une étude comparative des nouvelles publiées en Afrique du Sud au cours d'une semaine de mars 1977. L'étude a été faite par Michael Hastings qui a été réalisateur pour la CBC et la SABC ainsi que journaliste au *Hamilton Spectator*. Il a comparé la couverture des nouvelles factuelles (abstraction faite des éditoriaux, des nouvelles sportives et commerciales, des articles sur la mode et ainsi de suite) au journal télévisé en afrikans et en anglais par la SABC et dans cinq quoti-

diens: le *Rand Daily Mail* (quotidien anglais du matin); le *Johannesburg Star* (quotidien anglais de l'après-midi); *Die Transvaler* (quotidien afrikans du matin); *Beeld* (quotidien afrikans du matin); et *Die Vaderland* (quotidien afrikans de l'après-midi). Tous ces journaux visent surtout un auditoire blanc. Hastings n'a malheureusement pas inclus le *World* dans son étude.

On trouve les statistiques les plus intéressantes sous la rubrique des «mauvaises nouvelles» – qui, aux fins de l'étude, sont des «nouvelles qui pourraient sérieusement embarrasser le gouvernement sud-africain – principalement les accusations de violence criminelle commise par la police ou l'ingérence de la police dans l'administration de la justice». Voici dans quelle proportion ces nouvelles ont été rapportées au cours d'une semaine de mars choisie au hasard: *Rand Daily Mail*, 6,1 p. cent; *Transvaler*, 2,2 p. cent; *Beeld*, 1,5 p. cent; *Star*, 0,6 p. cent; *Vaderland*, 0 p. cent; SATV (anglais), 0 p. cent; SATV (afrikans), 0 p. cent. Si on suppose que la semaine a été représentative, ces conclusions confirment l'opinion générale selon laquelle parmi les grands journaux urbains, le *Rand Daily Mail* est facilement l'épine la plus douloureuse pour le gouvernement. Elles montrent aussi que les critiques ne sont pas tout à fait absentes de la presse afrikaner et semblent indiquer que la couverture nationale du *Star* ne brille pas par sa hardiesse. Enfin, elles confirment qu'en Afrique du Sud les téléspectateurs voient, à peu de choses près, uniquement ce que le gouvernement veut bien leur montrer.

Dans son article, Hastings énumère une demi-douzaine d'événements fort dramatiques qui se sont produits durant cette semaine et qui ont donné une impression négative des autorités sud-africaines, entre autres une décision du juge en chef de la Cour suprême et des allégations de brutalité policière sensationnelles selon n'importe quel critère journalistique. Ces nouvelles et d'autres étaient absentes de la télévision et de certains des journaux.

Outre les suppressions de ce genre, la presse et la télévision conditionnent les attitudes et le jugement des Blancs d'une autre façon qu'Hastings définit ainsi:

Aussi bien la télévision que les journaux destinés à la population blanche couvrent parcimonieusement les événements dans les secteurs non-blancs. S'il est vrai que la richesse, l'éducation et le pouvoir politique des Blancs en font le centre d'intérêt, il reste que très peu de Blancs connaissent actuellement la situation des Noirs, qui constituent une majorité écrasante de la population, alors que ces derniers connaissent assez bien la vie quotidienne des Blancs (parce qu'ils travaillent pour eux). Cette ignorance hermétiquement scellée est si universelle que la plupart des Blancs ne s'interrogent jamais à ce sujet.

Néanmoins, l'Afrique du Sud compte des exemples de courage journalistique d'un

degré tout a fait inconnu au Canada. Ici, comme dans les autres démocraties occidentales, il est si facile de lancer la pierre au gouvernement qu'il faut parfois plus de courage et d'intelligence pour se porter à sa défense. En Afrique du Sud, il est dangereux et très impopulaire auprès de la communauté blanche de défier le gouvernement. Un tel geste suppose de la conviction, de la ténacité et l'acceptation de certains risques financiers pour ne pas parler de courage moral. Donald Woods, rédacteur d'un journal d'une petite ville, qui a refusé toutes les offres qui lui ont été faites par les grands journaux urbains, illustre excellemment ces qualités. Le *Rand Daily Mail* de Johannesburg, que publie Allister Sparks, mérite lui aussi d'être cité en exemple.

Et il y a, bien entendu, le cas très particulier de Percy Qoboza. Dans un document rédigé à l'occasion d'une conférence au Cap en mai dernier, Qoboza écrivait que les Sud-Africains de toutes les couleurs devront un jour se réunir autour d'une table pour «trouver une formule qui permettra leur coexistence». Et il poursuivait:

Notre pays abonde en personnes noires nobles qui ont été réduites au silence par

les lois de la sécurité justement parce qu'ils avaient mis de l'avant des idées de ce genre. Bon nombre d'entre elles sont appelées communistes uniquement parce qu'elles croient en la dignité de l'être humain. Bon nombre ont été étiquetées comme agitateurs uniquement parce qu'elles revendiquent une société où le mérite et non la couleur sera la mesure de l'homme.

En effet, tous ceux que le gouvernement devrait considérer comme ses interlocuteurs au sein de la communauté noire ont été frappés de mesures punitives. Lorsque le gouvernement sera obligé de dialoguer, il risque fort de ne plus trouver d'interlocuteurs.

Le journal de Qoboza, *The World*, est une filiale de la société *Argus Printing and Publishing*, un géant de la presse anglaise, dont les propriétaires sont blancs. Argus publie également le *Johannesburg Star*, quotidien proluxe de l'après-midi dans le genre nord-américain et destiné aux Blancs anglophones, ainsi que d'autres journaux en Afrique du Sud et en Rhodésie. *The World*, tabloïd destiné aux Noirs, misait auparavant surtout sur le sexe, le crime et les



sports. Il visait principalement les villes dor-toirs réservées aux Noirs et particulièrement Soweto où demeurait Qoboza. Avec un tirage quotidien d'environ 150 000 exemplaires, *The World* était un succès commercial.

Quand Soweto a commencé à exprimer sa rage par les émeutes et par diverses actions politiques illégales ou en marge de la loi, *The World* et son rédacteur se sont faits la voix des masses muselées de ce ghetto et sont devenus de plus en plus politisés. Qoboza s'était joint au *World* comme journaliste en 1963 et était devenu son rédacteur en 1974. En 1975, il a été «Neiman fellow» à Harvard et en 1977 il était devenu plus qu'un rédacteur; il était un des chefs de file de la communauté noire basée à Soweto. Il était également un des membres du Comité des dix, groupe officieux qui s'était constitué après les émeutes de 1976 afin d'assurer un leadership politique positif dans les townships noirs. En raison de ce rôle, Qoboza était en butte à la fois à l'opposition des Blancs et des Noirs de tendance conservatrice qui voyaient en lui un dangereux radical et des jeunes révolutionnaires de Soweto qui le considéraient comme un vendu. Sa demeure a été la cible de bombes et, plus d'une fois, la police l'a tiré de son lit au milieu de la nuit pour l'amener au poste et l'interroger. Tous ces événements ont eu lieu avant son incarcération et la fermeture du *World* en octobre dernier.

#### Les funérailles de Biko

Le décès et les funérailles de Stephen Biko en septembre ont campé sur l'avant-scène

les forces en jeu en Afrique du Sud: l'intransigeance aveugle du pouvoir blanc, l'impuissance des masses noires, la rage de la minorité d'activistes noirs, la bravoure et l'impuissance pathétique des quelques libéraux de race blanche.

De 15 à 20 000 personnes, certains venant de très loin, ont assisté aux funérailles de Biko dans le village de King Williams Town où il avait vécu. La plupart d'entre eux étaient des Noirs, mais il y avait ici et là des Blancs convaincus que leur présence s'imposait comme gage de leur sympathie à la famille éprouvée ou comme témoignage de la répulsion que leur inspirait la mort de Biko. Au nombre de ces Blancs, on retrouvait Helen Suzman, qui a dû essuyer une certaine hostilité avant qu'elle ait pu expliquer qui elle était, Donald Woods et l'ambassadeur des États-Unis. (L'ambassadeur du Canada était en congé.)

Dans cette atmosphère chargée d'émotions, «il a presque tenu du miracle», écrivait plus tard Woods, qu'aucun Blanc n'ait été blessé et qu'il n'y ait eu aucun incident racial. Voici des extraits de son reportage:

Mon épouse et moi-même étions au milieu de la foule et nous avons par la suite échangé nos impressions sur certains moments d'appréhension. Par exemple, j'avais remarqué assez près de moi ce qui me semblait être un dur-à-cuire qui me fixait des yeux. Arborant une large cicatrice sur une joue, il me fixait des yeux et je l'imaginai en train de se préparer à me trancher la gorge. En de telles occasions, on est très conscient de sa peau blanche.



Photo Wide World

*Donald Woods, directeur de journal, était au nombre des sept Blancs interdits par le gouvernement sud-africain au lendemain de la mort de Steve Biko. La veille du Jour de l'An, il est parvenu à s'échapper pour trouver refuge au Lesotho, pays voisin. On le voit ici en compagnie de sa femme et de ses enfants à Maseru, capitale de cet État.*

Toutefois, quand il s'est rendu compte que je lui retournaï son regard, il me salua d'un sourire amical et d'un hochement de tête. Je n'ai jamais été aussi soulagé...

Je crois que, mise à part la sympathie naturelle qu'ils voulaient manifester à la famille de Biko, bon nombre de Blancs ont voulu faire acte de foi dans le genre de pays que pouvait devenir l'Afrique du Sud, un pays où les gens seraient jugés comme des êtres humains plutôt qu'éti-quetés selon leur race.

Ce thème a certainement été soulevé dans bon nombre des discours. Il était évidemment secondaire à celui de l'activisme noir, mais l'objectif proclamé est toujours demeuré une société non-raciale, non-ethnique...

Comme il se doit, l'occasion était drapée de tristesse et de solennité, mais pour mon épouse et moi-même, la tristesse la plus cruelle, après toutes les oraisons et tous les hommages, s'est abattue sur nous lors du retour avec la conscience renouvelée que le Steve Biko qui nous manquera le plus n'est pas le chef spirituel que pleureront les masses, ni le jeune philosophe qu'ont connu les universitaires étrangers, ni le brillant causeur qu'ont interviewé les journalistes d'outre-mer, mais l'ami qui choisit toujours le même fauteuil dans notre maison et dont la voix et les gestes, qu'il grille une cigarette, cale une bière, accueille un enfant ou s'installe pour faire la conversation, demeurent si vivaces dans notre mémoire.

Je crois qu'il nous dirait que, s'il n'y a eu aucun incident racial à ses funérailles, c'est que les gens y étaient de toute évidence venus dans l'amitié, qu'ils étaient ensemble – aucun groupe racial ne faisait bande à part – et que si l'hostilité naît de la séparation et de l'isolement, l'amour s'épanouit dans le rapprochement et la communication.

Exactement l'opposé de l'*apartheid*.

Peu de temps après la publication de cet article, les Noirs de tendance radicale ont reproché à Woods d'être trop tendre à l'endroit du gouvernement. Qoboza se porta à sa défense dans sa chronique hebdomadaire, dénonçant le «racisme à rebours». Il offrit ses excuses à Woods pour ces critiques injustes et écrivit:

La preuve a été pleinement faite aux funérailles de Steve que la majorité de notre peuple n'est pas partie aux attitudes raciales. Tous les amis blancs qui se sont joints à notre peuple pour cet adieu massif mais solennel étaient tout à fait en sécurité et certainement les bienvenus.

### Un avenir sombre

Dans un essai pour le *Time*, Alan Paton, figure de proue du libéralisme blanc sud-africain, a déclaré que son pays n'a plus un ami de par le monde. Il a fait valoir que, sur le plan pratique, «l'Occident ne peut plus se permettre, pour des raisons politiques, éco-



Photo Wide World

*Vingt mille Sud-Africains noirs ont assisté aux funérailles de Steve Biko tenues en plein air dans un stade de King Williams Town en septembre dernier. C'est en brandissant le poing qu'ils ont salué l'entrée du cercueil dans le stade, où plusieurs participants ont pris la parole à tour de rôle pour condamner le gouvernement sud-africain et sa police de sécurité.*

nomiques et morales, d'aliéner les pays noirs du monde.»

Les Blancs d'Afrique du Sud éprouvent de plus en plus d'amertume à l'endroit des pays occidentaux. Ils ne peuvent comprendre que ces pays ne veulent pas que nous nous engagions dans une guerre raciale, car le plus grand bénéficiaire ne pourrait en être que la Russie. Le pays afrikaner serait détruit, ainsi que notre système économique relativement avancé. Les seules personnes en Afrique du Sud qui souhaitent une telle destruction sont les éléments les plus radicaux chez les Noirs, qui ont décidé que rien de neuf ne peut être édifié sans la destruction totale de tout ce qui existe actuellement...

Je crains que le Nationaliste afrikaner résiste aux pressions occidentales en faveur du changement non seulement parce qu'elles portent atteinte à sa souveraine-

té, mais également parce qu'il se sait psychologiquement impuissant à y donner droit.

Entre-temps, la revendication de la population noire devient de jour en jour plus forte, plus assurée. Après la chute de Marcello Caetano, la libération de l'Angola et du Mozambique, les transformations profondes qui s'annoncent en Rhodésie (Zimbabwe) et dans le Sud-Ouest africain (Namibie), le peuple noir d'Afrique du Sud sait que le jour de sa propre libération approche.

Quand la pression se fera trop forte, les leaders blancs d'Afrique du Sud devront admettre le bien-fondé des arguments de Paton, de Woods et de Qoboza, tout comme les dirigeants blancs de la Rhodésie ont dû, à contre-cœur, accepter des réalités semblables dans leur propre pays. La suppression des voix modérées comme celles de Woods et de Qoboza augmente cependant le danger de voir se réaliser la prophétie de Qoboza: lorsque les Blancs seront prêts à dialoguer, il n'y aura plus d'interlocuteurs. Il sera trop tard pour négocier, la guerre civile éclatera.

---

## Le Liban, un an après. . .

par André Liebich

Plus d'un an après les accords de Ryad et de Chtaura qui mirent fin aux combats sur la plus grande partie du territoire libanais, on cherche en vain à dégager les traits définitifs d'un nouveau Liban. Certes, on est frappé par le nouveau visage, à la fois contradictoire et incongru, que la capitale libanaise présente au monde – l'animation de certains quartiers résidentiels et populaires s'oppose aux ruines silencieuses du centre-ville ou d'autres zones de combat. Le commerce de détail, vif et varié, reprend progressivement mais à partir d'échoppes improvisées le long des grands axes de communication. Des «squatters» un peu perdus dans les appartements de luxe où ils se sont réfugiés, bousculent leurs voisins plus aisés mais fort mal à l'aise. A l'ombre des décombres noircies de l'hôtel Saint-Georges, le Yacht Club offre la vision d'un univers serein. Cependant, sur le plan politique on constate que le Liban s'est installé dans le provisoire, figé dans l'attente de dénouements qui, pour la plupart, échappent largement à son contrôle.

### La tutelle syrienne

Si l'on peut discerner une première constante dans la vie libanaise d'aujourd'hui,

---

*André Liebich a fait ses études à l'Université McGill, à St Antony's College (Oxford) et à l'Université Harvard dont il détient une maîtrise en études soviétiques et un Ph.D. en science politique. Depuis 1973 il est professeur au Département de science politique de l'Université du Québec à Montréal où il est également directeur de la section pan-européenne du Centre québécois des relations internationales. Il a effectué de nombreux séjours au Liban dont le dernier remonte au mois d'août 1977. L'article ci-contre n'engage que l'auteur.*

c'est la présence massive de la Syrie. Cette présence se perçoit dans la vie quotidienne: on ne peut faire plus de quelques kilomètres de chemin et, dans certains secteurs de Beyrouth, à peine plus de quelques centaines de mètres sans se heurter à un poste de contrôle de la Force arabe de dissuasion. Bien que formellement internationale – elle comporte aussi des contingents séoudiens, yéménites (Nord et Sud) et des Émirats arabes unis – et limitée à un maximum de trente mille hommes, l'écrasante majorité des soldats de la Force arabe de dissuasion est syrienne; quant au nombre réel de troupes, il demeure un sujet de spéculation.

Sur le plan politique, l'emprise syrienne est tout aussi visible. La politique libanaise présente un caractère triangulaire fort curieux. En effet, les dirigeants libanais des divers camps se parlent par syrien interposé. Ainsi, la politique du Liban se réduit aux pèlerinages à Damas. D'ailleurs, toutes les factions en jeu s'accommodent, avec plus ou moins de réticence, à cette médiation. Les quelques opposants initiaux ont disparu de la scène politique: Kamal Joublatt, chef féodal des Druzes et leader de la gauche libanaise est mort dans un attentat; le «Doyen» Raymond Eddé, leader chrétien du «Bloc National» et principal concurrent d'Elias Sarkis à la présidence, est en exil à Paris d'où il exerce une influence morale d'ailleurs déclinante. Les adversaires potentiels de l'occupation syrienne demeurent sous surveillance étroite et certains d'entre eux, comme le lieutenant Ahmed Khatib, commandant de l'éphémère Armée du Liban arabe, se retrouvent sous bonne garde en Syrie.

Tous les belligérants libanais de la guerre civile reconnaissent donc le caractère inévitable de l'occupation militaire syrienne. Certains lui concèdent même le mérite d'avoir réussi à arrêter la recrudescence

cence des combats et à assurer un minimum de sécurité interne. Toutefois, elle n'est pas sans poser des problèmes aux occupants eux-mêmes. Matériellement, en dépit d'une contribution financière de l'Arabie Saoudite, du Koweït, des Émirats arabes unis et du Qatar – elle fut fixée par les Accords de Ryad à 65 p. cent des frais de la Force arabe de dissuasion durant les six premiers mois de l'occupation – les dépenses syriennes entraînées par l'occupation s'élèvent à plus d'un million de dollars par jour. Politiquement, la marge de manoeuvre dont la Syrie dispose vis-à-vis du Liban est rigoureusement circonscrite par la surveillance jalouse exercée tant par les autres pays arabes que par Israël et les États-Unis. Le veto de Tel-Aviv sur la disposition des troupes de la Force arabe de dissuasion au Liban-Sud constitue un avertissement et une limitation sérieuse à l'autorité syrienne au Liban. L'assentiment américain à l'occupation syrienne, obtenu par-dessus les objections israéliennes, se borne au rôle des syriens comme garde-feu. Finalement, sur le plan inter-arabe, tout comme sur le plan interne syrien, l'ambiguïté de la politique syrienne durant la guerre civile rend la Syrie très vulnérable aux attaques qui émanent des régimes arabes de gauche et qui retrouvent un écho en Syrie même. Au fait, aujourd'hui comme pendant les derniers mois de la guerre civile, ceux qui espèrent un changement brusque au Liban mettent leurs meilleurs espoirs dans un renversement du régime Assad.

Ainsi, la tutelle syrienne sur le Liban, loin d'être l'occasion historique de réaliser l'ambition séculaire de la «Grande Syrie», constitue une charge lourde pour la république syrienne sinon un danger pour sa propre stabilité. Quand, s'adressant à une délégation libanaise au mois d'août, le président Assad déclare que le Liban et la Syrie forment «un seul peuple, un seul pays, mais deux États» il n'exprime pas un projet d'annexion mais un constat aussi amer qu'ironique.

### Une partition de facto

Si l'occupation et l'influence exercée par la Syrie sur la politique intérieure du pays sont évidentes, la partition de facto du Liban, sans être aussi visible n'en demeure pas moins tangible. La «ligne verte» à Beyrouth qui séparait la zone chrétienne de la zone musulmane durant la guerre civile s'est gravée tant dans l'esprit des Libanais que dans le rythme de leur vie quotidienne. Rares sont les musulmans ou autres sympathisants du camp «islamo-progressiste» qui songeraient à s'établir «de l'autre côté» et même si, en dépit du départ des nombreux résidents étrangers, un quartier dans l'Ouest musulman de la capitale comme Ras-Beyrouth continue à étaler une belle hétérogénéité confessionnelle il constitue une exception isolée. Face à la division tacite, les établissements financiers et commerciaux prennent leurs dispositions. Il est

courant pour une banque, ou même un salon de coiffure, de scinder ses opérations selon secteur afin d'éviter les ennuis à ses employés ou clients et – qui sait? – se prémunir contre un éventuel retour des hostilités.

Cette ségrégation, encore incomplète du fait des impératifs de communication dans la capitale, s'accroît quand on s'aventure hors de Beyrouth. Ceci est vrai lorsqu'on se rend de Beyrouth à la petite ville de Jounieh, le jeune centre politique et économique des chrétiens avec ses nouvelles facilités portuaires et commerciales, ou quand on pénètre dans le Mont Liban, fief maronite inconditionnel. Un incident révélateur de l'ambiance actuelle: on raconte que le principal acteur du coup avorté du 11 mars 1976, le général (musulman) Ahdab, en gagnant récemment la station estivale de Broumana dans la montagne libanaise, se fit vilipender, gifler et détourner par les jeunes gens du village – dont le fils d'un éminent député chrétien. Le député lui-même présenta ses excuses au général Ahdab et le fêta à Broumana quelques jours plus tard, mais peu d'incidents similaires se terminent aussi heureusement.

Il semble que la première conséquence de la guerre civile libanaise soit d'avoir attisé le confessionnalisme et affaibli l'État. Certes, des failles perceptibles dans l'unité de chaque camp laissent transparaître le fond social du confessionnalisme libanais – des chrétiens de gauche militent à travers un «rassemblement patriotique» contre l'idéologie dominante chez leurs co-religionnaires tandis que la bourgeoisie musulmane sunnite dissimule mal sa sympathie pour les objectifs du parti phalangiste chrétien. Ces objectifs consistent à assurer l'ordre et à éloigner les «fauteurs de troubles» palestiniens du Liban. Cependant, c'est avec scepticisme que les Libanais accueillent les quelques bruyantes tentatives de réconciliation nationale. Le puissant leader chrétien Camille Chamoun a beau offrir un *iftar*, le banquet traditionnel du mois de Ramadan pour l'ancien premier ministre musulman, Takiedinne Solh, et le chef suprême des Phalanges, Pierre Gemayel, anxieux de ne pas traîner derrière ses alliés sur la voie de la réconciliation, a beau emboîter le pas à Chamoun en organisant un *iftar* pour Saeb Salam, l'homme fort du Beyrouth musulman, les deux camps ne se rapprochent pour autant. Ces initiatives aboutissent, en fait, à des accusations réciproques d'opportunisme.

L'affaiblissement d'un État déjà très faible constitue le premier obstacle sur la voie de la véritable réconciliation. Depuis l'indépendance en 1943 l'État libanais se fonde sur le compromis boiteux du «Pacte National» qui, en répartissant les principaux postes électifs selon les communautés religieuses, coiffe un système de quotes-parts confessionnelles dans la fonction publique et à l'Assemblée nationale. L'effet de cet arrangement est, non seulement de renforcer le confessionnalisme comme premier

critère d'appartenance politique, mais également de figer une répartition du pouvoir fondé sur une situation démographique largement dépassée qui favorise les chrétiens aux dépens des musulmans. Durant la guerre civile l'éclatement des quelques rares institutions nationales telles que l'armée, la désintégration des services publiques et la désagrégation de l'économie achevèrent une fragmentation pré-existante basée sur un ordre constitutionnel jugé illégitime par la majorité des citoyens.

Dans l'après-guerre le regain du confessionnalisme et l'impuissance de l'État finissent par renforcer le pouvoir de certains leaders traditionnels. Résultat paradoxal, car durant la guerre on enregistrait justement l'érosion du pouvoir de ces mêmes leaders au profit des chefs des innombrables nouvelles milices. Les hommes politiques n'ont donc pas su mettre fin à l'anarchie de la guerre alors que certains d'entre eux réussissent à s'imposer en temps de paix et à l'ombre des boucliers syriens. De ce point de vue, le grand gagnant de la guerre civile est Camille Chamoun; son rôle central et son intransigeance durant toute la guerre lui assurent aujourd'hui un prestige personnel dans le Liban chrétien dépassant celui de Pierre Gemayel qui dispose pourtant d'effectifs plus nombreux, mieux organisés et mieux armés mais qui est réputé modéré. D'autre part, Rachid Karamé, premier ministre durant toute la guerre, a perdu le contrôle de sa base de Tripoli, tandis que Saeb Salam n'a réussi à reprendre son fief beyrouthin qu'en pactisant avec l'un de ses anciens lieutenants, Ibrahim Koleilat, devenu chef des *Morabitoun* ou nassériens indépendants.

Quel que soit aujourd'hui le pouvoir relatif des différents dirigeants traditionnels il est certain que le poids politique du président actuel, Elias Sarkis, et du premier ministre, Selim Hoss, est minime. Ces deux technocrates, bien intentionnés et compétents mais dépourvus de toute base politique, ne représentent que la volonté syrienne et subissent l'humiliation de voir leur protecteur traiter directement avec les chefs des factions traditionnelles. D'ailleurs, rien n'indique que le temps agisse en faveur des autorités constitutionnelles du pays car si les leaders traditionnels sont tous presque octogénaires chacun d'eux a un ou plusieurs fils prêts à lui succéder et des adhérents prêts à reconnaître le père dans le fils. L'État libanais est bel et bien mort. La question est de savoir ce qui va le remplacer...

#### La présence palestinienne

En ce qui concerne l'avenir du Liban c'est l'ombre palestinienne qui domine toute discussion. Point n'est besoin d'accepter l'interprétation chrétienne de la guerre civile, qui n'y voit qu'un conflit entre Libanais d'une part et Palestiniens d'autre part, pour reconnaître que la guerre s'amorça par une tentative de liquider la Résistance palesti-

nienne. De plus, il faut constater qu'au fur et à mesure que la guerre se déroulait, la prépondérance des Palestiniens dans l'alliance islamo-progressiste s'accroissait. Il suffit de se rappeler tout simplement ce que la présence palestinienne entraîne comme élément déstabilisateur dans le fragile équilibre confessionnel, catalyseur des aspirations populaires, sources de tension avec les régimes arabes et justification des brutales interventions israéliennes. Depuis la guerre de six jours en 1967 et en dépit du rapiéçage des Accords du Caire en 1969 qui prétendaient régler le statut de la Résistance sur le sol libanais, la question palestinienne est un problème de politique interne libanaise.

Depuis la guerre civile, le statut de la Résistance palestinienne ne peut s'évaluer qu'en termes dichotomiques. Si, depuis le discours de Yasser Arafat à l'ONU en 1974, la présence internationale de la Résistance ne cesse de s'affirmer, au Liban le prestige de la Résistance est irréparablement compromis. Si le «Front du Refus» est rentré dans le rang en se ralliant aux politiques dictées par Arafat et l'aile majoritaire du Fath, la Résistance dans son ensemble possède une marge de manoeuvre très limitée.

En fait, ceux qui interprètent la guerre civile en termes de complot impérialiste ourdi contre les Palestiniens – théorie simpliste mais fort difficile à réfuter – et qui dès lors craignent l'anéantissement total de la Résistance, peuvent se féliciter du fait que, largement grâce à la soumission de ses leaders, la Résistance ait survécu à cette épreuve. Cependant, du point de vue de ses relations avec le Liban, la Résistance a subi des pertes politiques et morales considérables. Du côté chrétien, aux faux semblants de conciliation qui étaient de règle avant la guerre, a succédé une politique de menaces et d'ultimatums. Les dirigeants chrétiens soulignent qu'ils ne pourront pas attendre une éventuelle conférence de Genève pour régler le problème palestinien. En conséquence ils exigent l'éviction immédiate de la population palestinienne qui compte, selon différents calculs, entre 200 000 et 400 000 personnes. D'ailleurs, il est significatif que même un leader chrétien modéré comme Raymond Eddé cherche à discréditer Camille Chamoun à l'occasion de la publication des mémoires de guerre de ce dernier en l'accusant d'avoir pactisé avec les Palestiniens. Du côté musulman, les privations auxquelles la population dans les zones contrôlées par les Palestiniens fut soumise, l'incapacité palestinienne à assurer un minimum de services et la sécurité dans leur secteur, jointes à divers abus de pouvoir criants, contribuèrent à démobiliser les musulmans libanais et à les séparer de leurs alliés palestiniens. Bref, la guerre révéla que les enjeux n'étaient pas les mêmes pour les musulmans libanais et les Palestiniens. C'est cette prise de conscience qui provoqua l'isolement de la Résistance vis-à-vis de ses alliés.

Dans toute l'équation libanaise ce sont les combats presque ininterrompus au Liban Sud qui semblent constituer le facteur le plus explosif. Rien ne souligne plus le caractère précaire de la trêve libanaise que ces luttes meurtrières et inlassables et c'est là qu'il faut chercher leur signification. Tout en nourrissant différentes hypothèses, dont celle offerte par Pierre Gemayel selon laquelle Israël cherche à s'accaparer du Liban Sud comme monnaie d'échange contre la Cisjordanie en cas de règlement général israélo-arabe, les combats au Sud Liban visent surtout à maintenir un haut degré de pression sur toutes les parties impliquées dans le conflit du Proche-Orient. Dans cette perspective, la poursuite des combats sert paradoxalement les intérêts de tous les belligérants. Elle permet aux Palestiniens de démontrer que leur capacité militaire reste intacte en dépit des pertes subies durant la guerre civile et que leur volonté de lutte demeure vive nonobstant les concessions diplomatiques qui leur furent arrachées. Elle permet également aux chrétiens libanais de démontrer que la paix ne reviendra au Liban tant que leur revendication principale, celle de l'expulsion des Palestiniens, ne sera pas satisfaite. Enfin, elle permet à Israël de souligner que ni la restauration du *statu quo ante bellum* au Liban ni la présence des armées arabes à la frontière méridionale libanaise ne sera tolérée. Le principal perdant de ce triste concours est la population du Sud Liban, composée principalement de chiites musulmans démunis qui continuent à gonfler le flot de réfugiés qui s'écoule vers Beyrouth.

#### **En attendant la paix...**

De Beyrouth la guerre au Sud Liban semble lointaine, non seulement à cause de la censure qui limite l'accès aux informations provenant du Sud mais surtout à cause de la lassitude des beyrouthins, qui cherchent à vaquer à leurs tâches quotidiennes en dépit des difficultés économiques majeures. Les pertes industrielles et commerciales du Liban s'élèvent à un milliard et demi de dollars. Le pays connaît une inflation annuelle de 30 p. cent à 40 p. cent à laquelle s'ajoutent à la fois un chômage incalculable et une hémorragie de main-d'œuvre qualifiée. Pour certains libanais, particulièrement ceux qui ne possèdent pas de métier exportable, la paix est peut-être plus dure que la guerre car, durant les hostilités, ils avaient au

moins la possibilité de s'enrôler dans les milices dont certaines d'ailleurs étaient surtout des entreprises de pillage. Pour ceux qui peuvent s'expatrier – médecins, ingénieurs, ouvriers spécialisés ou entrepreneurs – l'avenir en Arabie Saoudite, au golfe Persique ou en Amérique est moins sombre. Ceci explique que sur 700 000 Libanais qui avaient quitté le pays – presque 25 p. cent de la population totale – il n'y a que la moitié qui est revenue. Ceux qui composent l'autre moitié peuvent se targuer de rééquilibrer la balance des paiements libanaise par les redevances qu'ils envoient chez leurs proches restés au pays. Cependant, si le Liban doit se redresser un jour, c'est sur leur présence qu'il devra compter.

Mais le redressement du Liban n'est pas pour aujourd'hui. Certes, on a dévoilé un plan français de reconstruction du centre-ville au prix de cent millions de dollars. De plus, un réaménagement du port de Beyrouth est en train de se réaliser. Cependant, le climat d'incertitude sape tous les efforts et étouffe toutes les initiatives. Après six mois de fonctionnement, le port n'atteignait que la moitié de son rythme d'avant guerre et le trafic de transit restait au niveau de 17 p. cent de son volume de 1974. Au bout de six mois de paix relative il n'eut que six établissements commerciaux américains enregistrés auprès de l'ambassade des États-Unis par rapport aux six cents d'avant la guerre. Il n'y a donc rien d'étonnant à ce que l'exode continue et s'étende même au-delà des citoyens libanais. Au mois d'août Yasser Arafat en appela aux pays arabes pour qu'ils refusent de donner suite aux 10 000 demandes de visas provenant des palestiniens du Liban.

La crise libanaise attend toujours le dénouement final qui amènera une paix véritable. Les causes de cette crise résident certainement dans les contradictions internes au pays mais le Liban ne pourra pas les résoudre tant que la conjoncture internationale demeure défavorable à un règlement général dans la région. Dans une large mesure, au Liban comme ailleurs au Proche-Orient, les questions internes les plus aiguës restent suspendues en attendant ce règlement. Le résultat principal de la guerre civile est donc d'avoir détruit l'illusion, déjà si difficilement justifiable avant la crise, que le Liban puisse vivre à l'écart des conflits qui l'entourent.

# Le pipe-line de l'Alaska et les intérêts canadiens

par Don Peacock

L'entente intervenue entre le Canada et les États-Unis sur la construction d'un pipe-line destiné à acheminer à travers l'Ouest canadien le gaz naturel de l'Alaska vers les quarante-huit États américains du continent a été qualifiée d'«accord capital» à la Chambre des communes canadienne. C'est la reine Élisabeth elle-même, en visite au pays à l'occasion de son jubilé d'argent, qui a prononcé ces mots alors qu'elle lisait le discours du trône à l'ouverture de la nouvelle session du Parlement canadien à Ottawa. Les propos qu'elle a lus en sa qualité de reine du Canada, même s'ils ont été écrits par le gouvernement, suivant la vieille tradition parlementaire, n'en étaient pas moins percutants.

Ceux qui, depuis la fin de 1969, ont soutenu l'idée du pipe-line (jusqu'à la fin de la course à l'adjudication, il s'agissait, avant tout, de sociétés multinationales) en ont toujours parlé comme du projet de construction et d'ingénierie le plus audacieux jamais conçu par l'entreprise privée. À l'automne de 1977, le gouvernement canadien tenait à peu de choses près les mêmes propos, en les atténuant toutefois par les réserves auxquelles on peut s'attendre de la part d'un gouvernement. Par l'entremise de la reine, il a décrit le projet comme étant «l'une des plus grandes entreprises de génie civil de l'histoire». Sa réalisation est censée commencer en 1979 et devrait coûter au delà de 10 milliards de dollars.

## Deux concurrents acharnés

Le coût n'est cependant pas le seul facteur de l'importance du pipe-line. Dès le début, en effet, le projet s'est singularisé par la concurrence dont il faisait l'objet. Jamais auparavant, on n'avait vu deux énormes consortiums d'entreprises se dépenser avec

autant d'acharnement pour obtenir du gouvernement l'autorisation de construire un pipe-line. Jusqu'alors, dans les projets de ce genre, les adversaires avaient été amenés à s'unir pour une raison ou pour une autre, le plus souvent par intérêt mutuel ou sous la pression du gouvernement, ou les deux à la fois. Il ne restait plus alors qu'à vérifier si leur proposition unique se conformait à toute réglementation gouvernementale applicable en l'espèce.

Le caractère unique de la lutte pour l'adjudication du pipe-line de l'Alaska a fini par faire figure de symbole, tellement elle a donné lieu à des précédents à plusieurs stades de son évolution. Jamais planificateurs n'avaient consacré autant de temps et d'argent à étudier au préalable les incidences d'un tel projet. Mieux encore, jamais autant d'attention n'avait été accordée aux répercussions possibles d'un projet de cette envergure sur l'écologie et sur le contexte socio-économique des régions touchées.

Mais s'il était possible de classer par degrés d'originalité tout ce qui entoure ce projet déjà singulier en soi, l'événement le plus exceptionnel de toute l'affaire serait certainement alors la victoire finale de l'entreprise canadienne en général et celle de l'industrie pipelinère canadienne en particulier. Car non seulement la décision finale se trouve à transférer aux mains de l'Alberta et de la Colombie-Britannique une part importante, encore qu'indéterminée, du pouvoir économique dévolu à ce haut lieu de la gestion et de la finance qu'est Toronto, mais l'issue de la lutte enlève à trois des plus grosses multinationales du monde, *Exxon*, *Gulfet Shell*, toute possibilité de contrôle et de propriété directe de la section canadienne du pipe-line.

Deux sociétés de l'Ouest du Canada ont en effet relevé le défi de disputer aux géants mondiaux de l'industrie du pétrole et du gaz naturel l'obtention du plus gros marché jamais offert à l'entreprise privée et les ont battus à leur propre jeu. Désormais, l'industrie canadienne des hydrocarbures sera peut-être moins dépendante – moins servile, diraient les nationalistes endurcis – vis-à-vis des sociétés étrangères. Peut-être aussi que les multinationales ne seront plus jamais aussi puissantes, au Canada du moins. Réussi une fois, l'exploit pourrait bien se répéter.

---

*M. Peacock est expert-conseil en journalisme et en relations publiques. Il a été attaché de presse auprès du Haut commissariat du Canada à Londres et, durant les années 60, adjoint spécial du premier ministre. Journaliste accompli, M. Peacock est entré à la tribune parlementaire en 1954 et est devenu par la suite rédacteur en chef du journal The Albertan de Calgary. L'article ci-contre n'engage que l'auteur.*

L'été dernier, au plus fort de l'interminable bataille, les deux principaux candidats retenus par les gouvernements canadien et américain étaient la *Canadian Arctic Gas Pipeline Limited* de Toronto et la *Foothills Pipe Lines Limited* de Calgary. La première réunissait une quinzaine de sociétés, dont les filiales canadiennes d'*Exxon (Imperial Oil Limited)*, de *Gulf (Gulf Oil Canada Limited)* et de *Shell (Shell Canada Limited)*. Mais cette présence des multinationales — Shell, on le sait, est une propriété anglo-hollandaise — ainsi que d'une demi-douzaine de sociétés pipelières américaines, ne constituait pas la principale différence entre l'*Arctic Gas* et sa concurrente, la *Foothills*.

Formé par l'*Alberta Gas Trunk Line Limited* de Calgary et la *Westcoast Transmission Company Limited* de Vancouver, deux sociétés canadiennes chevronnées dans la construction des pipe-lines, le groupe *Foothills* comptait lui aussi des membres aux États-Unis. Les deux concurrents proposaient des tracés différents, mais c'est surtout par la façon dont ils envisageaient de répartir la propriété du projet qu'ils se distinguaient l'un de l'autre.

#### Propriété canadienne ou non

La propriété du pipe-line de l'*Arctic Gas* serait partagée entre tous les membres du groupe désireux d'y participer. Dans le projet de la *Foothills*, par contre, la propriété des tronçons canadiens du pipe-line serait limitée aux membres canadiens et celle des tronçons américains, aux membres américains. C'est pour cette raison plus que toute autre, y compris la différence entre les tracés proposés, que les deux groupes avaient continué de s'opposer plutôt que de collaborer. Si le groupe *Foothills* l'emportait — comme ce fut le cas — les multinationales et autres participants non canadiens perdaient toute chance de participer à la propriété des tronçons canadiens du pipe-line, mais étaient les bienvenus s'ils voulaient acheter des obligations ou participer autrement que par l'achat d'action au financement de cette gigantesque entreprise. Si, par contre, l'*Arctic Gas* l'avait emporté, ses éléments américains et multinationaux auraient eu la haute main sur le projet, de l'avis de la *Foothills*.

L'*Arctic Gas* proposait de construire un seul pipe-line qui aurait transporté à la fois du gaz alaskan depuis les collines qui surplombent la baie Prudhoe sur l'océan Arctique, et du gaz canadien, depuis le delta du fleuve Mackenzie dans les Territoires du Nord-Ouest, jusqu'aux marchés du Canada méridional et des États-Unis. Suivant le meilleur tracé projeté, le gazoduc aurait longé le versant nord de l'Alaska et du Territoire du Yukon, sans jamais s'éloigner de la côte de la mer de Beaufort, qui fait elle-même partie de l'océan Arctique. Il aurait ensuite traversé la partie septentrionale du delta du Mackenzie dans les Territoires du Nord-Ouest pour aller se raccorder à un

autre pipe-line en provenance des environs d'Inuvik, centre tout proche sur le delta. De là, il aurait bifurqué vers le sud, remonté la vallée du Mackenzie, traversé l'Alberta en diagonale et débordé légèrement sur la Saskatchewan avant de pénétrer aux États-Unis. Une antenne serait venue se greffer au pipe-line principal en Alberta pour amener le gaz sur la côte ouest des États-Unis en coupant la frontière internationale en un point de la Colombie-Britannique pas très éloigné de l'Alberta.

La section canadienne de ce pipe-line aurait été longue de 2 300 milles, soit cent de plus que le plus long au monde, le Transcanadien qui relie l'Alberta à Montréal. Il aurait fallu déboursier environ 10 milliards de dollars pour l'amener à sa pleine capacité de 4,5 milliards de pieds cubes par jour, la moitié provenant de la baie Prudhoe en Alaska, l'autre de l'embouchure du Mackenzie au Canada.

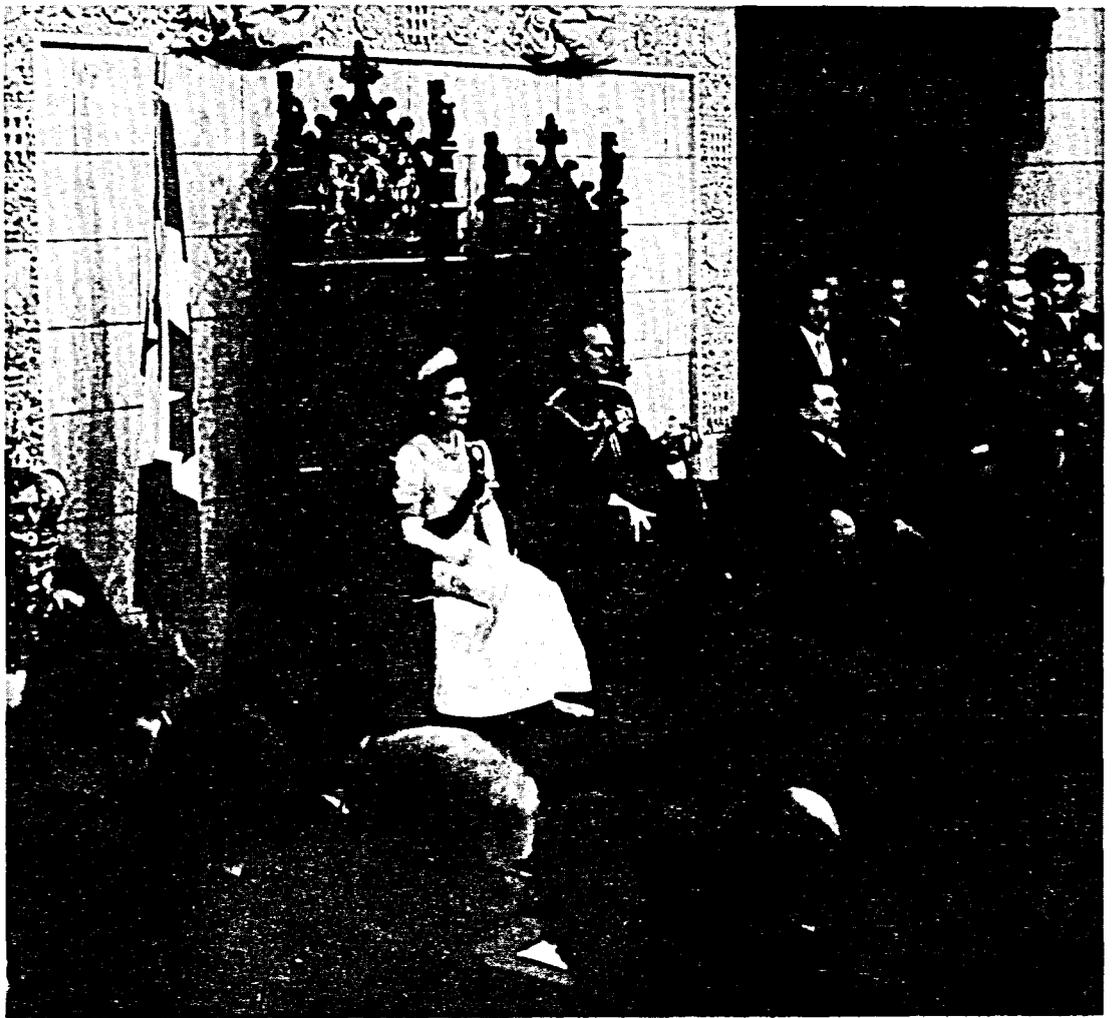
À peu près à mi-chemin de la lutte que se sont livrée pendant sept ans les deux groupes concurrents, la *Foothills* a envisagé de construire deux pipe-lines séparés à partir de l'Alaska et du delta du Mackenzie. Mais comme les réserves gazéifères du delta se sont révélées beaucoup moins importantes qu'on ne l'espérait, elle a décidé de laisser tomber le pipe-line de la vallée du Mackenzie pour concentrer toute son attention sur le projet connu aujourd'hui sous le nom de pipe-line de la route de l'Alaska.

De la baie Prudhoe, il gagnerait Fairbanks (Alaska) en longeant le corridor déjà aménagé pour l'oléoduc Alyeska entré en service au milieu de 1977. De Fairbanks, il suivrait en direction sud-est la route de l'Alaska à travers le Yukon, le nord-est de la Colombie-Britannique et une partie de l'Alberta, après quoi il bifurquerait pour pénétrer aux États-Unis aux deux mêmes endroits que le pipe-line proposé par l'*Arctic Gas*.

Les deux pipe-lines projetés devaient mesurer 48 pouces de diamètre, dépassant ainsi tout ce qui s'était fait jusqu'alors en Amérique (on en trouve de calibre supérieur en Union Soviétique). La pression plus élevée sous laquelle le gaz de l'Arctique devait être transporté préoccupait davantage les adjudicateurs. La plus haute pression exercée par le gaz en transit dans les pipe-lines de la Colombie-Britannique et de l'Alberta, où le terrain est dans certains cas comparable à celui où doit passer le pipe-line de l'Alaska, se situe entre 800 et 1 000 livres au pouce carré. Le gazoduc proposé par l'*Arctic Gas* aurait été soumis à une pression encore inégalée de 1 680 livres au pouce carré. Celui de la *Foothills* ne pourrait dépasser 1 260 livres au pouce carré.

#### Problèmes écologiques

Les deux projets se distinguaient également par les moyens techniques qu'ils proposaient pour résoudre le problème majeur du gonflement causé par le gel. Mais ce sont finalement les questions écologiques et socio-



*Pendant sa visite au Canada à l'occasion de son Jubilé d'argent, la reine Élisabeth a ouvert la session du Parlement en prononçant le traditionnel discours du trône. Le discours promettait l'adoption des mesures législatives nécessaires à la mise en oeuvre de l'accord négocié sur le pipe-line. Au moment de mettre sous presse, le Parlement était saisi d'un projet de loi en ce sens.*

économiques qui ont favorisé pour de bon le projet de la *Foothills*. En effet, par suite d'un exercice de démocratie de participation lui aussi unique dans l'histoire du Canada – et peut-être de toute autre démocratie – ces questions en sont peu à peu venues à faire pencher la balance.

Jamais encore le gouvernement canadien n'avait mis sur pied une commission royale comparable à celle chargée de l'enquête sur le pipe-line de la vallée du Mackenzie, sous la direction du juge Thomas Berger de la Cour suprême de la Colombie-Britannique. Non pas que les questions des répercussions écologiques et socio-économiques d'un tel projet et des droits des populations autochtones touchées par lui étaient inconnues ou nouvelles. C'est l'enquête elle-même qui constituait un précédent: jamais, en effet, ces questions n'avaient fait l'objet d'un examen aussi approfondi avant même la mise en chantier d'un projet de mise en valeur des ressources.

La Commission Berger a passé 302 jours à recueillir les propos d'un millier de témoins. En avion, en bateau, en traîneau à chiens et en canot, elle a parcouru la région du Mackenzie pour tenir des audiences pu-

bliques auprès de 35 collectivités et colonies de peuplement nordiques. Parfois, les audiences avaient lieu dans de minuscules salles de réunion; à l'occasion, elles se déroulaient en plein air au bord d'un cours d'eau. On a finalement évalué à quatorze millions de mots le total des témoignages recueillis. L'enquête aura duré vingt mois et coûté environ 4,5 millions de dollars, dont 1,5 millions ont été versés aux autochtones et autres groupes touchés par le projet afin de leur permettre de négocier convenablement avec les sociétés pipelinères. Si l'on considère qu'elle s'intéressait au bien-être d'au plus 38 000 des 22 millions de Canadiens, et qu'à ses conclusions s'ajoutent tous les renseignements recueillis de façon semblable par les aspirants au projet, l'enquête Berger a fait en sorte que la population de la région du Mackenzie devienne la minorité la plus consultée au monde.

Dans une déclaration sur l'environnement, l'*Arctic Gas* expliquait à l'Office national de l'énergie du Canada pourquoi on s'était donné tant de mal pour peser des facteurs auxquels les exploitants avaient tant de fois passé outre jusque-là.

La sensibilisation croissante de la so-

ciété à l'importance des ressources naturelles et à la capacité de l'homme de changer son environnement est l'un des événements marquants de notre décennie, disait l'énoncé. Politiciens et économistes s'efforcent en effet de considérer les facteurs environnementaux et de leur donner la place qui leur revient dans l'échelle des priorités. . . Étant donné que de vastes régions des Territoires du Nord-Ouest et du Yukon sont encore pratiquement vierges, nous avons là une chance unique de mettre au point un plan intégré de gestion rationnelle des ressources naturelles du Nord.

Le rapport de la Commission Berger, paru au printemps de 1977, a pourtant rejeté en bloc le tracé proposé par l'*Arctic Gas*, parce qu'il aurait causé énormément de dommages à l'environnement, pour privilégier le tracé de la *Foothills*, qui empruntait, lui, des corridors déjà aménagés. Cette recommandation est d'ailleurs venue appuyer la décision rendue en juillet par l'Office national de l'énergie et confirmée à Washington le 8 septembre 1977 par le premier ministre Pierre Trudeau et le président Jimmy Carter.

### Une décision difficile

Dans l'exposé de ses motifs, l'Office a déclaré qu'il n'avait jamais eu à prendre une décision aussi complexe et difficile, «non pas seulement à cause du gigantisme des projets eux-mêmes et de leur importance pour tous les Canadiens, mais aussi à cause de l'ampleur des répercussions socio-économiques possibles sur les populations de l'Arctique». L'affaire se compliquait davantage du fait que les Indiens et les Esquimaux (Inuit) de la région revendiquaient de grandes étendues de territoire là où le pipe-line devait passer. Le rapport Berger recommandait d'ailleurs de ne construire aucun pipe-line dans la vallée du Mackenzie avant dix ans, le temps de régler les questions territoriales et de permettre à l'économie locale d'organiser sa survie face à l'économie capitaliste qui s'installe avec les projets de cette envergure.

Une enquête semblable à l'enquête Berger, mais d'une durée de trois mois seulement, a été menée pour connaître les répercussions possibles du pipe-line de l'Alaska sur l'environnement et sur la situation socio-économique du Yukon. Elle recommandait de retarder de quatre ans la mise en marche du projet pour permettre de régler diverses questions, notamment les revendications territoriales des autochtones. Mais l'accord final entre le Canada et les États-Unis fixe au mois de janvier 1981, soit sept mois avant l'expiration du sursis demandé par les enquêteurs, le début des travaux du pipe-line au Yukon.

L'accord lui-même établit un autre précédent dans les projets de ce genre. Il stipule en effet que la *Foothills Pipe Lines Ltd.* doit avancer jusqu'à 200 millions de dollars pour compenser les effets socio-économiques du pipe-line. Ce montant sera déduit des obligations futures en matière d'impôt, lesquelles sont censées rapporter au Yukon la somme impressionnante d'un milliard de dollars au cours des 20 ou 25 années de longévité du projet.

Outre les considérations écologiques et socio-économiques, le rejet de toute proposition concernant la construction d'un pipe-line à partir du delta du Mackenzie s'explique par un autre facteur essentiel: les réserves connues de gaz naturel dans cette région, évaluées à plus de cinq milliards de pieds cubes, ne suffisent pas à l'heure actuelle à rentabiliser un tel projet.

L'issue de la longue bataille du pipe-line marque un jalon important dans la maturation de l'industrie canadienne tout entière. Dans l'histoire du Canada, il s'agit en effet du premier grand projet de développement à être planifié, géré, réalisé et possédé par des Canadiens, en particulier par des Canadiens de l'Ouest. (Au siècle dernier, le chemin de fer du Canadien Pacifique a été construit en grande partie sous la direction des Britanniques et des Américains. Il y a quelques dizaines d'années, c'étaient les «flibustiers du Texas», ainsi que les appelaient les détracteurs du projet au Parlement, qui exerçaient une emprise dominante sur le pipe-line transcanadien, bien qu'il soit devenu graduellement propriété canadienne depuis sa construction.)

Pour Robert Blair, président de la *Foothills* (et aussi de la société mère, l'*Alberta Gas Trunk Line Co. Ltd.* de Calgary), la victoire de son groupe marque la fin du colonialisme économique au Canada. Dans un discours prononcé récemment, il déclarait que le Canada n'était désormais plus «une colonie des techniciens et des ingénieurs étrangers». L'industrie canadienne dispose maintenant d'une technologie de pointe pour exploiter les sables pétrolifères et les pétroles lourds, deux importantes sources d'énergie éventuelles pour le monde à venir, pour construire dans un climat froid des pipe-lines à grand diamètre et à pression élevée, ainsi que pour explorer et exploiter les gisements d'hydrocarbures des régions arctiques.

«C'est aujourd'hui, ajoutait-il, que se présente pour le Canada l'occasion rêvée de saisir le gouvernail et de mener sa barque comme bon lui semble.» En effet, aucun projet dans l'histoire du Canada n'offrira à l'industrie et à l'entreprise canadiennes une meilleure chance de se prendre en mains que le pipe-line de l'Alaska, dont Blair lui-même s'est vu confier la réalisation.

# Moralisme du Canada en matière d'armements

par W. A. Wilson

Sur trois questions connexes de première importance dans les affaires internationales modernes, le Canada affiche des attitudes tout à fait incompatibles entre elles. Sur deux de ces questions, sa position se réclame de la plus belle morale et apparaît presque pharisaïque dans son expression, mais elle est à ce point entachée de contradictions et de dérogations qu'elle expose le Canada à des accusations d'hypocrisie. La pire des contradictions réside toutefois dans le fait que sa politique à l'égard de la troisième question ne s'embarrasse pas du tout de considérations d'ordre moral.

## Trois politiques douteuses

En principe, mais pas toujours dans la pratique, le Canada interdit les ventes d'armes et de fournitures militaires dans les régions de tension ou de conflit international. Cette politique ne l'a cependant pas empêché d'exercer un commerce d'armes fort lucratif tout au long de la participation américaine à la guerre du Vietnam, d'où première contradiction majeure. Le fait que ce conflit ait suscité de vives controverses n'a pas pesé lourd en regard des gains qu'on pouvait en tirer.

Ce n'est donc pas, semble-t-il, une éthique quelconque qui détermine où doit s'arrêter le commerce d'armes canadien mais plutôt la possibilité pratique de réaliser des profits en exploitant l'engagement militaire d'un pays qui est par ailleurs un ami intime et un allié. Dans son application, la politique canadienne à ce chapitre n'a rien de moral, elle obéit à des considérations beaucoup plus terre à terre.

En second lieu, avant de consentir à vendre du combustible nucléaire à ses amis politiques et économiques, dont certains sont même ses alliés militaires, le gouvernement exige des garanties très strictes, beaucoup plus rigoureuses en fait que celles dictées par l'usage international. Son intransigeance à cet égard est telle qu'il va jusqu'à exploiter les divergences au sein du Marché commun en insistant sur des négocia-

tions bilatérales avec les États membres, alors même que la Communauté européenne se heurte à de multiples obstacles dans son effort d'unification.

Jusqu'ici, cette politique paraît échapper aux contradictions qui ternissent la position canadienne en matière de ventes d'armes. En effet, le Canada s'en tient à cette politique en dépit des arguments selon lesquels elle nuit à ses intérêts commerciaux en créant des antipathies chez ses clients, dénote une indifférence à l'égard des besoins vitaux à long terme de pays à court de combustible comme l'Allemagne occidentale et le Japon et passe outre à la règle d'or qui veut que la diplomatie soit, comme le gouvernement, l'art du possible.

Mais c'est sur la troisième question que le Canada trahit le mieux son inconséquence en adoptant une position totalement incompatible avec les deux premières. En effet, tous les moyens lui sont bons, y compris le recours à certaines méthodes douteuses, pour vendre de la technologie et des installations nucléaires non seulement dans des régions sûres, mais également à des pays où règne une instabilité flagrante ou latente qui enlève toute portée réelle à la signature d'accords de garanties. Il est impossible de se fier à de tels documents puisque aucun gouvernement en place ne peut engager la responsabilité de ses successeurs, ni même savoir quelle sorte de régime politique ils imposeront. Dans le cas de l'Argentine, d'étranges paiements ont été effectués dans des circonstances encore inexplicables pour faciliter la vente d'un réacteur et de la technologie connexe, à un moment où l'on savait que le gouvernement de ce pays serait sous peu renversé par les militaires, alors qu'on ignorait toutefois qui formerait le nouveau régime et quelles seraient ses normes. L'imminence du coup d'État était certaine; seules la date précise et les nouvelles politiques des arrivants au pouvoir demeuraient inconnues.

Le geste posé en l'occurrence, la vente de technologie nucléaire à une région du monde tellement instable que la valeur des accords de garanties signés laissait grandement à désirer, entre directement en contradiction avec la deuxième des trois politiques décrites, celle par laquelle le Canada assortit de conditions très astreignantes les approvisionnements de combus-

---

*Rédacteur en chef du Montreal Star à Ottawa, M. Wilson y tient une rubrique politique. Il est entré au Star en 1956 et a été nommé chef de pupitre en 1962. L'article ci-contre n'engage que l'auteur.*

tible qu'il destine à des pays pourtant amis et dignes de confiance; il se rapproche bien davantage de l'exception mercantile qu'admet sa politique d'exportation d'armes et de fournitures militaires.

Il s'ensuit qu'il est très difficile de dégager une ligne de pensée cohérente au regard des prises de position du Canada dans ces trois domaines connexes, sauf peut-être qu'au fil des ans les représentants canadiens ont rivalisé de déclarations toujours pétries d'une morale qui confinait parfois au pharisaïsme.

### **Le cas de l'Afrique australe**

Lorsque les perspectives de profits ne sont guère séduisantes, l'application de la première de ces trois positions nationales peut être poussée à l'extrême. Le premier exemple est celui de l'Afrique australe. Ce n'est pas le fruit des efforts conjugués de la Grande-Bretagne et des États-Unis – le premier ministre Ian Smith a tenu tête à bien d'autres offensives diplomatiques – si une certaine modération semble caractériser depuis peu le régime rhodésien, mais bien plutôt parce que les attaques armées des factions de la guérilla noire font maintenant peser sur le pays une véritable menace.

Les personnalités et les tendances politiques de certains des dirigeants rebelles soulèvent peut-être des doutes sur leur compte, mais il reste qu'historiquement, la liberté personnelle et les droits politiques ont habituellement été conquis de haute lutte. Les pays comme le Canada et quelques anciennes colonies britanniques font ici figure d'exceptions privilégiées. Et encore, la dévolution quasi pacifique des pouvoirs aux colonies et son aboutissement au démantèlement de l'Empire sans grande résistance de la part de la métropole ont dans bien des cas engendré l'instabilité politique et la violence. La route qui mène à la liberté est généralement semée d'embûches: l'histoire en fournit maints exemples.

Le Canada applique rigidement à l'Afrique australe sa politique de non-vente d'armes aux régions agitées, mais il offre sa sympathie, son soutien moral et une certaine aide non militaire aux guérilleros. Si c'était là le résultat de décisions précises fondées sur une analyse rigoureuse de la politique qui se joue en Afrique australe, aucun gouvernement n'aurait de mal à défendre une telle position. Il semble cependant qu'il s'agisse de l'application d'une politique générale qui ne s'arrête pas beaucoup au caractère spécifique de la situation et qui, outre la satisfaction morale qu'elle peut procurer au gouvernement du Canada, entraîne deux autres conséquences.

L'une d'elles s'est imposée à l'évidence l'automne dernier lors de la réunion de l'Association parlementaire du Commonwealth à Ottawa. Même les modérés parmi les membres de couleur du Commonwealth ont montré par leurs déclarations qu'ils ne croyaient pas au succès des efforts diplomatiques visant à régler par la modération

le problème rhodésien, que la diplomatie britannique et américaine (à laquelle le Canada souscrit) était à leurs yeux très hypocrite et que les adversaires de M. Smith devaient aller chercher l'aide militaire là où ils pouvaient la trouver. Certains porte-parole ont d'ailleurs été très précis sur ce dernier point, allant même jusqu'à dire qu'il ne fallait pas hésiter à obtenir de l'aide de l'Union soviétique, de la Chine et des pays producteurs d'armes de l'Europe de l'Est. L'URSS et la Chine sont à l'heure actuelle les principaux fournisseurs d'armes des forces rebelles.

Les politiques sont rarement appliquées en vase clos. Ainsi, par leurs seules interventions précédentes, on voit bien que les deux grands armuriers de la révolte noire en Afrique australe cherchent à accroître leur influence dans la région. Il reste alors à savoir si les nations occidentales ont vraiment intérêt à voir la Chine ou l'Union soviétique exercer un ascendant ou du moins une certaine emprise sur l'Afrique australe. Certes, la détente existe, mais elle n'a pas évolué au point de laisser indifférent quiconque assiste à l'expansion du monde communiste.

C'est là qu'il faut se demander simplement si nous et nos principaux alliés serons heureux si l'Afrique australe en fin de compte bascule pour une bonne part dans la sphère d'influence des deux grandes puissances communistes, même si elles sont en conflit l'une avec l'autre. Dans la négative, une deuxième question se pose: les décisions prises en politique étrangère doivent-elles servir les intérêts à long terme d'un pays ou plutôt obéir à un sentiment de satisfaction morale? Il y a gros à parier que le Canada ne s'est pas attardé sérieusement à ces questions, même si, dans l'esprit de la révision effectuée il y a quelques années, sa politique extérieure devait obéir avant tout au plus pur intérêt du pays.

### **Les arsenaux nucléaires**

Quant à la deuxième contradiction des politiques canadiennes, le problème s'aggrave du fait que la puissance des armes nucléaires est terrible et les risques d'irradiation de certains déchets nucléaires élevés. Inévitablement, cette situation a engendré des réactions qui, devenues monnaie courante dans le monde, ont maintenant tendance à jeter un voile sur deux faits d'histoire et sur un troisième d'actualité. L'histoire nous apprend que les arsenaux atomiques n'ont une valeur militaire pratique que pendant une très brève période de monopole. C'est pendant cette brève période qu'a été utilisé l'arsenal américain, à la constitution duquel le Canada a participé dès le début. Aucun autre usage militaire direct n'a été fait des énormes réserves d'armes nucléaires qui se sont constituées depuis de par le monde. Si les deux superpuissances ont néanmoins consenti un effort d'armement aussi colossal, c'est tout simplement pour maintenir entre leurs arsenaux respectifs un équilibre qui vise à les neutraliser l'un l'autre. Les

arsenaux plus petits, quant à eux, appartiennent à des pays qui considéreraient ne pouvoir se fier à la protection nucléaire qu'on leur offrirait — par exemple la France sous de Gaulle — ou auxquels aucune protection n'était offerte, par exemple la Chine. D'autres encore ont visé l'autonomie nucléaire pour des raisons complexes de fierté nationale et d'incertitude internationale; c'est le cas de l'Inde notamment, dont l'explosion nucléaire a créé beaucoup de remous en 1974 (paradoxalement, l'Inde est parvenue à exceller dans certains domaines élitaires et spécialisés alors qu'elle a du mal à maîtriser les techniques de la production de masse. Par ailleurs, la plupart des gouvernements occidentaux ont tendance à sous-estimer les séquelles dont souffrent encore la fierté et la confiance nationales dans les anciens pays coloniaux).

Les arsenaux nucléaires n'ont donc pas joué un rôle militaire direct dans le monde depuis la fin du monopole américain, mais ils ont joué un rôle diplomatique extrêmement important. L'arsenal chinois, par exemple, n'est nullement comparable par sa taille à celui des États-Unis ou de l'Union soviétique, mais la position de la Chine dans le monde d'aujourd'hui est telle qu'on ne peut faire abstraction de ses armes nucléaires: point n'est besoin, en effet, d'une bien grande capacité de surextermination pour exercer de terribles représailles.

Si nous avons tendance à oublier que les méthodes de la guerre classique ont fait beaucoup plus de morts depuis 1945 que les bombes atomiques d'Hiroshima et de Nagasaki, nous oublions aussi que les pays à court de combustible considèrent leur recherche d'approvisionnement nucléaires comme vitale pour leur avenir. Par principe, le Canada s'oppose farouchement à tout mode de production énergétique qui fabrique secondairement du plutonium en quantité considérable et croissante. Voilà pourquoi il voit d'un mauvais œil le surrégénérateur à neutrons rapides, qui pourtant représente pour un pays comme l'Allemagne de l'Ouest un moyen d'échapper à la dépendance vis-à-vis des approvisionnements énergétiques extérieurs. Le Canada ne s'est guère préoccupé des intérêts vitaux de ses amis en élaborant sa politique sur l'exportation des combustibles nucléaires, sauf pour s'en servir comme atout de négociation.

L'attitude canadienne a ceci de mauvais qu'elle peut être perçue à l'étranger comme l'expression d'un entêtement plutôt que d'une ferme résolution. Elle risque de créer des rancunes qui peuvent se manifester de bien d'autres façons et elle suppose pour le Canada une position de supériorité morale par rapport à des pays avec lesquels il entretient des relations par ailleurs intimes, l'Allemagne de l'Ouest, la France et le Japon. Comment ces derniers viendraient-ils admettre que nous nous préoccupons davantage qu'eux de l'avenir de l'humanité? Même les Américains nous ont fait sentir poliment mais fermement que la sécurité

des approvisionnements est essentielle si nous voulons, comme eux, empêcher la multiplication des techniques nucléaires dans les pays à déficit énergétique. Après calcul, nous avons préféré mettre fin arbitrairement à nos exportations d'uranium de façon à créer une impression d'insécurité. Comment, dans ces conditions, les trois grands pays visés céderaient-ils à certaines des exigences que le Canada cherche à imposer?

### **Le credo de la non-prolifération**

La politique nucléaire du Canada prend pour credo le Traité sur la non-prolifération, qu'on invoque par exemple pour justifier les ventes de technologie nucléaire à des pays instables. Il suffit qu'un pays ait accepté d'adhérer au Traité pour que nos hauts fonctionnaires approuvent la vente sans autre forme de procès. Cette façon de voir va pourtant à l'encontre des conclusions que l'histoire ne manquera pas de tirer quant aux objectifs véritables du Traité. Il ne s'agit pas d'un instrument destiné à réduire les risques de guerre nucléaire: si, par exemple, Israël et la Syrie étaient tous deux dotés d'un arsenal nucléaire, la perspective d'un suicide mutuel les dissuaderait de s'en servir tout autant que ce fut le cas entre les Américains et les Soviétiques. Si seulement un des deux possédait des armes nucléaires, la superpuissance protectrice de l'autre pays menacerait d'armer celui-ci et la superpuissance adverse freinerait l'ardeur belliqueuse de son protégé. Les risques militaires seraient probablement beaucoup moindres que ceux qui existaient au plus fort de la guerre froide entre les États-Unis et l'URSS, avant que la révolte hongroise en 1956 et la crise de Cuba en 1962 ne viennent fixer les limites que ni l'un ni l'autre pays n'osera désormais franchir.

Il est à prévoir que l'histoire verra dans le Traité sur la non-prolifération non pas un instrument visant idéalement à réduire les risques de guerre, mais une tentative des deux superpuissances de «geler» un élément important du statu quo diplomatique. La possession d'un arsenal nucléaire même petit hausse d'un ton la voix diplomatique d'une nation. C'est ainsi que réapparaissent les grandes puissances dans un monde divisé en superpuissances et en puissances de troisième ordre. La Chine en est le meilleur exemple, mais le cas de la France est également intéressant à ce chapitre, même si l'on n'en entend plus beaucoup parler de nos jours. C'est d'ailleurs la disparition du général de Gaulle et de ses politiques particulières et l'apparition de problèmes plus pressants qui ont mis une sourdine à toute l'affaire, plutôt qu'un changement quelconque dans les réalités diplomatiques de l'ère nucléaire.

Pour évaluer le rôle diplomatique et militaire des armements nucléaires, il devrait être au moins aussi instructif d'étudier l'histoire que d'analyser les craintes légitimes de l'humanité face à l'avenir. Depuis la Seconde Guerre mondiale, les États-Unis

ont été plus occupés sur le plan militaire que toute autre puissance. Pendant qu'ils en avaient le monopole, ils n'ont pas hésité ni éprouvé le moindre scrupule à utiliser l'arme atomique. Par la suite, ils ont préféré essayer des revers cuisants en Corée et mener une lutte aussi longue que vaine au Vietnam plutôt que de l'utiliser de nouveau. Sage décision qui n'avait rien à voir avec la morale, mais qui était commandée par le bon sens et par une vive appréciation des conséquences possibles d'un tel geste. L'Union soviétique n'a pas été mêlée à des interventions militaires directes au même degré que les États-Unis depuis la fin de la guerre, de sorte que la question de son recours ou de son non-recours aux armes nucléaires ne s'est pas posée. Elle n'a pas hésité, toutefois, à faire un usage diplomatique de son arsenal, notamment pendant la crise de Suez, lorsqu'elle a adressé au gouvernement britannique des menaces que ce dernier ne pouvait écarter tout à fait même s'il n'y croyait pas vraiment, ou lorsqu'elle a voulu modifier l'équilibre stratégique en déployant des missiles à Cuba, geste auquel elle a dû renoncer sous la pression des Américains. Si les missiles cubains étaient restés en place, la sécurité militaire des États-Unis n'aurait pas été plus menacée qu'elle ne l'est par les missiles soviétiques à long rayon d'action. La voix diplomatique de l'URSS, par contre, aurait mué d'un ton.

D'accord avec le statu quo que cherche à établir le Traité sur la non-prolifération, le Canada se montre en revanche sceptique à l'égard des autres tentatives pour arriver au même but. Ce qu'il reproche surtout à la politique soviétique en Europe de l'Est, c'est justement qu'elle cherche à figer un statu quo. Les hauts fonctionnaires canadiens ont maintes fois déclaré que l'Union soviétique faisait fausse route en Europe de l'Est, que

son véritable problème, chez elle comme dans sa sphère d'influence, était d'apprendre à s'accommoder du changement sans pour cela provoquer l'effondrement de son régime. Soulevant ce point à propos du Traité, l'auteur de ces lignes s'est fait rétorquer par un ministre canadien des Affaires extérieures: «Eh bien, c'est mieux que rien».

Cette opinion est discutable, mais il reste que le Traité sur la non-prolifération n'apporte pas une justification très valable aux ventes canadiennes de matériel nucléaire dans des régions instables. Nos technocrates seraient un peu plus convaincants s'ils faisaient simplement valoir que nos ventes importent peu, qu'il serait possible d'empêcher l'Argentine ou la Corée du Sud, par exemple, d'employer leurs armes nucléaires, au cas où un de leurs régimes se déciderait à en fabriquer à partir du matériel canadien. Un tel argument ferait cependant abstraction de la force diplomatique que procure un arsenal nucléaire, même petit.

Le seul dénominateur commun à ces positions canadiennes importantes et étroitement reliées entre elles semble être la morale dont elles se réclament, mais cette dernière a été transgressée de façon si flagrante au profit de gains matériels qu'il n'est plus possible de l'invoquer à l'appui d'une politique. Nous ne disposons pas d'un soutien international suffisant pour nous permettre de dicter des normes en matière nucléaire et le fait que nous ne suscitions pas la confiance en tant que fournisseur risque de réduire et non d'accroître notre influence à la longue. Nous risquons de paraître aux yeux du monde comme un pays qui a du mal à se maintenir comme puissance moyenne sur le plan économique, qui ne cherche pas à s'imposer sur le plan militaire mais qui veut s'ériger en superpuissance de la moralité.

# Le Canada et les droits de la femme

par Florence Bird

La Commission canadienne des droits de la personne applique la Loi canadienne sur les droits de la personne qui interdit l'exercice de la discrimination fondée sur la race, l'origine ethnique ou nationale, la couleur, la religion, l'âge, le sexe, l'état civil, une condamnation pour laquelle la grâce a été accordée, et des questions relatives à l'emploi, à un handicap physique.

La création d'une Commission des droits de la personne en septembre 1977 a marqué l'aboutissement d'une série de mesures prises par le gouvernement fédéral canadien pour assurer aux femmes l'égalité des chances. Même si les pressions en vue d'une réforme se sont exercées principalement depuis l'intérieur du pays, l'exemple d'autres États et l'influence d'organisations internationales ont servi la cause des Canadiennes revendiquant des responsabilités, des privilèges et des droits égaux. L'institution, ces dernières années, de mécanismes qui ont entraîné des progrès réguliers permet maintenant au Canada de faire bénéficier d'autres pays de son expérience.

A une autre époque, une poignée de femmes résolues et tenaces avaient pris la tête du mouvement en faveur du droit de vote pour les femmes au Canada. Elles ont mené une campagne paisible et ordonnée, exempte des manifestations et du martyre des suffragettes de Pankhurst, tout en profitant de la publicité entourant les actions de choc des femmes britanniques; elles ont obtenu le droit de voter et d'occuper des charges électives, des provinces des Prairies dès 1916 et du gouvernement fédéral en 1921.

Une fois acquis le droit de vote, la cause des droits de la femme a marqué un temps d'arrêt jusqu'après la Seconde Guerre mondiale quand les femmes, désireuses de continuer à travailler comme elles l'avaient fait

pendant les années de conflit, s'aperçurent que si elles avaient gagné leurs droits politiques, elles ne jouissaient pas pour autant de leurs droits économiques, étant considérées depuis belle lurette comme membres d'une main-d'œuvre docile et bon marché. La lutte reprit donc de plus belle à la fin des années quarante.

Depuis longtemps déjà, le *National Council of Women*, la Fédération des clubs de femmes de carrières libérales et commerciales et la Fédération des femmes diplômées des universités présentent des mémoires au gouvernement fédéral. Chaque année, leurs exécutifs se rendent au Parlement pour rencontrer le premier ministre et plusieurs membres de son Cabinet; la discussion qu'on y tient sur les résolutions adoptées par les associations est habituellement animée et des plus instructive.

Au début des années cinquante, grâce à la pression constante exercée par ces associations, un Bureau de la main-d'œuvre féminine a été mis sur pied au ministère du Travail et une loi sur l'égalité salariale adoptée par le Parlement. L'exemple des États-Unis où un tel Bureau avait été créé dans les années quarante et les conventions adoptées par l'Organisation internationale du Travail (OIT) avaient été autant de catalyseurs du mouvement féminin. Les conférences d'organisations internationales auxquelles participaient des associations canadiennes et la présence de leurs représentants à des réunions de la Commission de la condition de la femme de l'ONU avaient également suscité des échanges stimulants sur les besoins des femmes dans une société en mutation et sur les moyens d'y faire droit. La Déclaration universelle des droits de l'homme, adoptée à l'unanimité par l'Assemblée générale des Nations Unies en 1948, avait également été une grande source d'inspiration.

A mesure que les années passaient, de plus en plus de femmes au Canada et ailleurs se rendaient compte, à leur grande indignation, que la discrimination à leur égard n'était pas disparue et que les préjugés étaient encore bien tenaces. Car, même si le nombre de femmes, en particulier de femmes mariées, avait fortement augmenté dans la population active, la législation adoptée en matière d'égalité de la rémuné-

---

*Mme Bird a occupé le poste de présidente de la Commission royale d'enquête sur la condition de la femme au Canada. Elle a par la suite agi à titre de conseillère auprès de divers gouvernements. Journaliste, animatrice et écrivain, elle a pour nom de plume Anne Francis. Sa biographie fut publiée en 1974. L'article ci-contre n'engage que l'auteur.*

ration n'avait guère ou pas réussi à combler les écarts entre les salaires touchés, à travail égal, par les hommes et les femmes. De nombreuses lois et pratiques concernant les femmes n'avaient pas suivi les progrès techniques et scientifiques qui, en l'espace d'un demi-siècle, avaient fait du Canada une société urbaine et industrialisée.

### **Commission royale d'enquête**

Dans les années soixante, les grondements du Mouvement américain de libération de la femme ont commencé à se faire entendre au Canada et de jeunes femmes de toutes les couches de la société se sont ralliées aux femmes plus âgées de la classe moyenne qui portaient alors la bannière. Formidable percée en 1967, le gouvernement fédéral institue la Commission royale d'enquête sur la situation de la femme en réponse directe aux requêtes pressantes et répétées du Comité spécial de l'égalité de la femme représentant 33 associations regroupant 2 millions de membres. La Commission fut chargée «de faire enquête et rapport sur le statut des femmes au Canada et de recommander au gouvernement fédéral les mesures à prendre pour assurer aux femmes des chances égales à celles des hommes dans toutes les sphères de la société canadienne».

Au Canada, les commissions royales d'enquête sont par tradition libre de toute ingérence politique, dotées de moyens financiers adéquats et investies de grands pouvoirs aux termes de la Loi sur les enquêtes. Les Commissaires – cinq femmes et deux hommes – ont donc pu explorer à fond le vaste champ d'enquête délimité par leur mandat. Nous étions déterminés à formuler des recommandations qui fourniraient au gouvernement un plan d'action pour au moins dix ans. Nous avons également décidé de nous adresser aux provinces étant donné que la Constitution canadienne place sous leur juridiction les droits civils et de propriété, l'éducation et le travail dans une proportion de près de 80 p. cent.

Nous avons graduellement constitué un secrétariat de femmes brillantes, dévouées, aux connaissances diverses. Nous avons ensuite invité le public à nous soumettre des mémoires. Nous en avons reçu 469 de particuliers – médecins, infirmières, étudiants – et d'organisations – universités, syndicats, associations du barreau et gouvernements. Après les avoir analysés, nous nous sommes rendus dans les dix provinces pour y tenir des audiences publiques qui ont duré 37 jours. J'ai passé avec une autre commissaire 15 autres jours dans les Territoires du Nord-Ouest et au Yukon à visiter de petites collectivités installées le long des côtes de la baie d'Hudson. Nous avons également commandé 40 études spéciales à des autorités en droit civil et criminel, pénologie, histoire, éducation, sociologie et travail. Notre secrétariat a préparé de la documentation et dépouillé à notre intention les documents de recherche déjà disponibles. Nous avons recueilli les vues de 69 conseillers techniques,

hommes et femmes aux compétences exceptionnelles.

Les autres pays nous ont également été d'un précieux concours. Nous nous sommes inspirés du rapport présenté aux Nations Unies en 1978, *La situation de la femme en Suède*, parce que les idées qu'on y exprimait se rapprochaient sensiblement des nôtres. La même année, la Conférence des Nations Unies sur les droits de la femme, tenue à Téhéran, a fourni un garant international à notre philosophie. Nous avons invité la présidente de la Commission américaine de la situation de la femme, Esther Peterson, à venir discuter du rapport américain publié en 1963. J'ai moi-même bénéficié des précieux renseignements et de la collaboration enthousiaste des membres de la Commission des chances égales et du Département du Travail lors d'une visite que j'ai effectuée à Washington.

Dans son ensemble, la presse canadienne a accueilli la nouvelle de la création de la Commission avec mépris, ironie, quand elle ne s'y est pas carrément opposé. Quelques éditorialistes et commentateurs, sans rejeter l'hypothèse d'une discrimination envers les femmes, ont émis des doutes quant à la possibilité qu'une Commission dirigée en grande partie par des femmes produise jamais un rapport. Et encore, ajoutaient-ils, si elles réussissent dans cette entreprise, leurs recommandations, probablement chargées d'émotivité, vu le nombre de femmes en cause, ne manqueront certainement pas d'être mises aux oubliettes par le gouvernement. Certaines femmes influentes, de même que des hommes, ont publiquement mis en doute le bien-fondé de la Commission.

Les audiences publiques, tenues l'année suivante, ont produit un effet remarquable provoquant nombre de volte-face. La Presse canadienne a détaché un journaliste et Radio-Canada une équipe de prises de vues, supervisée par feu Ed Reid, un jeune producteur et interviewer intelligent et sympathique. Ils nous ont accompagnés partout au Canada et même jusque dans l'Arctique. Le compte-rendu quotidien des révélations souvent touchantes et parfois choquantes entendues lors des audiences ont fait prendre conscience aux gouvernements, aux organes d'information et au public de la survie de la discrimination et du tort que cette situation fait non seulement aux femmes, mais à la société tout entière.

### **Un rapport percutant**

En 1970, le rapport, contenant 167 recommandations dont 122 adressées au gouvernement fédéral et 45 aux provinces et au secteur privé, était déposé à la Chambre des communes. Les recommandations portaient du principe général que chacun peut légitimement prétendre aux droits et libertés proclamés dans la Déclaration universelle des droits de l'homme. Percutant, objectif et professionnel, le rapport a été accueilli avec une surprise respectueuse par la presse et



# Suffragettes demandées

*Dans les premières décennies du vingtième siècle, les suffragettes canadiennes n'étaient guère harcelées autant que leurs compagnes d'autres pays. L'Office national du film a dû aller à l'étranger pour trouver des documents photographiques sur le mouvement féministe. Ces photos ont été prises en Angleterre et sont tirées d'une collection de l'ONF.*



par les parlementaires et, comme il fallait s'y attendre, s'est attiré des commentaires pour ou contre sa philosophie et ses recommandations. Il n'y a pas lieu de s'étonner que la majorité des femmes y aient applaudi chaleureusement.

Le rapport n'a pas été mis aux oubliettes. Les Canadiennes ont veillé à ce qu'il n'en soit rien. Sans tarder, dans tout le pays, des groupes d'études se sont penchés sur le volume de 488 pages qui est vite devenu un succès de librairie commandant jusqu'à quatre tirages. Des comités ont été mis sur pied pour faire connaître ses conclusions et inciter fortement les gouvernements à appliquer ses recommandations. Pendant des années, il ne s'est presque pas passé un jour sans que la presse en fasse mention d'une façon ou d'une autre.

Environ la moitié des électeurs au Canada étant des femmes, aucun gouvernement ne peut se permettre de les ignorer. De toute façon, les provinces ont appliqué nombre des recommandations du rapport et le gouvernement fédéral en a mis en œuvre les deux tiers – plus que pour toute autre commission royale d'enquête. Toutes les principales recommandations, sauf deux, ont été appliquées en totalité ou en partie.

Comme nous le recommandions, le budget des programmes de promotion de la femme du Secrétariat d'État a été accru de manière qu'il soit possible d'accorder un financement plus important aux associations féminines bénévoles, de fournir plus de conférenciers et de conseillers à des groupes féminins et d'organiser des conférences.

Les nouveaux mécanismes que nous préconisons ont été institués et commentent maintenant à faire sentir leur présence. Le Bureau de la coordonnatrice de la situation de la femme est un mini-ministère qui relève du ministre chargé de la situation de la femme. L'Office de la promotion de la femme dans la Fonction publique a supprimé la catégorisation fondée sur le sexe de toutes les publications gouvernementales et des offres d'emploi, fait disparaître les pratiques visant à juger les secrétaires selon l'importance de leurs patrons, veillé à ce que les ministères recommandent l'inscription de femmes à des cours de formation en gestion, commandé des études sur la situation de la femme dans la Fonction publique et produit des rapports critiques et constructifs qui ont reçu une grande publicité.

Le Conseil consultatif fédéral de la situation de la femme se compose d'hommes et de femmes aux connaissances vastes et variées qui représentent les différentes régions de ce pays, énorme par sa superficie s'il ne l'est pas par sa population. Le Conseil effectue des recherches et publie des documents éducatifs comme en témoigne une série de brochures publiées dernièrement: *Planification des naissances; La famille dans la société nouvelle; Les biens matrimoniaux; Les avantages sociaux; Le viol et les délits sexuels; Les risques à la santé au travail*. Il conseille le ministre chargé de la situation

de la femme et produit chaque année un rapport qu'il dépose à la Chambre des communes, dans lequel il critique souvent ouvertement le gouvernement.

Ces nouveaux mécanismes étaient déjà enclenchés lorsque le Canada, en septembre 1974, a accueilli le «Colloque interrégional des Nations Unies sur les mécanismes nationaux visant à accélérer la participation de la femme au développement et à éliminer la discrimination fondée sur le sexe». Comme il arrive fréquemment dans ce genre de rassemblement, les délégués du Canada ont beaucoup appris sur les besoins et les attitudes des peuples par leurs contacts avec les autres délégués représentant 29 pays et les cinq continents. Ils ont également eu le plaisir de faire profiter les participants de l'expérience acquise depuis la mise sur pied de nos mécanismes au Canada.

De même, en décembre 1974, la Conférence de l'UNESCO, «La femme et ses droits en tant qu'être humain», à laquelle ont assisté des délégués venus des six pays des Antilles, des États-Unis, de la Suède et du Canada, a permis aux délégués canadiens de faire un compte rendu détaillé de l'efficacité de nos mécanismes. Cette Conférence a marqué un tournant pour les Antillaises qui se voient maintenant offrir de plus en plus de droits et possibilités dont bénéficient depuis longtemps les femmes dans les pays industrialisés. Cette Conférence a de plus servi de tremplin à la Conférence des Nations Unies tenue à Mexico en juillet 1975 qui portait sur un large éventail de sujets.

### L'Année de la femme

Au Canada, l'année 1975 – Année internationale de la femme – a été célébrée avec grande fanfare. Le gouvernement fédéral a consacré cinq millions de dollars à une foule de projets. Des voitures publicitaires ont sillonné le pays pour fournir des renseignements sur la situation de la femme. Diverses conférences régionales ont été organisées. Trois cent cinquante dirigeants de l'industrie, des syndicats, du monde des affaires, des gouvernements, des universités et de la presse ont participé, sous la direction de monsieur Marc Lalonde, alors ministre chargé de la situation de la femme, à une conférence intensive d'une journée inaugurée par le premier ministre Trudeau. Cette conférence avait pour objet de sensibiliser les participants à l'action positive qu'ils pouvaient mener dans leurs sphères d'influence respectives pour assurer des droits égaux aux femmes.

Quant aux buts poursuivis par l'Année internationale de la femme, ils ont été mis en évidence par une campagne publicitaire menée sous le thème «POURQUOI PAS»? (Pourquoi pas davantage de garderies? Pourquoi pas le salaire égal? Pourquoi pas davantage de femmes dans l'administration? Pourquoi pas davantage de femmes dans la vie publique? etc.)

Dans le secteur public, l'Année internationale de la femme n'a fait qu'accélérer



*S'il faisait relativement peu de bruit, le mouvement féministe canadien a tout de même eu ses championnes. L'une des plus remarquables était Nellie McClung, qui a revendiqué avec force la réforme sociale au Manitoba, puis en Alberta. Une chaîne de télévision de la Colombie-Britannique a porté à l'écran récemment le combat qu'elle a mené au Manitoba. L'actrice Kate Reid est photographiée ici dans le rôle titre.*

légèrement un mouvement déjà amorcé. Elle semble par ailleurs avoir quelque peu modifié les mentalités à l'égard des femmes au travail. Un sondage mené en deux étapes a montré qu'en 1975, 30 p. cent de tous les Canadiens croyaient davantage qu'en 1974 à l'égalité des chances en matière de travail et de rémunération.

#### **Contribution aux autres pays**

L'Année internationale de la femme a aussi amené le Canada à accroître sa contribution aux autres pays: l'ACDI (Agence canadienne de développement international) s'efforce maintenant de satisfaire les requêtes de gouvernements de pays en développement qui demandent son aide pour améliorer la situation de la femme. En conséquence, lorsque Michael Manley, premier ministre de la Jamaïque, a demandé au gouvernement canadien de m'envoyer à Kingston comme expert-conseil, l'ACDI m'a embauchée et j'ai pu m'y rendre pour de brefs séjours, deux ans de suite. Ce fut pour moi une expérience enrichissante. J'ai été impressionnée par l'énergie, le bon sens, la sagesse et la force des Jamaïquaines avec lesquelles j'ai travaillé. Elles savaient ce qu'elles voulaient, ce dont elles avaient besoin et étaient prêtes à tirer profit de l'expérience canadienne.

Manley a consacré un chapitre de son brillant manifeste du progrès jamaïquain, *Politics of Change*, à expliquer l'importance

de l'intégration des femmes à la vie politique et économique de la nation. Nombre des recommandations du Bureau de la femme, avec lequel j'ai collaboré, et du nouveau Ministère chargé des questions féminines, ont été appliquées avec célérité parce que le premier ministre, épaulé et aiguillonné par son épouse résolue, Beverley, croit en ce qu'il a écrit.

En 1976, l'Agence canadienne de développement internationale (ACDI) m'a permis de me rendre à Bridgetown où le gouvernement de la Barbade avait sollicité mes services comme expert-conseil pour l'aider à mettre sur pied une Commission nationale de la situation de la femme. Tout comme en Jamaïque, ce fut pour moi une expérience des plus enrichissantes que de travailler avec les femmes dynamiques de l'île et les fonctionnaires tout dévoués qui sont manifestement déterminés à produire un rapport qui accordera à la Barbadienne les droits dont elle est privée. Le ministre des Affaires étrangères, Henry Forde, a présenté quand il était dans l'opposition, la résolution qui a recueilli le vote unanime de l'Assemblée nationale en faveur de la mise sur pied de la Commission. Il est donc maintenant le titulaire enthousiaste du portefeuille des questions féminines.

De nouvelles lois éclairées, de nouveaux mécanismes gouvernementaux et un changement dans les mentalités ont certes permis d'améliorer considérablement la si-

tuation de la femme au Canada; il reste cependant beaucoup à faire. Car souvent encore, les femmes reçoivent une rémunération inférieure à celle des hommes pour un travail d'égale valeur et elles sont encore confinées, dans une large mesure, aux postes de soutien, mal rémunérés. A quelques rares exceptions près, elles sont toujours absentes des postes-clés dans les secteurs privé et public. Même si le Cabinet fédéral compte trois femmes, il reste qu'elles sont nettement sous-représentées à la Chambre des communes. (Au Canada, moins de 4 p. cent des députés sont des femmes comparativement à 20 p. cent au Parlement suédois unicaméral.) Abstraction faite de la province de Québec qui possède la loi la plus équitable en ce qui concerne les droits de propriété des femmes mariées, et du Manitoba, qui a récemment amendé sa législation en la matière, les provinces n'ont pas encore reconnu la contribution apportée par la femme au couple marié, qu'elle demeure au foyer ou qu'elle travaille à l'extérieur. Les droits des Indiennes n'ont pas encore été reconnus. Il n'est pas facile d'obtenir un avortement thérapeutique et l'avortement non thérapeutique demeure un délit aux termes du Code criminel. Le nombre insuffisant de garderies pénalise toujours la mère qui travaille.

Par ailleurs, grâce à de nouvelles lois fédérales, les femmes ont acquis des droits égaux aux hommes en matière de citoyenneté, un traitement égal aux termes du Régime de pensions du Canada et elles peuvent

recevoir les prestations d'assurance-chômage pendant leur congé de maternité. Les allocations familiales versées aux mères de famille ont doublé et sont indexées au coût de la vie et les mères qui travaillent peuvent déduire les frais qu'entraîne la charge des enfants de leur impôt fédéral.

La création d'une Commission canadienne des droits de la personne, principale recommandation de la Commission royale d'enquête sur la situation de la femme au Canada, devrait contribuer pour beaucoup à la suppression des îlots de discrimination qui persistent et susciter le changement d'attitudes nécessaires à l'égard des droits de la femme. Une telle organisation tire sa force de ceux qui l'administrent. Il est donc de bon augure que le président, Gordon Fairweather, auparavant procureur général du Nouveau-Brunswick et jusqu'à récemment député Progressiste-conservateur, soit depuis longtemps un ardent défenseur des droits de la personne. La cause des femmes ne sera certes pas oubliée: en effet, le président adjoint de la Commission, Rita Cadieux, a représenté le Canada à la Commission de la condition de la femme des Nations Unies et a été directeur du Bureau de l'égalité des chances de la Société Radio-Canada.

Il semble que nous soyons en droit d'espérer en un avenir où le Canada fera profiter d'autres pays de son expérience positive tout en poursuivant le but ultime qui consiste à accorder aux femmes les mêmes chances qu'aux hommes dans toutes les sphères de la société canadienne.

---

## L'eurocommunisme

par André P. Donneur et Alexandre Macleod

C'est au moment même où MM. Enrico Berlinguer et Georges Marchais, respectivement secrétaire général du parti communiste italien et du parti communiste français, se sont rencontrés à Rome en novembre 1975 que les journalistes italiens ont commencé à utiliser le vocable d'«eurocommunisme» pour signifier une nouvelle étape dans l'évolution de certains partis communistes occidentaux. Les observateurs n'ont pas tardé à souligner les inconvénients de cette expression — elle ne s'appliquait pas à tous les partis communistes européens, elle négligeait le parti japonais, qui avait suivi un cheminement semblable depuis 1962 et surtout elle demeurait encore assez vague. Cependant, les

partis concernés, tout en maintenant des réserves sur sa signification, l'ont adoptée et l'ont même consacrée. M. Berlinguer a repris publiquement le terme pour la première fois le 3 juin 1976 lors d'une manifestation organisée par le parti communiste français à Paris et a récidivé à la conférence des partis communistes européens réunis à Berlin-Est à la fin du même mois. Les autres partis ont bientôt suivi son exemple, bien que les communistes français aient fait preuve d'une certaine réticence à cet égard.

Si un petit parti comme le parti communiste de Grande-Bretagne n'hésite pas maintenant à se considérer comme «euro-communiste», dès le début, on faisait surtout allusion à trois partis: le parti

communiste italien (PCI), le parti communiste français (PCF) et le parti communiste d'Espagne (PCE). Dans les trois cas, il s'agit de partis qui pouvaient prétendre participer au pouvoir grâce à la nouvelle stratégie qu'ils avaient adoptée. Le parti communiste portugais, le quatrième parti «latin» de l'Europe occidentale, manquait à l'appel et, par la bouche de son leader, Alvaro Cunhal, a résolument repoussé toute référence à l'eurocommunisme. Il faut donc rechercher les raisons de la montée de ce phénomène dans les trois pays susmentionnés de l'Europe méridionale.

Une première raison est évidente. Il existe dans chacun de ces pays un parti communiste important qui peut espérer faire partie du gouvernement. Mais il y a d'autres raisons. D'abord, la pratique de la coexistence pacifique a augmenté la liberté d'action des partis communistes occidentaux qui ne se voient plus engagés du côté du «camp socialiste» dans la guerre froide contre l'impérialisme américain. En second lieu, les nouvelles couches de salariés ont complètement bouleversé la notion de classe ouvrière et depuis l'année-clé 1968 ont obligé les partis communistes à réviser leurs analyses. Et enfin, la crise politique, économique et sociale qui frappe la plupart des pays de l'Europe occidentale depuis la fin des années soixante a rendu beaucoup plus plausible l'hypothèse d'une participation communiste au gouvernement. Donc le phénomène eurocommuniste correspond à un certain nombre de facteurs objectifs, et comme nous le verrons, à une évolution déjà évidente au sein des partis qui nous intéressent.

Mais que peut signifier un terme que les eurocommunistes eux-mêmes critiquent comme trop vague, tout en l'acceptant? En premier lieu, il serait faux de voir dans l'eurocommunisme une variante nouvelle du marxisme-léninisme ou la tentative de créer un troisième ou quatrième centre du mouvement communiste international. Ses dimensions sont bien plus modestes. Réduit à sa plus simple expression, il traduit une tentative de résoudre la contradiction entre l'imposition d'un modèle socialiste peu applicable en Europe occidentale et les besoins stratégiques d'une transformation socialiste des sociétés capitalistes avancées. Si l'on peut écarter la conception d'une nouvelle doctrine communiste, on peut discerner chez les eurocommunistes un certain accord sur une approche commune en ce qui concerne la nature du socialisme que l'on espère voir s'instaurer, sur les moyens pour y arriver et sur la nécessité d'une révision de leurs rapports avec le parti communiste de l'Union Soviétique.

En bref, les eurocommunistes s'accordent sur le respect des libertés démocratiques déjà existantes dans la plupart des pays occidentaux, tout en souhaitant les élargir et les mieux défendre. Cela signifie apparemment que les communistes acceptent les règles de la démocratie parlemen-

taire et la pluralité des partis et donc reconnaissent à l'électorat le droit de leur retirer le pouvoir. Pour arriver au gouvernement, les eurocommunistes favorisent tous l'élargissement des forces qui luttent pour le socialisme en vue de donner une base vraiment populaire à toutes les étapes qui doivent être parcourues sur la voie de la transformation de la société. Ce lien qu'ils désirent établir entre appui populaire – assuré par la pratique d'alliances stratégiques avec d'autres partis ou forces populaires – et socialisme démocratique nécessite l'abandon de la notion de la version soviétique de la «dictature du prolétariat». Implicite dans cette nouvelle formulation de la stratégie et des objectifs de l'eurocommunisme est le refus de tout rapport avec l'Union Soviétique qui puisse nuire à leur recherche d'une voie nationale au socialisme.

### L'Espagne

Comme ce fut souvent le cas dans l'histoire du mouvement communiste international, c'est en reprenant le programme d'une tendance qu'il venait d'exclure, que le parti communiste d'Espagne (PCE) s'est doté d'une plateforme «eurocommuniste». Tout comme Staline reprit le programme d'industrialisation de Trotsky qu'il venait d'exclure, tout comme Thorez reprit en 1934 la politique d'alliance avec les socialistes prônée par Doriot qu'il était en train d'exclure, Santiago Carrillo a fait adopter par son parti le programme du groupe «italianisant» de Fernando Claudin exclu en 1965. C'est dire d'emblée toute l'ambiguïté de cet acte à la fois novateur et traditionnel.

Ce programme n'est d'ailleurs pas particulièrement original. Sans renoncer à l'objectif lointain d'un socialisme où le pouvoir hégémonique serait exercé par le parti de la classe ouvrière, c'est-à-dire le parti communiste, il définit une étape intermédiaire, celle d'une «démocratie politique et sociale, antimonopoliste et antilatifundiaire». Durant cette période, le pouvoir serait exercé par le truchement d'une alliance de «toutes les forces antimonopolistes, la petite et la moyenne bourgeoisie comprises». Dans cette alliance, les «forces de travail et de la culture» exerceraient le rôle dirigeant, mais avec des partis et courants de gauche divers et sans idéologie officielle «marxiste-léniniste». On retrouve dans cette formulation les termes similaires des programmes de «démocratie populaire» d'après la Se-

---

*MM. Donneur et MacLeod sont professeurs de science politique à l'Université du Québec à Montréal. M. Donneur est l'auteur de nombreux écrits sur la politique étrangère canadienne, les relations internationales et les mouvements socialistes dans le monde. M. MacLeod prépare actuellement un ouvrage sur les partis communistes français et italien et sur la révolution portugaise. L'article ci-contre n'engage que les auteurs.*

conde Guerre mondiale. A cette époque aussi, les partis communistes de l'Europe de l'Ouest comme ceux de l'Est déclaraient qu'une autre «voie vers le socialisme» que celle de la «dictature du prolétariat» à la soviétique convenait à l'Europe. Antérieurement, durant la guerre civile espagnole, le parti communiste s'était aussi affirmé parti de l'ordre républicain et avait mis de côté la dictature du prolétariat par «sens commun» selon les propres termes de ses dirigeants de l'époque.

Mais ainsi que le recommandait Karl Marx lui-même, «il faut distinguer... entre la phraséologie et les prétentions des partis et leur constitution et leurs intérêts véritables; entre ce qu'ils imaginent être et ce qu'ils sont en réalité». Dans la pratique donc, le PCE a recherché alliance avec tout groupe hostile au franquisme y compris des éléments fort à droite comme le groupe monarchiste de Rafael Calvo Serer ou les carlistes. De fait, la constitution d'une «Junta démocratique» en juillet 1974 regroupant autour du parti communiste des personnalités de la droite monarchiste, carliste et libérale ainsi que quelques intellectuels socialistes très modérés n'était pas sans rappeler la tentative de former une «Junta d'union nationale» pour lutter contre Franco en 1944 qui, elle aussi, n'a pas regroupé grand monde autour du parti communiste. Celui-ci ne parvint à sortir réellement de son isolement qu'à la fin d'octobre 1975 lorsque la «Plateforme de con-

vergence démocratique», alliance formée à l'été 1975 par le grand parti socialiste ouvrier et la gauche démocrate-chrétienne avec une myriade de petites organisations de l'opposition, accepta de signer un accord de «coordination démocratique» devant l'imminence de la mort de Franco. Mais cette nouvelle alliance, jamais dénoncée formellement, mourut de fait en décembre 1976, quand le parti socialiste annonça qu'il se présenterait seul aux élections de juin 1977. Aujourd'hui, le parti communiste ne cesse de réclamer un gouvernement d'union nationale.

Mais le PCE a précisé sa conception de cette «voie démocratique au socialisme», ainsi que celle d'un «socialisme dans la démocratie et la liberté» à réaliser une fois au pouvoir. Trois textes sont particulièrement significatifs. Le premier est une déclaration commune avec le parti communiste italien qui fut publiée le 11 juillet 1975: c'est en fait le premier document «eurocommuniste» bien qu'il précède de quelques mois l'invention du terme. Dans la déclaration commune italo-espagnole, les deux partis affirmaient qu'ils cherchaient à réaliser dans leurs pays respectifs «la rencontre la plus large et la plus démocratique de toutes les forces politiques» opposées aux groupes conservateurs. En outre, ils déclaraient «solennellement que, dans leur conception d'une voie démocratique vers le socialisme, dans la paix et la liberté», s'exprimait «non une attitude tactique, mais une conviction stratégique». Ils



Photo Wide World

*Santiago Carrillo, secrétaire général du PCE, était relâché après une semaine de détention en décembre 1976, de même que sept autres communistes espagnols. On le voit ici à sa sortie de la prison Carabanchel de Madrid.*

disaient aussi que pour eux le socialisme était la réalisation de la démocratie. Le deuxième texte est celui de la déclaration commune publiée le 3 mars 1977 à la suite de la rencontre des secrétaires généraux des trois partis communistes d'Espagne, d'Italie et de France. Les trois partis y proclament leur volonté de «réaliser le plus large accord des forces politiques et sociales prêtes à contribuer à une politique de progrès et de renouveau». Fait encore plus intéressant, ces partis expliquent leur conception d'un «socialisme dans la démocratie et la liberté». En effet, si la stratégie de la voie démocratique au socialisme n'avait rien de très original par rapport à la voie parlementaire pratiquée en 1944 - 1947 et recommandée de nouveau par le mouvement communiste international dès le XX<sup>e</sup> congrès du parti communiste soviétique en 1956, la déclaration des trois partis apporte des précisions sur ce que serait la réalisation du socialisme une fois les partis au pouvoir. Dans ce texte donc, les trois partis déclarent sans ambage vouloir «agir pour la construction d'une société nouvelle dans la pluralité des forces politiques et sociales, dans le respect, la garantie et le développement de toutes les libertés collectives et individuelles». Le troisième texte, est l'ouvrage de Santiago Carrillo *L'eurocommunisme et l'État*. Il est très important surtout parce qu'il présente d'une manière systématique les notions formulées déjà à diverses occasions, notamment sur la question de la «voie démocratique vers le socialisme» et de la réalisation de ce «socialisme dans la liberté et la démocratie».

Même les affirmations d'une volonté de construire le socialisme en garantissant les libertés les plus diverses n'a pas ébranlé la méfiance des dirigeants du parti socialiste ouvrier espagnol - et notamment celle de son secrétaire général, Felipe Gonzales. Il y a des raisons à cela. Premièrement, le fait de garantir des droits sur le papier, n'a qu'une valeur toute relative: la Constitution soviétique de 1936 sur ce point était la plus démocratique du monde. Deuxièmement, tout en affichant une volonté démocratique sans faille pour le régime futur d'un État dont il n'est aujourd'hui qu'une force mineure de l'opposition, le parti communiste a un fonctionnement interne tout à fait oligarchique voire monarchique. Santiago Carrillo a, d'ailleurs, réaffirmé à de nombreuses reprises, son attachement au «centralisme démocratique», ce mode de fonctionnement des partis communistes qui empêche tout débat démocratique, réduit à l'impuissance toute minorité opposée aux idées de la direction du parti et que, par dérision mais avec justesse, des observateurs ironiques ont rebaptisé «centralisme bureaucratique».

#### **Italie:**

Dès son retour en Italie en avril 1944, le chef du parti communiste italien (PCI), Palmiro Togliatti, a esquissé ce qu'il appelait déjà la «via italiana al socialismo». Cette nouvelle

ère du communisme italien supposait une plus grande intégration au système politique du pays et la restructuration du parti pour en faire un véritable parti de masses. Malgré l'exclusion du PCI du gouvernement en 1947, ces deux principes ont continué de guider l'action des communistes qui ont participé beaucoup plus positivement que leurs homologues français à toutes les institutions politiques dont ils étaient membres.

En réalité, on peut faire remonter la conception italienne du pouvoir au grand théoricien du communisme italien, Antonio Gramsci, mort dans une prison fasciste en 1937. Selon Gramsci, les conditions dans lesquelles le socialisme a été instauré en Russie tsariste étaient fort différentes de la situation italienne caractérisée par l'existence d'un État relativement fort et d'une société civile bien ancrée qui exigeait de la part de la classe ouvrière une guerre de position de longue haleine plutôt qu'une guerre de mouvement rapide semblable à celle de la révolution d'octobre. L'objectif à long terme de la classe ouvrière devrait donc consister à remplacer l'hégémonie des classes dominantes sur la société italienne par la sienne.

Dans sa version de la notion d'«hégémonie», concept-clef de la pensée gramscienne, le parti communiste italien a pratiqué ce que Sydney Tarrow a qualifié de «stratégie de la présence». Cela veut dire que, même si les communistes se trouvent dans l'opposition au parlement de Rome, ils ne comptent pas se priver de la possibilité que leur accorde la Constitution pour participer à l'exercice du pouvoir au niveau municipal, provincial et régional. La conséquence concrète de cette politique signifie que les communistes se trouvent un peu partout à travers l'Italie et qu'ils exercent déjà une véritable hégémonie dans la «ceinture rouge» que constituent les régions de l'Emilie-Romagne et la Toscane.

Pendant les années cinquante et soixante, le PCI réclamait périodiquement de participer au pouvoir, mais cette revendication n'a jamais été vraiment prise au sérieux. Durant les années soixante, le débat à propos de la stratégie du parti prenait un ton plus urgent. Deux thèses principales s'opposaient: celle de Giorgio Amendola qui préconisait une voie parlementaire fondée sur l'union des partis de gauche et celle qu'incarnait Pietro Ingrao prônant une action unitaire à la base qui rassemblerait les forces de gauche, y compris les démocrates chrétiens de gauche.

En 1972, le nouveau leader du parti, Enrico Berlinguer, a proposé au XIII<sup>e</sup> Congrès du PCI ce que l'on pourrait appeler un compromis bureaucratique entre les deux positions, en déclarant qu'un «tournant démocratique» s'imposait dans la vie politique italienne. Ce tournant démocratique exigeait la «collaboration entre les grands courants populaires: communiste, socialiste, catholique». Le coup d'État des généraux chiliens qui a renversé le gouvernement de Salvador Allende en septembre 1973 a servi

de prétexte à Berlinguer pour relancer le débat et pour clarifier le sens de ce tournant démocratique.

L'argument du secrétaire général du PCI était assez simple. Comme au Chili, il devient évident qu'en Italie l'union de la gauche n'a pas en elle-même les moyens pour entreprendre les transformations de la société que rend urgentes la crise que traversent l'Italie et les pays occidentaux. Gagner 51 p. cent des suffrages représente une condition nécessaire mais non pas suffisante. Il faut élargir la base du mouvement populaire pour assurer la réussite de l'opération de transformation et pour empêcher les couches moyennes de suivre le même chemin que celles du Chili. Les communistes doivent revoir leur analyse de la Démocratie chrétienne et reconnaître qu'elle reçoit un appui très important parmi des couches dont l'intérêt objectif est l'instauration d'un système socialiste. On a tort de la considérer comme une force purement conservatrice. Par leur action et leur pression, les communistes peuvent favoriser les éléments authentiquement progressistes à l'intérieur de la DC et ainsi isoler les tendances conservatrices ou réactionnaires. Refuser ce «compromis historique» entre les forces politiques populaires signifie accepter la possibilité d'une scission verticale dans un pays déjà très divisé, ce qui ne peut que faire le jeu de ceux qui souhaitent une solution autoritaire de droite ou fasciste aux problèmes énormes auxquels l'Italie doit faire face.

La nouvelle alliance proposée n'exclut ni les socialistes ni les autres partis dits de l'«arc constitutionnel» (c'est-à-dire ceux qui ont participé à l'élaboration de la constitution actuelle) mais privilégie tout de même les liens entre les deux partis qui ensemble représentent plus de 70 p. cent de l'électorat. La Constitution italienne de



Photo AP

**Le chef du Parti communiste italien,  
Enrico Berlinguer.**

1948 demeure un point de départ tout à fait valable pour les changements qui seront proposés car, aux yeux des communistes italiens qui ont participé à sa rédaction, elle représente les bases d'une «démocratie avancée» authentique qu'il s'agirait simplement de faire fonctionner correctement. La défense des libertés garanties par la Constitution, le respect du cadre démocratique actuellement en vigueur deviennent donc des parties intégrales de la voie italienne vers le socialisme. Comme nous le verrons dans un instant, elle s'accompagne d'un refus rigoureux de tout rapprochement avec le modèle soviétique.

#### **France:**

L'eurocommunisme à la française peut être daté de la déclaration Berlinguer-Marchais du 15 novembre 1975 dans laquelle les deux partis se sont engagés à respecter le multipartisme, le droit à l'existence des partis d'opposition et à l'alternance entre majorité et minorité temporaires. Cette rencontre et cette déclaration faisaient suite à une campagne virulente du parti communiste contre le parti socialiste qui avait commencé en octobre 1974 après que le parti socialiste eut étendu son influence dans la foulée des élections présidentielles. Le parti communiste avait alors mis en cause la fidélité du parti socialiste au programme commun de la gauche signé en juin 1972, l'avait accusé de préparer un éventuel renversement d'alliance après avoir réduit le parti communiste à une force d'appoint. La controverse avait porté aussi sur le soutien du parti socialiste français à son homologue portugais et à son antisoviétisme.

Le XXII<sup>e</sup> congrès du parti communiste français (PCF) qui en février 1976 exprima la volonté de ce parti de respecter la démocratie, marque-t-il vraiment l'adoption d'une charte de l'eurocommunisme français? Ce qui caractérisa ce congrès, c'est l'abandon de la référence à la dictature du prolétariat dans le programme du parti. Mais est-ce bien significatif? Le parti communiste portugais avait lui aussi abandonné cette référence – et cela dès 1974. Et pourtant, il n'hésita pas quelque temps après à investir patiemment mais sûrement le jeune appareil d'état du Portugal démocratique, à chercher à réduire l'influence des socialistes et d'autres groupes démocratiques en entravant la démocratie syndicale et en favorisant la saisie du principal journal de tendance socialiste par des typographes gauchistes. D'autre part, avant les élections présidentielles françaises de 1974, le parti communiste français avait déjà tenté de montrer qu'il avait changé par l'opération «porte ouverte» qui permit symboliquement à André Harris et Alain Sédouy de recueillir les matériaux nécessaires à la publication de *Voyage à l'intérieur du parti communiste*. Cette phase d'ouverture n'empêcha pas, comme nous l'avons vu, une nouvelle phase d'attaques très dures à

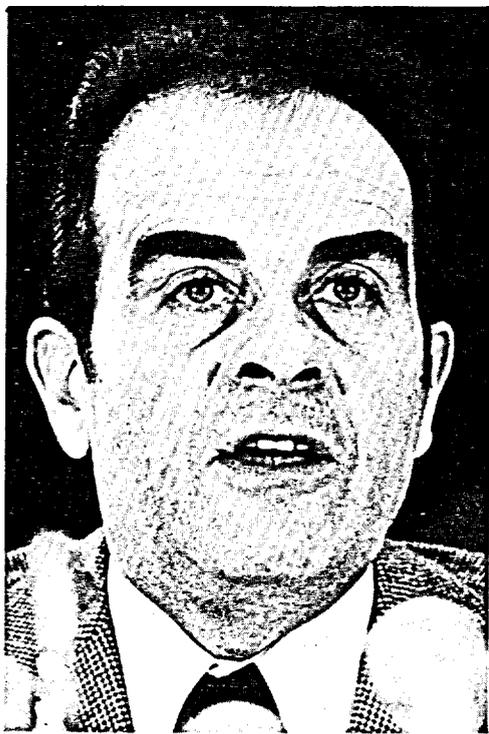


Photo PC

**Le chef du Parti communiste français,  
Georges Marchais.**

l'égard du parti socialiste et de soutien au parti communiste portugais.

L'abandon de la référence à la dictature du prolétariat eut en tout cas le résultat de favoriser la conclusion d'alliance d'union de la gauche pour les élections cantonales de 1976 et surtout pour les élections municipales de 1977. En effet, le programme commun ne prévoyait pas *ipso facto* de telles alliances. Celles-ci permirent au parti communiste de s'implanter dans quantité de municipalités où jusqu'alors les socialistes avaient gouverné en compagnie de centristes. Et à peine les élections municipales passées, le parti communiste relançait avec vigueur une polémique contre le parti socialiste, cette fois en faveur d'une «actualisation» du programme commun de la gauche et – en sourdine – pour l'obtention de deux nouveaux ministères – le plan et les collectivités locales (municipalités). On connaît la suite.

Qu'est-ce à dire? L'eurocommunisme à la française est-il une réalité ou une invention de journalistes en mal de copie? Comme le remarquait Jean Rostaud, lorsqu'on vous propose deux solutions, il y a de fortes chances que la bonne en soit une troisième. La voie française au socialisme ou «le socialisme aux couleurs de la France» n'est pas une nouveauté. C'est un hymne que Maurice Thorez avait déjà entonné jadis. Au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, Thorez affirmait que le socialisme en France serait fort différent du soviétique. La France pourrait faire l'économie de la dictature du prolétariat grâce à une démocratie populaire où s'épanouiraient plusieurs partis. Et il n'est pas très éloigné le temps – 1966, an-

née de la signature du premier accord électoral entre partis de l'union de la gauche – où un dirigeant communiste donnait comme exemple de pluralisme des partis la République démocratique allemande dans laquelle subsistent en effet quelques partis figurant aux côtés du parti communiste.

Le parti communiste a-t-il changé? Certainement quant à la stratégie. Mais l'objectif reste le même: parti prétendant incarner les intérêts objectifs de la classe ouvrière, il définit toujours le socialisme comme devant être construit sous la direction de cette classe, c'est-à-dire sans sa direction. Or, les principes du fonctionnement interne du parti communiste français n'ont pas plus changé que ceux des partis communistes espagnol et italien. Son organisation demeure essentiellement hiérarchique, fondée sur un centralisme qui étouffe toute velléité de débat démocratique véritable et de démocratie tout court.

Vis-à-vis de ses partenaires de l'union de la gauche, la campagne bien orchestrée des «masses» en faveur de l'actualisation du programme commun durant le printemps et l'été 1977 – comme ce type de campagnes menées antérieurement – n'a rien de bien démocratique. Il s'agit de faire pression sur ses partenaires, de les mettre en accusation et sur la défensive. Une telle tactique, si elle était reprise lorsque la coalition de gauche serait au pouvoir, aurait un caractère d'intimidation absolument sans rapport direct avec la volonté des travailleurs.

Or l'union de la gauche a permis au parti communiste français de renforcer son implantation locale – dans les municipalités – ainsi que dans les usines et à recruter un nombre plus important de nouveaux membres que le parti socialiste. Pour un parti dont les objectifs sont à long terme, c'est-à-dire non électoraux, n'est-ce pas là déjà un beau résultat?

### **L'eurocommunisme et le mouvement communiste international**

L'obstacle principal à la crédibilité des actions et des intentions des partis communistes occidentaux a toujours été leurs rapports étroits avec le Parti communiste de l'Union Soviétique. Cela les a souvent fait paraître comme des instruments de la politique étrangère soviétique plutôt que comme des forces politiques autonomes. Cette identification avec l'Union Soviétique s'est renforcée par l'adhésion assez stricte de certains partis comme le PCF à un modèle socialiste manifestement inapplicable en Europe occidentale sans l'aide de l'extérieur. Pour cette raison, l'hypothèse eurocommuniste d'un passage démocratique au socialisme, adapté aux conditions spécifiques de chaque pays, ne demeurerait crédible que dans la mesure où les partis concernés pouvaient convaincre l'électorat de leur indépendance totale vis-à-vis de Moscou. Cet aspect international comporte trois facettes qu'il convient d'analyser assez brièvement, et qui sont tou-

tes liées entre elles. D'une part, il y a le problème des rapports avec le parti communiste soviétique (PCUS) qui, jusqu'à une époque récente se définissaient par la doctrine de l'«internationalisme prolétarien». Ensuite, et de nature tout aussi délicate, la question des critiques explicites et implicites du fameux modèle soviétique. Enfin, l'eurocommunisme, tout en refusant de constituer un nouveau centre du communisme international, suppose un resserrement des liens entre les trois partis.

Dans le domaine de l'accroissement de l'indépendance des partis par rapport à celui de l'Union soviétique, le parti communiste italien peut s'enorgueillir d'être le premier parti eurocommuniste. Même avant la mort de Staline, Togliatti s'est distingué par une attitude d'indépendance envers le «père des peuples» ce qui n'est certainement jamais venu à l'esprit d'un Maurice Thorez. Mais c'est après le rapport secret de Khrouchtchev dénonçant les crimes de Staline que le PCI a montré le plus nettement son intention de prendre ses distances avec Moscou. Dans une entrevue à la revue non-communiste italienne *Nuovi Argomenti*, publiée en mai-juin 1956, Togliatti a lâché l'expression de «polycentrisme» qui devait être une nouvelle version des rapports entre partis communistes. Autrement dit, il mettait en cause le rôle prédominant du parti communiste de l'Union soviétique dans le mouvement communiste international. Cette annonce d'une voie autonome du PCI a été confirmée à son VIII<sup>e</sup> Congrès en 1957. Jusqu'à sa mort en 1964, Togliatti a continué de mener son parti dans cette direction et s'est refusé, par exemple, à permettre une expulsion en règle du parti chinois du mouvement communiste international. Les partis français et espagnol n'ont pas voulu suivre leur frère italien sur le chemin de l'hérésie.

Plusieurs événements ont modifié cette situation et ont renforcé le camp des critiques de Moscou. Pour le PCF, l'appui continu accordé par l'Union soviétique à la politique étrangère du général de Gaulle et de ses successeurs nuisait directement à ses intérêts en tant que parti et on n'a pas apprécié les interventions de l'URSS dans les élections françaises par la voix de l'agence *Tass* ou de son ambassadeur à Paris. Mais l'événement le plus important quant à la modification des rapports entre les partis occidentaux et le PCUS a été incontestablement l'invasion de la Tchécoslovaquie par les troupes du Pacte de Varsovie le 21 août 1968. Les trois partis ont protesté contre cette façon de mettre fin à l'expérience d'un «socialisme à visage humain». La dénonciation de l'action soviétique par le leader du PCE, Santiago Carrillo, qui a été de loin la plus dure, lui a valu une tentative de scission provoquée directement par Moscou et qui n'a pas été oubliée.

A partir de ce moment, même si les Français ont longuement hésité, le PCUS ne pouvait plus compter sur le soutien inconditionnel de trois des partis communistes les

plus importants de l'Europe occidentale. Cette situation est devenue très évidente en 1976. Deux événements ont servi à montrer qu'une évolution était en train de se faire dans les relations entre certains partis occidentaux et le PCUS. En février, au XXV<sup>e</sup> Congrès du PCUS, ni le PCF ni le PCE ne se sont fait représenter par leur secrétaire général. Les dirigeants soviétiques et européens ont critiqué les tendances nationalistes et opportunistes de certains partis européens, tandis que Berlinguer a tenu à mettre l'accent sur l'égalité entre les différents partis. Quatre mois plus tard, la conférence des partis communistes européens, à Berlin-Est, qui avait nécessité près de trois ans de préparation, a dû constater que le PCUS n'avait pas les moyens d'imposer ses vues et qu'il devait accepter de voir se substituer à la notion d'«internationalisme prolétarien» celle, beaucoup moins contraignante, de «solidarité internationaliste».

La remise en cause des rapports traditionnels entre partis a été accompagnée d'une critique de plus en plus ouverte du modèle offert par la société soviétique. Ces critiques ont évité de faire une analyse globale des défauts du socialisme à la soviétique, encore que le dernier livre de Santiago Carrillo, *L'État et l'eurocommunisme*, qui a fortement indisposé le Kremlin, va très loin dans son appréciation négative de l'expérience soviétique. Même Georges Marchais n'a pas hésité à parler de «communisme de caserne» pour désigner le chemin que son parti ne voulait plus suivre. Ces critiques, qui se sont multipliées dans la presse des trois partis eurocommunistes, ont visé surtout les manquements au respect des libertés qui ont si souvent ému la presse occidentale. Le message est clair et s'adresse directement aux électeurs nationaux: «Ne nous tenez pas responsables pour ce qui se passe ailleurs».

Ce langage a laissé le PCUS complètement décontenancé. A certains moments, il lance des avertissements et des rappels à l'ordre très sévères; à d'autres moments il félicite les partis eurocommunistes d'avoir adopté des stratégies qui tiennent compte des réalités nationales. Parfois, comme aux débuts du conflit sino-soviétique, la querelle semble se dérouler par parties interposées. La polémique de la revue soviétique *Temps Nouveaux* contre le livre de Carrillo visait autant, sinon plus, le PCI et le PCF. Les différentes disputes entre le PCI et le parti communiste tchécoslovaque concernent surtout l'Union soviétique. On a l'impression qu'un débat a été engagé au sein du PCUS, qui n'est pas terminé et qui cherche à arrêter une position claire face à l'eurocommunisme.

Cependant, sur toutes les grandes options de la politique étrangère soviétique – à l'exception de celle à l'égard de la Chine – il y a convergence avec les options de politique étrangère préconisées par les partis eurocommunistes. Que cela soit sur l'Europe –

accord de sécurité régionale qui rendrait caduque l'Alliance atlantique —, sur l'Afrique — soutien de toutes les initiatives soviétiques sur ce continent — ou vis-à-vis des États-Unis, il n'y a pas de divergences entre partis eurocommunistes et l'URSS.

Les craintes du Kremlin que les eurocommunistes ne réussissent à créer malgré eux un nouveau centre d'attraction sont renforcées par les réunions assez fréquentes entre les trois partis. Chaque rencontre a donné lieu à des déclarations confirmant une certaine identité de vues mais qui sont restées finalement assez prudentes. L'aspect le plus intéressant de ces rencontres est le caractère de plus en plus prononcé de réunions de chefs de gouvernement. La rencontre entre Marchais et Berlinguer à Rome à la fin d'avril 1977 est significative à cet

égard. M. Marchais a confié aux journalistes qu'«un des points essentiels de nos entretiens a été la question des rapports de la France et de l'Italie, ce qu'ils sont et ce qu'ils devraient être». Ceux qui misent sur l'eurocommunisme doivent voir dans ces rencontres une des expressions des limites de ce phénomène. M. Marchais a bien indiqué, à l'issue de la célèbre rencontre des trois leaders eurocommunistes à Madrid au début de mars 1977, que l'eurocommunisme pouvait difficilement franchir les frontières nationales, quand il a offert sa propre définition de l'eurocommunisme: «Cela veut dire que par delà les différences qui existent entre nos pays, il y a un certain nombre de situations analogues et que nous y apportons des réponses convergentes».

---

## La Conférence sur le droit de la mer: un point tournant

par Barry Mawhinney

La troisième Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer a clôturé sa sixième session à New York le 15 juillet 1977. A bien des égards, cette session a été fructueuse. A la frustration quasi unanime qui régnait à la fin de la cinquième session s'est substitué chez la majorité des délégués qui ont participé à ces huit semaines de négociations intenses et épuisantes l'espoir que l'entreprise diplomatique la plus ambitieuse depuis la création des Nations Unies puisse enfin, au terme de neuf ans d'efforts, si l'on comprend les travaux préparatoires, donner naissance à une nouvelle constitution sur les océans.

Le succès ou l'échec de la Conférence tient maintenant au compromis qu'il sera possible de trouver sur un régime international d'exploitation des ressources minérales des grands fonds marins. Essentiellement, les délégués doivent formuler un régime qui concilie le principe du patrimoine commun avec un régime rentable d'exploitation des nodules de manganèse (riches en nickel, en cuivre, en cobalt et en manganèse) que l'on trouve dans cette moitié du globe qui échappe aux juridictions nationales.

La sixième session s'est tenue à New York du 23 mai au 15 juillet 1977 et, confor-

mément à la décision prise lors de la session antérieure, les trois premières semaines de la Conférence ont été consacrées aux questions de l'exploitation des grands fonds marins en Commission I, présidée par M. Paul Bamela Engo de la République-Unie du Cameroun. Après quatre semaines, les deux autres commissions ont commencé leurs travaux. La deuxième, présidée par M. Andrés Aguilar du Venezuela, s'est occupée des droits des États sans littoral et géographiquement désavantagés (SL/GD), du statut de la zone économique, de la définition de la marge continentale, des pêches et de la définition des limites maritimes; la troisième, placée sous la présidence de M. Alexander Yankov de Bulgarie, avait pour mandat de traiter de la protection du milieu marin et de la recherche scientifique marine. De plus, des rencontres plénières officieuses tenues

---

*M. Mawhinney est directeur adjoint et responsable du droit de la mer à la Direction des opérations juridiques du ministère des Affaires extérieures. Entré au Ministère en 1965, il a été affecté à Accra, à Londres et à Ottawa. L'article ci-contre n'engage que l'auteur.*

sous la présidence du président de la Conférence, Mme Shirley Amerasinghe, ont poursuivi les travaux sur le mode de règlement des différends.

### **Texte de négociation composite officieux**

A la fin de la sixième session, la Conférence a publié un nouveau texte de négociation, le Texte de négociation composite officieux (TNCO), réalisé collectivement par les présidents des trois commissions et le président de la Conférence. De par leurs fonctions, le rapporteur général, M. K.O. Rattray de la Jamaïque, et le président du comité de rédaction, M. J.A. Beesley du Canada, étaient tenus au fait de l'élaboration du texte. Le TNCO regroupe dans un document de travail unique les quatre chapitres distincts de l'ancien Texte de négociation unique révisé (TNUR), issu de la quatrième session, qui s'est terminée en mai 1976. Le TNCO couvre tous les aspects du nouveau régime envisagé pour les océans et comprend un préambule et des clauses finales, ce qui le rapproche, par la forme, d'un projet de traité, même s'il demeure un texte de négociation et non un texte négocié. Comme celui qui l'a devancé, le TNCO n'a pas de caractère officiel et n'est qu'un instrument de travail destiné à faire avancer la négociation sans aliéner le droit des délégations de suggérer des changements afin de dégager un consensus. Chaque président a assumé la responsabilité finale de la préparation des clauses qui ressortissent au mandat de sa Commission. Nombre de dispositions du TNCO reprennent le libellé du TNUR, mais dans un ordre différent. Dans plusieurs domaines importants, en revanche, le TNCO renferme une nouvelle formulation qui illustre les formules de compromis issues des négociations officieuses sur des problèmes clés.

### **Les grands fonds marins**

La cinquième session qui s'est tenue à New York du 2 août au 17 septembre 1976 avait abouti à l'impasse au sujet du régime international d'exploitation des ressources minérales dans les grands fonds marins à l'extérieur des juridictions nationales.

La principale pierre d'achoppement avait été la question de l'accès: qui serait autorisé à exploiter les grands fonds et à quelles conditions? A l'origine, les pays technologiquement avancés estimaient que le pouvoir de l'autorité internationale sur les fonds marins devrait se limiter à la délivrance des permis aux États ou aux entités privées qui entreprendraient des travaux d'extraction. A l'opposé, les pays en développement insistaient pour que l'exploitation relève directement d'une autorité internationale dotée d'un organe exécutif qui participerait aux travaux. Les pays industrialisés étaient disposés à accepter un régime parallèle aux termes duquel tant l'entreprise internationale que les entités privées ou étatiques auraient des droits d'accès garantis pour prospecter et exploiter les ressource

ces minérales des grands fonds. Pour leur part, les pays en développement insistaient pour que la question de l'accès des entités privées ou étatiques soit laissée à la discrétion d'une autorité internationale sur les grands fonds. Cette question a vivement divisé les grands pays industriels et les pays en développement, représentés collectivement par le Groupe des 77, et a conduit à l'impasse en cinquième session.

Lassé de ces débats doctrinaux stériles, M. Jens Evensen de la Norvège, encouragé en cela par le président Amerasinghe, a convoqué des entretiens intersessionnels à Genève en février et mars 1977. L'atmosphère dans laquelle ils se sont déroulés était si favorable que pour la première fois les représentants des deux camps ont accepté d'examiner les divers composants du régime international des fonds marins du point de vue de la rentabilité aussi bien que des préférences politiques. Comme les résultats avaient été encourageants, le président de la Commission I a demandé à M. Evensen de poursuivre dans cette voie pendant une bonne partie de la sixième session. Les discussions ont couvert un vaste éventail et étaient beaucoup moins politisées que lors de la session précédente. Pour la première fois, les délégations ont examiné de manière exhaustive toute la gamme des questions touchant le régime sur les fonds marins, non seulement l'accès et la politique sur les ressources (le rapport entre les opérations minières terrestres et marines) mais aussi la structure institutionnelle de l'autorité sur les fonds marins, les dispositions financières relatives à l'entreprise internationale, les conditions régissant les contrats d'exploitation et des dispositions prévoyant une conférence d'examen.

Des progrès sensibles ont été enregistrés sur la question de l'accès. Pour la première fois, la majorité des pays en développement était disposée à accepter un régime d'accès parallèle qui permettrait l'exploitation simultanée des ressources minérales des grands fonds par l'autorité internationale et par les entités privées ou étatiques. Il s'agissait d'une percée puisque jusqu'à ce moment le Groupe des 77 redoutait que si le régime autorisait l'exploitation privée, il affaiblirait l'autorité internationale et entraverait l'application du principe du patrimoine commun.

Il convient de noter, cependant, que même si le TNCO introduit le principe de l'accès parallèle, le libellé du projet de la disposition pertinente n'est pas aussi clair qu'il pourrait l'être. Un certain nombre d'États industriels ont dit leur inquiétude à ce propos. De plus, lorsque l'on confronte le projet d'article à l'annexe pertinente, on peut penser qu'il restreint l'accès à la zone des fonds marins en imposant l'obligation d'un transfert de la technologie à l'entreprise internationale pour obtenir un contrat d'exploitation, même si une disposition stipule que les conditions de délivrance doivent être «justes et raisonnables». Ces dispositions

du TNCO s'écartent quelque peu des formules de compromis issues du groupe officieux de négociation d'Evenesen et peuvent s'avérer difficiles à accepter par la majorité des pays industrialisés, notamment les États dont les sociétés ont déjà beaucoup investi, financièrement et technologiquement, dans la recherche et la mise en valeur, ou qui seraient susceptibles de le faire.

Il est une question dont le Canada se préoccupe au premier chef à titre de plus grand exportateur mondial de nickel. Il s'agit du bouleversement que pourrait connaître la production terrestre de ce métal par suite de la protection de l'exploitation marine, stimulée par des subsides directs ou indirects ou autrement par d'autres États. Le TNUR avait introduit une disposition qui ne paraît pas adéquatement à cette éventualité. Cependant, un examen approfondi de la question en sixième session a abouti à l'inclusion dans le TNCO d'une formule destinée à équilibrer l'exploitation marine et terrestre d'après une estimation de la croissance de la demande mondiale de nickel. Quoique en deçà des objectifs du Canada, cette formule offrirait une certaine protection contre la dislocation du marché terrestre imputable à la production marine. Pour stimuler le lancement de la production commerciale, elle prévoit, dès le début, la mise en chantier de neuf secteurs d'exploitation dans les grands fonds et permet à cette production de prendre jusqu'à 60 p. cent de la croissance cumulative de la demande mondiale de nickel après la phase de premier établissement.

Autre première, la Conférence a examiné dans le détail les mécanismes institutionnels de l'autorité internationale des fonds marins, y compris les pouvoirs de l'Assemblée et du Conseil, leurs rapports mutuels et les critères d'élection des membres au Conseil. La structure financière et le statut juridique de l'autorité ont aussi été examinés. Enfin, on a étudié un mode d'examen aux termes duquel les États parties se réuniraient pour évaluer le régime d'accès parallèle après la phase initiale d'activité. Des dispositions pertinentes figurent dans le TNCO, mais elles soulèvent certaines difficultés et il faudra leur apporter des révisions et des précisions lors de la prochaine session.

### Statut de la zone économique

Fait nouveau des plus importants, il s'est dégagé un consensus en faveur d'une zone économique de 200 milles à l'intérieur de laquelle les États côtiers ont le droit souverain de gérer et d'exploiter les ressources biologiques et autres. De même, la compétence juridictionnelle en matière de protection du milieu marin et de réglementation de la recherche scientifique marine bénéficie d'un soutien croissant. Cependant, les principales puissances maritimes et les États côtiers étaient en profond désaccord sur la façon de définir la zone économique: les premiers demandaient que, à l'exception

de droits spécifiques sur les ressources, la zone continue de faire partie de la haute mer alors que les seconds soutenaient avec autant de vigueur que la zone économique constitue un cas d'espèce – ni haute mer, ni mer territoriale – qui possède certains attributs des deux. Les grandes puissances maritimes ont clairement indiqué que la question risquait de torpiller la Conférence à moins que des garanties suffisantes ne soient intégrées au traité sur le droit de la mer pour éviter l'érosion des droits traditionnels de navigation dans la zone économique, y compris la liberté de passage des navires. C'est avec la même détermination que les États côtiers se refusaient à considérer la zone économique comme une partie de la haute mer puisque l'on porterait ainsi atteinte aux droits souverains et aux compétences juridictionnelles de l'État côtier dans la zone.

L'étude de cette question par un sous-groupe de la Commission II n'ayant pas réussi à débloquer l'impasse, on a formé un groupe officieux détaché des Commissions pour poursuivre l'examen de cette question, de concert avec des problèmes connexes comme la recherche scientifique marine dans la zone économique et le mode de règlement des différends sur les pêches (voir ci-dessous). D'intenses négociations de dernière heure ont permis de trouver un compromis, redevable pour une bonne part au Canada et à d'autres États côtiers modérés, qui, tout en préservant le statut unique de la zone, garantit fermement les droits de navigation en haute mer et les droits de survol, y compris la liberté de passage des navires. Quant à la recherche scientifique marine, l'État côtier donnera «normalement» son assentiment, à moins qu'un projet de recherche n'aliène l'exercice de ses droits souverains sur les ressources de la zone économique ou du plateau continental. Les représentants des principaux États côtiers et maritimes qui ont participé à ces négociations officieuses ont laissé entendre que ces formules marquaient une amélioration sensible par rapport au libellé du TNUR et étaient remplies de promesses pour les discussions à venir. S'appuyant sur ces discussions, les présidents des Commissions I et III décidèrent de faire figurer le compromis au TNCO. Il est maintenant justifié de croire que les formules de compromis sur les droits de navigation dans la zone économique et sur la recherche scientifique marine finiront par rallier l'appui général et feront partie du projet de traité sur le droit de la mer. Les progrès réalisés sur ces questions représentent la plus grande réussite de la sixième session.

### Pêches

Tablant sur le consensus qui se dégagait à la Conférence sur le droit de la mer, presque tous les grands États côtiers, dont le Canada, ont voté une loi fixant à 200 milles la zone exclusive de pêche. Les dispositions versées au TNCO reprennent des textes né-

gociés antérieurement qui avaient nettement établi le droit de l'État côtier de fixer les prises autorisées et de déterminer, dans la zone de 200 milles, quels stocks excèdent ses besoins. Le TNCO intègre les dispositions déjà convenues qui accorderaient aux États côtiers d'importants droits de gestion sur les espèces anadromes, permettant ainsi aux pays dont les eaux intérieures servent au frai du saumon de réglementer leur exploitation à l'extérieur de la zone de 200 milles.

En sixième session, les discussions de fond sur les pêches ont porté sur deux questions: le problème de l'accès aux ressources biologiques pour les pays sans littoral et géographiquement désavantagés; la gestion et la préservation des espèces de grands migrateurs. Un groupe officieux de négociation, dit «des 21» et dirigé par M. Nandan des Fidji, a rassemblé un nombre représentatif d'États SL/GD et d'États côtiers afin de faire droit aux exigences des premiers sans porter indûment atteinte aux droits souverains des seconds dans la zone de 200 milles. Au début, les États SL/GD voulaient obtenir davantage que les excédents de la zone économique. Les États côtiers se sont vivement opposés à cette exigence, soutenant que les États SL/GD devraient avoir des droits d'exploitation analogues à ceux des autres États, c'est-à-dire limités aux stocks que l'État côtier jugeait excédentaires. Le «Groupe des 21», dont la première réunion s'est tenue lors de la cinquième session, a poursuivi ses travaux en sixième session afin de concilier ces positions contraires. Certains progrès ont été réalisés, mais il faudra une nouvelle ronde de négociations lors de la prochaine session si l'on veut s'entendre sur un texte de compromis destiné à figurer dans le TNCO.

La question des grands migrateurs a aussi progressé. On a présenté et examiné une nouvelle formule qui permet la coopération régionale et internationale et qui équilibre les droits et les intérêts des États côtiers et des autres pays qui pêchent ces espèces. L'objectif est de veiller à la préservation et à l'utilisation optimales des stocks.

### Détroits internationaux

Le passage dans un détroit international qui coïncide avec la mer territoriale de 12 milles de l'un ou de plusieurs États côtiers a été l'une des questions cruciales de la Conférence. Il s'agit en fait d'un équilibre délicat entre les droits de navigation des États maritimes qui l'empruntent et les intérêts sur le plan de l'écologie et de la sécurité de l'État riverain du détroit. En raison d'une initiative des puissances maritimes, le premier texte de négociation, adopté à Genève le 9 mai 1975 lors de la troisième session, a introduit une nouvelle règle qui doit remplacer celle du passage inoffensif: le droit d'emprunter librement tous les détroits utilisés pour la navigation internationale, sans obligation de préavis pour les navires de guerre et sans droit d'intervention pour

l'État côtier. Cette disposition figure toujours au TNCO malgré les réserves que continuent d'avoir certains États riverains d'un détroit. Cependant, pour satisfaire en partie aux préoccupations écologiques des États riverains d'un détroit international, un nouveau projet d'article a été versé au TNCO: il leur reconnaît le droit d'appliquer aux navires de passage les règlements sur la sécurité de la navigation et sur le trafic maritime ainsi que les règlements touchant le rejet d'hydrocarbures et d'autres substances nocives. Si cette disposition a calmé les appréhensions de certains des principaux États riverains, d'autres continuent d'être résolument opposés au passage en transit. Quoi qu'il en soit, il est maintenant évident que le principe est fermement consacré par le texte de négociation et qu'il devra être intégré dans le traité final sur le droit de la mer si l'on veut s'assurer l'appui des grands États maritimes.

### La marge continentale

Dès l'ouverture de la Conférence, les pays à large marge continentale, dont le Canada, ont affirmé vigoureusement les droits souverains de l'État côtier sur les ressources naturelles de la totalité du plateau continental jusqu'au rebord externe de la marge, y compris la pente et le glacis précontinental, droit reconnu par la Convention de 1958 sur le plateau continental. La définition que donne le TNCO du plateau continental – prolongement naturel du territoire terrestre de l'État côtier jusqu'au rebord externe de la marge continentale – correspond à la position des pays à large plateau. Cependant, un certain nombre d'États, en particulier le groupe SL/GD (dont la minorité du tiers suffit à faire obstruction) estiment que cette définition est ambiguë à un point tel qu'elle permet à l'État côtier d'étendre ses droits souverains sur des zones qui devraient, en toute légitimité, relever de l'autorité sur la zone internationale des fonds marins et donc, être soustraites à l'appropriation nationale. Ils préféreraient de beaucoup soit l'application stricte de la limite de 200 milles, en vertu de laquelle l'État côtier n'aurait aucun droit sur les ressources situées au delà de la zone économique, soit une démarcation fondée sur la profondeur des eaux côtières.

Pour gagner un plus grand nombre d'appuis à leur cause, les pays à large plateau ont tenté de donner une définition géologique précise de la marge continentale (basée sur l'épaisseur des sédiments sur le glacis précontinental) et proposé un plan de partage des recettes tirées de l'exploitation des ressources minérales du plateau continental au-delà de 200 milles, sans préjudice des droits de l'État côtier sur ces ressources.

Toutefois, l'opposition soutenue des pays SL/GD a empêché l'inclusion de cette définition dans le TNCO; mais une formule analogue de partage des recettes a été incluse. Comme l'acceptation d'une telle formule par les États à large plateau était

subordonnée à l'inclusion d'une définition précise du rebord extérieur de la marge, cette question devra faire l'objet de négociations supplémentaires lors de la prochaine session.

### **Plateau continental et zone économique**

Malgré des discussions intensives, les positions demeurent polarisées sur le critère qui doit présider à la délimitation du plateau continental et de la zone économique des États limitrophes ou opposés: la ligne d'équidistance (ligne médiane) ou des principes équitables. L'accent ayant été mis dans le TNUR sur les principes équitables, le Canada et nombre d'autres pays ont allégué que les dispositions du TNUR s'écartaient du droit international codifié dans la Convention de 1958 sur le plateau continental et que l'insistance sur une notion aussi ambiguë que celle-là prêterait à équivoque et compliquerait d'autant les différends sur les frontières maritimes.

Une proposition espagnole, co-parainée par le Canada et 20 autres États, posait le principe de la ligne médiane pour la définition des frontières maritimes, à moins de circonstances particulières. Un amendement de la Libye, par contre, accentuerait davantage la primauté donnée aux principes équitables par le TNUR. En raison de ce clivage prononcé, les dispositions du TNUR ont été retenues dans le TNCO. Un grand nombre d'États sont mécontents du texte parce qu'il établit un critère beaucoup trop subjectif pour définir les frontières maritimes. Le débat se poursuivra donc probablement en septième session.

### **Milieu marin**

Comme lors des sessions précédentes, les débats sur la protection du milieu marin ont surtout porté sur la pollution par les navires, la fixation des normes et les pouvoirs de police de l'État côtier dans les zones adjacentes à ses côtes. Le Canada a toujours eu pour objectif d'introduire dans le nouveau traité sur le droit de la mer des règlements de portée mondiale qui définiraient les droits et les devoirs fondamentaux de tous les États en matière de protection du milieu marin. Les négociations en sixième session ont confirmé l'appui croissant que recueille cette approche globale. On accorderait un plus grand rôle aux États côtiers et aux États du port, de même qu'aux États du pavillon, pour veiller à l'application des normes internationales jusqu'à 200 milles. Les États côtiers conservent le droit de fixer des normes sur les rejets par les navires dans la mer territoriale et, en plus, celui de veiller à l'application des normes écologiques internationales à la pollution par les navires jusqu'à 200 milles, même si le droit d'inspection et de saisie est soigneusement conscris. En outre, le tout nouveau concept universel de l'État du port, fermement consacré par le TNCO malgré l'opposition de certaines puissances maritimes, permet-

trait à un État d'intenter une action contre un navire qui séjourne volontairement dans l'un de ses ports pour tout rejet illicite dans la haute mer, les eaux intérieures, la mer territoriale ou la zone économique d'un autre État, si celui-ci en fait la demande.

Cependant, par certains aspects importants, le texte ne va pas aussi loin que le Canada l'aurait voulu. Le libellé du TNUR limitait sérieusement la compétence de l'État côtier de réglementer, à l'intérieur de la mer territoriale, la conception, la construction, l'équipage ou l'armement des navires ou d'édicter des règlements nationaux sur toute autre question relevant du trafic maritime déjà régie par des normes internationales. A ce sujet, le Canada a fait des pressions dans les capitales et auprès des délégations lors de la dernière session. Il a pu rallier passablement d'appuis en faveur de la révision de l'article pertinent, ce qui explique que le projet du TNCO soit de beaucoup supérieur au précédent. Toutefois, le nouveau libellé interdirait quand même à l'État côtier de fixer des normes sur la conception, la construction, l'équipage et l'armement en l'absence de règles internationales. D'après le Canada, cette restriction représenterait une érosion considérable de la souveraineté que les États côtiers ont toujours exercée en vertu du droit international codifié et coutumier. Le Canada s'est joint à d'autres États côtiers qui partagent son avis et a présenté une formulation différente qui, à tout le moins, préserverait à l'État côtier le droit de prendre des mesures s'il n'existe pas de normes internationales. Quoi qu'il en soit, c'est la version restrictive qui a fini par figurer au TNCO.

Le Canada a aussi été l'un des premiers à demander pour l'État côtier des droits de police plus vigoureux dans la zone économique. Cependant, les propositions avancées par la délégation canadienne, en particulier pour le renforcement des droits d'inspection de l'État côtier dans les cas de risque appréhendé de pollution, ne se retrouvent pas dans le TNCO. Ces questions seront réexaminées pendant l'intersession et sans doute seront-elles débattues de nouveau à la reprise de la Conférence l'année prochaine.

Le Canada est particulièrement satisfait que l'article sur les «banquises» du TNUR ait été reproduit tel quel dans le TNCO. Les normes environnementales particulières qu'on y autorise ajoutent à la reconnaissance internationale de la Loi canadienne sur la prévention de la pollution des eaux arctiques, dont l'adoption en 1970 avait provoqué de vives critiques de la part de certains États maritimes.

Malgré certaines lacunes graves dans le TNCO en matière de protection du milieu marin, on peut se réjouir du fait que l'idée fondamentale d'une vision globale de la lutte contre la pollution et d'un partage fonctionnel de juridiction entre les États côtiers, du port et du pavillon a reçu un vif

appui à la Conférence et se retrouve sans ambiguïté dans le texte de négociation. Cela représente un grand pas en avant dans l'élaboration du droit international de l'environnement et ouvre la voie à un changement radical par rapport à l'ancien régime fondé sur le principe de la souveraineté de l'État du pavillon et de la liberté absolue en haute mer.

### Règlement des différends

En sixième session, on a réussi à épurer et à condenser le projet de texte sur le règlement des différends. Un large consensus semble s'être dégagé pour donner aux États parties la faculté de choisir la procédure de règlement par tierce partie. Ils seraient obligés de désigner, au moyen d'une déclaration, au moins l'un des quatre modes de jugement ou d'arbitrage pour le règlement des différends relatifs à l'interprétation ou à l'application de la Convention sur le droit de la mer: le Tribunal du droit de la mer constitué par la Convention; la Cour internationale de Justice; un tribunal arbitral; un tribunal arbitral spécial constitué conformément aux annexes de la Convention sur le droit de la mer. Un État partie à un différend non couvert par une déclaration serait réputé avoir accepté le recours au tribunal arbitral. Fait très important, un consensus général est apparu en faveur de la création d'une Chambre sur le fond des mers au sein du Tribunal du droit de la mer. La Chambre aurait compétence sur les différends soulevés par l'application des dispositions du TNCO touchant l'exploitation des grands fonds marins. Cette disposition a pour effet de regrouper dans un seul régime de règlement des différends tous les différends touchant l'application du traité sur le droit de la mer.

Comme lors de la session précédente, on ne s'entendait pas du tout sur l'application de la procédure de règlement obligatoire des différends à l'exercice des droits de l'État côtier sur les questions de pêche dans la zone économique. Le groupe des États côtiers s'est dit vivement en faveur de l'exemption et a insisté pour que soit amendée la disposition du TNUR qui admettait le règlement par tierce partie dans les cas où l'État côtier n'aurait «manifestement pas» satisfait aux conditions déterminées par la Convention en ce qui concerne les ressources biologiques. Un groupe officieux de négociation a discuté de cette question, de même que d'autres sur les droits de navigation dans la zone économique et le régime d'approbation de la recherche scientifique marine (voir ci-dessus). Par suite de ces discussions, le président de la Conférence a intégré au TNCO de nouvelles dispositions qui soustraient au recours à une tierce partie l'exercice des pouvoirs discrétionnaires de l'État côtier en ce qui concerne tant la gestion et l'exploitation des ressources biologiques que les travaux de recherche scientifique marine dans la zone de 200 milles. Ces exemptions semblent protéger considérablement les États côtiers. Toutefois, elles

feront probablement l'objet de discussions supplémentaires lors de la prochaine session.

D'après le Canada, l'inclusion de la procédure de règlement obligatoire des différends par un tiers dans le nouveau traité sur le droit de la mer est capitale pour l'application équilibrée et réelle d'un nouvel ordre juridique sur les océans. Malgré certaines imperfections, le projet actuel semble jeter les bases d'un régime efficace de règlement des différends et l'on espère qu'il bénéficiera d'un consensus lors de la prochaine session.

La Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer a tenu six sessions au cours des quatre dernières années et, si l'on tient compte de la phase préparatoire au sein de la Commission des Nations Unies sur les fonds marins, le processus législatif dure depuis neuf ans. On comprendra que certains pays s'interrogent sur l'opportunité de poursuivre des négociations qui semblent interminables. Certains États, notamment les États-Unis, se sont dits fort mécontents du sort fait aux questions des grands fonds marins à la dernière session. À l'évidence, certaines questions difficiles demeurent sans solution au sujet du régime international d'exploitation des ressources minérales des grands fonds mais, si l'on compare avec l'impasse de la cinquième session en septembre 1976, des progrès considérables ont été réalisés sur cette question ainsi que sur d'autres qui sont en suspens. Nous sommes donc beaucoup plus près d'un consensus sur un projet de traité global. Cependant, si l'on tient à maintenir la vitesse de croisière de la Conférence, il faudra que lors des rencontres intersessionnelles prévues pour le début de l'année on se penche sur les modalités du régime d'exploitation des ressources des grands fonds afin de concilier les divergences de vue entre les pays en développement et les pays technologiquement avancés.

La Conférence a déjà beaucoup progressé dans la restructuration du droit international de la mer pour l'adapter à l'évolution de la situation causée par l'usage moderne des océans de la planète. Elle a accordé une sanction internationale à l'extension des droits souverains de nombreux pays sur les ressources halieutiques dans leurs zones maritimes adjacentes. Toutefois, la mise en valeur ordonnée et juste des ressources des grands fonds et la garantie des libertés de navigation dans la zone économique et les détroits internationaux dépendent énormément du cadre juridique multilatéral que seul un traité global sur le droit de la mer permet de tracer.

L'échec de la Conférence porterait un dur coup au pouvoir d'élaboration du droit consacré par la Charte de l'ONU et pourrait provoquer des différends aussi bien sur les droits de navigation dans les détroits et les zones économiques que sur les droits d'extraction des ressources minérales des grands fonds. La guerre de la morue entre la Grande-Bretagne et l'Islande pourrait

n'être qu'un simple prélude à des affrontements plus graves si la communauté internationale échoue dans sa tentative de formuler une nouvelle constitution des océans. Les États maritimes, les États côtiers, les États sans littoral et géographiquement désavantagés ont tous placé un enjeu vital dans l'issue de la Conférence. C'est

donc dire que malgré les critiques qui ont suivi la dernière session et l'impatience que suscitent des négociations apparemment interminables, il semble que les États sont disposés à consentir un ultime effort lors de la septième session pour dissiper les dernières divergences de vues.

---

## Lettre à la rédaction

# L'OTAN et les défis de la société moderne

Les vues exprimées par Patrick Kyba au sujet du Comité de l'OTAN sur les défis de la société moderne (CDSM) (*Perspectives internationales*, juillet/août 1977) sont en fait un résumé de l'étude qu'il a effectuée en 1970-1971 à titre de boursier du Comité. Il est donc fort surprenant de trouver sous la plume de cet "observateur" de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord – quoi que cela puisse vouloir dire – et le seul boursier qui ait étudié le fonctionnement même du CDSM, un article farci d'inexactitudes et d'interprétations fausses qui dénote, de surcroît, une incompréhension fondamentale du fonctionnement de l'OTAN et de ses comités.

Pour qui veut commenter l'article du professeur Kyba, une première difficulté se pose du fait que celui-ci a examiné la question par le petit bout de la lorgnette. Après nous avoir exposé les pourquoi et les comment qui ont, selon lui, présidé à la création du CDSM, il passe aux "critères" qui lui permettent de juger des travaux et de la valeur du Comité, en somme de faire une critique cinglante fondée sur "des renseignements factuels" qui n'ont, pour la plupart, aucun rapport avec la réalité. Après coup, le professeur Kyba ajoute que la «grâce justificante du CDSM s'est révélée être la valeur universellement acclamée du principe d'études pilotes qu'il a adopté comme principal moyen de remplir son mandat».

J'estime que cette conclusion contredit absolument son affirmation selon laquelle le Comité est pratiquement inutile. Comme, à mon sens, le mandat d'un comité est sa raison d'être, je crois que le CDSM doit être jugé sur le succès ou l'échec des études pilotes. Je traiterai donc d'abord de cet aspect et, simultanément ou subséquentement, je m'attacherai à certaines des critiques du professeur Kyba.

Avant de commencer, toutefois, j'entends m'arrêter brièvement à l'allégation du professeur selon laquelle le CDSM est unique parce qu'il a été créé pour des raisons politiques et non par souci de l'environnement. A mon avis, c'est là une simplification grossière, la vérité étant considérablement plus nuancée. J'admets que des motifs politiques ont pu jouer un rôle important dans la création du Comité, mais il ne fait aucun doute que les États-Unis et leurs alliés ont aussi pensé que la machine administrative et politique bien rodée de l'OTAN pouvait servir utilement de cadre à une action gouvernementale et à l'échange de renseignements techniques dans le domaine de l'environnement, comme cela s'était déjà produit dans des domaines tant militaires que civils.

D'ailleurs, je ne vois pas pourquoi le fait d'avoir été mis sur pied pour des motifs politiques rendrait le CDSM unique, puisqu'on ne peut douter que des raisons de cet ordre soient intervenues dans l'ouverture sur l'environnement de toutes les autres grandes organisations internationales mentionnées par le professeur Kyba et, pour ma part, je n'y vois rien de répréhensible en autant que quelque chose d'utile ressort des travaux entrepris.

De toute façon, il est bien certain qu'il n'y a rien d'unique dans le fait que l'OTAN s'intéresse à des domaines non militaires; en effet, depuis 1958, les membres de l'Alliance coopèrent avec succès dans les domaines de l'économie et des sciences pures, conformément à l'article 2 du Traité de l'Atlantique Nord.

On a décidé, à l'OTAN, d'aborder le domaine écologique à un moment où tous les pays membres assortissaient de conditions économiques rigoureuses leurs engagements internationaux et manifestaient une inquiétude croissante face à la prolifération des organismes internationaux et de leurs fort coûteuses bureaucraties. La création du CDSM a donc été approuvée sous réserve que ses activités n'exigent pas le recrutement de personnel additionnel au siège de l'OTAN.

Pour atteindre son objectif sans recourir à du personnel supplémentaire, le Comité a choisi la méthode des études pilotes, en vertu de laquelle le gros du travail scientifique et

technique est effectué par des experts choisis dans les pays membres plutôt que par des fonctionnaires internationaux. Le rôle du Secrétariat est d'abord et avant tout de coordonner ces études et d'assurer le soutien administratif, puis de les présenter, dans un premier temps, aux séances plénières du Comité et, dans un second temps, au Conseil de l'OTAN pour approbation et suite à donner.

Comme le professeur Kyba convient de "la valeur maintenant reconnue des projets pilotes", je ne comprends pas pourquoi il affirme que l'une des raisons pour lesquelles le CDSM ne peut "atteindre ses objectifs, aussi limités soient-ils", c'est que "son Secrétariat est délibérément réduit au minimum et (qu') il lui est expressément interdit de faire ses propres recherches". Cette dernière partie de son assertion est fautive, mais, de toute évidence, il serait inutile que le Secrétariat entreprenne de telles recherches puisque la responsabilité des projets du Comité incombe aux pays pilotes et que leurs experts comptent sans doute parmi les meilleurs au monde.

Force m'est donc de conclure que le professeur Kyba estime que ces experts accompliraient nécessairement un meilleur travail s'ils étaient coiffés par une instance internationale plutôt que nationale. Bien que fervent partisan de la coopération internationale – j'ai personnellement travaillé dans des organismes internationaux pendant vingt ans, un tel jugement ne m'apparaît pas indubitable. Je suis convaincu que des études extrêmement valables sont effectuées par des organismes internationaux spécialisés en matière d'écologie, mais je suis tout aussi convaincu que – malheureusement – ces études demeurent trop souvent théoriques, sans contrepartie pratique. Ce, pour quantité de raisons, la principale étant que les pays aux prises avec les problèmes étudiés n'ont pas suffisamment participé à ces études et qu'elles font donc souvent abstraction de considérations d'ordre local, régional et national.

En laissant aux pays intéressés la responsabilité du choix et du financement des études, on peut être raisonnablement certain que ces dernières seront placées sous le signe du pragmatisme et axées vers des solutions concrètes. Comme celles-ci devront finalement être mises en œuvre aux niveaux local, régional et national, il est essentiel que les experts chargés des études soient au fait des considérations pertinentes se rattachant à tous les niveaux d'administration dans les pays membres et s'assurent qu'elles sont prises en compte d'entrée de jeu. Selon moi, c'est un préalable si l'on veut arriver à des recommandations pratiques susceptibles d'être appliquées par les gouvernements au lieu de demeurer lettre morte.

Pour avancer que le CDSM n'a guère d'importance pour aucun des membres de l'Alliance, le professeur Kyba s'appuie sur le fait qu'« aucun des grands problèmes écologiques internationaux qui touchent les membres de l'Alliance ne peut être réglé au sein de l'OTAN ». C'est donc qu'il conclut que ces problèmes *peuvent* être résolus dans le cadre d'organismes internationaux, hypothèse qui manque de réalisme au point d'en être absurde. En fait, tout ce qu'une organisation internationale, quelle qu'elle soit, peut espérer, c'est de *contribuer* à renverser les tendances et à rendre les problèmes «tolérables». Prenons un exemple précis. En 1973, on estimait à 60 millions de tonnes la somme des émanations de gaz sulfureux en Europe (statistiques de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) et de la Communauté économique européenne (CEE) ), alors que le plafond d'émanations «tolérables» se situe aux environs de 25 millions de tonnes. Or, nous possédons les connaissances techniques voulues pour réduire à notre gré le niveau des émanations de SO<sub>2</sub> en Europe. Cependant, il en coûterait au total 8 750 millions de dollars EU pour faire passer, par désulfuration, le niveau de SO<sub>2</sub> de 60 à 25 millions de tonnes. (Ambio 5-6, 1976). Après avoir ramené les émanations de gaz sulfureux à ce niveau, nous n'avons pas encore résolu le problème, mais l'avons simplement rendu «tolérable», et lorsqu'on tient compte des répercussions économiques d'une telle opération, il semble évident qu'il est complètement irréaliste de dire que les organisations internationales sont en mesure de *résoudre* de tels problèmes. Toutefois, comme des problèmes de cette ampleur ont normalement des incidences sur le plan international – et le rayon d'action des polluants atmosphériques en est, bien sûr, un exemple patent –, il est essentiel que tous les pays collaborent à l'élaboration de mesures pour renverser la montée terrifiante de la pollution mondiale. Mais il ne faut pas oublier que la pollution atmosphérique est d'origine nationale, et que même lorsque les connaissances techniques existent, les solutions doivent être le produit d'une interaction complexe de considérations sociales, économiques, juridiques et, enfin, politiques, et ce tant aux niveaux local, régional et national qu'au niveau international.

De toute évidence, je n'oserais prétendre que le CDSM est en mesure de *résoudre* le problème de la pollution atmosphérique, mais je crois qu'il peut retirer une satisfaction non négligeable du fait que son étude sur le sujet a sans aucun doute *contribué* aux efforts internationaux dans ce domaine, ceci par le biais d'échanges soutenus de renseignements techniques qui ont exigé pendant trois ans et demi la participation de quelque deux cent cinquante hommes de science représentant plus d'une centaine d'organismes gouvernementaux et d'instituts de recherche. Leurs travaux ont d'ailleurs débouché sur l'adoption de quinze recommandations pratiques par les pays membres de l'OTAN.

Je relèverai maintenant certains des doutes, ou plutôt des conceptions erronées, du professeur Kyba au sujet des travaux du Comité.

En premier lieu, il soutient que le CDSM n'a pas de programme de travail propre. Cette affirmation est complètement absurde et, en fait, le professeur Kyba lui-même décrit avec exactitude les activités présentes et passées du CDSM dans sa section consacrée aux études pilotes. Les États membres de l'OTAN ont manifesté un intérêt particulièrement vif pour le programme de travail du CDSM puisque chacune de ses composantes doit être approuvée par le Conseil de l'OTAN lui-même. Le professeur Kyba semble se fonder sur une conception fautive du fonctionnement des comités au sein de l'OTAN, puisqu'il semble croire qu'un comité existe indépendamment de ses représentants nationaux alors qu'en fait, il n'existe qu'en fonction d'eux.

L'affirmation selon laquelle le Comité ne peut, de lui-même, procéder à des changements au niveau de ses mécanismes de fonctionnement et qu'«aucun des membres ne semble prêt à lui porter secours (comme si individuellement, les membres constituaient une entité distincte du CDSM, alors qu'ils sont effectivement le comité) témoigne encore une fois de son étrange conception du CDSM. En vérité, le Comité peut en tout temps modifier sa façon de procéder, même si de tels changements doivent normalement être sanctionnés par le Conseil de l'Atlantique Nord.

Quant à la direction et à la cohérence des travaux entrepris sous les auspices du CDSM, deux qualités qui leur font entièrement défaut selon le professeur Kyba, elles sont assurées individuellement par les pays qui «pilotent» les travaux et collectivement, au niveau du Comité, de même que par le président suppléant, le secrétaire général adjoint de l'OTAN chargé des affaires scientifiques et écologiques et le Secrétariat international.

De surcroît, le professeur Kyba brosse un curieux tableau – d'ailleurs entièrement faux – des séances plénières du CDSM, qui sont toujours articulées sur un ordre du jour détaillé comportant une «table ronde», de même qu'un examen complet des mesures prises et des progrès réalisés au regard du programme de travail du Comité.

En dernier lieu, le professeur Kyba prétend que le fonctionnement du CDSM est entravé par la règle du consensus de l'OTAN et il en veut pour preuve la non-application des recommandations d'études pilotes. Il serait hors de propos de débattre le bien-fondé de la règle du consensus adoptée par l'OTAN, mais qu'on me pardonne, je ne vois pas de relation directe entre cet aspect et le problème de la mise en oeuvre des recommandations.

La vérité, c'est que l'OTAN a toujours accordé une importance particulière à l'application de recommandations d'études pilotes du CDSM. Comme l'objectif du Comité était l'action concrète plutôt que l'instigation de nouvelles recherches scientifiques, dès le début, des rapports complémentaires ont été régulièrement envoyés au Conseil de l'OTAN, en conformité des dispositions de son mandat. D'ailleurs, à ce propos, je voudrais signaler qu'un nouveau mécanisme destiné à rendre ces compte rendus plus efficaces a été institué il y a trois ans, ce qui, incidemment, prouve bien que le Comité est capable de modifier son mode de fonctionnement.

Lorsque le professeur Kyba prétend qu'à ce jour l'engagement qu'avaient pris les pays membres de faire rapport sur la mise en oeuvre des recommandations n'a pas encore été honoré, il passe de nouveau à côté de la réalité. A preuve, les rapports publiés par le CDSM sur la pollution atmosphérique et la sécurité routière (rapports nos 41, 44 et 50). L'ordre du jour de la séance plénière tenue en octobre 1977 demandait, entre autres, au CDSM d'étudier un imposant rapport d'évaluation soumis par le Canada sur le suivi de l'étude sur la pollution des eaux intérieures, à laquelle avaient participé dix pays membres. Le rapport concluait notamment que les recommandations étaient habituellement appliquées.

Encore une fois, je crois que les déclarations par trop générales du professeur Kyba sont fondées sur une information mal digérée, et probablement dans le cas qui nous occupe, sur le fait que les pays pilotes ont eu des difficultés à obtenir des renseignements sur l'application des recommandations dans les délais convenus. C'est un problème fréquent dans toutes les organisations internationales, et le Comité a peut-être fait preuve de trop d'optimisme en instituant des rapports annuels. En effet, cela n'était tout simplement pas pratique dans le cas de certaines études en raison du caractère continu des activités et des programmes nationaux et internationaux.

Aux yeux du professeur Kyba, les objectifs du Comité sont admirables, mais son mandat pêche gravement par omission dans un domaine bien précis: les incidences du militaire sur l'environnement. En fait, rien dans le mandat du CDSM ne l'empêche d'étudier ce sujet, mais jusqu'à présent aucune proposition en ce sens n'a été présentée. En vérité, le Comité a eu énormément de pain sur la planche, et son programme de travail a couvert tous les problèmes majeurs relatifs à la pollution ainsi que des domaines aussi variés que la sécurité routière, l'énergie, l'hygiène et les transports urbains, pour n'en mentionner que quelques-uns.

J'aimerais faire valoir un autre argument au sujet des limites imposées à l'effectif du Comité et à la portée de ses travaux. Bien que le fait d'apporter des améliorations au sein d'une poignée de pays hautement industrialisés constituerait déjà une contribution importante à la lutte contre la pollution, le CDSM a, dès le début, évité une «politique de club fermé» et il s'est appliqué à coopérer avec tous les pays intéressés, membres de l'OTAN ou non, de même qu'avec d'autres organismes internationaux. Résultat: des pays comme le Japon, la Suède, l'Arabie Saoudite, l'Espagne, l'Australie et Israël, pour ne citer que ceux-là, ainsi que de nombreuses organisations internationales, ont participé activement aux

réunions du Comité sur des thèmes comme la pollution atmosphérique, la sécurité routière et l'énergie.

En outre, les publications du Comité qui, dans de nombreux domaines représentent sans doute ce qui se fait de plus avant-gardiste aujourd'hui, sont diffusées gratuitement dans le monde entier. La forte demande pour ces publications semble attester de leur valeur pratique pour les planificateurs, et j'avoue que ce n'est pas sans satisfaction que nous envoyons l'étude du CDSM sur la pollution des eaux intérieures aux ingénieurs responsables de la gestion des eaux dans des régions reculées d'Amérique du Sud, nos publications sur la pollution atmosphérique à des environmentalistes en Malaisie, ou nos études sur les transports urbains à des urbanistes australiens.

En dernier lieu, permettez-moi de dire que lorsqu'un spécialiste étudie le fonctionnement d'une organisation internationale, il devrait le faire avec beaucoup de sens critique, soit, mais aussi avec l'intention d'apporter des améliorations et de proposer des solutions de rechange. Nous sommes également en droit de nous attendre qu'une étude de ce genre soit menée avec une élémentaire objectivité et fondée sur des informations bien documentées. Le professeur Kyba a fait constamment preuve d'une telle négligence à l'égard de faits qu'il aurait pu aisément vérifier, à la fois en sa qualité de boursier du CDSM et d'observateur de l'OTAN, que l'on soupçonne qu'il n'a pas entrepris sa tâche avec un esprit ouvert, mais plutôt armé de préjugés. J'ai bien précisé que je ne prétends pas que le CDSM est en mesure de résoudre les problèmes écologiques mondiaux, et j'admets volontiers que le nombre de ses membres et ses objectifs sont limités. Néanmoins, je crois fermement que grâce à l'accent qu'il met sur l'action concrète de la part des pays membres et sur les échanges intensifs de renseignements techniques dans le monde entier, le Comité contribue de façon raisonnable, rentable et valable aux efforts internationaux en vue de relever les défis de la société moderne.

Leif Klette  
Secrétaire du CDSM  
Bruxelles

---

## Section de référence

### I. LIVRES

- Beigie, Carl E. and Judith Maxwell. *Quebec's vulnerability in energy*. Montreal: C.D. Howe Research Institute, 1977. 44 p.
- Canadian Council on International Law. 6<sup>e</sup>, Ottawa, 1977. Documents sur les relations Canada-É.-U. présentés par Claude C. Emanuelli, A. de Mestral, M. Cadieux, H.M. Kindred et W. Biggs.
- Canadian foreign policy and the law of the sea*. Préparé par Barbara Johnson et Mark W. Zacher. Vancouver: University of British Columbia Press, 1977. 387 p.
- Clement, Wallace. *Continental corporate power: economic linkages between Canada and the United States*. Toronto: McClelland and Stewart, 1977. 408 p.
- Diefenbaker, John G. *One Canada: memoirs of the Right Honourable John G. Diefenbaker; the tumultuous years, 1962-1967*. Toronto: Macmillan, 1977. 309 p.
- English, John. *Borden: his life and world*. Toronto: McGraw-Hill Ryerson, 1977. 223 p.
- L'Institut Nord-Sud. *Le défi Nord-Sud: le tiers-monde et les réalisations du Canada*. (Canada nord-sud; 1977-1978, 1) Ottawa: L'Institut Nord-Sud, 1977. 212 p.
- Lasvergnes-Grémy, Isabelle. *L'Europe vue du Canada: rapport d'analyse d'un sondage d'opinion publique*. Montréal: Centre de Sondage et Centre d'Études et de Documentation Européennes, Université de Montréal, 1976. 93 p.
- North-South Institute. *North south encounter: the Third World and Canadian performance*. (Canada north south; 1977-1978, 1) Ottawa: North-South Institute, 1977. 200 p.
- Page, Donald M. *A bibliography of works on Canadian foreign relations, 1971-1975*. Toronto: Canadian Institute of International Affairs, 1977. 300 p.
- Stacey, Charles P. *Canada and the age of conflict*. Volume I: 1867-1921. Toronto: Macmillan, 1977. 410 p.
- Vernon, Raymond. *Storm over the multinationals: the real issues*. Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1977. 260 p.

## II. ARTICLES

- Astrachan, A. «Obsession with unity». Dans *New republic* 177:21-3 20 août, 1977.
- Boardman, Robert. «Canada and the Community: one year after». Dans *World today* 33:395-404 Octobre 1977.
- «Border problems of the United States and Canada: issues of the seventies». J. Richard Wagner, ed. In *Social science journal* 14:1-69 janvier 1977.
- Bothwell, Robert and John English. «Canadian trade policy in the age of American dominance and the British decline, 1943-1947». Dans *Canadian review of American studies*. 8:52-65 printemps 1977.
- Chapdelaine, Jean. «Esquisse d'une politique extérieure d'un Québec souverain - genèse et prospective». Dans *Études internationales* 8:342-355 juin 1977.
- «Le débat nucléaire». Articles rédigés par Albert Beaudry, Gilles Provost, Yvon Pageau Pierre-Philippe Druet. Dans *Relations* vol. 37 n° 431 novembre 1977. p. 295-312.
- Emanuelli, C.C. «The right of intervention of coastal states on the high seas in cases of pollution casualties». Dans *University of New Brunswick law journal* 25:79-96 juin 1976.
- Fontaine, André «La France et le Québec». Dans *Études internationales* 8:393-402 juin 1977.
- Hero, Alfred «Quelques réactions américaines au régime du parti québécois depuis le 15 novembre 1976». Dans *Études internationales* 8:356-373 juin 1977.
- «Independence for Quebec: the debate gets sharper; with interview with René Lévesque». Dans *U.S. news and world report* 83:69-72, septembre 26, 1977.
- Lesieur, Jean. «Québec: une nation qui se cherche». Dans *Le point* no. 268 7 novembre 1977. p. 106-112.
- Lévesque, Delmas. «Un Québec en redéfinition». Dans *L'action nationale* 67:16-33 septembre 1977.
- Lowe, A.V. «International law and federal offshore lands disputes». Dans *Marine policy* 1:311-317 octobre 1977.
- McDonald, Donna. «Cultural diplomacy and art: the Canada House Gallery». Dans *Canadian forum* 57:21-23 décembre/janvier 1977-78.
- McGillivray, D.G. «The million dollar question: could an independent Quebec survive?». Dans *Opinion Canada* 6:28-30 juin/juillet 1977.
- McRoberts, Kenneth. «Quebec and the Canadian political crisis». Dans *Annals of the American Academy of Political and Social Science* 433:19-31 septembre 1977.
- Mergui, Raphael. «Québec: un nationalisme tranquille». Supplément à *Jeune Afrique* no. 878, 4 novembre 1977 p. 31-67.
- Miller, Robert. «The Hon. Don». Dans *Maclean's* 95:41-46 décembre 12, 1977.
- Oetting, R.B. «How the Garrison Dam project affects Canada». Dans *Canadian geographical journal* 95:38-45 octobre/novembre 1977.
- Page, Donald. «Quebec's international future». Dans *Contemporary French civilization* 2:73-85 automne 1977.
- Painchaud, Paul. «Le rôle international du Québec: possibilités et contraintes». Dans *Études internationales* 8:374-392 juin 1977.
- Regehr, Ernie. «Canadian waffles on disarmament». Dans *Last post* 6:11-13 novembre 1977.
- Richler, Mordecai. «Oh! Canada! Lament for a divided country». Dans *Atlantic* 240:41-55 décembre 1977.
- Rigaldies, F. «Le Canada et la pollution de la mer par les navires». Dans *McGill law journal* 23:334-370 été 1977.
- Rogers, D.W.O. «Why Canada should stop selling its reactors to Third World nations». Dans *Science forum* 10:9-12 octobre 1977.
- Sokol, John F. «Food - our next crisis?». Dans *Behind the headlines* vol. 36 n° 2 octobre 1977.
- Stairs, Denis. «Devolution and foreign policy: prospects and possibilities. - Conference on the Future of Canadian Federation». University of Toronto, October 14-15, 1977.
- Starnes, John. «Quebec, Canada and the Alliance». Dans *Survival* 19:212-215 septembre/octobre 1977.
- Switzer, Clayton M. «Grain and brain: weapons in the hunger war». Dans *Canadian banker and ICB review* 84:8-10 septembre-octobre 1977.
- Tremblay, Doria. «L'Analyse financière: la dimension internationale». Dans *CA magazine* 110:44-47 septembre 1977.

## Publications du ministère des Affaires extérieures.

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

N° 94 (27 octobre 1977) Nominations diplomatiques.

N° 95 (28 octobre 1977) Dialogue entre le Canada et l'Association des Nations de l'Asie du Sud-Est (2<sup>e</sup> session).

N° 96 (31 octobre 1977) Renégociation de la convention des pêches du Pacifique Nord.

N° 97 (1<sup>er</sup> novembre 1977) Déclaration au Conseil de sécurité par l'ambassadeur William H. Barton, représentant permanent du Canada aux Nations Unies à New York, sur la question de l'Afrique du Sud, 28 octobre 1977.

N° 98 (7 novembre 1977) Dialogue entre le Canada et l'Association des Nations Unies de l'Asie du Sud-Est (2<sup>e</sup> session, 31 octobre au 1<sup>er</sup> novembre 1977) — communiqué conjoint.

N° 99 (10 novembre 1977) Troisième réunion du Comité ministériel mixte Canada-Mexique, 21 et 22 novembre 1977.

N° 100 (11 novembre 1977) Visite officielle en Haute-Volta de l'honorable Jean-Pierre Goyer, ministre des Approvisionnements et Services, 6 au 9 novembre 1977.

N° 101 (15 novembre 1977) Texte du communiqué conjoint zaïro-canadien émis à l'issue de la visite officielle, du 9 au 13 novembre 1977, au Zaïre, de l'honorable Jean-Pierre Goyer, ministre des Approvisionnements et Services et conseiller du secrétaire d'État aux Affaires extérieures pour les Affaires francophones.

N° 102 (15 novembre 1977) Accord intérimaire relatif à la coopération nucléaire entre le Canada et les États-Unis.

N° 103 (16 novembre 1977) Échange des instruments de ratification de l'Accord culturel Canada-Japon.

N° 104 (16 novembre 1977) Nomination d'un coordonnateur pour la session extraordinaire de l'Assemblée générale consacrée au désarmement.

N° 105 (17 novembre 1977) Nomination de Walter Henson professeur invité à l'Université Yale.

N° 106 (17 novembre 1977) Accord de sécurité sociale entre le Canada et l'Italie.

N° 107 (22 novembre 1977) Traité entre le Canada et le Mexique sur l'exécution des peines imposées aux termes du droit criminel.

N° 108 (22 novembre 1977) Troisième réunion du Comité ministériel mixte Canada-Mexique, 21 et 22 novembre 1977 — communiqué conjoint.

N° 109 (23 novembre 1977) Relations nucléaires entre le Canada et la Communauté européenne.

N° 110 (23 novembre 1977) Coopération nucléaire entre le Canada et l'Italie.

N° 111 (30 novembre 1977) Signature du Traité d'extradition entre le Canada et le Danemark.

N° 112 (12 décembre 1977) Le Canada signe deux protocoles aux Conventions de Genève pour la protection des victimes de conflits armés.

N° 113 (15 décembre 1977) Décision du Canada de dénoncer l'arrangement commercial Canada-France de 1933.

N° 114 (15 décembre 1977) Élection d'un Canadien à la présidence du Bureau international des expositions.

N° 115 (21 décembre 1977) Accord entre le Canada et les Philippines sur la double imposition.

N° 116 (21 décembre 1977) L'ONU donne suite à *Habitat*.

N° 117 (30 décembre 1977) Visite du secrétaire d'État aux Affaires extérieures au Japon et en République populaire de Chine, du 24 janvier au 3 février 1978.

N° 1 (3 janvier 1978) Tournée en France et en Belgique de la pièce *WOYZECK* du Théâtre français du Centre national des Arts.

N° 2 (12 janvier 1978) Nomination à la haute direction du ministère des Affaires extérieures.

N° 3 (13 janvier 1978) L'Orchestre symphonique de Toronto en tournée en République populaire de Chine et au Japon.

N° 4 (13 janvier 1978) Arrangements provisoires de pêche Canada/France.

N° 5 (16 janvier 1978) Signature d'un accord nucléaire entre le Canada et la Communauté européenne.

N° 6 (18 janvier 1978) Nomination au Conseil des gouverneurs du Centre de recherches pour le développement international.

N° 7 (18 janvier 1978) Accord général d'échanges Canada-URSS. Programme de la Commission mixte 1978-79.

N° 8 (18 janvier 1978) Signature de l'accord Canada-Roumanie sur les relations mutuelles en matière de pêches.

N° 9 (20 janvier 1978) Lauréate du Prix littéraire Canada-Australie.

N° 10 (26 janvier 1978) Conclusion d'un accord nucléaire entre le Canada et le Japon.

N° 11 (2 février 1978) Derivation de la Garrison: projet révisé.

N° 12 (3 février 1978) Établissement de relations diplomatiques entre le Canada et la République populaire d'Angola.

*Déclarations et Discours*, publiés par la Direction des services de l'information du ministère des Affaires extérieures, Ottawa:

N° 77/13 Les cent dix premières années du Canada. Discours prononcé par le secrétaire d'État aux Affaires extérieures, M. Don Jamieson, devant les membres du *Canadian Club*, à Londres, 30 juin 1977.

N° 77/14 Le Commonwealth et la sécurité internationale. Discours du secrétaire d'État aux Affaires extérieures, M. Don Jamieson, devant les membres de l'Association parlementaire du Commonwealth, à Ottawa, 20 septembre 1977.

N° 77/15 Conférence sur la coopération économique internationale. Discours de M. J. MacEachen, président du Conseil privé, à la reprise de la 31<sup>e</sup> session de l'Assemblée générale des Nations Unies à New York, 13 septembre 1977.

N° 77/16 Réunion ministérielle de l'OTAN. Déclaration du secrétaire d'État aux Affaires extérieures, M. Don Jamieson, faite à Londres, 11 mai 1977.

N° 77/17 Quelques suggestions en vue d'améliorer l'efficacité des Nations Unies. Discours du secrétaire d'État aux Affaires extérieures, M. Don Jamieson, à la 32<sup>e</sup> session ordinaire de l'Assemblée générale des Nations Unies, à New York, 26 septembre 1977.

N° 77/18 Helsinki — Acte final: articles et dispositions. Déclaration du Canada à la réunion de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe prononcée par M. Klaus Goldschlag, représentant spécial du secrétaire d'État aux Affaires extérieures. Belgrade, 6 octobre 1977.

N° 77/19 Le contrôle des armes et le désarmement. Déclaration devant la Première Commission, 32<sup>e</sup> session de l'Assemblée générale des Nations Unies, par M. Harry Jay, ambassadeur et représentant permanent, mission du Canada près l'Office des Nations Unies à Genève et près la Conférence du Comité sur le Désarmement, 27 octobre 1977.

N° 77/20 La question de Chypre. Déclaration en séance plénière de la 32<sup>e</sup> session de l'Assemblée générale des Nations Unies, par M. William H. Barton, ambassadeur et représentant permanent à la mission permanente du Canada près l'Organisation des Nations Unies, 8 novembre 1977.

N° 77/21 L'exemple des relations canado-américaines. Discours prononcé par le secrétaire d'État aux Affaires extérieures, l'honorable Don Jamieson, devant le *Rotary Club* de Windsor (Ontario). 14 novembre 1977.

N° 77/22 Utilisations pacifiques de l'espace extra-atmosphérique. Déclaration de l'ambassadeur W.H. Barton représentant permanent du Canada, devant la Première Commission de la 32<sup>e</sup> session de l'Assemblée générale de l'ONU. New York, 23 novembre 1977.

N° 77/23 La politique canadienne à l'égard de l'Afrique du Sud. Discours prononcé par l'honorable Don Jamieson, à la Chambre des communes, Ottawa, 19 décembre 1977.

N° 77/24 Tour d'horizon des grandes questions d'actualité. Discours prononcé par l'honorable Don Jamieson, à la Chambre des communes, Ottawa, 19 décembre 1977.

## TRAITÉS

### Bilatéraux

#### *Bolivie*

Accord général concernant la coopération au développement entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement de la République de Bolivie La Paz, le 29 décembre 1977  
En vigueur le 29 décembre 1977

#### *Danemark*

Traité d'extradition entre le Canada et le Royaume du Danemark.  
Ottawa, le 30 novembre 1977

#### *États-Unis d'Amérique*

Échange de Notes entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement des États-Unis, touchant l'Accord de coopération relatif aux emplois civils de l'énergie atomique, signé le 15 juin 1955, tel qu'amendé.  
Ottawa, le 15 novembre 1977  
En vigueur le 15 novembre 1977

#### *Finlande*

Accorde entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement de la Finlande relatif aux services aériens entre leurs territoires respectifs et au-delà de ceux-ci.  
Ottawa, 16 mai 1977  
En vigueur provisoirement, le 16 mai 1977  
En vigueur définitivement, le 7 novembre 1977

#### *France*

Arrangement commercial entre le Canada et la France  
Ottawa, le 12 mai 1933  
En vigueur provisoirement le 10 juin 1933  
En vigueur définitivement le 22 novembre 1933  
Dénoncé par le Canada le 15 décembre 1977  
Date d'expiration le 15 mars 1978

#### *Haute-Volta*

Accord général concernant la coopération au développement entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement de la République de Haute-Volta Ouagadougou, le 8 novembre 1977

#### *Italie*

Convention entre le Canada et l'Italie en vue d'éviter les doubles impositions en matière d'impôts sur le revenu et de prévenir les évasions fiscales.  
Toronto, le 19 novembre 1977

Accord de Sécurité sociale entre le Canada et l'Italie.  
Toronto, le 17 novembre 1977

#### *Japon*

Accord culturel entre le Canada et le Japon  
Tokyo, le 26 octobre 1976  
En vigueur le 16 novembre 1977

#### *Mexique*

Traité entre le Canada et les États-Unis du Mexique sur l'exécution des sentences pénales.  
Ottawa, le 22 novembre 1977

#### *Pakistan*

Convention entre le Canada et la République islamique du Pakistan, tendant à éviter les doubles impositions et à prévenir l'évasion fiscale en matière d'impôts sur le revenu.  
Ottawa, le 24 février 1976  
En vigueur le 15 décembre 1977

#### *Philippines*

Convention entre le Canada et les Philippines tendant à éviter les doubles impositions et à prévenir l'évasion fiscale en matière d'impôts sur le revenu  
Manille, le 11 mars 1976  
En vigueur le 21 décembre 1977

#### *Pologne*

Accord sur le transport aérien entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement de la République populaire de Pologne  
Ottawa, le 14 mai 1976  
En vigueur provisoirement le 14 mai 1976  
En vigueur définitivement le 28 octobre 1977

Échange de Notes entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement de la République populaire de Pologne constituant un Accord relativement aux Articles IX, XI, XIII et XV de l'Accord sur le transport aérien du 14 mai 1976.  
Ottawa, le 14 mai 1976  
En vigueur provisoirement le 14 mai 1976  
En vigueur définitivement le 28 octobre 1977

### **Zaïre**

Accord général relatif à la coopération au développement entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement de la République du Zaïre  
Kinshasa, le 11 novembre 1977  
En vigueur le 11 novembre 1977

### **Multilatéraux**

Accord portant création du Fonds international de Développement agricole.  
Fait à New York le 20 décembre 1976  
Signé par le Canada le 10 février 1977  
Instrument de ratification du Canada déposé le 28 novembre 1977

Protocole portant suspension de l'application de garanties aux termes de l'accord entre l'Agence internationale de l'énergie atomique, le Gouvernement du Canada et le Gouvernement du Japon relatif à l'application des garanties prévues dans l'Accord bilatéral de Coopération conclu entre les gouvernements pour l'utilisation de l'énergie atomique à des fins pacifiques.  
Fait à Vienne le 2 décembre 1977  
En vigueur le 2 décembre 1977

Protocole additionnel aux Conventions de Genève du 12 août 1949 relatif à la protection des victimes des conflits armés internationaux (Protocole I)  
Fait à Genève le 12 décembre 1977

Protocole additionnel aux Conventions de Genève du 12 août 1949 relatif à la protection des victimes des conflits armés non internationaux (Protocole II)  
Fait à Genève le 12 décembre 1977

Accord international de 1973 sur le sucre

Fait à Genève le 13 octobre 1973

Signé par le Canada le 14 décembre 1973

Instrument de ratification du Canada déposé le 28 décembre 1973

En vigueur pour le Canada le 1<sup>er</sup> janvier 1974

Lettre d'acceptation de la prolongation de cet Accord jusqu'au 31 décembre 1977, déposée le 15 décembre 1976

Lettre d'acceptation de la prolongation de cet Accord jusqu'au 31 décembre 1978, déposée le 30 décembre 1977

Accord international de 1977 sur le sucre

Fait à Genève le 7 octobre 1977

Signé par le Canada le 30 décembre 1977

Instrument de ratification du Canada déposé le 30 décembre 1977

**BON D'ABONNEMENT**

**Perspectives internationales**

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

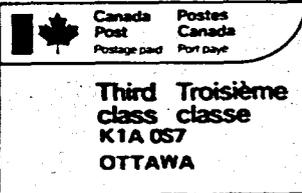
Nom .....

Adresse .....

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

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

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



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



Affaires extérieures  
Canada

External Affairs  
Canada

ISSN 0381-4874

mars / avril 1978

# Perspectives internationales

Revue d'opinion sur les affaires étrangères

---

**Les superpuissances au Moyen-Orient**

---

**Le Canada et la mer**

---

**Une solution religieuse pour Jérusalem**

---

**Dialogue entre le Canada et l'ASEAN**

---

# Perspectives internationales

## *Table des matières*

mars / avril 1978

Les limites de la superpuissance / <i>Georges Vigny</i>	3
<hr/>	
Le Canada et la mer	
Les forces navales et le droit de la mer / <i>W. Harriet Critchley</i>	7
Le problème de la pollution des mers / <i>R.M. M'Gonigle et   M. W. Zacher</i>	12
Nouvelle juridiction en matière de pêches / <i>Gordon Munro</i>	16
<hr/>	
Jérusalem: la Ville sainte	
Une solution religieuse / <i>James George</i>	19
Position canadienne / <i>R. V. Lucy</i>	28
<hr/>	
Le Canada et l'ASEAN / <i>A. Douglas Small</i>	32
<hr/>	
Lettre à la rédaction	36
<hr/>	
Section de référence	37
<hr/>	

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

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

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

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

Envoi postal de troisième classe autorisé.

*Directeurs de rédaction:*

M. L. Balthazar

M. A. I. Inglis

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

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

# Les limites de la superpuissance

par Georges Vigny

Le voyage du président Anouar Sadate en Israël a de toute évidence été l'événement majeur de 30 ans d'histoire israélo-arabe. «L'équivalent moral» et politique de ce que fut sur le plan militaire la Guerre des Six jours, il a octroyé à Israël, 30 ans après sa naissance, son acte de reconnaissance, partant de légitimité irréversible. Un peu comme si le chef d'État égyptien, laissant la guerre, avait décidé de gagner la paix.

Anouar Sadate, l'homme par qui l'in vraisemblable arrive, est donc venu à bout de ce «mur psychologique» qui, à lui seul, représentait «les 70 p. cent du problème». Ce qui, par le fait même, rendait plus difficile à résoudre les 30 p. cent du reliquat! Un peu comme si la *partie* incluse dans le *tout* précédent devenait *tout* à son tour.

Ce qui est surprenant, ce n'est pas tant l'accueil chaleureux que le peuple israélien a spontanément réservé à Anouar Sadate salué par une salve de 21 coups de canon alors que les deux pays étaient encore officiellement en guerre, que la parfaite coordination à laquelle sont parvenus le visiteur arabe et l'hôte israélien. Dès le soir d'après-*shabbat* où Anouar Sadate a passé en revue un détachement d'honneur israélien, une vraie complicité était manifeste entre Menahem Begin et le chef d'État égyptien. Le sourire entendu que ces deux adversaires de la veille s'échangeaient devant les caméras américains était plus explicite que leur déclaration, nécessairement évasive!

C'est en fait cette complicité toute naturelle entre Israël et l'Égypte qui marque le point tournant du dossier proche-oriental dans la mesure où elle pose les limites de la superpuissance telle qu'exercée aussi bien par l'Union soviétique que par les États-Unis.

## Deux approches opposées

Plaçons-nous dans le climat du débat entre deux approches prétendues complémentaires mais fondamentalement opposées: le «pas-à-pas» kisingérien opposé à la démarche globalisante; le bilatéral tel que pratiqué, par exemple, le long du canal de Suez entre Israël et l'Égypte, opposé au multilatéral où toutes les parties sont censées se retrouver dans une enceinte vouée à la recherche d'une paix générale. A tort ou à raison, cette dernière forme a été identifiée,

jusqu'au voyage de M. Sadate en Israël, à la conférence de Genève. A raison, parce que toutes les parties arabes dites de la «première ligne» se retrouvaient – dans une même délégation arabe, pourquoi pas? – face à l'autre moitié du conflit, à savoir Israël. A tort, parce que le défaut de l'approche bilatérale, qui est de contourner la dimension palestinienne pourtant fondamentale, se retrouve aussi à ladite conférence de Genève où, jusqu'à la date fatidique du voyage d'Anouar Sadate, les Palestiniens, incarnés dans l'OLP (Organisation de libération de la Palestine) n'ont ni été invités ni mis en état d'y participer si jamais on les y invitait. Le fait est que la conférence de Genève a été conçue en fonction des résolutions 242 et 338 du Conseil de sécurité, de 1967 et de 1973, et qu'aux termes de ces deux résolutions les Palestiniens ne sont que des «réfugiés». En d'autres mots, se réclamant d'une légitimité exclusive palestinienne, l'OLP estimait qu'elle ne peut se rendre à Genève à ce titre de représentante d'une cause de réfugiés (et non d'une cause nationale); et la même OLP, n'ayant pas renoncé à sa Charte, donc aux articles en vertu desquels Israël doit disparaître pour faire place à un vague État «démocratique et laïque» pour les trois confessions, ne pouvait être agréée par Israël comme entité participante à Genève: il ne pouvait non plus être question de changer les termes des résolutions onusiennes sans remettre du même coup en question la conférence de Genève elle-même.

En schématisant, on découvre avec inquiétude que si l'approche bilatérale risquait d'ignorer la dimension palestinienne, l'approche globalisante, elle, venait buter contre cette dimension devenue obstacle.

Dans ce contexte, que pouvait-on espérer de la navette américaine, inaugurée naguère par Henry Kissinger? La nouvelle Administration américaine, entre-temps, avait cessé d'être un simple courtier pour devenir partie en titre au conflit! Avec l'ar-

---

*Editorialiste, M. Georges Vigny dirige, en qualité de rédacteur en chef adjoint, la politique internationale au journal Le Devoir. L'article ci-contre n'engage que l'auteur.*

riyée au pouvoir du président Carter et de l'école politique anti-kissingérienne, les États-Unis ne se contentaient plus, en leur qualité de «coprésident» de la conférence de Genève, de rapprocher les positions des belligérants, mais avançaient publiquement les grandes lignes de ce qui, à leurs yeux, devait être l'ébauche du plan de paix israélo-arabe! La question qui se posait dès lors était de savoir si, dans sa navette entre Israël et les pays arabes, le prétendu courtier américain transmettait un message ou, au contraire, cherchait à «vendre» aux parties concernées son propre plan.

Passons sur le détail de ce plan qui, bien qu'ayant jeté le désarroi en Israël par l'ambiguïté du terme «foyer» (*homeland*) palestinien, est à prendre en considération ici parce qu'il existe et non par ce qu'il comporte. Passons sur les mérites éventuels, pour nous arrêter au point capital: cette «sortie» d'un «plan-Carter» changeait nécessairement les règles du jeu établies. De ce fait, redistribuant les cartes, la «sortie» de ce plan forçait une redéfinition des positions. Au lieu d'un refus, on se retrouvait avec deux refus et une montagne de réticences! Qu'il s'agisse du «document de travail» israélo-américain ou de la curieuse déclaration commune américano-soviétique, il devenait clair que, d'une part, la reprise de la conférence de Genève souhaitée pour fin 1977, était de l'ordre des vœux pieux et que, d'autre part, l'Union soviétique risquait de revenir dans le circuit grâce aux mystères de la diplomatie américaine. Par parenthèse, il faut rappeler que selon les propres termes du conseiller du président Carter pour les affaires de sécurité, Zbigniew Brzezinski, friand du chiffre trois sous toutes les formes, Moscou a un rôle à jouer au troisième cercle extérieur des trois cercles concentriques qui contiendraient la situation proche-orientale.

C'est donc dire que, poursuivant des objectifs opposés et soutenant des camps irrécconciliables, les deux superpuissances ont une approche commune camouflée par leur titre commun de «coprésidents» de la conférence de Genève. On peut même se demander ce qui distingue leurs deux positions dès lors que l'une et l'autre font passer la solution par une entité palestinienne («État» pour l'une, «Foyer» pour l'autre), par le retrait israélien des territoires occupés (retrait total pour l'une, avec des «rectifications mineures» pour l'autre), le tout dans le cadre de la conférence de Genève à reconvoquer dans les meilleurs délais. On comprend dans ces conditions pourquoi les États-Unis, tout en se félicitant de la grande percée enregistrée par Anouar Sadate, se sont inquiétés des retombées «négatives» d'un voyage qui retirait brutalement l'initiative des mains des superpuissances.

#### Appréhension américaine

Depuis ce voyage, et même si les développements ultérieurs devaient ralentir le

rythme et amener des déceptions, la preuve est faite que les deux superpuissances appréhendent tout autant qu'un blocage l'accélération du processus pacifique. Ce n'est pas là un procès d'intention. Non seulement les milieux autorisés américains ont-ils fait référence au risque encouru par Anouar Sadate d'une «surévaluation» de sa donne, non seulement ont-ils été en contact constant avec Moscou où M. Philip Habib a fait un rapide voyage avant d'aller rejoindre M. Cyrus Vance au Proche-Orient, mais encore ils se sont clairement inquiétés des coups mortels portés par le chef d'État égyptien aux intérêts soviétiques!

La priorité devenait dès lors de ralentir le rythme infernal imprimé par Anouar Sadate que la totale réceptivité israélienne encourageait. Pris dans leur théorie de cercles concentriques et autres *a priori* qu'il reste encore à démontrer, les Américains ont été surpris trois fois de suite, à quelques jours d'intervalle, et dans le même dossier. Ce fut d'abord l'in vraisemblable voyage de M. Sadate à Jérusalem, cette immense fête de la reconnaissance accordée et de l'espoir partagé; ce fut ensuite, immédiatement après la publication du communiqué final du «sommet» de Tripoli, dit «du refus», la rupture des relations diplomatiques entre le Caire d'une part, et Damas, Bagdad, Tripoli, Aden et Alger d'autre part, à l'initiative du présumé «isolé» Anouar Sadate qui, préalablement, avait muselé la *Voix de la Palestine* émettant du Caire et expulsé les représentants de l'OLP; ce fut, peu après, la fermeture des centres culturels soviétiques et de ceux des pays satellites sur le territoire égyptien, le tout assorti de la menace voilée d'une rupture des relations diplomatiques.

Mais il a fallu un moment pour comprendre que si Sadate frappait à bras raccourcis sur le Soviétique, ce n'est pas tant pour le danger réel que Moscou représente que pour empêcher Washington de ramener le Kremlin dans le circuit!

Les Soviétiques soutiennent bien sûr le mouvement palestinien, mais on peut difficilement prétendre qu'ils soutiennent les plus radicaux de ce mouvement même si certains se réclament du marxisme-léninisme. De même, les Soviétiques soutiennent le régime Assad, de Damas, et même s'ils sont aussi aux côtés de l'irréductible régime de Bagdad, c'est peut-être grâce aux Soviétiques que la Syrie a évité de basculer immédiatement dans la ligne du refus. Refus s'entendant de toute solution négociée, alors que le président Hafez Assad ne combattait que la seule ligne de dialogue direct avec Israël inaugurée par le Caire.

De ce fait, Washington et Moscou peuvent, via une concertation devenue classique, s'opposer en toute cordialité, négociant chemin faisant non seulement le dossier proche-oriental mais tous les autres dossiers bilatéraux en cours. On comprend, dans ce contexte, que perdant pied sur un élément capital, c'est-à-dire en perdant l'initiative



*Grands sourires de la part du premier ministre d'Israël, Menachem Begin, et du président d'Égypte, Anwar Sadate, lors de leur conférence de presse à Jérusalem le 21 novembre 1977. La visite soudaine de M. Sadate en Israël avait réveillé l'espoir de voir enfin la paix au Moyen-Orient. Depuis, les négociations piétinent et les sourires confiants sont de nouveau rares.*

au Proche-Orient, par exemple, on risque de brouiller l'ensemble du vaste processus de marchandage entre supergrands. Ce qui, par le fait même, et à la limite, nous instruit sinon sur la complémentarité du moins sur une « collusion » ou, mieux, sur une convergence d'intérêts pourtant substantiellement opposés!

Après avoir cherché en vain à faire croire qu'il n'y a de salut qu'à Genève, et après avoir longtemps cru eux-mêmes que même la bilatéralité triomphante Begin-Sadate pouvait mener à Genève, les dirigeants américains se sont résignés à prendre le train en marche. Toutefois, ce virage dramatique de la diplomatie américaine ne signifiait pas que les États-Unis se résignaient aussi au rythme du train pris! Ils y allaient avec l'intention avouée d'une prise de contrôle de la locomotive. C'est ainsi qu'à la suite de l'invitation de M. Sadate à la pré-conférence du Caire, le président Carter a unilatéralement avancé une date possible (et non rigide) d'une réunion convoquée par un autre que lui, ce que l'Égypte a accepté allègrement. Puis ce fut le niveau inférieur de la représentation à une session d'ouverture qui ne mettait en présence que l'Égypte et Israël, aux côtés d'un représentant du se-

crétaire général des Nations unies et de l'Américain. Et c'est sur ces entrefaites que Cyrus Vance revenait sous le ciel proche-oriental, se trouvant dans les parages à la date de la conférence mais non pour y participer. L'ambition américaine, dès lors que le Caire prenait le pas sur Genève, était d'assurer le succès de la conférence cairote et, pour ce faire, Cyrus Vance devenait non plus l'intermédiaire entre Israël et les Arabes mais entre les Arabes eux-mêmes! Après le rôle de faux courtier, le chef de la diplomatie américaine se trouvait à jouer le rabatteur; objectif: amener d'autres Arabes au Caire et, avec la bienveillante complicité de l'Arabie Saoudite, commencer par faire entrer Hussein de Jordanie dans la dynamique de l'après-voyage.

C'est précisément ce rôle-ci que MM. Begin et Sadate avaient réservé explicitement à Washington et on se souviendra qu'après avoir rendu hommage aux efforts de Jimmy Carter, ils ont tous deux, devant les cameras de la télévision, reconnu l'importance du rôle désormais dévolu aux États-Unis. Certains s'y sont laissés prendre: ce qui était dit signifiait que dorénavant Jérusalem et le Caire se passeront des services de quiconque mais qu'ils avaient besoin

des États-Unis pour faire participer d'autres pays arabes à leurs négociations. C'est sur cet acquis, apparemment irréversible, que viendra buter désormais la toute-puissance américaine et, par le fait même, la soviétique. Jusqu'à ce voyage, ce sont les intermédiaires américains qui, véhiculant le message, le transmettaient à leur manière et compte tenu de leurs propres intérêts. Depuis le 19 novembre 1977, plus rien ne sera jamais comme auparavant; ces 30 heures qui effaçaient 30 ans d'hostilités rendaient d'une part inutile le palier de l'intermédiaire quel qu'il soit et, d'autre part, mettaient tout intermédiaire à venir dans l'inconfortable situation d'être le dernier averti d'un développement en gestation. C'est ainsi que venant au secours de la conférence du Caire, Cyrus Vance ne savait de ce que MM. Sadate et Begin s'étaient dit que ce que MM. Sadate et Begin avaient bien voulu lui communiquer. Compte tenu des intérêts divergents des parties concernées et de l'intermédiaire désireux d'assumer coûte que coûte son leadership mondial – ceci dit sans vouloir porter de jugement de valeur – on imagine aisément que deux fins manoeuvriers comme le chef d'État égyptien et le chef du gouvernement israélien n'ont pas révélé les dessous des cartes. Ils en ont dit juste assez pour obtenir le «filet de sécurité» américain... Il est symptomatique que le 15 décembre, en conférence de presse, le président Carter déclarait ignorer ce que le lendemain Menahem Begin devait lui révéler sur des points fondamentaux d'une paix possible!

### Nouvelle dynamique

Le grand débat d'après-voyage est de savoir à quoi mènera, à son terme, la dynamique lancée le 19 novembre, 1977. Elle a déjà conduit à une reconnaissance de fait d'Israël par l'Égypte et, dans la promesse de M. Sadate que plus jamais une femme ne pleurera son fils, son époux ou son père, on verra à juste titre la fin de l'état de guerre entre les deux pays. Ces divers éléments indiquent de manière irréfutable une direction: celle de la bilatéralité. Mais précisément c'est ce qui est officiellement prohibé. Du moins dans la mesure où cette «extrémité» n'est pas inévitable. Le président Sadate a assez répété qu'il négociera avec Israël seul, si seul Israël se présentait à son invitation.

Toutefois, il s'est toujours empressé d'ajouter que «même à deux», c'est une paix générale qu'il négocierait, bien qu'il n'ait aucune forme de mandat de quiconque pour négocier un tel document.

Pour ce qui est d'Israël, toute paix est bonne à prendre, surtout si elle est, dans un premier temps, simplement israélo-égyptienne. N'empêche que Menahem Begin lui-même, parlant de paix entre Israël et les pays arabes, a bien dit qu'il signerait *des* traités de paix. Faut-il comprendre que la paix à signer entre Israël et l'Égypte servira de modèle à d'autres paix et qu'elle sera, en ce sens, de portée générale? Ou faut-il comprendre que ladite «paix générale» sera une juxtaposition de plusieurs paix bilatérales? Dans cette hypothèse, la prochaine pourrait lier Israël et la Jordanie, dans la mesure où on aura pu surmonter le handicap palestinien rendu plus lourd à la suite de la radicalisation enregistrée au «sommet» de Tripoli.

De toute manière, on n'en est pas encore là. La diplomatie américaine aura bien d'autres occasions de toucher les limites de ses prétentions et bien d'autres occasions de devoir se rajuster. L'erreur fondamentale consiste à partir de la théorie pour comprendre et contrôler les réalités. La politique la plus efficace, c'est-à-dire celle qui passe par la prévision, procède d'un esprit intuitif alimenté à une connaissance parfaite des réalités. La théorie n'intervient qu'ultérieurement.

Ce qui se joue sous ce ciel trois fois sanctifié concerne directement l'ensemble de la mer Rouge, ce fameux lac arabe fermé à la contamination soviétique. Ce qui, une nouvelle fois, dément la théorie du «troisième cercle» où une superpuissance réserve un strapontin à l'autre!

Le rattrapage effréné dans lequel s'est lancé en décembre la diplomatie américaine est bienvenu, à condition qu'il soit clair qu'il n'y a pas de bon ou de mauvais plan de paix. Et s'il est vrai qu'un bon ennemi est un ennemi mort, une bonne paix est une paix qui commence par rendre impossible toute nouvelle guerre. Ce n'est qu'après, grâce à une confiance nourrie à la réalité, que, de part et d'autre, on se risque à des concessions qui, la veille, paraissaient impensables. C'est dans ce sens que le voyage sans préalable de M. Sadate était exemplaire. Il fallait coûte que coûte canaliser sa dynamique dans un processus irréversible.

# Les Forces navales canadiennes et le droit de la mer

par Harriet Critchley

Les négociations menées à la Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer portent sur un large éventail de questions liées à la sécurité maritime, au sens large du terme. Plus de soixante articles de l'actuel document de travail, le Texte de négociation composite officiel, traitent de divers aspects relatifs au passage et aux manœuvres des navires dans la mer territoriale, aux détroits internationaux et à la zone économique exclusive. Bien que beaucoup de choses dépendent du contenu final de ces articles — en fait, même de la conclusion d'un accord — l'issue de cette Conférence pourrait avoir une incidence directe sur la mobilité stratégique, sur les opérations des forces maritimes et sur la gamme de tâches confiées aux forces de défense navales. Plutôt que d'analyser chacun de ces articles, nous nous arrêterons ici à l'effet des mesures que le Canada est déjà en train d'appliquer en ce qui concerne les Forces armées canadiennes. Les fonctions et capacités des forces navales actuelles de même que les composantes pertinentes de la politique étrangère et de défense seront mises en relief par la même occasion.

Les limites territoriales du Canada sont marquées par ses frontières avec deux États, les États-Unis et le Danemark (Groenland), et par trois océans: l'Atlantique, le Pacifique et l'Arctique. Étant donné ces longues frontières océaniques, le Canada est un État côtier pour lequel les questions de la revendication de la juridiction et des droits de police sur les eaux côtières revêtent un intérêt primordial. Dans le cadre de la Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer, l'État côtier tend à favoriser une attitude restrictive à l'égard de l'utilisation internationale de la mer et des fonds marins. Cependant, en sa qualité d'État commerçant et de partenaire d'une alliance océanique, le Canada constitue simultanément une puissance maritime régionale. Les puissances maritimes de stature internationale représentées à la Conférence ont intérêt à ce que l'utilisation internationale des océans soit la plus libre possible ou, en d'autres termes, la moins restreinte possible. À titre de puissance maritime régionale, ces visées préoccupent moins le Canada qu'une puissance internationale comme les États-Unis. La contradiction entre les intérêts de

l'État côtier et ceux de la puissance maritime internationale est évidente, mais le Canada, par la position qu'il adopte à la Conférence, semble parvenir à établir un équilibre entre les deux.

La plupart des activités liées à la sécurité maritime sont exercées par les forces aériennes et navales canadiennes et se rangent dans deux grandes catégories: défense nationale et, ce que nous appellerons réglementation civile. Nos arrangements de défense collective avec les États-Unis et l'OTAN définissent les tâches de défense nationale; celles de réglementation civile sont fonction des besoins nationaux. Les combinaisons d'intérêts dont participent ces deux catégories de tâches s'apparentent au clivage entre les intérêts de l'État maritime et ceux de l'État côtier à la Conférence: l'un insiste sur la liberté d'utilisation internationale des océans tandis que l'autre lui pose des restrictions. Les avantages et les problèmes associés au double aspect de la sécurité maritime ressortent clairement lorsque nous examinons séparément les activités pertinentes menées sur nos trois frontières océaniques et que nous nous concentrons sur les tâches dévolues aux Forces armées canadiennes sur chaque front. Ces conclusions nous amèneront aux incidences politiques de nos intérêts en matière de sécurité maritime.

## Le front Atlantique

Les tâches de défense nationale exécutées par les forces navales canadiennes dans l'océan Atlantique font partie intégrante de la stratégie de l'OTAN. La première consiste à contribuer à la défense de la force de dissuasion stratégique nucléaire terrestre des États-Unis. La menace qui pèse sur cette dernière provient de l'important déploie-

---

*Mme Critchley est membre de l'Institut des relations internationales de l'Université de la Colombie-Britannique où elle écrit actuellement un livre sur l'Arctique et la politique canadienne en matière de sécurité, ainsi qu'un ouvrage plus court sur l'évolution de l'importance stratégique de toute la région de l'Arctique. L'article ci-contre n'engage que l'auteur.*

ment sous-marin de la flotte septentrionale de l'Union soviétique basée à la presqu'île de Kola et opérant dans l'Atlantique. La stratégie de l'OTAN nécessite également la présence de moyens logistiques capables de renforcer et de réapprovisionner les forces de l'OTAN sur le théâtre européen des opérations en temps de guerre. La route la plus courte, par laquelle matériel et renforts sont acheminés en mer, longe vers le nord la côte est du continent, traverse l'Atlantique à proximité de la pointe sud du Groenland, de l'Islande et des îles Féroé pour atteindre la Grande-Bretagne et les ports de la côte ouest de l'Europe. Comme ces lignes maritimes de communication risquent aussi d'être coupées par la flotte septentrionale soviétique, l'OTAN doit maintenir une capacité défensive le long de ces routes et au nord de ces dernières. L'engagement maritime du Canada envers cette Organisation consiste principalement à assurer la surveillance anti-sous-marine dans des secteurs de l'Atlantique qui contribuent aux deux tâches de défense. La plus grande liberté possible, en termes de navigation, de manoeuvres et de survol par les forces de l'OTAN, est indispensable au maintien de cette capacité.

Dans l'Atlantique, les tâches de réglementation civile des forces navales canadiennes sont liées aux ressources naturelles renouvelables et non renouvelables de la zone économique exclusive canadienne de

200 milles. Les pêches en constituent la plus importante ressource, mais il y a en outre possibilité d'exploitation de gaz naturel et de pétrole sous-marins dans certaines parties de la zone économique exclusive. Ces ressources sont protégées directement par des règlements sur les contingents et les permis, et indirectement par des mesures de lutte contre la pollution et de contrôle de certains aspects des activités des armateurs. Il incombe à une variété d'organismes gouvernementaux d'établir ce genre de règlements et de veiller à leur application, mais un élément de cette application – la surveillance des activités liées aux ressources dans la zone économique exclusive – est assumé dans une large mesure par les patrouilles d'avions et de navires de forces navales canadiennes.

Jusqu'à présent, les tâches multiples du Commandement maritime atlantique ont joui d'un certain équilibre. Les activités relatives à la surveillance de la réglementation civile permettent de procéder à des exercices, améliorent les manoeuvres en mer et accroissent le volume d'activités aériennes et navales au large de la côte est – opérations qui toutes améliorent la capacité de mener à bien les tâches de surveillance de la défense nationale. Il subsiste cependant certains inconvénients et la possibilité d'incompatibilités. D'abord, les services aériens et maritimes à assurer sont démesurés par



*Forces maritimes ou terrestres. . . Les deux utilisent le même moyen de transport pendant une grande partie de l'année dans le nord de l'Arctique. Deux exercices militaires canadiens (ci-dessus et à droite) montrent l'efficacité des raquettes.*



rapport à la force qui y est affectée, ce qui produit un effet démoralisateur et entrave le recrutement et l'entretien du matériel. En second lieu, bien que la coordination de la surveillance des activités de pêche soit invoquée comme exemple positif de synergie, les autres activités de réglementation liées aux ressources se caractérisent par l'absence de coordination. Si l'amélioration de cet état de choses passe par le recours au Commandement maritime atlantique, sans qu'on en accroisse substantiellement les ressources humaines et matérielles, les tâches de réglementation civile nuiront gravement à l'exercice efficace des tâches de défense nationale. En troisième lieu, étant donné l'importance que l'OTAN attache à la défense des lignes maritimes de communications transatlantiques, on est en droit de se demander s'il ne vaudrait pas mieux accroître la protection des ports situés aux extrémités de ces routes. Pendant une guerre, la meilleure manière d'interrompre le ravitaillement en mer consiste en effet à neutraliser les points d'embarquement et de débarquement des diverses routes de transit. La force maritime requise pour protéger les ports, par la pose et le dragage de mines par exemple, ne se prête pas d'office à une multiplication des tâches qui l'amèneront à exercer une surveillance des ressources de la zone économique exclusive.

Enfin, de nouvelles responsabilités pourraient surgir dans l'avenir. L'OTAN, lors de sa création, n'a pas envisagé l'éventualité de certains conflits mettant en cause un de ses membres, conflits qui peuvent aller jusqu'à l'attaque armée d'un membre de l'alliance par un autre État membre. En

assurant la protection des précieux approvisionnements de pétrole et de gaz naturel ou en préservant leur accès, on multiplie les chances de conflits. Pour de nombreux membres de l'OTAN, les ravitaillements proviennent de pays de l'OPEP (Organisation des pays exportateurs de pétrole) ou de l'étranger et sont acheminés par bateau jusqu'à leur destination européenne ou nord-américaine. Le Traité de l'Atlantique Nord ne prévoit cependant aucune garantie en cas d'interférence des lignes maritimes en dehors de son secteur de juridiction, c'est-à-dire en dehors de l'Atlantique nord. Étant donné l'actuelle dépendance à l'égard de ces ressources et les prévisions encore moins optimistes à ce titre pour les années à venir, il faudra assurer la protection des routes de transit et des approvisionnements en escortant les pétroliers et les méthaniers en temps de guerre et même dans certaines situations de quasi-conflit. Les membres de l'OTAN considéreront cette protection comme une tâche de défense nationale. Cela peut se faire unilatéralement, comme la chose s'est produite pendant d'autres crises énergétiques, ou collectivement, auquel cas les membres de l'Alliance s'exposent à l'obligation plutôt démoralisante de réviser le traité de l'Organisation. Quelle que soit la manière dont on procédera, les besoins créés par un tel genre de sécurité maritime accroîtront la charge de travail de la marine de certains pays de l'OTAN en temps de paix comme en temps de guerre. La réponse à ces besoins, en totalité ou en partie, nuira presque assurément à la capacité de s'acquitter des tâches de surveillance civile et de défense nationale.

### **Le front Pacifique**

La situation en ce qui concerne les activités des forces navales canadiennes en matière de sécurité dans le Pacifique constitue une version modifiée et réduite de celle décrite pour le front Atlantique. Dans cette région, la défense nationale est coordonnée avec les États-Unis. S'il faut assurer la protection de la force de dissuasion nucléaire stratégique américaine, c'est en raison de la menace que représente la flotte soviétique du Pacifique, moins importante que la flotte septentrionale et aux activités plus restreintes dans ces eaux. Le Commandement maritime du Pacifique est chargé de la surveillance anti-sous-marin d'un secteur qui s'étend du détroit de Juan de Fuca à l'entrée de Dixon. A la différence des États-Unis qui utilisent un certain nombre de voies de communications maritimes cruciales dans le Pacifique, dont certaines longent notre côte ouest, le Canada pour sa part n'en utilise aucune. Ainsi, la défense des lignes de communications maritimes incombe-t-elle à la marine américaine, qui est d'ailleurs surtout déployée dans les régions centrale et septentrionale du Pacifique. La superficie modérée du secteur de surveillance anti-sous-marin confié au Canada, la menace moins importante qu'y représentent les forces navales de l'URSS et la suprématie maritime des États-Unis mises ensemble réduisent les tâches de défense nationale du Commandement maritime du Pacifique comparativement à celles de son homologue de l'Atlantique. Les tâches de réglementation civile ont principalement trait à la surveillance des pêches dans la zone économique exclusive du Pacifique et aux services de recherche et de sauvetage air-mer.

Bien que les deux séries d'activités en matière de sécurité maritime soient exercées sur une plus petite échelle et semblent être mieux équilibrées que dans le cas de l'Atlantique, l'éventualité d'une incompatibilité demeure advenant qu'on augmente les tâches de réglementation civile ou que s'intensifie l'activité de la marine soviétique dans le Pacifique.

### **Le front Arctique**

L'océan Arctique est également une frontière territoriale, bien que peu de Canadiens l'imaginent comme telle. L'idée d'une «sécurité maritime dans l'Arctique» semble incongrue. En fait, dès qu'on associe sécurité et Arctique canadien, on pense automatiquement à la menace que font peser les bombardiers soviétiques et les missiles terrestres intercontinentaux sur le continent américain, aux mesures de défense de NORAD et au réseau avancé de pré-alerte. Cette situation est reflétée par le petit nombre et le peu de variété des activités et des ressources de défense nationale dans la région: les forces maritimes n'ont aucune tâche à accomplir, si ce n'est de se déployer l'été dans la partie sud-est de la région; des éléments de la défense aérienne effectuent

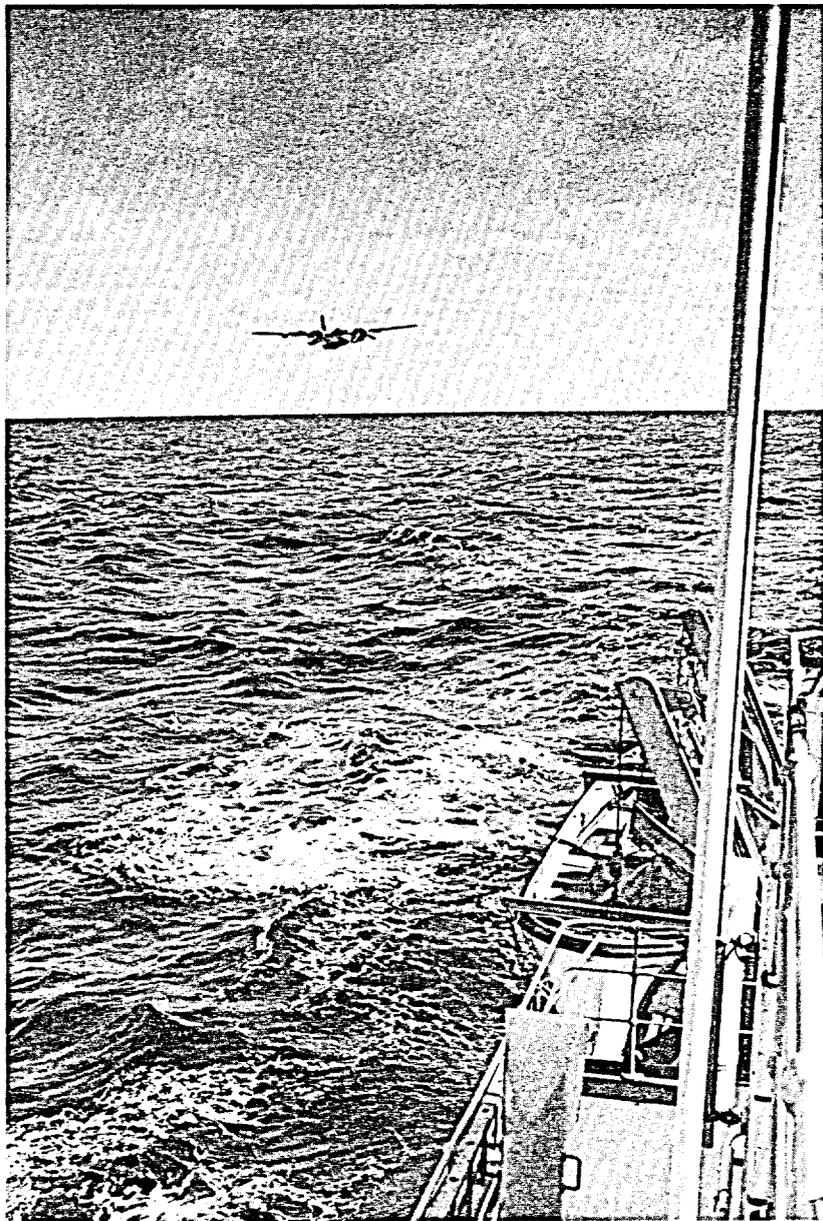
certaines patrouilles de reconnaissance, mais poussent ainsi à la limite les ressources disponibles; une partie des forces terrestres reçoit un bref entraînement pour se familiariser avec les manoeuvres dans l'Arctique et fournit le personnel de la base d'Alert; enfin, le Commandement régional du nord joue un rôle plus consultatif que fonctionnel. Bien que le Canada soit le seul État du littoral arctique qui ne maintienne pas d'effectif militaire en permanence le long de sa frontière arctique et à proximité de cette dernière, il ne semble pas y avoir lieu de s'inquiéter étant donné qu'on ne sent pas peser de menace militaire ostensible, ou possible, sur le territoire canadien.

Les tâches de réglementation civile constituent la majeure partie des activités des Forces armées canadiennes dans l'Arctique dont la plus connue est la patrouille arctique – le plus souvent appelée vols de souveraineté – au cours de laquelle les avions de surveillance anti-sous-marin des deux Commandements maritimes sont utilisés pour surveiller la faune et les activités liées aux ressources dans l'archipel et dans la partie nord du continent. Les vols s'effectuent en moyenne au rythme de trois par mois et les travaux de surveillance photographique sont subordonnés aux conditions de visibilité en vol. Les autres tâches regroupent la recherche et le sauvetage, le maintien et l'amélioration d'un réseau de communication dans toute la région, diverses activités en génie civil et le projet de construction de cairns pour les communautés autochtones du Nord.

Le niveau modeste des activités de l'aviation canadienne nous donne une fausse idée de l'importance croissante de l'Arctique comme zone stratégique pour le Canada. Le principal facteur de changement est la découverte de ressources en hydrocarbures, en particulier du gaz naturel, sur notre frontière arctique et à proximité de cette frontière. Bien qu'on ait effectué relativement peu de travaux exploratoires dans la région, d'importants gisements de gaz naturel ont déjà été repérés. Dans l'une des approximations les plus conservatrices disponibles, le Conseil national de l'énergie évalue à 12,5 billions de pieds cubes les réserves prouvées dans la région de la mer de Beaufort et du delta du Mackenzie et dans le bassin de Sverdrup des Îles de la Reine-Élisabeth. Ces gisements représentent 21 p. cent des réserves nationales totales. Bien que plusieurs gisements de gaz aient été découverts jusqu'à présent au large des côtes (*off-shore*), on s'attend à trouver une part importante de gaz naturel de l'Arctique canadien dans ces mêmes zones. La plupart des analystes soutiennent que le sud du Canada commencera à avoir besoin de gaz du Nord vers le milieu des années 80; dans une de ses prévisions, le ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources laisse entendre que la moitié de la demande de gaz naturel à l'échelle du pays devra être satisfaite à

même les approvisionnements de l'Arctique d'ici les années 90. Quelle que soit la méthode utilisée pour acheminer ce gaz vers les marchés du sud du Canada, la région de l'Arctique prendra une place plus grande dans l'esprit de la population et le niveau d'activités dans la région s'accroîtra de façon extraordinaire au cours de la prochaine décennie. L'attention de la communauté mondiale se concentrera davantage sur la région tout entière, à mesure que tous les États du littoral arctique exploreront dans leurs zones marines respectives le potentiel prometteur d'hydrocarbures, devenant intéressés et préoccupés par les activités que mèneront d'autres États dans l'Arctique, quand ils n'y participeront pas.

Les intérêts maritimes canadiens soulèvent un certain nombre de grandes et complexes questions. On peut ainsi d'abord se demander quels organismes gouvernementaux et quelles méthodes seront utilisés pour veiller au respect des lois et règlements canadiens en matière d'activités marines et liées aux ressources dans les eaux de l'archipel, dans la zone de 100 milles créée par la Loi sur la prévention de la pollution des eaux arctiques et dans la zone économique exclusive de 200 milles. En second lieu, il faudra régler les problèmes qui se posent dans l'immédiat et donc fournir en permanence des aides à la navigation et des prévisions sur les glaces et assurer les communications et les services de recherches et de sauvetage. Le niveau accru d'activités découlant de l'exploitation et de l'exploration des ressources naturelles mettra à rude épreuve – s'il ne les épuise pas – les ressources humaines et techniques présentes dans ces régions. En troisième lieu, il faudra accroître la recherche scientifique pour combler nos lacunes dans des domaines fondamentaux comme la bathymétrie, l'étude des vents et des courants, le mouvement des glaces pendant l'année, pour ne mentionner que certains des renseignements qu'il nous faut recueillir dans l'immédiat sur les eaux de l'archipel et près de l'archipel. En dernier lieu, se posent les questions de défense comme la capacité de protéger nos approvisionnements en ressources énergétiques. D'autres États qui attachent une importance cruciale aux approvisionnements provenant de zones *off-shore* sont aux prises avec ce problème; le Canada n'en est désormais plus à l'abri étant donné l'exposition de ses gisements d'hydrocarbures dans l'Arctique et, partant, leur vulnérabilité. Les progrès réalisés au chapitre des armes et de la technologie des systèmes d'armes viennent d'ailleurs accroître cette vulnérabilité. On doit remarquer à cet égard que le réseau avancé de pré-alerte assure la couverture radar dans le Nord jusqu'à environ 70° de latitude nord. En outre, les dures conditions climatiques empêchent les brise-glaces canadiens qui opèrent dans nos eaux arctiques de pénétrer dans certains bassins et canaux pendant toute l'année et dans presque toutes les eaux



*Dans les eaux territoriales, la coordination air-mer des patrouilles militaires et civiles revêt une importance particulière. Ci-dessus, un avion patrouilleur canadien survole le C.G.S. Chebucto.*

en hiver. Le Canada ne dispose donc d'aucun système de surveillance aérienne ou d'un potentiel radar pour l'archipel, et notre capacité de contrôle maritime dans la région n'est que partielle et strictement saisonnière.

Si cette liste de questions concernant la région arctique canadienne est très courte, c'est qu'elle a été limitée volontairement aux types de tâches que des éléments des Forces armées canadiennes accomplissent déjà dans l'Arctique ou ailleurs dans les eaux côtières canadiennes. D'autre part, bien que ces questions participent directement des intérêts et activités économiques liés aux ressources, elles acquièrent leur caractère d'urgence des initiatives canadiennes prises dans le contexte d'un nouveau droit de la mer: la Loi sur la prévention de la pollution des eaux arctiques et l'établissement d'une zone économique exclusive de 200 milles dans l'Arctique.

### Retombées politiques

Pour l'heure, il ne semble pas exister de graves contradictions en ce qui concerne les activités des Forces navales canadiennes et les effectifs déployés dans les océans Pacifique et Atlantique. Nous devons sans relâche nous efforcer de clarifier les priorités entre les deux catégories de sécurité maritime et à l'intérieur même de ces catégories et agir en conséquence. Il s'agit là essentiellement toutefois de questions de matériel, de personnel et de ressources qui n'exigent pas de changement dans la politique étrangère ou de défense. Si l'on n'aboutit pas à un accord à la Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer et que par conséquent les États côtiers du monde prennent sur eux de morceler les océans en autant de lacs nationaux, le climat des relations internationales s'en trouvera sans nul doute détérioré et d'innombrables nouvelles questions de sécurité feront inévitablement surface. Mais, en fait, cette possibilité deviendra peut-être le catalyseur qui précipitera la solution.

Les contradictions sont cependant plus importantes pour ce qui est des capacités, des activités et des besoins en matière de sécurité maritime dans l'Arctique. Aucun effectif n'est déployé à longueur d'année dans les eaux côtières, la zone de pollution de 100 milles ou la zone économique exclusive de 200 milles. Il est vrai qu'à l'heure

actuelle ce besoin est limité; les raisons ne manquent cependant pas pour affirmer que la situation risque de changer au cours de la prochaine décennie. Les contradictions qui apparaissent sont un reflet de la démarche gouvernementale fragmentaire adoptée dans le passé pour traiter des problèmes de l'Arctique. C'est peut-être là un luxe que nous ne pourrons plus nous offrir étant donné les pressions simultanées, quoique divergentes à l'occasion, qu'exercent sur les individus et les secteurs public et privé les questions complexes du développement économique, des droits des autochtones, du développement constitutionnel, de la sécurité et de la défense nationales, du contrôle maritime et des relations avec les États limitrophes du littoral arctique.

Bref, le Canada a besoin d'une politique arctique qui définisse nos intérêts, détermine les priorités entre eux, recense les questions, coordonne le large éventail d'activités présentes et futures, en d'autres termes une politique autour de laquelle s'articule entièrement et logiquement le rôle que l'on imagine pour l'Arctique dans l'avenir du Canada. Ce n'est que forts d'une telle politique que nous pourrions étudier les questions de sécurité maritime de manière à leur trouver des solutions pondérées et efficaces.

---

## Le problème mondial de la pollution des mers

Par R. Michael M'Gonigle et Mark W. Zacher

Au cours de la dernière décennie, la question complexe de la protection mondiale de l'environnement a fait son apparition sur la scène politique internationale. Ce fut à la Conférence des Nations Unies sur l'environnement, tenue à Stockholm en 1972, qu'a été le plus dramatiquement posée cette question. Elle est demeurée depuis d'un intérêt politique considérable, surtout en ce qui a trait à la pollution marine. L'Organisation intergouvernementale consultative de la navigation maritime (OMCI), institution des Nations Unies chargée du transport maritime, et la Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer ont accordé à la pollution des mers une place de premier plan dans leurs discussions.

Le Canada a été l'un des participants les plus actifs à toutes ces délibérations. On peut même dire sans exagérer qu'il a été l'un des principaux instigateurs de la remise en question du droit environnemental tradi-

tionnellement appliqué au milieu marin. A l'origine, le Canada pensait surtout à sa juridiction sur l'Arctique, mais sont venues ensuite s'ajouter d'autres considérations nées de l'intérêt public croissant pour les questions écologiques, de la longueur de son littoral et du volume de son commerce maritime.

La politique écologique du Canada sur le plan international est à un tournant décisif. Ayant résolu l'essentiel des questions juridictionnelles à la Conférence sur le droit de la mer, le pays doit maintenant s'attaquer à l'édification d'un vrai régime juridique de protection mondiale de l'environnement. En effet, la crise écologique actuelle revêt fondamentalement une dimension planétaire et pose de ce fait un sérieux défi à nos approches diplomatiques actuelles. Dans un premier temps, nous examinerons les questions particulières que doit résoudre le gouvernement à la lumière des récentes négociations. Nous étudierons

ensuite l'incidence générale d'une crise écologique qui se poursuit sur l'orientation de notre politique étrangère.

La plupart des États n'étant pas prêts à accepter un contrôle international de leurs activités internes, les négociations sur la pollution des mers ont presque exclusivement porté sur la pollution causée par les navires et, plus particulièrement, sur les déversements d'hydrocarbures. Même si l'atmosphère et les cours d'eau intérieurs charrient des quantités énormes de polluants vers la mer, la pollution d'origine terrestre a été pour ainsi dire écartée des discussions. La Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer passe rapidement sur la question dans le Texte composite de négociation officieux (TCNO) qu'elle a publié en juillet 1977. Le document est d'une grande importance et, bien qu'il ne soit pas un accord en bonne et due forme, les articles sur la pollution marine devraient demeurer sensiblement les mêmes.

### Compétence normative

Le Canada et les puissances maritimes attachent une importance primordiale à l'attribution des compétences en matière de normes applicables à la navigation. Les mesures normatives ont toujours été laissées largement à la discrétion de l'État du pavillon et le TCNO prévoit peu de changements à cet égard. Cependant, depuis la fameuse expédition arctique du superpétrolier *Manhattan* et l'adoption de la Loi sur la prévention de la pollution des eaux arctiques, le gouvernement canadien a cherché avant tout à s'assurer le droit d'établir des normes antipollution dans l'Arctique. Il a mené à cette fin une campagne diplomatique intensive et a fini par obtenir que l'on ajoute dans le TCNO la proposition sur «l'Arctique en tant qu'exception».

Malheureusement pour les États côtiers, il ne s'agit effectivement que d'une exception. Malgré l'extension de leurs eaux côtières par la création d'une importante «zone économique», leurs pouvoirs normatifs y sont extrêmement limités. La navigation dans la zone économique est libre de toute contrainte et le «passage inoffensif» dans la mer territoriale est soumis à des restrictions minimales. En effet, les lois de l'État riverain dans cette zone ne peuvent s'appliquer «à la conception, à la construction, à l'équipage ou à l'armement» des navires étrangers sauf pour faire respecter les «règles et normes généralement acceptées». Beaucoup espèrent voir le Canada prendre l'initiative de donner au qualificatif «généralement acceptées» un sens plus large que simplement celui des règles «en vigueur». S'ils parvenaient à une interprétation qui englobe les recommandations des organismes internationaux et les dispositions d'une convention à venir, les États côtiers disposeraient d'un outil important pour obtenir rapidement la codification législative de telles normes.

À l'heure actuelle, les lois canadiennes sont en conflit direct avec les nouvelles dispositions du TCNO. L'extension des zones de pêche à 200 milles a entraîné le 1<sup>er</sup> janvier 1977 une extension comparable de l'application de la Partie XX de la Loi canadienne sur la marine marchande, qui énonce les pouvoirs de police en matière de prévention de la pollution. Or ces pouvoirs sont beaucoup plus considérables que ceux prévus dans le TCNO. Même si le Canada ne les exerce pas à l'heure actuelle, ils pourraient militer contre la ratification du futur traité sur le droit de la mer.

Une telle situation doit être évitée. Certes, modifier la loi en vigueur veut dire renoncer à un des objectifs privilégiés de la politique canadienne au chapitre du droit de la mer, mais à défaut de le faire, on risque un conflit majeur avec les États maritimes. Au demeurant, la perte de ces pouvoirs aurait une incidence négligeable sur l'environnement, puisque la plupart des navires passant près des côtes canadiennes se dirigent vers un port canadien ou américain. S'ils mouillent dans les «eaux intérieures» du Canada, ils sont entièrement sous le coup des normes canadiennes. Les contraintes à ce moment ne sont pas tant d'ordre juridique que pratique: qu'accepteront les grandes puissances maritimes sur lesquelles le Canada compte? Pour ce qui est des navires se dirigeant vers les États-Unis, beaucoup peuvent se rendre à destination sans jamais entrer en territoire canadien. C'est une question qui exigera des négociations bilatérales et, à ce chapitre, le Canada ne pourrait souhaiter meilleur voisin. En aucun autre pays du monde les écologistes sont-ils plus actifs qu'aux États-Unis et depuis le début des années 70, le gouvernement américain fait figure de pionnier en matière de lutte contre la pollution marine.

### Pouvoirs de police

Si les pouvoirs normatifs prévus dans le TCNO ne répondent pas tout à fait aux aspirations du Canada, les pouvoirs de police par contre semblent plus adéquats. L'État côtier a toujours les mains liées dans la zone économique, mais l'État du port a beaucoup plus de latitude qu'auparavant. Les règles traditionnelles laissaient à l'État du pavillon le

---

*Le professeur M'Gonigle est chargé de recherche associé de l'Institut des relations internationales de l'Université de la Colombie-Britannique. Le professeur Zacher est le directeur de l'Institut. Ils ont collaboré à la rédaction d'un article sur la politique étrangère du Canada et la lutte contre la pollution des mers, publié dans Canadian Foreign Policy and the Law of the Sea (University of British Columbia Press, 1977). Ils achèvent actuellement un ouvrage intitulé Pollution, Politics and International Law: The Control of Ocean Pollution. L'article ci-contre n'engage que les auteurs.*

soin d'engager des poursuites contre le navire coupable d'une infraction au-delà de la mer territoriale. Dorénavant, l'État dans le port duquel le navire aura séjourné pourra intenter une action contre ce dernier pour toute contravention aux normes internationales, peu importe où elle survient. L'État du pavillon conserve le droit de faire suspendre ces poursuites en intentant sa propre action dans les six mois. Les nouvelles dispositions sur les pouvoirs de police de l'État du port pourraient fort bien s'avérer l'événement marquant dans l'évolution des dispositions environnementales du droit de la mer. Elles sont certainement en tout cas porteuses d'obligations nouvelles pour le gouvernement canadien et notamment son ministère des Transports.

En ce qui concerne les normes, deux questions méritent de retenir l'attention dans le domaine de la pollution par les navires: les mesures de prévention et la compensation pour les dommages dus à la pollution. Mentionnons aussi la question de l'immersion de déchets en mer, qui a fait l'objet d'une Convention en 1972.

### Mesures de prévention

La prévention de la pollution des mers, que cette dernière soit délibérée ou accidentelle, est depuis la fin des années 60 au cœur des négociations internationales. L'OMCI a déjà rédigé de nombreux règlements sur les rejets accidentels et se propose d'en élaborer d'autres au cours des années à venir. A la suite de la série de déversements dont les États-Unis ont été victimes fin 1976 – début 1977 (on se souviendra du naufrage de l'*Argo Merchant*), il a été décidé de tenir en février 1978 une Conférence sur «la sécurité des navires-citernes et la prévention de la pollution». Une autre Conférence prévue pour juin 1978 portera sur les qualités minimales des équipages.

A quelques exceptions près, les États-Unis ont été les instigateurs de règlements plus sévères et plus coûteux. Étant donné leur énorme marché intérieur et leur réseau mondial de sociétés pétrolières et maritimes multinationales, ils peuvent se permettre de brandir la menace d'une action unilatérale et faire pencher les négociations en leur faveur. Le Canada se doit d'œuvrer avec imagination au sein du groupe écologique que mènent les États-Unis à l'OMCI, mais il faut bien admettre que ces derniers ont pris l'initiative.

De toute façon, sauf quelques exceptions notables, il importe plus à l'heure actuelle d'appliquer les normes dont on est déjà convenu que d'en proposer de plus sévères. Prenons par exemple la Convention de 1973 pour la prévention de la pollution par les navires: après quatre ans, trois pays seulement l'ont ratifiée. D'ailleurs, le Canada n'a pas encore pourvu ses navires des réservoirs requis par cette Convention pour le stockage des résidus d'hydrocarbures et des déchets chimiques.

Il est important que le Canada s'assure du respect des normes en vigueur. A l'instar des autres pays, il ne s'est jamais lancé dans la mise en oeuvre de grands programmes de surveillance en mer. De plus en plus, grâce aux progrès technologiques, la détection des déversements illicites se fera dans les ports. Le pays devra par ailleurs se doter d'un système perfectionné de contrôle lui permettant de reconnaître les bâtiments non sécuritaires bien avant qu'ils n'atteignent les régions côtières. Sur le plan international, le gouvernement doit s'efforcer de faire lever les obstacles à une vraie protection de l'État côtier, depuis toujours laissé à la merci des armateurs étrangers. On constate par exemple que malgré l'importance rattachée au certificat de classification, les sociétés qui les octroient sont libres de toute surveillance et ont souvent recours à des procédés inadéquats, voire malhonnêtes. En 1970, le *Arrow* s'est vu accorder la cote A-1 par l'*American Bureau of Shipping* six jours seulement avant son naufrage sur les côtes de la baie Chedabucto en Nouvelle-Écosse. Par ailleurs, si l'on veut que la présence de l'État du pavillon sur l'État du port ne joue pas à contre-mesure, l'État du pavillon doit être tenu de respecter ses engagements et de poursuivre lui-même le contrevenant, ce qui n'a pas été le cas jusqu'à maintenant. Récemment, un certain nombre d'États, y compris le Canada, ont eu la bonne idée de demander que l'on envoie sur place des enquêteurs de l'OMCI chargés de vérifier les pratiques des États membres en la matière. C'est un début prometteur, mais nombre d'autres changements s'imposent.

### Responsabilité et compensation

Nonobstant l'importance des mesures préventives, les questions de responsabilité et de compensation en cas de dommages dus à la pollution par les hydrocarbures sont encore plus pressantes pour le Canada. Si la Loi sur la prévention de la pollution des eaux arctiques et la Partie XX de la Loi canadienne sur la marine marchande de 1970 avaient pour but d'améliorer le sort des éventuelles victimes de la pollution, ces dernières se trouveraient maintenant à bien des égards mieux protégées par les nouvelles règles internationales. Mais indépendamment de la ratification des conventions de l'OMCI, nos lois comportent tant de lacunes qu'il faut les modifier sans tarder. Par exemple, aucune assurance contre la pollution n'est requise du fait que les dispositions pertinentes de la Loi sur la marine marchande n'ont pas été promulguées. En outre, la Caisse des réclamations pour pollution marine s'est avérée d'un accès si difficile qu'en dépit des nombreux accidents survenus, dont l'un a causé des dommages de près d'un million, une seule indemnisation minimale a été tirée sur son fonds de 40 millions de dollars.

En plus de colmater sa législation, le Canada devrait ratifier les Conventions de



*Une équipe d'inspecteurs du gouvernement canadien part faire l'inspection d'un chalutier de l'Allemagne de l'Ouest qui pêche dans la région du banc de Georges au large de la côte atlantique.*

l'OMCI de 1969 sur la responsabilité civile et de 1971 portant création d'un Fonds international d'indemnisation, vrais chefs-d'œuvre de l'élaboration du droit conventionnel en conférences multilatérales. La première a été endossée par quelque 35 États, mais la Convention de 1971 n'est pas encore entrée en vigueur et sa non-ratification par le Canada et les États-Unis contribue à en retarder la mise en application. Le Canada pourrait améliorer quelque peu ses relations avec les États maritimes, auxquels il s'est si souvent opposé au sein de l'OMCI et de la Conférence sur le droit de la mer, en cherchant à rallier l'adhésion des États-Unis et à leur faire abandonner leur projet actuel de création unilatérale d'un «Super-Fonds» de 200 millions de dollars.

#### **Au-delà des intérêts nationaux**

Par ailleurs, le gouvernement devrait à notre avis réévaluer l'ensemble de sa position sur les questions internationales de l'environnement. Au cours des dernières années, on a pu constater, de la part d'Ottawa, un souci constant de maximiser ses pouvoirs juridictionnels dans le cadre de la Conférence sur le droit de la mer; il y a lieu de s'inquiéter que ce parti pris nationaliste ne fasse oublier au Canada les questions fondamentales en matière de protection de l'environnement.

Les objectifs écologiques doivent être poursuivis pour leur valeur intrinsèque et non en fonction seulement de leurs retombées juridictionnelles. D'une part, le gouvernement ne doit pas repousser des ententes importantes comme les conventions de l'OMCI sur la responsabilité civile ou même l'éventuel traité du droit de la mer sous prétexte qu'on y voit, à tort ou à raison, des

entraves mineures à des visées juridictionnelles marginales. D'autre part, il faut dès maintenant rechercher activement un règlement international des problèmes de l'environnement, indépendamment des avantages individuels qui pourraient en découler. Nous avons déjà énuméré nombre de ces problèmes, dont certains (tels la nécessité d'augmenter la responsabilité de l'État du pavillon) font déjà l'objet de mesures gouvernementales. Toutefois, ce n'est là que le sommet de l'iceberg; en effet, la pollution par les navires ne représente qu'un aspect de la pollution des mers, et cette dernière, qu'une facette de la crise écologique mondiale.

C'est cette dernière qui constitue le véritable défi à relever. Nombre d'observateurs sont d'avis que la politique internationale est en réelle mutation et que la crise écologique est une des manifestations de cette évolution. Souvent imputés à «l'interdépendance complexe» des événements, les changements en cours modifient radicalement nos attitudes et stratégies traditionnelles. En très peu de temps, nous avons vu s'accroître rapidement le nombre des États et s'élargir considérablement la gamme des questions soulevées. Au même moment, l'entrée en scène de puissants organismes «transnationaux» tels les sociétés pétrolières et maritimes multinationales et les groupements écologiques vient ajouter à la complexité de la situation. Dans le «village planétaire», la distinction entre les questions d'intérêt national et international s'estompe rapidement. C'est pourquoi une optique purement nationaliste, qui ne fait aucune place à la dimension planétaire de bon nombre de problèmes écologiques, ne peut qu'entraver la recherche de solutions

innovatrices. Les observateurs opposent souvent la «logique de la souveraineté étatique» et les «exigences de l'ordre mondial». Ils ont raison dans la mesure où la gestion des interactions à l'échelle d'une communauté aussi vaste et complexe que la société internationale exigera la mise en place d'organismes mondiaux plus puissants et plus diversifiés.

Les problèmes écologiques, et notamment la pollution marine, témoignent de ce bouleversement, et combinés aux pressions grandissantes des quelque cent jeunes États revendicateurs d'un nouvel «ordre économique international», ils contiennent les germes d'un conflit néfaste. Préoccupés de leur développement, les pays pauvres jugent nos principes écologiques étrangers à leurs besoins. Au sein de la Conférence sur le droit de la mer, ils demandent l'adoption d'un «double régime» pour l'application des normes antipollution. A moins de faire fi de leurs aspirations nationales, on ne pourra se passer de la collaboration de ces pays. Seule la recherche parallèle de solutions écologiques et économiques rationnelles permettra de résoudre le dilemme.

Le défi est grand mais l'ampleur qu'ont

prise depuis 10 ans les problèmes écologiques et les revendications des pays en développement nous commandent d'agir. Et qui peut dire de quoi sera faite la prochaine décennie?

La perspective doit changer, même si l'on sait qu'il *faudra* du temps. Il *faut* d'abord que chacun prenne conscience qu'il est de plus en plus dans «l'intérêt national» de résoudre le problème mondial de l'environnement. Alors pourra-t-on envisager positivement la collaboration avec les groupes écologiques transnationaux qui oeuvrent aux changements d'attitudes qui s'imposent chez soi et à l'étranger, se pencher sur les aspirations légitimes des pays en développement, repenser nos comportements nationaux en fonction du «vaisseau Terre» et mieux comprendre l'importance du rôle futur des Nations Unies, de l'OMCI et du Programme des Nations Unies pour l'environnement.

Voilà en peu de mots le défi qui se pose en matière d'environnement et de pollution des mers. Habitué qu'il est d'élargir ses préoccupations aux dimensions de la communauté internationale, le Canada est certes en mesure de le relever.

---

## Nouvelle juridiction canadienne en matière de pêches

par Gordon Munro

Le 1<sup>er</sup> janvier 1977, le Canada s'est doté d'une zone de pêche exclusive s'étendant jusqu'à 200 milles de ses côtes est et ouest. En ce qui concerne les pêches, cette décision a un double effet. D'abord, les importantes ressources halieutiques au large des côtes canadiennes et notamment les pêcheries de l'Atlantique, qui ont jusqu'ici fait l'objet d'une exploitation internationale, sont maintenant assujetties à un régime de gestion canadien. En second lieu, sa nouvelle juridiction en matière de pêches oblige le Canada à remanier entièrement ses relations avec les nations qui pratiquent la pêche hauturière dans les eaux qui font maintenant partie de sa zone de pêches de 200 milles. Ajoutons enfin que les relations canado-américaines sont elles aussi touchées dans une large mesure par le nouveau régime de la zone de pêche exclusive.

### Surexploitation

La plupart des pêches commerciales pratiquées à travers le monde ont ceci de caractéristique qu'elles versent tôt ou tard dans la surexploitation. D'aucuns, dont des économistes, expliquent ce phénomène par le fait

que les ressources halieutiques constituent en règle générale un bien commun. Dans les eaux d'un État donné, elles n'appartiennent à aucun pêcheur ou groupe de pêcheurs particulier. En théorie, elles appartiennent à l'État, mais plus souvent qu'autrement ce dernier est incapable de faire respecter ses droits de propriété. A toutes fins utiles, les ressources halieutiques n'appartiennent donc à personne et sont à la disposition de tout le monde, si bien que la mauvaise gestion s'installe tôt ou tard. L'exploitation tend alors à se faire avec une telle intensité qu'elle anémie ou même anéantit les avantages économiques nets que la société aurait pu en tirer.

Ce que l'État devrait faire en pareil cas, c'est de faire respecter ses droits de propriété en réglementant les pêches. C'est ce qu'a essayé de faire à grande échelle la Colombie-Britannique avec la pêche au saumon. Idéalement, l'État doit veiller à ce que la société retire le plus d'avantages possible de la pêche pratiquée sur son territoire.

Le problème devient beaucoup plus compliqué lorsqu'il s'agit de pêches en eaux internationales. En effet, aucune nation, ni

même un groupe de nations, ne possède de droits manifestes de propriété sur les ressources halieutiques. Pour assurer une gestion efficace, les pays qui les exploitent sont forcés d'agir de concert à titre de copropriétaires. Encore là, rien ne permet de penser que leurs intérêts respectifs seront nécessairement les mêmes.

Le problème s'est posé de façon aiguë pour le Canada sur la côte atlantique, où la pêche tient une grande place dans plusieurs économies provinciales, en particulier celle de sa province la plus pauvre, Terre-Neuve.

Dans les années 60, le Canada a tenté de mieux protéger ses pêcheries de l'Atlantique et du Pacifique en faisant passer de 3 à 12 milles sa limite de juridiction sur les pêches et en traçant certaines lignes de fermeture sur les deux côtes. Malgré cela, des ressources inestimables restaient bien au-delà de la nouvelle limite, notamment celles du plateau néo-écossais, des Grands Bancs et des bancs d'Inlet Hamilton, au nord de Terre-Neuve, où l'on retrouve principalement des poissons de fond, tels la morue, le sébaste et le flet, espèces qui intéressent surtout le Canada parce qu'elles comptent pour beaucoup dans l'industrie de la pêche sur la côte atlantique.

### Expansion spectaculaire

Pendant des siècles, des étrangers sont venus pratiquer au large de la côte atlantique une pêche dont le Canada s'accommodait tant bien que mal. Vers la fin des années 50, cependant, l'activité des pêcheurs étrangers s'est mise à croître très rapidement. En 1974, les flottes étrangères se sont approprié près des deux tiers du poids total des prises, comparativement à un tiers environ en 1956. Ce sont les Soviétiques qui ont connu l'expansion la plus spectaculaire. En 1956, leur part des prises était négligeable. En 1974, elle égalait en poids celle du Canada.

À la fin des années 50 et au début des années 60, le total des prises au large de la côte atlantique a augmenté proportionnellement à l'effort de pêche. Les prises canadiennes ont elles aussi augmenté quand le Canada s'est mis à accroître sa capacité de pêche hauturière. Cette expansion ne pouvait toutefois durer et elle a atteint son apogée en 1968, après quoi le total des prises s'est mis à décroître d'année en année. De 2 600 000 tonnes métriques en 1968, il était passé à environ 2 millions de tonnes métriques en 1975, soit un recul d'à peu près 25 p. cent. Les prises canadiennes, quant à elles, ont diminué du tiers au cours de la même période.

### Pêche côtière

L'expansion de l'effort de pêche étranger s'est non seulement répercuté sur les prises canadiennes en haute mer, mais elle a aussi touché la pêche côtière à Terre-Neuve, une industrie qui emploie beaucoup plus de pêcheurs que le secteur hauturier mais qui re-

pose principalement sur le poisson de fond. Quand l'exploitation s'est faite plus intense au large, moins de poissons sont parvenus à la côte et les prises ont enregistré une baisse dramatique. Comme les collectivités terreneuviennes de pêche côtière sont déjà pauvres en période de prospérité, cette catastrophe a été grosse de conséquences sociales et économiques.

La faiblesse croissante de l'industrie du poisson de fond sur la côte atlantique a été dissimulée en partie à la fin des années 60 et au début des années 70 par la hausse constante de la demande de poissons de fond traités, qui a atteint un sommet lors du boom de la consommation de 1972-1973. L'industrie s'est par contre trouvée aux prises avec de graves problèmes lors de la récession de 1974-1975, et les faillites auraient sans doute été nombreuses si le gouvernement fédéral n'était intervenu d'urgence avec un programme de subsides.

On n'en essayait pas moins pendant ce temps de réglementer les pêches pratiquées au-delà des limites de la juridiction canadienne. Dès 1949, le Canada et les États-Unis, de même que les cinq ou six pays européens qui pêchaient alors au large de la côte atlantique du Canada et des États-Unis, s'étaient rendu compte qu'ils allaient au devant de graves difficultés s'ils ne limitaient pas la croissance de la pêche l'Atlantique du nord-ouest. Ils se réunirent donc et formèrent la Commission internationale des pêches de l'Atlantique du nord-ouest (ICNAF). Le secteur réglementé par l'ICNAF s'étendit peu à peu pour couvrir finalement toutes les eaux du Groenland au Cap Hatteras, depuis la côte jusqu'au 42<sup>e</sup> degré de longitude ouest (sud du Groenland). Jusqu'en 1970, l'ICNAF s'occupa surtout de problèmes de recherche scientifique et de la réglementation des engins de pêche (par exemple, la grandeur des mailles de filet). Puis elle se mit à contingenter les pêches de diverses espèces par secteur et par État participant. Le contingentement s'est intensifié et généralisé depuis.

---

*M. Munro est professeur agrégé au Département d'économie de l'Université de la Colombie-Britannique. Il s'est penché ces dernières années sur l'économie de la pêche en général et sur les problèmes du droit de la mer en particulier. Il a publié notamment: Canada and fisheries Management with Extended Jurisdiction: A Preliminary View, paru dans Economic Impacts of Extended Fisheries Jurisdiction, L. Anderson, éd., et North America Extended Jurisdiction and the Northwest Atlantic: A Canadian Perspective, paru dans Law of the Sea: Conference Outcomes and Problems of Implementation, E. Miles et J. Gamble, éd. L'article ci-contre n'engage que l'auteur.*

Il convient de dire, cependant, qu'aux yeux des Canadiens en général et des provinces atlantiques en particulier, cette activité accrue de l'ICNAF venait beaucoup trop tard et, au total, demeurerait insuffisante. L'ICNAF n'avait pu empêcher l'accroissement massif de l'effort de pêche étranger au large des côtes canadiennes et l'épuisement consécutif des stocks. D'une poignée au début, le nombre de ses membres était d'ailleurs passé à 18. Il fallait une gestion plus complète et plus efficace que ne pouvait assurer l'ICNAF. Des voix commencèrent à exiger que le Canada exerce davantage de contrôle sur les pêches pratiquées au large de ses provinces atlantiques.

Sur la côte du Pacifique, la nécessité d'une juridiction étendue en matière de pêches paraissait moins impérieuse. Beaucoup moins de pêcheries s'étendaient au-delà de 12 milles de la côte. La pêche de l'espèce la plus importante, le saumon, se pratiquait, et se pratique encore d'ailleurs, presque entièrement en deçà de cette limite. Quant aux problèmes bilatéraux particuliers avec les Américains, ils ne seraient guère touchés par l'extension de la juridiction canadienne. Par contre, quelques espèces de poisson de fond étaient exploitées par les Soviétiques et les Japonais au-delà de la limite de 12 milles. On craignait en outre que des flottes étrangères n'entreprennent un jour de pêcher le saumon canadien en haute mer.

#### **Formule «fonctionnelle»**

Entre 1974 et 1976, divers événements se sont enchaînés qui devaient permettre au Canada d'étendre sa juridiction en matière de pêches. Les deux premières Conférences des Nations Unies sur le droit de la mer n'avaient pu régler la question des pêches, mais il y avait lieu d'espérer que la troisième y parviendrait. Lors des négociations préliminaires, le Canada a fait savoir qu'il serait disposé à accepter un nouveau régime en vertu duquel l'État côtier aurait le pouvoir de gérer les ressources halieutiques d'une zone s'étendant au-delà de sa juridiction actuelle, mais sans disposer d'aucun droit de propriété. Selon cette formule, souvent qualifiée de «fonctionnelle», l'État côtier, en sa qualité d'autorité administrative, déterminerait le total des prises autorisées pour les stocks ou les ensembles de stock compris dans sa zone. Il aurait en outre un droit prioritaire d'exploitation. L'excédent des prises globales autorisées serait alors alloué aux flottes étrangères.

#### **Concept de la ZEE**

Après l'ouverture officielle de la Conférence en 1974, le concept de la zone économique exclusive (ZEE), préconisé surtout par les pays en développement, s'est peu à peu imposé. A la différence des approches dites «fonctionnelles», l'État côtier exercerait de véritables droits de propriété sur les ressources halieutiques de sa zone. Le Canada a fait savoir qu'il était disposé à accepter cette

formule. Il fut convenu que la zone en question s'étendrait jusqu'à 200 milles des côtes.

Le Texte unique de négociation (TUN) déposé à la fin de la session de Genève au printemps de 1975 renfermait, en ce qui concerne les pêches, des clauses qui sont restées pratiquement inchangées à ce jour, même si le TUN, maintenant le Texte de négociation composite officieux (TNCO), a été révisé deux fois depuis. Le Texte confère à l'État côtier des droits de propriété sur les ressources halieutiques de sa zone économique exclusive et lui enjoint d'administrer sainement les ressources en question et de mettre à la disposition des flottes étrangères des parts du total des prises autorisées qui excèdent sa propre capacité d'exploitation. Le TNCO laisse cependant toute latitude à l'État côtier quant aux conditions qu'il peut imposer aux nations lointaines désireuses de récolter une part de ces excédents.

La plupart des économistes préfèrent le régime de la ZEE à l'approche «fonctionnelle» préconisée à l'origine par le Canada. On se rappellera que beaucoup, sinon la plupart, des problèmes qui se posent en matière de pêches tiennent au droit collectif de propriété. La formule de la zone économique a au moins l'avantage de ne laisser planer aucun doute quant à la propriété des ressources. Suivant l'approche «fonctionnelle», la seule façon pour un État côtier d'exercer un droit intégral de propriété sur une espèce serait de réduire à zéro les excédents des prises autorisées. Absolument rien ne garantit qu'une telle solution serait valable sur le plan économique.

La Conférence s'est penchée sur de nombreuses questions à part les pêches. L'exploitation minière des grands fonds marins, notamment, s'est révélée un point extrêmement litigieux qui a empêché jusqu'ici la conclusion d'une Convention sur le droit de la mer. Le Canada a fait clairement comprendre qu'il préférerait étendre sa juridiction avec la sanction d'une telle convention, mais que l'urgence de ses problèmes l'obligerait à agir unilatéralement si la Conférence ne progressait pas.

Devant l'insuffisance des progrès, le Canada, à l'instar des États-Unis, annonce officiellement, au début de juin 1976, sa décision d'instaurer la zone de 200 milles. Il faut souligner, cependant, que la Conférence sur le droit de la mer a permis au Canada d'agir de la sorte, que les dispositions du TUN (maintenant TNCO) sur les pêches lui ont fourni un cadre pour étendre sa zone de pêche à 200 milles.

#### **Accords bilatéraux**

Mais avant d'annoncer officiellement son intention, le Canada avait entrepris de se gagner l'appui des nations qui viennent pêcher dans ses eaux en les encourageant à signer des accords bilatéraux avec lui. Le premier du genre fut conclu avec la Norvège

*(suite à la page 24)*

# Une solution religieuse à un problème politique

Par James George

Si l'année 1978 doit être «l'année de la paix» au Proche-Orient, il faudra que gouvernements et hommes de bonne volonté se livrent à une réflexion plus rigoureuse qu'ils ne semblent le faire, du moins aux yeux d'un Canadien observant la scène israélo-arabe depuis les coulisses. Bien qu'en cette période de grâce où un règlement authentique est peut-être bien en vue, la volonté des deux parties de trouver une solution au plus dangereux affrontement de notre temps ne fasse aucun doute, il est par trop facile pour les étrangers au conflit de laisser la responsabilité du dialogue aux dirigeants politiques des États les plus directement concernés. Jusqu'à un certain point, c'est normal. Les étrangers n'ont pas à s'immiscer dans ce qui ne les regarde pas. Mais dans le cas de Jérusalem, le cercle des intéressés légitimes est beaucoup plus vaste. En effet, si la communauté internationale ne fait pas entendre sa voix, la pierre angulaire de l'Arche de la concorde au Proche-Orient risque de faire défaut aux États négociateurs, que ce soit à Genève ou ailleurs.

J'affirme ceci pour deux raisons: d'abord parce qu'à mon avis il ne peut y avoir de paix durable dans la région à moins qu'intervienne pour Jérusalem — en pratique comme en théorie — une solution qui permette aux musulmans, aux chrétiens et aux juifs d'avoir libre accès aux Lieux saints, et ensuite, parce que je ne crois pas qu'on puisse négocier une entente politique à cet égard. Politiquement, ce problème est insoluble. Est-il possible, pourtant, de le sortir du contexte politique et de le transposer dans un cadre entièrement nouveau qui respecte cependant une tradition religieuse profondément enracinée dans l'histoire?

Dans le cadre des négociations politiques, si toutes les parties intéressées, y compris les superpuissances, fournissent un effort considérable, j'anticipe des progrès sur la question du retrait des territoires occupés (conformément à la résolution 242 de l'Assemblée générale des Nations Unies), sauf dans le cas flagrant de Jérusalem. On pourra peut-être même s'entendre sur la création d'un foyer national palestinien et garantir à la ronde que personne ne sera rejeté à la mer ou effacé des nouvelles cartes. Mais de tels progrès — si ardemment souhaitables — seront-ils réalisables si Jérusalem

demeure, aux yeux des Arabes et des musulmans du monde entier, un territoire occupé par Israël? Dans ces conditions, peut-on imaginer le regretté roi Fayçal d'Arabie Saoudite réalisant jamais le rêve de toute sa vie: prier dans la mosquée d'Al-Aqsa, dont la coupole argentée scintille aux côtés de la coupole dorée du Rocher? Politiquement, c'est une pierre d'achoppement pour les deux camps.

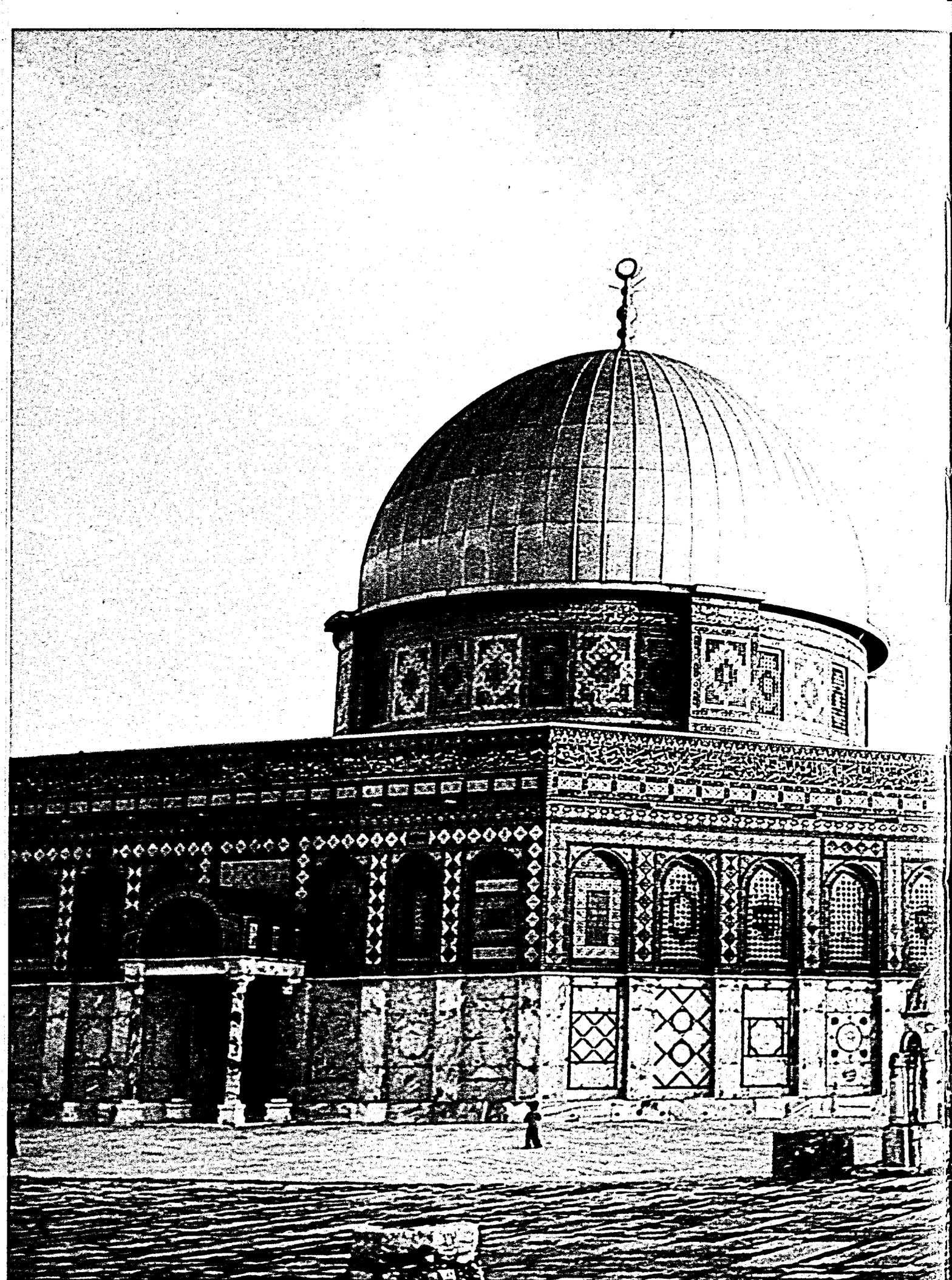
## Internationalisation de Jérusalem

S'il doit y avoir une solution autre qu'un règlement militaire de fait (ce que nous avons à l'heure actuelle) ou un renversement militaire de la situation présente (ce que les Arabes tenteraient tôt ou tard), la seule «troisième force» susceptible de transcender la perpétuelle situation d'affrontement militaro-politique et d'imposer une solution apte à satisfaire tous les intéressés, c'est l'internationalisation de Jérusalem comme Ville sainte, sous une administration religieuse composée de juifs, de musulmans et de chrétiens. En dépit des formidables difficultés que pose cette entreprise, un tel régime pourrait, à mon sens, devenir réalité si les trois grandes religions de la terre le voulaient vraiment. L'échec est inévitable si cette idée n'éveille pas chez elles un intérêt sincère. En notre qualité de descendants des «gens du Livre» (pour reprendre les termes du Coran), nous devons souhaiter ardemment ce dénouement, animés en cela par la même passion que suscitait au moyen âge «l'appel» de Jérusalem.

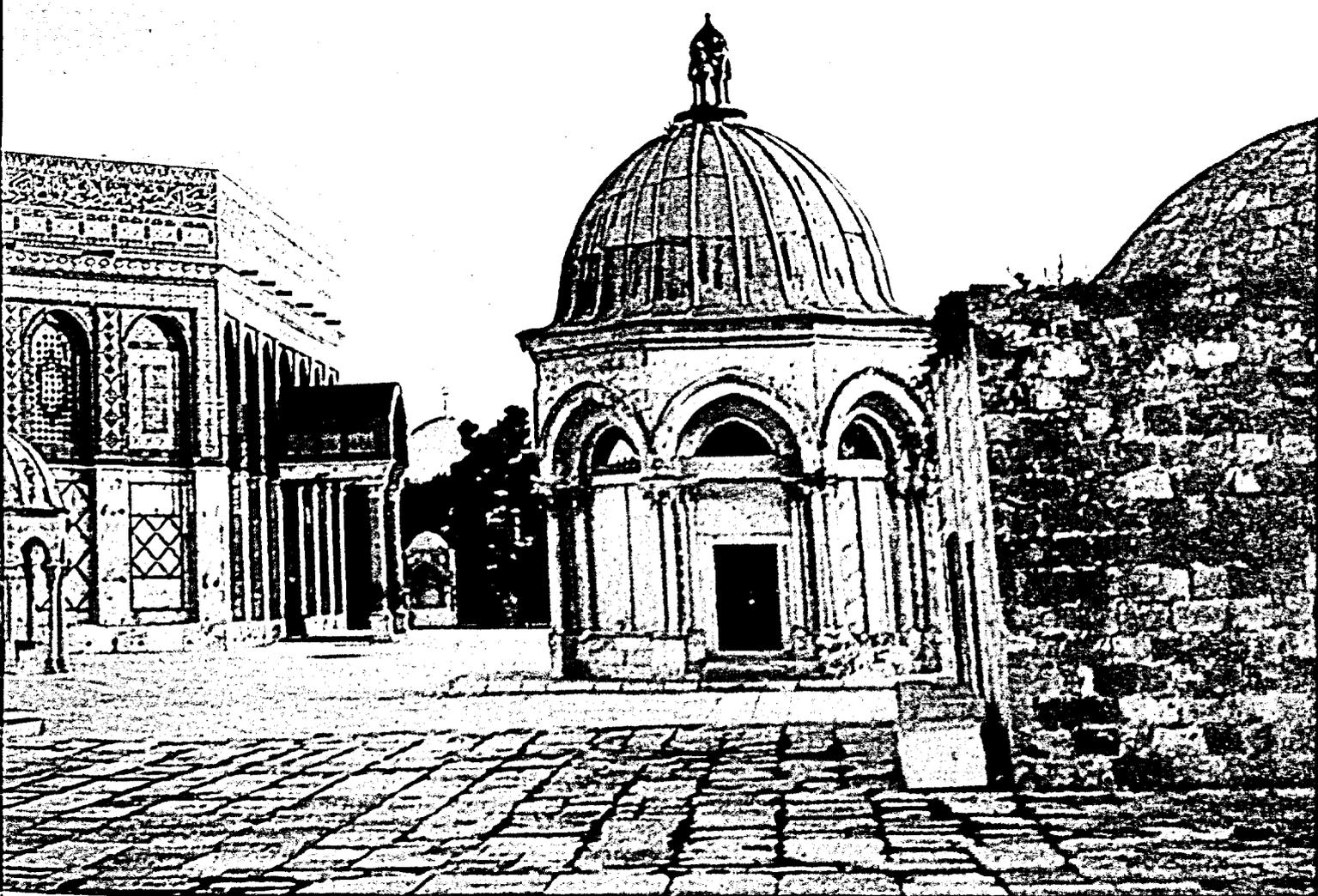
Chacune de ces trois religions peut revendiquer cette solution en vertu d'un droit historique légitime. Nous devons prendre davantage conscience de la validité des revendications de part et d'autre, car nous

---

*M. George a récemment quitté le ministère des Affaires extérieures pour se consacrer à la rédaction et à la réalisation d'émissions pour la télévision. Sa dernière affectation a été celle d'ambassadeur en Iran et au Koweït. Il a également été haut-commissaire du Canada au Ceylan et en Inde. Antérieurement, il avait été affecté à Athènes, New York et Paris. L'article ci-contre n'engage que l'auteur.*



## La coupole du Rocher



avons été laissés dans l'ignorance des fondements des prétentions des religions autres que la nôtre. Penchons-nous donc sur les motifs qui donnent à chacun le droit d'avoir accès aux Lieux saints (et de participer à leur administration), ces derniers étant si inextricablement liés au cœur de la vieille ville qu'aucun partage, si habile soit-il, ne saurait satisfaire les trois groupes. La Ville sainte doit demeurer une, tout en étant partagée.

### Traditions millénaires

Prenons d'abord le cas des juifs, puisqu'ils viennent en premier sur le plan chronologique. Les trois «peuples du Livre» partagent la tradition d'Abraham, mais il convient d'accorder une importance toute spéciale aux liens unissant les juifs et la Cité de David et de Salomon, la Cité des deux Temples (celui de Salomon et de Zorobabel), où l'Arche d'alliance de Moïse et les deux tables de la Loi étaient conservées dans le Tabernacle érigé sur le Rocher sacré. La tradition veut que ce soit sur ce même Rocher, au sommet du mont Moriah, qu'Abraham s'appretait à sacrifier Isaac, et que Jacob a vu en songe une échelle menant aux cieux que des anges montaient et descendaient. Autrement dit, le Rocher est en quelque sorte l'axe du monde, l'âme du judaïsme, le lien entre le peuple juif et Dieu, la porte ou le seuil d'un monde supérieur, selon l'interprétation des cabalistes. On comprend aisément que pendant des millénaires, les juifs se soient tournés vers Jérusalem pour prier. C'est leur centre spirituel.

Tout autant que pour les juifs, Jérusalem représente aux yeux des chrétiens une Ville sainte: celle où le Christ a été crucifié et enseveli, où il est ressuscité d'entre les morts et d'où il est monté au ciel. Selon l'interprétation que donne Mircea Eliade de la tradition chrétienne du Golgotha («lieu du crâne»), ce lieu «est le centre du monde, puisque c'est à la fois le sommet de la montagne cosmique et l'endroit où Adam a été créé et inhumé. Le sang du Sauveur se répand donc sur le crâne d'Adam, enterré précisément au pied de la Croix, lui apportant ainsi la rédemption.»

En orientant leurs églises vers le soleil levant, vers l'Est, les chrétiens ne font qu'imiter en cela l'orientation traditionnelle du temple juif de Jérusalem, qui était probablement tourné vers l'Orient lui aussi.

L'«appel» de Jérusalem lancé par saint Bernard a éveillé l'esprit de croisade chez les chrétiens, leur insufflant le désir non seulement de capturer (ou de libérer) les Lieux saints, mais également d'ériger la Cité de Dieu sur terre. A l'instar des juifs, qui sentaient la «Présence du Seigneur», présence qu'en hébreu les juifs appellent la *Shekkina* ou «la gloire de l'Éternel», et les musulmans *Sakina*, en arabe, ils perçoivent la Ville sainte comme le symbole de la communion avec Dieu. La Présence était, et demeure, la même.

Pour les musulmans, cohéritiers de la tradition abrahamique, de la tradition de Jacob et des prophètes (au nombre desquels ils comptent Jésus), Jérusalem ne le cède en importance qu'à La Mecque et Médine. Le Prophète de l'Islam décrit en termes émouvants dans la Sourate XVII, intitulée «Le voyage nocturne», l'ultime expérience religieuse de sa vie, lorsqu'en rêve, il a été transporté sur un cheval ailé de La Mecque à Jérusalem et que du Rocher sacré il est monté jusqu'au septième ciel et a contemplé la face de Dieu. Lorsque Muhammad s'est éveillé de ce songe à La Mecque, c'était un homme nouveau, un homme qui avait vu Dieu et reçu de Lui la Révélation pour l'humanité. Comme le fait remarquer Avicenna dans son célèbre commentaire du «Voyage nocturne», le Rocher d'où le prophète s'est élevé pour accéder au Trône de Dieu est le même que celui où Abraham s'appretait à sacrifier son fils, où Jacob a vu en rêve une échelle menant au Créateur, et sur lequel les juifs ont érigé leur Temple. C'est aujourd'hui le site de la Coupole du Rocher, l'un des monuments les plus anciens et les plus beaux de l'Islam et, à l'instar de La Mecque, un lieu traditionnel de pèlerinage pour tous les musulmans.

Si j'évoque ces trois grandes traditions convergeant vers la Ville sainte, c'est dans le seul but d'affirmer que toutes trois ont leur place dans Jérusalem. Cette ville, qui est celle de trois grandes religions, elles doivent la partager et la chérir ensemble, sans la placer sous la juridiction politique exclusive de l'une ou l'autre d'entre elles. Aussi longtemps que persistera la situation actuelle, je suis persuadé qu'il n'y aura aucune paix sûre dans la région. Je ne vois pas d'autre option pour les trois collectivités religieuses que d'internationaliser la ville, ou plutôt, de la *dénationaliser* en retraçant les frontières nationales qui l'entourent, en lui accordant toute liberté administrative et en l'ouvrant entièrement à l'Est et à l'Ouest, à la seule condition que les visiteurs de l'extérieur ressortent de la ville du même côté qu'ils y sont entrés.

### Une «solution religieuse» viable

Pour croire en la possibilité d'une «solution religieuse» pour Jérusalem, il faut être convaincu qu'elle pourrait être viable, que les trois parties en cause pourraient réellement s'entendre sur leurs représentants et sur l'autorité qui leur serait conférée. Le concept d'une «Ville sainte» est certes très séduisant, mais il faudra tout de même que les ordures soient enlevées, les impôts prélevés, la loi et l'ordre maintenus, et ce, dans une situation qui demeurerait explosive. Pourrait-on y arriver sans faire appel à la police militaire et aux ressources administratives de l'un ou l'autre des États voisins, soit Israël et la Jordanie?

Chrétiens et musulmans éprouveraient certainement des difficultés à concilier leurs intérêts divergents au niveau du



À l'extérieur des murs de la ville, on trouve des maisons et des tours d'habitations modernes; à l'intérieur, les rues étroites et construites en terrasses de la vieille ville. Partout, des rappels qu'il s'agit là de la « Ville sainte ».

choix d'un représentant, puisque ni les uns ni les autres n'ont d'autorité centrale reconnue. Du côté de la chrétienté, ni le Vatican ni le Conseil œcuménique des Églises ne revendiquent un tel rôle; d'ailleurs, proposeraient-ils de concert qu'un conseil chrétien préside aux destinées de Jérusalem que cela serait contesté par les patriarches orthodoxes et arméniens qui, historiquement, ont partagé avec le Vatican la responsabilité du Saint-Sépulcre.

La même chose vaut pour les disciples de Muhammad. Le roi d'Arabie Saoudite est le gardien des principaux Lieux saints, La Mecque et Médine; mais certains pourraient estimer que la charge des sanctuaires musulmans de Jérusalem, en particulier ceux de la vieille ville (la Coupole du Rocher et la mosquée Al-Aqsa) reviendrait à meilleur droit au roi hachémite de Jordanie. Si les musulmans pouvaient accepter que soit confiée au roi Hussein l'administration religieuse des Lieux saints musulmans de Jérusalem (sans que cela implique une souveraineté politique jordanienne), celui-ci serait le président tout désigné de la composante arabe du Conseil de la Ville sainte.

Une fois que juifs et musulmans auraient réussi à nommer leurs représentants respectifs à un tel Conseil, les diverses Églises chrétiennes pourraient très difficilement refuser de serrer leurs rangs. En dernière analyse, la désunion entre les chré-

tiens ne saurait faire obstacle à un règlement religieux, une fois cette solution jugée réalisable. C'est uniquement parce que nous, chrétiens, demeurons aujourd'hui persuadés qu'elle est impraticable — ou encore parce que la situation n'est pas devenue intolérable — que nous ne consentons pas les efforts nécessaires pour surmonter les obstacles. Aussi longtemps que les droits de *l'un ou l'autre* des trois groupes religieux seront restreints en pratique, le rayonnement de *notre* Ville sainte — et la tradition que nous partageons — s'en trouveront diminués. Est-ce cela que nous voulons?

En supposant tout de même que les trois parties parviennent à s'entendre sur la nomination de leurs représentants à un quelconque conseil, un organisme religieux comme celui-là pourrait-il véritablement administrer la ville? Je ne possède pas la compétence voulue pour déterminer les modalités d'un tel gouvernement municipal, mais j'ai une suggestion quant à son fonctionnement. Si les Grecs, les Russes, les Serbes et les Bulgares peuvent gérer le mont Athos, une communauté monastique complexe, il n'y a qu'un pas à franchir pour trouver un moyen d'administrer Jérusalem. Peut-être, comme c'est le cas au mont Athos, chacune des principales collectivités devrait-elle n'avoir en sa possession qu'un tiers du sceau officiel du gouvernement, lequel doit être complet pour valider toute dé-

cision du Conseil suprême. Les décisions prises «à la majorité» n'étant pas valides, l'unanimité s'imposerait. Entre l'impasse ou la collaboration, il *faudrait* bien que triomphe la collaboration.

#### Dénationalisation restreinte

Néanmoins, le projet de Ville sainte ne devrait pas être trop ambitieux. Si l'ensemble de la cité de Jérusalem devait passer sous le coup d'un régime religieux, il pourrait s'avérer impossible d'en assurer le bon fonctionnement. Cette solution aurait de bien meilleures chances de succès si la partie de la ville touchée par la dénationalisation était délibérément restreinte et regroupait uniquement les principaux Lieux saints du mont du Temple (le mont Moriah) et ses alentours immédiats. Le Conseil de la Ville sainte pourrait jouer un rôle consultatif à l'égard des autres lieux de culte disséminés en Israël et en Cisjordanie, mais en limitant autant que possible les frontières géographiques de la Ville, celle-ci s'en trouverait non seulement plus facile à administrer, mais aussi probablement plus facile à négocier puisqu'elle n'amputerait qu'au minimum les États souverains existants.

Il y a un autre avantage à circonscrire la Ville sainte aux Lieux saints du mont du Temple: sous l'administration religieuse d'un Conseil suprême, les juifs pourraient aller prier sur le Mont, comme les musulmans, et tous les musulmans se sentiraient libres de s'y rendre. A l'heure actuelle, en vertu d'une décision du gouvernement israélien, les juifs ne peuvent prier qu'au mur des Lamentations et l'accès de la montagne leur

est interdit. Quant aux musulmans originaires des pays arabes, la plupart refusent d'y aller faire leurs dévotions tant que cette parcelle de terre demeurera sous contrôle israélien. Les deux groupes religieux tireraient donc profit d'une dépolitisation de la région.

Quoi qu'il en soit, ce n'est pas tant un plan détaillé de l'administration de la Ville sainte dont nous avons besoin, comme la volonté de trouver une telle solution et d'en assurer la viabilité, parce que c'est la seule solution de rechange possible au statu quo. Bien sûr, le problème de Jérusalem ne peut être résolu que dans le cadre d'un règlement global du conflit israélo-arabe, mais ce qui importe davantage, c'est qu'aucun règlement global n'est possible sans que soit résolu le problème de Jérusalem.

Si un régime religieux peut être instauré, alors — et seulement alors — Jérusalem pourra de nouveau symboliser pour les «gens du Livre» leur aspiration à créer sur ce Rocher immémorial qui les relie à Dieu, une ville qui, selon les termes d'un écrivain juif contemporain — Amos Oz — serait la véritable Jérusalem de l'Amour absolu. C'est par un curieux détour de l'histoire que cette solution «idéale» s'impose maintenant clairement comme étant la seule praticable. Jérusalem pourra enfin devenir une cité de paix à condition que les hommes d'aujourd'hui donnent naissance à la Ville sainte de l'histoire.

*Note de la rédaction:* Cet article a été rédigé avant la visite du président Sadat en Israël et les négociations qui ont suivi. Le sujet n'en demeure pas moins toujours pertinent.

(suite de la page 18)

en décembre 1975 et devait servir de modèle à tous les accords suivants.

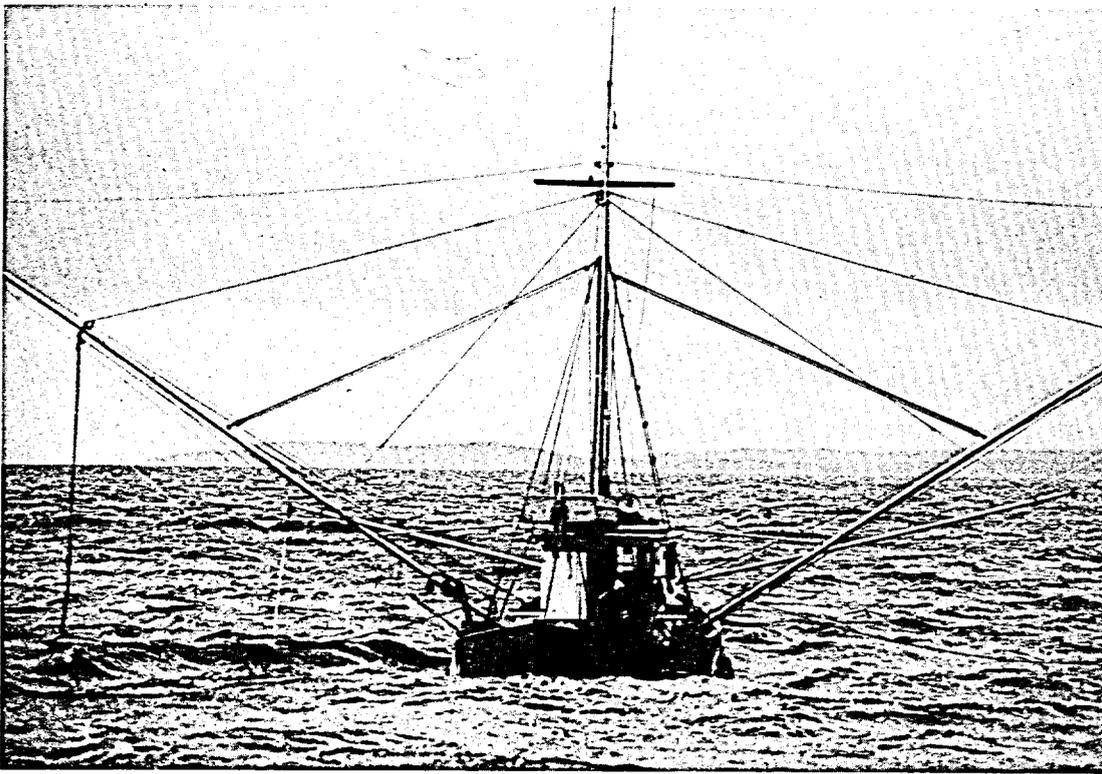
Fidèle au langage du TUN, l'accord énonce en premier lieu l'intention prochaine du Canada d'étendre sa juridiction en matière de pêches. L'autre partie contractante y reconnaît les droits souverains du Canada sur la gestion et l'exploitation des ressources halieutiques visées par la nouvelle juridiction. Elle se voit promettre en retour l'accès à une part non spécifiée des prises globales autorisées du surplus dépassant la capacité canadienne d'exploitation. Ses navires sont tenus d'obtenir des permis auprès des autorités canadiennes et de se conformer «aux mesures de conservation et aux autres modalités fixées par le gouvernement du Canada».

Le problème de la capture du saumon en haute mer est réglé par une clause suivant laquelle la nation contractante reconnaît que les espèces anadromes doivent être pêchées uniquement dans la zone de pêche exclusive de 200 milles du pays dans les cours d'eau duquel elles se reproduisent.

Des accords ont été conclus avec d'autres pays qui pêchent au large de nos côtes, notamment l'Union soviétique, la Pologne, la France, l'Espagne et le Portugal. Un accord provisoire est en vigueur avec le Japon. Tous les accords signés jusqu'à présent renferment des dispositions très générales et laissent au Canada beaucoup de souplesse pour sa planification ultérieure.

Maintenant que la zone de pêche exclusive est un fait accompli, le Canada doit déterminer quelle sorte de relations il veut entretenir à court et à long terme avec les nations lointaines qui viennent pêcher dans ses eaux.

L'un des problèmes qu'il fallait régler dans l'immédiat, avant le 1<sup>er</sup> janvier 1977 d'ailleurs, a été celui du sort de l'ICNAF. Dans sa forme originale, l'ICNAF était tout à fait incompatible avec la juridiction étendue, mais elle pouvait néanmoins être utile au Canada sous une forme modifiée. Sur la côte atlantique, les Grands Bancs débordent la zone de 200 milles en deux endroits, l'un à la pointe méridionale et l'autre à l'est de St-Jean. Deux secteurs riches en ressources halieutiques échappent ainsi à la juridiction



*Même en pleine vue de la côte, ce petit bateau semble perdu dans l'immensité de l'océan. On utilise des filets maillants pour pratiquer la pêche au saumon au large des îles Reine Charlotte de la Colombie-Britannique.*

du Canada. A l'est des Grands Bancs, et tout à fait en dehors de la zone de 200 milles, se trouve une autre pêcherie à laquelle l'industrie canadienne s'intéresse de plus en plus, celle qu'on appelle communément le Bonnet flamand. Comme la limite de 200 milles ne circonscrit pas entièrement les ressources halieutiques de l'Atlantique qu'elle vise à protéger, il est dans l'intérêt du Canada que l'ICNAF, même modifiée profondément, ait été maintenue comme organisme consultatif.

L'ICNAF peut d'ailleurs jouer un autre rôle fort utile du point de vue canadien. En effet, l'un des pires problèmes que pose la gestion des pêches à peu près partout dans le monde tient à l'insuffisance des données biologiques. Étant donné que les bancs de poissons ne peuvent être observés directement, la recherche scientifique dans ce domaine s'avère difficile et très coûteuse. Le Canada a donc tout à gagner si l'ICNAF lui offre un véhicule de consultation sur la recherche scientifique à cet égard avec d'autres États dont l'activité de pêche l'intéresse.

#### **Nouvelle ICNAF**

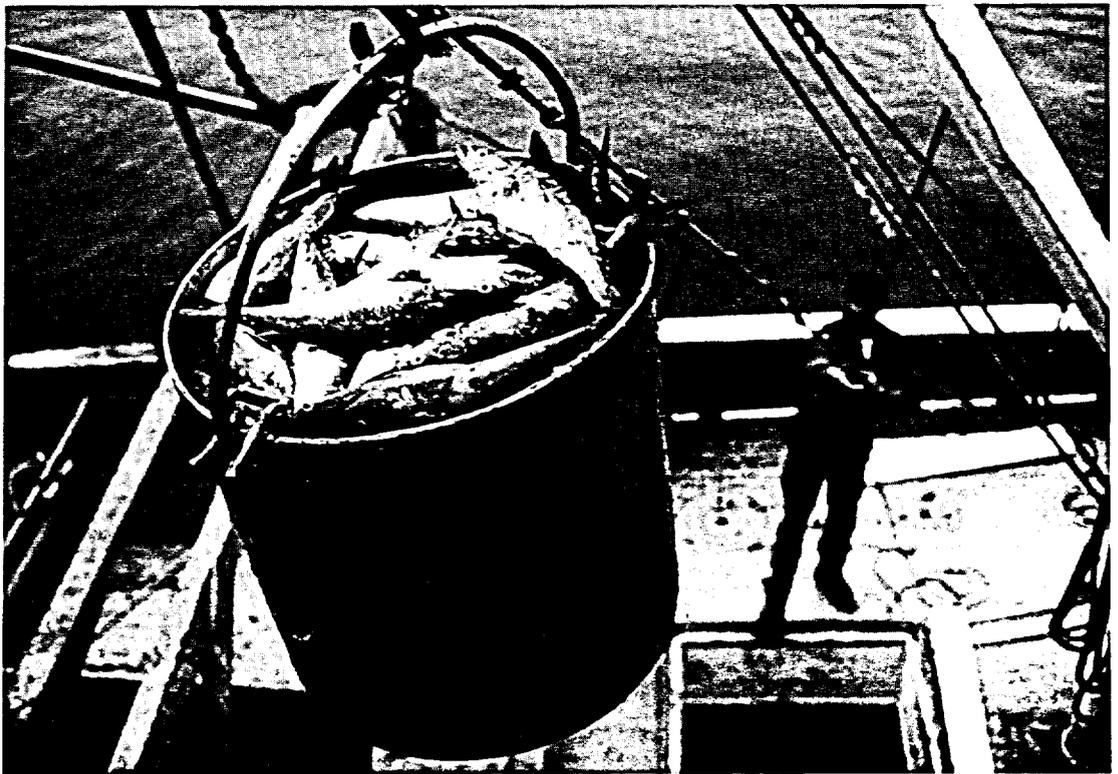
Aux réunions de juin 1976, le Canada a officiellement annoncé son intention de se retirer de l'ICNAF, mais aussi son désir de voir créer une nouvelle organisation compatible avec sa zone de pêche exclusive de 200 milles. Des négociations ont été entamées dans ce but à la fin de 1976 et se sont poursuivies tout au long de 1977. On espère qu'elles

aboutiront en 1978 et qu'un nouveau traité sera signé. La nouvelle ICNAF est censée s'appeler l'Organisation consultative des pêches de l'Atlantique du nord-ouest (NAFCO).

L'organisme reconstitué s'est réuni en juin 1977 pour mettre au point les plans de gestion de 1978. Le Canada s'est adressé aux autres membres pour obtenir des renseignements scientifiques sur les espèces qui évoluent entièrement en dehors de sa zone de 200 milles, sur celles qui chevauchent la ligne de démarcation et sur celles qu'on trouve en deçà de 200 milles des côtes mais que l'industrie canadienne n'exploite pas de façon appréciable, par exemple le capelan et le merlu argenté.

Le Canada ne pouvait de son propre chef fixer le total des prises autorisées pour les stocks à l'extérieur de sa zone, comme ceux du Bonnet flamand. Cette décision devait être prise en collaboration avec les autres membres de l'ICNAF comme la chose se faisait avant 1977. Par contre, il a revendiqué l'exclusivité non seulement dans le cas des stocks particuliers à sa zone économique mais aussi dans le cas des stocks qui chevauchent la limite. Autant qu'on sache, les autres membres de l'ICNAF ont accédé à sa requête sans faire de difficultés.

Si la NAFCO est institutée comme prévu, on peut s'attendre que le Canada revendiquera des droits préférentiels sur les stocks qui évoluent au large de ses côtes, mais tout à fait en dehors de sa zone de pêche, par exemple ceux du Bonnet flamand. Il



*Un bac plein de poissons descend dans la coque d'un dragueur à filet au large de la côte de la Nouvelle-Écosse.*

avait d'ailleurs insisté sur l'octroi de droits de ce genre à l'État côtier aux négociations sur le droit de la mer.

Reste à résoudre à la satisfaction du Canada le problème beaucoup plus difficile des relations à long et à moyen terme avec les États éloignées qui viennent pêcher au large de nos côtes. En particulier, il faut se demander si nous devons envisager une présence étrangère permanente dans notre zone de 200 milles ou la disparition à plus ou moins longue échéance des flottes étrangères qui viennent y pêcher. Au large de la côte atlantique, le Canada n'a recueilli ces dernières années qu'un peu plus du tiers du poids total des prises. Certes, la valeur des prises canadiennes est plus élevée et les contingents ont été considérablement réduits afin de permettre aux stocks surexploités de se reconstituer, ... mais on peut encore faire valoir qu'il subsiste à l'heure actuelle un écart considérable entre la capacité d'exploitation du Canada et les prises possibles dans sa zone de pêche de 200 milles. Notons cependant au passage que ce qui est vrai de la capacité d'exploitation ne l'est pas nécessairement de la capacité de transformation.

A cet égard également, la situation est moins dramatique sur la côte du Pacifique. Pour ce qui est des espèces primées, le saumon, le hareng et le flétan, le Canada a plus que les moyens d'exploiter entièrement les deux premières et d'aller chercher sa part des prises autorisées pour la troisième. Comme nous l'avons mentionné plus tôt, il y a cependant des espèces que l'industrie

canadienne exploite très peu ou pas du tout, par exemple le merlu et la morue charbonnière.

Le Canada pourrait, bien sûr, accroître sa capacité d'exploitation jusqu'à ce qu'il puisse absorber à lui seul le volume total des prises autorisées. Mais même s'il se fixe cet objectif, il ne pourra l'atteindre du jour au lendemain et, entre-temps, il devra mettre à la disposition des flottes étrangères les parts excédentaires des prises globales autorisées. Rien ne l'oblige, cependant, à la faire sans être payé en retour. Rappelons que les accords bilatéraux signés stipulent qu'à partir du moment où ils ont accès aux excédents des stocks, les autres États sont tenus de se conformer aux mesures de conservation et aux autres modalités fixées par le gouvernement du Canada. En tant que propriétaire des ressources, il serait donc juste que le Canada cherche à imposer des conditions qui lui permettent de retirer certains avantages des parts excédentaires allouées aux flottes étrangères.

Divers choix s'offrent à lui. Le premier serait simplement de louer aux États étrangers les ressources halieutiques que l'industrie canadienne ne peut ou ne veut exploiter. Moyennant rémunération en espèces ou en nature, les bénéficiaires pourraient à la fois pêcher dans les eaux canadiennes et traiter eux-mêmes leurs prises. L'acquiescement des redevances pourrait se faire, par exemple, sous la forme d'une contribution aux recherches scientifiques sur les pêches, d'autant que ces dernières coûtent très cher, comme on l'a mentionné plus haut.

Il va de soi que le Canada conserverait entièrement ses droits de gestion et de surveillance des stocks et fixerait lui-même le total des prises autorisées.

#### **Avantage et inconvénients**

L'avantage de cette formule tient à sa simplicité. Elle serait facile à appliquer, les frais de démarrage seraient peu élevés et on pourrait y mettre fin sans négociations ardues. Elle présente toutefois des inconvénients, notamment sur le plan politique. En tant qu'État côtier, le Canada exerce du point de vue juridique des droits de propriété sur les stocks visés, mais dans quelle mesure ces droits peuvent-ils être exercés dans la pratique? En outre, l'exploitation et le traitement des prises étant entièrement confiés à des étrangers, les pertes d'emplois occasionnées ne manqueront pas de soulever des objections même si l'État tire certains avantages d'un tel arrangement. L'argument peut sembler fort théorique sur la côte du Pacifique, mais il est de taille sur la côte atlantique, où le chômage est à la fois élevé et chronique à certains endroits. L'exemple le plus frappant est celui de Terre-Neuve, où les taux de chômage saisonnier en dehors de la presqu'île Avalon atteignent jusqu'à 30 p. cent depuis quelques années.

#### **Arrangement de coopération**

L'autre solution majeure serait de conclure avec les autres États un quelconque arrangement de coopération par lequel ces derniers pourraient, par exemple, pêcher certains stocks dans les eaux canadiennes, mais devraient débarquer leurs prises au Canada aux fins de transformation, créant ainsi des emplois sur la côte. En fait, le Canada se trouverait à «louer» les services d'un État étranger pour assurer la capture des espèces. Un arrangement de ce genre a été mis à l'essai en 1976 entre des navires ouest-allemands et des usines de transformation de Terre-Neuve. Les navires ouest-allemands opéraient au nord de Terre-Neuve dans un secteur où les navires canadiens se sont rarement aventurés, sauf à titre expérimental, à cause du mauvais temps qui y règne. Les prises étaient ensuite débarquées à Terre-Neuve pour être traitées partiellement avant d'être expédiées en Allemagne de l'Ouest.

On fait souvent valoir que cette formule a non seulement l'avantage de créer directement des emplois et des revenus, mais aussi celui de faciliter la mise en marché. L'arrangement cité en exemple permettait au poisson canadien d'entrer en Allemagne sans être assujéti au tarif de la CEE. Si les traités canadiens avaient tenté de commercialiser eux-mêmes leur produit (de la morue en l'occurrence) dans le Marché commun, le tarif aurait sans doute été prohibitif.

L'exemple que nous avons donné n'est qu'un des nombreux arrangements de coopération qui peuvent être envisagés. Dans

l'arrangement en question, les équipages et les navires étaient allemands, mais on peut facilement imaginer une situation où des navires étrangers seraient affrétés et dont l'équipage serait constitué entièrement ou en partie par des Canadiens. Si la manoeuvre des navires exigeait des connaissances techniques particulières que les Canadiens ne possèdent pas encore, on peut concevoir un arrangement où les équipages seraient au début constitués en grande partie de non-Canadiens, remplacés graduellement par des Canadiens ayant acquis entre temps les connaissances requises. En ce qui concerne les prises, il n'est pas absolument nécessaire qu'elles soient expédiées sur les marchés des nations étrangères une fois transformées. On peut convenir de transformer et de vendre les prises en Amérique du Nord et de payer les étrangers en argent ou en poissons d'une espèce différente. Un État européen pourrait, par exemple, être encouragé à pêcher de la morue ou un autre poisson de fond dans des secteurs encore inexploités par l'industrie canadienne. Les prises pourraient être transformées au Canada et vendues en Amérique du Nord. Les propriétaires des navires européens pourraient recevoir en échange une valeur équivalente de hareng pêché entièrement par des navires canadiens.

Dans tous les arrangements de coopération proposés jusqu'ici, le poisson serait pêché par la nation étrangère et transformé par l'État côtier. L'inverse est certainement possible, c'est-à-dire que les navires de pêche de l'État côtier pourraient se charger de la capture et livrer leurs prises aux navires de transformation de la nation étrangère. Les Américains ont d'ailleurs envisagé un arrangement de ce genre sur la côte du Pacifique: leurs pêcheurs prendraient du merlu au large des côtes de Washington et de l'Orégon et livreraient leurs prises à des usines soviétiques.

Les arrangements de cet ordre offrent maints avantages, mais présentent aussi certains inconvénients. On peut prévoir que les deux parties feraient face à des coûts de démarrage considérables et ne seraient alors guère intéressées par des ententes à court terme. Or, étant donné l'incertitude qui entoure de tels arrangements, la rapidité de reconstitution des stocks, etc., le Canada peut considérer comme fort risqué de conclure autre chose que des accords à très court terme.

Qu'advient-il du long terme dans ce contexte? Pour l'instant, on ne peut que faire des conjectures. Chose certaine, de fortes pressions politiques s'exerceront sur Ottawa en vue de l'élimination ultime de toutes les flottes étrangères. On peut déjà trouver l'écho d'un mouvement en ce sens dans les media. Il se peut cependant que certains arrangements de coopération se révèlent suffisamment attrayants pour qu'on les adopte de préférence à un recours exclusif mais par trop onéreux à l'effort de pêche

canadien. Dans l'exemple que nous avons donné plus haut, les chalutiers ouest-allemands opéraient dans un secteur exploité presque exclusivement par des nations étrangères. Les navires utilisés étaient des chalutiers congélateurs spécialement conçus pour résister à la glace omniprésente pendant la meilleure saison de pêche, janvier et février. Il n'est pas du tout certain à l'heure actuelle que le Canada aurait intérêt à investir massivement dans des chalutiers congélateurs — même si l'on tient compte des considérations sociales qui entrent en jeu. La saison de pêche ne durant que deux ou trois mois, il faudrait trouver le moyen d'utiliser avantageusement ces navires pendant les neuf ou dix autres mois de l'année

pour ne pas les exploiter à perte. Je vois mal comment on pourrait les affecter à un nombre suffisant d'autres usages pour les rentabiliser. C'est pourquoi les arrangements de coopération dans ce secteur particulier ont des chances d'être plus qu'une solution à court terme.

Nous avons vu que le Canada a décidé unilatéralement d'établir une zone de pêche exclusive de 200 milles, mais qu'il a pu le faire dans un esprit de coopération internationale. Il lui reste maintenant à réaménager ses relations avec les nations étrangères qui viennent pêcher dans ses eaux, d'une manière qui lui soit profitable et qui lui assure en même temps la collaboration de ces nations.

---

*Jérusalem: la Ville sainte*

## La position canadienne sur "un règlement global"

R.V. Lucy

Le voyage historique qu'a effectué à Jérusalem le président Anouar el Sadate les 19, 20 et 21 novembre dernier a de nouveau mis en lumière le problème très réel que pose le statut de cette ville sainte et historique dans le contexte d'un règlement global de la situation au Proche-Orient. Le président d'Égypte a mentionné que Jérusalem Est (qui englobe toute la vieille ville) devait redevvenir sous souveraineté arabe. Quant au premier ministre d'Israël, il a rappelé la "réunification" de la ville en 1967. Toutefois, les deux chefs d'État ont fait état de la nécessité de rendre les Lieux saints de Jérusalem accessibles aux fidèles de toutes les croyances.

### **Histoire tumultueuse**

Jérusalem change de mains pas moins de 37 fois au cours de sa longue histoire qui remonte au moins jusqu'au XIV<sup>e</sup> siècle avant J.-C. alors que la ville est un État-cité cananéen sous la domination de l'Égypte. En l'an 1000 avant J.-C., le roi David s'en empare et décide d'en faire la capitale du royaume de Judée à cause de sa position géographique et de ses défenses naturelles. Après avoir survécu à la division du royaume de Salomon et aux attaques successives des Égyptiens, des Philistins et des Israélites, la ville est finalement détruite par Nabuchodonosor au dé-

but du VI<sup>e</sup> siècle avant J.-C. Les Perses permettent cependant aux exilés juifs de rentrer à Jérusalem environ un siècle plus tard afin de restaurer l'enceinte de la ville et le temple.

Par la suite, la ville tombe entre les mains des Macédoniens puis, après un siècle d'indépendance sous les Maccabées, elle passe sous la domination de Rome en 63 avant J.-C. En l'an 4 de notre ère, Jérusalem devient la capitale de la province de Palestine avec, à sa tête, un procurateur romain. Les Juifs se révoltent en l'an de notre ère 66 puis, de nouveau, en 135. Chaque fois, les Romains réussissent à reprendre la ville aux insurgés, mais la seconde fois, ils la rasent complètement pour la reconstruire et la rebaptiser Aelia Capitolina. C'est au IV<sup>e</sup> siècle, après la conversion des Romains au christianisme, que la ville reprend son nom. Les Perses s'en emparent en 614, mais après une longue guerre (qui annonce les Croisades) elle repasse sous le joug des Romains, qui la perdent au profit des Arabes en 638. En 1071, Jérusalem est cédée aux Turcs, et ce sont les prétendus excès de ces nouveaux maîtres à l'égard des pèlerins chrétiens qui ont en partie inspiré la première Croisade. En 1099, la ville est conquise par les Croisés francs qui passent au fil de l'épée presque tous ses habitants, qu'ils soient musulmans, juifs ou chrétiens. En 1189, Saladin renverse le royaume de Jérusalem et reprend la ville, cette fois sans bain de sang. L'empereur Frédéric II, qui détient le titre de "roi de Jérusalem", obtient par la négociation plutôt que par la force, que le sultan d'Égypte lui restitue la ville en 1221.

---

*M. Lucy est un agent du ministère des Affaires extérieures, récemment affecté à l'Ambassade du Canada à Bagdad. Lors de la rédaction de cet article, M. Lucy travaillait à la Direction du Moyen-Orient du Ministère à Ottawa.*



*Vue aérienne de Jérusalem. Le gouvernement d'Israël en a fait sa capitale. Le Canada, à l'instar d'autres pays, refuse de la reconnaître comme telle et maintient son ambassade à Tel Aviv.*

Leur compromis historique est digne de mention en ce sens que les musulmans conservent l'accès à leurs Lieux saints et leur contrôle et qu'on convient du démantèlement d'une partie des défenses de la ville. Bien qu'il fasse des insatisfaits de part et d'autre, cet arrangement tient le coup jusqu'en 1244, année où une horde de Turcs du Kharezn, en fuite devant les successeurs de Gengis Khan, enlèvent la ville et la pillent. Peu de temps après, Jérusalem tombe aux mains des Égyptiens Mamelouks qui la perdent aux Turcs Ottomans en 1517. Quatre cents ans plus tard, le général anglais Allenby défile avec ses troupes victorieuses dans les rues de la Ville sainte, ouvrant ainsi

un nouveau chapitre de la tumultueuse histoire de Jérusalem. Comme on peut le voir, cette dernière a connu bien des tribulations. Parfois capitale d'un État indépendant, parfois État vassal; pendant la majeure partie de son histoire, elle n'est qu'une ville de province subjuguée par des maîtres successifs. Et pourtant, elle demeure sacrée aux yeux de trois religions partageant la même origine.

#### **Commission de l'ONU en 1947**

La participation du Canada aux débats sur le statut de la ville de Jérusalem remonte à plus de 30 ans. En avril 1947, exaspérée par l'opposition persistante que rencontrent ses

propositions en vue de mettre un terme à son mandat en Palestine, la Grande-Bretagne demande à l'Organisation des Nations Unies de convoquer une session extraordinaire de l'Assemblée générale afin de trouver une solution au problème.

Une Commission spéciale des Nations Unies pour la Palestine, composée de 11 membres, dont le Canada, est formée. Tenue à une échéance serrée de trois mois, la Commission présente un rapport majoritaire et un rapport minoritaire. Le premier recommande la division de la Palestine en deux États indépendants, l'un arabe, l'autre juif. Jérusalem serait alors une enclave à part placée sous la surveillance du Conseil de tutelle des Nations Unies et comprise dans l'union économique globale de la Palestine. Quant au rapport minoritaire, il préconise la création d'un État fédéral judéo-arabe dont Jérusalem serait la capitale. Le Canada, qui participe à la rédaction du rapport majoritaire, vote le 29 novembre 1947 en faveur de la résolution 181 de l'Assemblée générale des Nations Unies approuvant le plan de la majorité; ce faisant, le Canada privilégie clairement l'internationalisation totale de Jérusalem.

Les événements survenus en Palestine gagnent cependant de vitesse le projet de statut pour Jérusalem que le Conseil de tutelle des Nations Unies entend présenter à l'Assemblée générale, réunie au cours des trois dernières semaines du mandat britannique qui expire le 14 mai 1948. Comme les combats vont s'intensifiant à Jérusalem, les discussions sur le statut de la ville sont remises à plus tard. Lorsque les hostilités prennent fin le 30 novembre 1948, la ville est divisée en deux: les forces israéliennes occupent la partie occidentale, tandis que Jérusalem Est, y compris la vieille ville et la majorité des Lieux saints, demeure aux mains des troupes jordaniennes.

### Nouveaux plans

L'Assemblée générale tente alors d'élaborer de nouveaux plans pour l'institution d'un régime international dans la région de Jérusalem. Le 11 décembre 1948, avec l'appui du Canada, elle arrête (Résolution 194) que la région de Jérusalem devrait bénéficier d'un traitement spécial par rapport au reste de la Palestine. On demande à la Commission de conciliation pour la Palestine de présenter des propositions, ce qu'elle a fait en septembre 1949. Elle y accepte la convention d'armistice intervenue entre Israël et la Jordanie qui prévoit la division de Jérusalem en zones arabe et juive tout en suggérant que les autorités arabes et israéliennes se chargent de concert de l'administration municipale et établissent un conseil général destiné à veiller à leurs intérêts communs, notamment les transports et les communications. Un commissaire de l'ONU serait chargé de superviser la démilitarisation de Jérusalem, d'assurer le respect des droits de l'homme et de protéger et garantir l'accès

aux Lieux saints. Ni les Israéliens ni les Arabes ne seraient autorisés à faire de Jérusalem leur capitale et l'équilibre entre la population juive et arabe de la région devait être maintenue.

A l'Assemblée générale, trois points de vue différents se dégagent à cet égard:

1. Israël et la Jordanie revendiquent pleine souveraineté sur les parties de Jérusalem sous leur contrôle; tout en refusant unanimement d'envisager l'institution d'un régime d'administration international laïque, les deux pays sont disposés à accorder toutes les garanties voulues pour la protection et l'accessibilité des Lieux saints, y compris une surveillance internationale.
2. La grande majorité des délégations favorise le principe de l'internationalisation totale de la ville, sous la tutelle directe de l'ONU.
3. Une minorité de pays occidentaux, dont le Canada, préconise une forme modifiée d'internationalisation couvrant uniquement les activités civiles nécessaires pour assurer la sécurité des Lieux saints. La seconde option prévaut et elle est entérinée dans la résolution 303 adoptée le 9 décembre 1949.

Le Canada vote contre cette résolution parce qu'elle reflète davantage la résolution 181 de novembre 1947 que la situation constatée par la Commission de conciliation pour la Palestine. Revenir au principe de l'internationalisation totale de Jérusalem en dépit de l'opposition d'Israël et de la Jordanie allait entraîner de «lourdes obligations financières, administratives et militaires» pour les Nations Unies. En faisant fi des «besoins réels et des aspirations véritables des habitants de la région de Jérusalem, on risquait de mettre en péril ces mêmes Lieux saints dont la protection nous tient tant à coeur». Tout comme aujourd'hui, le réalisme guide alors la politique canadienne à l'ONU; l'application de la résolution 303 était clairement au-delà des possibilités de l'Organisation. Les événements ont d'ailleurs confirmé les réserves canadiennes à l'égard de l'internationalisation totale de la ville.

Le Conseil de tutelle d'abord a beaucoup de mal à mettre au point son projet de statut et il est impuissant à l'appliquer. Le président du Conseil suggère donc en janvier 1950 que soient effectivement placés sous contrôle international seulement les Lieux saints chrétiens, le mur occidental et les quartiers avoisinants. La région plus vaste décrite dans la résolution 303 serait une zone économique libre, démilitarisée et neutre.

Le Conseil de tutelle rejette la proposition de son président, alléguant qu'elle est incompatible avec la résolution de l'Assemblée générale exigeant l'internationalisation totale de toute la région de Jérusalem. Le Conseil s'attache alors à parachever le projet de statut.



*Le secrétaire d'État aux Affaires extérieures, M. Don Jamieson, en visite au Moyen-Orient en octobre dernier. Il est accueilli par le ministre des Affaires étrangères d'Israël, M. Moshe Dayan, à l'aéroport Ben Gurion. Au deuxième plan, Mmes Dayan et Jamieson.*

Celui-ci est approuvé en avril 1950 et soumis aux gouvernements d'Israël et de Jordanie, accompagné d'un appel à la collaboration. La Jordanie ne répond pas, et Israël fait savoir que ni l'un ni l'autre gouvernement ne collaboreront à l'application du statut. La question est alors renvoyée à l'Assemblée générale qui l'étudie en décembre 1950. Un seul projet de résolution recueille suffisamment d'appuis pour être mis aux voix, et il est défait.

### **L'impasse persiste**

Dans l'intervalle, Israël décide de déménager le siège de son gouvernement de Tel-Aviv à Jérusalem. Le Conseil de tutelle et plusieurs pays membres de l'ONU s'opposent à cette initiative. Le déménagement est complété en 1953, bien que peu d'États en reconnaissent la validité. De 1950 à 1967, le statu quo est maintenu; ni le Canada ni les autres membres de l'ONU ne font vraiment d'efforts pour tempérer la position d'Israël et de la Jordanie au sujet de Jérusalem. Cette situation prend fin abruptement en juin 1967, avec le déclenchement de la guerre et l'occupation par les Israéliens de Jérusalem Est et du reste de la région à l'ouest du Jourdain. Le 28 juin, la ville est officiellement annexée à Israël. Mise devant le fait accompli, l'Assemblée générale adopte, le 4 juillet 1967, une résolution, appuyée par le Canada, décrétant invalide l'annexion et priant en vain Israël de ne prendre aucune mesure devant modifier le statut de la ville.

A l'automne 1967, le Conseil de sécurité, dont le Canada était membre, adopte la résolution 242 jetant les bases d'un règlement global du conflit israélo-arabe. Sans mentionner de façon précise Jérusalem, il exige "le retrait des forces armées israéliennes des territoires occupés lors de la dernière guerre". Cette résolution est depuis lors la pierre angulaire de la politique canadienne dans le conflit au Proche-Orient.

La résolution 252, adoptée le 21 mai 1968, est la première à aborder directement la question de Jérusalem. Cette résolution déplore qu'Israël ait refusé de se conformer aux deux résolutions votées par l'Assemblée générale l'année précédente, confirme que toute initiative israélienne en vue de modifier le statut de la ville est sans effet et prie Israël d'abroger toute mesure du genre et de s'en abstenir à l'avenir. Bien qu'ayant déjà voté en faveur des deux résolutions mentionnées dans la résolution 252 et appuyé publiquement leurs principes sous-jacents, le Canada et les États-Unis s'abstiennent tous deux de voter; ils craignent en effet qu'une telle résolution nuise à la mission Jarring, alors en cours, et croient que le problème du statut de Jérusalem ne peut être résolu séparément.

Comme le mandat du Canada au Conseil de sécurité prend fin en 1968, c'est au cours du débat sur cette résolution que le gouvernement canadien exprime pour la dernière fois son opinion sur le cas particulier de Jérusalem au sein d'une instance internationale. La même année, le Canada s'abstient de voter sur deux résolutions à ce

sujet présentées à l'Unesco (3.342 et 3.343), qui ont d'ailleurs donné lieu par la suite à des initiatives de la part de cet organisme. La délégation canadienne ne prend aucune part aux débats à cette occasion.

Lors des sessions subséquentes de l'Unesco, le Canada s'est abstenu sur toute résolution ou décision relative à Jérusalem. Il ne fait exception à cette règle qu'une seule fois, en 1974, pour voter contre la résolution 3.427 qui entend retirer à Israël l'aide financière accordée par l'Unesco pour la poursuite de fouilles archéologiques.

La position tant publique que privée du Canada est la suivante: le problème du statut de Jérusalem et des Lieux saints doit, dans la réalité, être étudié et résolu uniquement dans le cadre d'un règlement global du conflit israélo-arabe. Par conséquent, le gouvernement ne sanctionne aucune initiative visant à modifier unilatéralement le statut de Jérusalem et, à l'appui de cette position, maintient son ambassade à Tel-

Aviv, à l'instar de la plupart des autres pays occidentaux. Des directives très strictes régissent également les déplacements de ses fonctionnaires, y compris ses diplomates, dans les territoires occupés par Israël depuis 1967.

Cette position s'inscrit dans la ligne de notre politique globale sur le conflit israélo-arabe, soit: équilibre, objectivité et appui des résolutions 242 et 338 exigeant que tous les États de la région, y compris Israël, vivent en paix à l'intérieur de frontières sûres et reconnues et affirmant le droit des Palestiniens d'être représentés à toutes négociations relatives à leur avenir. Il n'est pas sans importance de préciser que le problème de Jérusalem peut être résolu «uniquement dans le cadre d'un règlement global». Seules des négociations où seront présentes toutes les parties intéressées et où seront discutés tous les points en litige offriront suffisamment de marge de manœuvre et d'espoir pour une paix juste et durable.

---

## Le Canada et l'ASEAN

Par A. Douglas Small

«L'Asie du Sud-Est a toujours été considérée comme l'une des régions les plus instables du globe. Pendant des siècles, elle a été la proie de luttes et de conflits, souvent déclenchés sans qu'elle le veuille par le choc de forces extérieures à elle. La guerre d'Indochine est le dernier en date des traumatismes qui ont marqué cette histoire et, même si elle est terminée aujourd'hui, beaucoup d'observateurs voient dans son lendemain l'apparition de nouvelles menaces à la stabilité de l'Asie du Sud-Est. . . » Tels étaient les premiers mots d'un discours mémorable sur l'ASEAN (*Association of South East Asian Nations*) et l'Asie du Sud-Est, prononcé le 4 octobre dernier par M. Datuk Hussein Onn, premier ministre de la Malaisie, devant l'*Asia Society* de New York.

Il ne fait aucun doute que la fin de la guerre d'Indochine en avril 1975, la réduction de la présence américaine en Asie du Sud-Est et la transformation consécutive de la situation politico-militaire dans la région ont constitué l'un des plus grands défis

qu'ait eu à relever l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est depuis sa fondation en 1967. Point n'est besoin de souscrire à la théorie des dominos — Hussein Onn, quant à lui, n'y croit certes pas — pour comprendre ce que signifie pour l'ASEAN l'émergence d'un Vietnam unifié, enorgueilli de ses succès militaires, et présentant le communisme comme le modèle d'organisation politique et sociale le mieux adapté aux besoins et aux aspirations des peuples du Sud-Est asiatique.

### Coopération intensifiée

Les chefs d'État de l'ASEAN se sont penchés sur ce défi de taille au sommet de Bali, les 23 et 24 février 1976. Les décisions qu'ils y ont prises marquent un tournant décisif dans l'évolution de l'Association. Pressés par l'urgence de la situation, les États membres ont convenu de centraliser davantage leur organisation et de mettre en oeuvre dans les domaines politique, économique, social et culturel un vaste ensemble de mesures propres à intensifier la coopération entre eux. L'objectif premier était de créer un groupe régional d'États toujours plus autonomes et capables de collaborer en vue d'assurer la justice sociale et le bien-être économique à leurs populations et de faire régner la paix et la prospérité en Asie du Sud-Est sans l'intervention de puissances étrangères.

---

*M. Small est le directeur des Affaires du Pacifique au ministère des Affaires extérieures. Il a été affecté à Bonn, Lagos, Kinshasa, Dar-es-Salaam et Londres. L'article ci-contre n'engage que l'auteur.*

L'ASEAN comptait y parvenir par des moyens politiques et économiques plutôt que militaires. Hussein Onn déclarait justement devant l'*Asia Society*: «Tout bien considéré, avec la force de leurs institutions nationales respectives et la multiplication de leurs secteurs de coopération, les pays de l'ASEAN sont capables d'opposer un front commun à la menace communiste indochinoise, sans devoir pour cela retourner s'abriter sous le parapluie d'une superpuissance ou se constituer en bloc militaire».

L'ASEAN s'est montrée ferme dans les résolutions prises à Bali. Ses priorités et sa vitesse de croisière ont certes donné lieu à quelques divergences entre ses membres. Pourtant, au sommet des 3 et 4 août 1977 à Kuala Lumpur, qui marquait son dixième anniversaire, elle pouvait déjà dresser un bilan fort impressionnant de réalisations.

L'ASEAN a déclaré bien haut que si ses visées immédiates sont d'ordre régional, sa préoccupation première est d'ordre planétaire. Composante du Tiers monde, elle est déterminée à contribuer à l'instauration d'un nouvel ordre économique international et reconnaît la nécessité d'établir des liens productifs entre les pays industrialisés et les pays en développement. C'est pourquoi elle se fait fort de nouer des relations avec des pays tiers et des organisations régionales du monde industrialisé, en engageant notamment des «dialogues» — pour reprendre le terme qu'elle emploie — avec l'Australie, la Nouvelle-Zélande, le Japon, la Communauté européenne, les États-Unis et le Canada.

Pourquoi au juste l'ASEAN s'intéresse-t-elle au Canada? Alors qu'il adressait la

bienvenue aux délégués à la première rencontre ASEAN - Canada, tenue à Manille les 3 et 4 février 1977, le secrétaire aux Affaires étrangères des Philippines, M. Carlos Romulo, l'expliquait en citant le passage suivant de la *Stratégie canadienne de coopération au développement international 1975-1980*: «Le Canada encouragera et suscitera une approche régionale aux problèmes de développement en aidant les institutions régionales auxquelles participent plusieurs pays en développement et en appuyant les projets de développement mis en oeuvre par des groupes de pays». Dans l'esprit du nouvel ordre économique international, l'ASEAN cherche en outre à améliorer les conditions d'échange entre le Canada et ses membres. Cette question a d'ailleurs été au premier plan des discussions de la rencontre.

M. Romulo poursuivait en disant: «Bien entendu, le Canada et tous les autres pays développés du monde ont intérêt à ce que les nations en développement comme celles de l'ASEAN accélèrent leur rythme de développement pour devenir des partenaires meilleurs et plus actifs dans le commerce et l'industrie». Les deux parties ont en effet reconnu que les avantages de la coopération n'étaient pas à sens unique. Le secrétaire aux Affaires étrangères faisait également remarquer que «... l'ASEAN, avec sa population de plus d'un quart de milliard, ses riches ressources naturelles et ses cinq pays dont les économies sont au seuil d'un niveau élevé de croissance soutenue, dispose d'un énorme potentiel pour entreprendre une collaboration mutuellement bénéfique avec n'importe quel pays ou groupe de pays».

### Intérêts du Canada

Quels autres facteurs rapprochent le Canada de l'ASEAN? Dès après la Seconde Guerre mondiale, le Canada a été présent en Asie du Sud-Est. Comme nation du Pacifique, il est logique qu'il s'intéresse aux États situés de l'autre côté de l'océan. En 1950, il a participé à la création du plan de Colombo, l'une des premières entreprises d'aide au développement international, vouée au bien-être des populations du Sud et du Sud-Est de l'Asie. Deux adhérents au plan sont des partenaires du Canada au sein du Commonwealth et font partie de l'ASEAN. En outre, le Canada a participé à toutes les commissions de surveillance de la trêve en Indochine — à un certain moment en compagnie de l'Indonésie — depuis 1954, date où elles ont commencé à opérer, jusqu'en 1973, date où il s'est retiré. La fin de la guerre en Indochine lui a donné la possibilité de mieux réaffecter ses ressources, de donner une orientation plus productive à la dimension de sa politique étrangère qui intéresse le Pacifique et de mettre davantage l'accent sur l'expansion de ses relations avec les pays d'Asie, comme le veut la Troisième Option. D'ailleurs, le Canada entretenait déjà d'excellentes relations avec chacun des cinq



Le premier ministre de la Malaisie,  
M. Hussein Onn.

membres de l'ASEAN et, en l'espace de vingt ans, il avait investi quantité de ressources humaines et matérielles dans sa contribution à la pacification d'une zone stratégique du Sud-Est asiatique. Il n'était donc guère étonnant de le voir s'engager à appuyer une association de pays qui se consacrait au développement et à la sécurité de la région.

Le 24 mars 1975, M. Allan MacEachen, alors secrétaire d'État aux Affaires extérieures, écrivait à Tun Abdul Razak, alors premier ministre de la Malaisie et président du Comité permanent de l'ASEAN, pour lui faire savoir que le gouvernement canadien désirait élaborer un programme d'aide au développement avec l'ASEAN. M. MacEachen expliquait que cette proposition découlait en partie des excellentes relations que le Canada entretenait avec tous les membres de l'Association et en partie du fait que, par les seuls efforts de ses membres, l'ASEAN contribuait réellement à la stabilité politique et économique de l'Asie du Sud-Est.

Le 24 avril 1975, M. Tengku Ahmed Rithauddeen, ministre malais investi d'attributions spéciales pour les Affaires étrangères, répondait que le Comité permanent acceptait l'offre et que les Philippines avaient été choisies pour assurer la liaison entre le Canada et l'ASEAN. En octobre et en décembre, des discussions avaient lieu à Manille entre hauts fonctionnaires des deux parties en vue de cerner les secteurs où la coopération au développement serait le plus profitable. Les échanges à ce sujet se sont poursuivis au début de 1976.

En juillet suivant, l'ASEAN proposait d'engager un dialogue officiel visant à donner une assise convenable à la relation naissante entre elle et le Canada. Le 25 août, alors qu'il s'adressait au Cercle des journalistes à Djakarta, en Indonésie, M. MacEachen confirmait que l'ASEAN occupait une place importante dans la politique canadienne à l'égard du Pacifique et que, «désireux d'accroître ses relations en général et de faciliter la coopération au titre de l'aide au développement», le Canada était disposé à engager un dialogue officiel avec l'Association. Peu après, les deux parties convenaient que la première session du dialogue Canada-ASEAN se déroulerait à Manille les 3 et 4 février 1977.

#### Une première rencontre

Cette première rencontre a été tout au plus l'occasion d'échanges d'information. Les représentants du Canada et de l'ASEAN étaient certes pleins de bonnes intentions, ils n'en avaient pas moins besoin de mieux se connaître s'ils voulaient réussir à concrétiser et à orienter leur relation. Chacune des parties a pu se familiariser avec les principes et les méthodes de l'autre. Le Canada en est sorti avec une meilleure perception des besoins précis et des priorités de l'ASEAN,



*Le premier ministre de Singapour,  
M. Lee Kuan Yew.*

celle-ci avec une meilleure perception des possibilités canadiennes.

Dans le secteur de l'aide, l'accord s'est fait au début des entretiens sur l'adhésion aux quatre principes suivants:

1. La coopération avec l'ASEAN ne doit pas se faire aux dépens de l'aide bilatérale accordée à chacun de ses membres.
2. les projets de coopération doivent profiter à tous les membres de l'ASEAN.
3. Les projets de coopération doivent revêtir un caractère régional.
4. La coopération doit ajouter au potentiel de l'ASEAN et non le supplanter.

La marche à suivre dans l'élaboration d'un programme d'aide a fait l'objet d'une discussion détaillée et les deux parties se sont entendues sur leur rôle à chacune des étapes successives du choix, de la demande, de l'évaluation, de l'approbation, de l'acceptation mutuelle et de l'exécution d'un projet. Il a été convenu de poursuivre les travaux entrepris sur les communications régionales par satellite et les transports aériens régionaux, deux secteurs qu'on considérait déjà comme susceptibles de bénéficier d'une aide canadienne. En outre, l'ACDI a informé les participants qu'un projet de pêche était également en cours d'élaboration; il a été décidé que la pêche serait également considérée comme secteur prioritaire de coopération. Les représentants de l'ASEAN ont fait savoir que l'aide au développement dans les domaines de la foresterie et du reboisement, de l'océanographie, de la recherche agricole, de la prospection et de l'exploitation des minéraux, ainsi que de la technologie des transports ferait également l'objet de propositions à étudier ultérieurement.

Bien que, de 1970 à 1975, les échanges bilatéraux aient doublé entre le Canada et les pays de l'ASEAN, les deux parties ont reconnu qu'il fallait exploiter davantage les

possibilités d'expansion de la coopération commerciale et industrielle. Les représentants de l'ASEAN ont soulevé la question d'un meilleur accès des produits de l'ASEAN au marché canadien. La discussion s'est ensuite engagée sur les avantages et les inconvénients du Système généralisé de préférences (SGP) et sur diverses façons de faciliter la promotion commerciale et la mise en marché des produits de l'ASEAN. Les participants se sont aussi penchés sur les moyens d'accroître les investissements dans les pays de l'ASEAN et sur les rôles respectifs du gouvernement et de l'entreprise privée dans ce domaine. A ce propos, la partie canadienne a montré comment le gouvernement venait en aide aux sociétés privées par le biais des missions commerciales, des mécanismes de financement de la Société pour l'expansion des exportations (SEE), et des entreprises en coparticipation, en particulier celles lancées dans les domaines où le Canada a fait la preuve de sa compétence technique.

### **Seconde réunion en 1977**

Les participants ont pris congé après s'être entendus pour tenir la session suivante du dialogue au Canada en mai 1977, la date exacte et l'ordre du jour devant être déterminés dans des communications subséquentes entre le Canada et l'Agence de coordination nationale de l'ASEAN, installée à Manille. Cependant, il est bientôt devenu évident que cette deuxième session ne pourrait avoir lieu si tôt, les deux parties ne disposant pas du temps nécessaire pour se préparer en conséquence. Le principal obstacle était que l'ASEAN avait devant elle un programme très chargé de réunions prévues pour l'automne de 1977, entre autres le sommet de Kuala Lumpur. Après de multiples consultations, on a finalement convenu que le dialogue Canada-ASEAN se poursuivrait à Ottawa les 31 octobre et 1<sup>er</sup> novembre 1977.

Les principaux sujets traités à cette occasion ont été le commerce, l'aide au développement et la coopération industrielle. Les participants ont également discuté en détail des moyens de faciliter l'accès des produits de l'ASEAN au marché canadien et de

leur donner une plus grande part de ce marché. La partie canadienne a fait remarquer que, sous le régime de la nation la plus favorisée et celui des tarifs préférentiels (le SGP canadien), l'ASEAN et d'autres pays en développement bénéficiaient d'une franchise de droits sur 83 p. cent de toutes leurs exportations au Canada, mais que la demande de réajustement de l'ASEAN serait néanmoins prise en considération lors de la révision annuelle du Système généralisé de préférences. Elle a aussi laissé entendre que la position de l'ASEAN serait de nouveau examinée dans le cadre des Négociations commerciales multilatérales. Enfin, elle a exposé les divers moyens par lesquels le Canada pouvait promouvoir les exportations de l'ASEAN grâce aux mécanismes en place au ministère de l'Industrie et du Commerce.

Au chapitre de l'aide au développement, il a été convenu de laisser tomber jusqu'à nouvel ordre le projet relatif aux communications régionales par satellite étant donné l'amélioration récente des communications au sein de l'ASEAN. Quant au projet relatif aux transports aériens régionaux, l'ASEAN devrait présenter une proposition précise que le Canada examinerait à brève échéance. Le Canada a aussi fait savoir que les travaux relatifs au projet de pêche régional étaient passablement avancés et que celui-ci pourrait être soumis à l'étude de l'ASEAN au cours de l'année suivante. Il a en outre accepté d'étudier plus à fond la possibilité d'une aide en foresterie et en aménagement portuaire.

Par ailleurs, la partie canadienne a révéilé qu'un programme plus complet de coopération industrielle était présentement à l'étude et qu'il fournirait, s'il était approuvé, un excellent outil de coopération avec l'ASEAN.

À la fin de la rencontre, un accord de principe est intervenu sur une proposition canadienne visant à créer à Ottawa un organe de consultation au regard des questions qui intéressent les deux parties. Ce groupe serait formé de hauts fonctionnaires canadiens et de représentants des missions diplomatiques de l'ASEAN. Enfin, il a été convenu que la session suivante du dialogue se tiendrait dans l'un des pays de l'ASEAN à une date encore indéterminée.

## Lettre à la rédaction

### La souveraineté . . .

Messieurs,

Je vous offre les observations suivantes sur l'article intitulé *Limites à la souveraineté sur les richesses naturelles* de MM. Winston Chambers et John Reid, paru dans le numéro de novembre/décembre 1977 de *Perspectives internationales*.

1. À la page 19, les auteurs prétendent que « . . . le Canada aurait avantage à poursuivre des politiques conçues pour favoriser la coopération entre le gouvernement et l'industrie afin de mettre au point la technologie appropriée. . . » « Certains régimes fédéraux y gagneraient s'ils favorisaient une plus grande coopération entre les échelons supérieurs du gouvernement. . . » « Certes, ces objectifs peuvent sembler difficiles à atteindre, mais ils représentent un défi chargé de promesses pour les hommes politiques ». Il est dommage que les auteurs n'aient pas pu examiner à fond l'incidence de l'expérience québécoise. Stimulant ou non, le défi sera immensément compliqué par la nouvelle répartition des pouvoirs à laquelle songent MM. Lévesque, Davis et Lougheed et qui se dégage de leur attitude à l'égard du gouvernement fédéral et de M. Trudeau. Non seulement ce nouveau critère d'évaluation de la souveraineté est troublant, mais il risque aussi de devenir la force la plus puissante dans le réaligement et la nouvelle répartition du pouvoir économique de notre pays. Un Québec distinct, c'est-à-dire économiquement distinct, sera un stimulant de plus pour les entreprises multinationales qui, comme l'ont fait remarquer les auteurs, saisisent rapidement l'occasion que leur offrent les États à court de technologie et de capitaux.
2. Les auteurs ont décrit assez longuement comment se sont formées les attitudes politiques du XIX<sup>e</sup> siècle face à l'exploitation des richesses naturelles. Dans certains cas, on a répété à l'envi que le concept de la souveraineté de l'État-nation était la meilleure protection possible du citoyen, en soutenant faussement qu'une nation peut devenir totalement indépendante des autres. Même les champions de cette absurdité n'y croyaient pas, ils ont bien vu combien était nécessaire le sang neuf venant des colonies qu'ils exploitaient avec joie et rapacité. Ce concept a pourtant été la caution des barrières tarifaires et d'autres mécanismes qui sont toujours là aujourd'hui.
3. Les auteurs ont fait ressortir avec justesse l'illusion de la souveraineté économique au XX<sup>e</sup> siècle. Cependant, les multinationales ne sont pas nécessairement les « ennemies ». Les tiraillements entre les États économiques « souverains » ont révélé une lacune ou un vide dans le domaine de la technologie et des mouvements de capitaux que les auteurs ont très bien décrits. Cette lacune et ce vide ont été remplis par les multinationales qui se sont adaptées avec rapidité et efficacité, non seulement pour satisfaire les besoins économiques de la société planétaire, mais aussi pour tirer des bénéfices. Le fait que les États souverains soient incapables de répondre collectivement à ce problème à l'intérieur ou à l'extérieur du cadre des Nations Unies montre que l'entreprise privée peut beaucoup mieux s'acquitter de la tâche et qu'elle le fera.

Ce sont les Canadiens qui, une fois de plus, paieront la note si le gouvernement d'Ottawa ne parvient pas à établir une politique économique fondamentale adaptée aux XX<sup>e</sup> et XXI<sup>e</sup> siècles.

Veillez agréer, Messieurs, mes salutations distinguées.

Philip Shier  
Vancouver

# Section de référence

## I. LIVRES

- Canada's energy resources: edited proceedings of a symposium on Canada's energy resources, Calgary, October 26-27, 1977. Ottawa: Canada-Japan Trade Council, 1977. 124 p.
- Conference on Technology and Canadian International Relations, Ottawa, 1975. *Proceedings*. J. George Neuspiel, ed. Ottawa: Norman Paterson School of International Affairs, Carleton University, 1976. 84 p.
- Corbett, David. *Looking at Canada*. London: Nelson, in association with the Australian Institute of International Affairs, 1976. 226 p.
- Dirks, Gerald E. *Canada's refugee policy: indifference or opportunism*. Montreal: McGill-Queen's University Press, 1977. 316 p.
- Drolet, Jean-Paul. *Resource diplomacy revisited; seminar in mineral economics*. Montreal: McGill University, 14 février 1977. 66 p.
- Frank, James G. *Assessing trends in Canada's competitive position: the case of Canada and the United States*. Ottawa: Conference Board in Canada, 1977. (Canadian studies, no. 47). 148 p.
- Gordon, Walter. *A political memoir*. Toronto: McClelland and Stewart, 1977. 395 p.
- Granatstein, J.L. and J.M. Hitsman. *Broken promises: a history of conscription in Canada*. Toronto: Oxford University Press, 1977. 281 p.
- Ingram, Derek. *The imperfect Commonwealth*. London: Rex Collings, 1977. 165 p.
- L'Institut Nord-Sud. *La montée de l'endettement du Tiers monde*. (Canada nord-sud; 1977-78,2). Ottawa: L'institut Nord-Sud, 1977. 63 p.
- Monnet, François-Marie. *Le défi Québécois*. Montréal: Éditions Quinze, 1977. 258 p.
- North-South Institute. *Third World deficits and the «debit crisis»*. (Canada North South; 1977-78,2). Ottawa: North-South Institute, 1977. 60 p.
- Roy, Reginald H. *For most conspicuous bravery: a biography of Major-General George R. Pearkes, V.C. through two world wars*. Vancouver: University of British Columbia, 1977. 388 p.
- Tynan, Thomas Martin. *The role of the Arctic in Canadian-American relations*. The Catholic University of America Ph.D., 1976. Ann Arbor, Michigan: University Microfilms International, 1977. 485 p.
- Young, Oran. *Resource management at the international level: the case of the North Pacific*. London: Frances Pinter, 1977. 252 p.
- Bittner, Donald F. «A maple leaf in the North Atlantic: Canada and the defence of Iceland, 1940». Dans *Revue canadienne de défense* 7:48-53 automne 1977.
- Blyth, John A. «The bomber offensive, youth, and Canadian nationalism». Dans *Revue canadienne de défense* 7:44-49 hiver 1978.
- Byers, R.B. «Defence for the next decade: the forthcoming White Paper». Dans *Revue canadienne de défense* 7:18-22 automne 1977.
- Byleveld, Herbert C. «Is foreign capital leaking out or pouring in?» Dans *Canadian banker and ICB review* 84:26-29 novembre-décembre 1977.
- Carruthers, Jeff. «Coming to grips with plutonium». Dans *Report on Confederation* 1:19-23 janvier 1978.
- Chodos, Robert. «Continentalism rears its head». Dans *Last post* vol. 6 n°6 janvier 1978 p. 6-9.
- Clift, Dominique. «External faces internal». Dans *Report on Confederation* 1:7-8 janvier 1978.
- Epstein, William. «The Trident nuclear threat to Canada». Dans *Canadian forum* 57:n° 678 février 1978 p. 6-10.
- Gagnon, Lysiane. «Le voyage d'Astérix». Dans *L'Actualité* 3:n° 2 février 1978 p. 53-57.
- Green, L.C. «From empire through Commonwealth». Dans *Alberta law review* 16:52-69 1978.
- IDRISSI. «Québec de l'An Deux; la genèse d'une nation». Dans *Défense nationale* 33:43-60 novembre 1977.
- Leslie, Brigadier General E. «Some thoughts on international peacekeeping». Dans *Revue canadienne de défense* 7:18-22 hiver 1978.
- Lindsey, G.R. «Protection of shipping in the 1980s». Dans *Revue canadienne de défense* 7:6-12 hiver 1978.
- Maisonrouge, Jacques. «La gestion et les multinationales: réflexions sur les solutions à la crise de l'énergie humaine». Dans *Administration publique du Canada* 20:578-599 hiver 1977.
- Manor, F.S. «Canada's crisis (1): the causes». Dans *Foreign policy* n° 29 hiver 1977-78 p. 43-55.
- Morrison, Robert W. «Is Canada peddling nuclear bombs world-wide in the guise of nuclear reactors?» Dans *Science forum* vol.10 n°3 décembre 1977 p. 3-7.

«Secession v. Survival». Dans *Time* 13 février 1978 p. 24-31.

Schlecel, G. «Successful alternative? Canada and the European Community». Dans *Round table* 66:55-64 janvier 1978.

## II. ARTICLES

Barry, P.S. «The prolific pipeline: finding oil for Canol». Dans *Dalhousie review* 57:205-233 été 1977.

Shields, R.A. «The Canadian tariff and the Franco-Canadian Treaty negotiations – 1907-1909; a study in imperial relations». Dans *Dalhousie review* 57:300-321 été 1977.

Stetham, Nicholas. «Canada's crisis (2): the dangers». Dans *Foreign policy* no.29 hiver 1977-78 p. 56-64.

Stouffer, Allen P. «Canadian-American relations in the shadow of the Civil War». Dans *Dalhousie review* 57:332-346 été 1977.

Sturm, Paul. «Arabs with a French accent». Dans *Forbes* 120:63-65 15 décembre 1977.

White, Sam. «Quebec demi-libre». Dans *Spectator* 12 novembre 1977 p. 8.

## Publications du ministère des Affaires extérieures.

*Communiquées*, publiées par le Service de Presse du ministère des Affaires extérieures.

N° 13 (8 février 1978) Dépôt à la Chambre des communes de Notes concernant la rentrée du satellite soviétique *Cosmos 954* dans l'atmosphère terrestre au Canada.

N° 14 (16 février 1978) Établissement d'une ambassade du Canada au Koweït.

N° 15 (16 février 1978) Nomination d'un diplomate en résidence.

N° 16 (17 février 1978) Nomination du président du CRDI.

N° 17 (21 février 1978) Deux compagnies de théâtre de Montréal représenteront le Canada au Festival d'Avignon.

N° 18 (28 février 1978) Le Japon établit une station pour satellites au Canada.

N° 19 (2 mars 1978) Jour du Commonwealth, lundi 13 mars.

N° 20 (3 mars 1978) Visite du ministre Jean-Pierre Goyer en Afrique francophone, 8 au 13 mars 1978.

N° 21 (3 mars 1978) Contribution du Canada à l'OIT.

N° 22 (3 mars 1978) Visite à Ottawa du commissaire d'État aux Affaires étrangères et à la coopération internationale, M. Umba di Lutete – 5 au 7 mars 1978.

N° 23 (8 mars 1978) Deuxième réunion du Comité mixte de coopération CE-Canada – communiqué conjoint.

N° 24 (9 mars 1978) Notes pour la déclaration de clôture du Canada prononcée par M. Norman Cafik, ministre d'État au Multiculturalisme et représentant spécial du secrétaire d'État aux Affaires extérieures à la réunion de la CSCE, Belgrade, le 9 mars 1978.

N° 25 (16 mars 1978) L'abrogation de la loi sur l'arrangement commercial Canada-France de 1933.

N° 26 (17 mars 1978) Visite d'une délégation ministérielle guinéenne au Canada, 19 au 23 mars 1978.

N° 27 (22 mars 1978) Délégation du Canada à la septième session de la Conférence sur le droit de la mer à Genève, du 28 mars au 19 mai 1978.

N° 28 (23 mars 1978) Assistance d'urgence au Liban.

N° 29 (28 mars 1978) Rapport commun présenté par les négociateurs spéciaux sur les frontières maritimes canado-américaines et les questions connexes en matière de ressources marines.

N° 30 (28 mars 1978) Le Canada adhère à la Convention de l'UNESCO interdisant l'importation ou l'exportation illicites de biens culturels.

N° 31 (28 mars 1978) Attribution du prix littéraire Belgique-Canada (1978) à l'écrivain canadien Jacques Godbout.

N° 32 (28 mars 1978) Sixième conférence des étudiants du Commonwealth, du 3 au 7 avril 1978.

N° 33 (28 mars 1978) Réunion biennale du Conseil du Commonwealth pour la jeunesse, du 3 au 7 avril 1978.

N° 34 (31 mars 1978) Révision de l'Accord canado-américain relatif à la qualité de l'eau dans les Grands lacs.

N° 35 (3 avril 1978) Négociations en matière de pêche entre le Canada et le Japon.

N° 36 (5 avril 1978) Nomination d'un consul honoraire à Saint-Pierre-et-Miquelon.

N° 37 (4 avril 1978) Réaction canadienne au projet de révisions du plan de dérivation de Garrison.

N° 38 (6 avril 1978) Le Canada octroie 1 million de dollars au Programme du Commonwealth pour la jeunesse.

N° 39 (12 avril 1978) Accord intérimaire réciproque sur la pêche entre le Canada et les États-Unis.

*Déclarations et Discours*, publiés par la Direction des services de l'information du ministère des Affaires extérieures, Ottawa:

N° 78/1 Utilisation des génératrices nucléaires dans l'espace extra-atmosphérique. Déclaration prononcée par M. W.H. Barton, ambassadeur et représentant permanent du Canada près les Nations Unies, devant le Sous-comité scientifique et technique du Comité des utilisations pacifiques de l'espace extra-atmosphérique, 13 février 1978.

## TRAITÉS

### Bilatéraux

#### *Barbade*

Échange de Notes entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement de la Barbade constituant un Accord intérimaire de transport aérien du 20 novembre 1974, tel que prorogé, au 30 avril 1978 Ottawa, le 28 décembre 1977 et le 19 janvier 1978

#### *États-Unis d'Amérique*

Échange de Notes entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement des États-Unis d'Amérique, accompagné d'un Mémorandum d'accord, concernant

les droits de péage à exiger pour l'utilisation des installations de navigation sur la Voie maritime du Saint-Laurent

Washington, le 20 mars 1978  
En vigueur le 20 mars 1978

#### *EURATOM*

Échange de Lettres entre le Gouvernement du Canada et la Communauté européenne de l'énergie atomique (EURATOM) pour modifier l'Accord entre le Gouvernement du Canada et la Communauté européenne de l'énergie atomique concernant les utilisations pacifiques de l'énergie atomique du 6 octobre 1956, en particulier au sujet des garanties (avec échanges additionnels de Lettres)

Bruxelles, le 16 janvier 1978  
En vigueur le 16 janvier 1978

#### *Ghana*

Accord d'assistance technique concernant l'instruction militaire entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement de la République du Ghana

Accra, le 14 février 1978  
En vigueur le 14 février 1978  
Avec effet rétroactif à compter du 1<sup>er</sup> juin 1976

#### *Jamaïque*

Accord entre le Canada et la Jamaïque tendant à éviter les doubles impositions et à prévenir l'évasion fiscale en matière d'impôts sur le revenu

Kingston, le 30 mars 1978

#### *Japon*

Échange de Notes entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement du Japon concernant l'aménagement d'installations temporaires de soutien des opérations par satellites au Polygone de Recherche Churchill

Ottawa, le 16 février 1978  
En vigueur le 16 février 1978

#### *Roumanie*

Accord entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement de la République socialiste de Roumanie sur les relations en matière de pêche

Bucarest, le 17 janvier 1978  
En vigueur le 17 janvier 1978

## Multilatéraux

Convention portant loi uniforme sur la forme d'un Testament international  
Faites à Washington, le 26 octobre 1973

Instrument d'adhésion du Canada déposé le 24 janvier 1977 avec la déclaration suivante:

«le Gouvernement du Canada adhère à la Convention portant loi uniforme sur la forme d'un Testament international, faite à Washington, D.C., le 26 octobre 1973, sous réserve de la déclaration suivante:

1. Le Gouvernement du Canada déclare qu'en application de l'article XIV de la Convention, cette dernière s'étendra seulement aux provinces du Manitoba et de Terre-Neuve
  2. Le Gouvernement du Canada déclare en outre qu'il soumettra, à un moment ou à un autre après son adhésion, d'autres déclarations en conformité de l'article XIV de la Convention indiquant expressément les provinces additionnelles auxquelles s'étendra la Convention, lorsque ces provinces auront adopté les lois d'exécution nécessaires»
- En vigueur le 9 février 1978

Convention concernant les mesures à prendre pour interdire et empêcher l'importation, l'exportation et le transfert de propriété illicites des biens culturels  
Faites à Paris, le 14 novembre 1970

Instrument d'acceptation du Canada déposé le 28 mars 1978

Statuts du Centre international d'enregistrement des publications en série

En vigueur le 21 janvier 1976  
Instrument d'adhésion du Canada déposé le 28 mars 1978

**BON D'ABONNEMENT**

**Perspectives internationales**

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

**Nom** .....

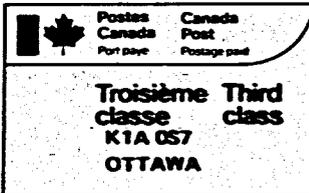
**Adresse** .....

.....

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

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

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



En cas de non-livraison,  
retourner cette couverture seulement au:  
Ministère des Approvisionnement  
et Services-Imprimerie  
Ottawa, K1A 0S7, Canada

If undelivered,  
return cover only to:  
DSS Printing Operations  
Ottawa, K1A 0S7, Canada



Affaires extérieures  
Canada

External Affairs  
Canada

ISSN 0381-4874

CAI EH  
I56 F  
Dixi Juin 78 in 1978  
6CS  
c3

# Perspectives internationales

Revue d'opinion sur les affaires étrangères

---

**Activités des Nations Unies**

---

**Les droits de la personne**

---

**Relations bilatérales du Canada**

---

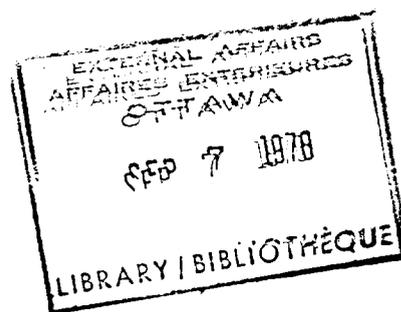
**L'Afrique déchirée**

---

**La relance économique en G.-B.**

---

# Perspectives internationales



## Table des matières

mai / juin 1978

Les Nations Unies	
La 23 <sup>e</sup> session de l'AGNU / <i>Ross Francis</i>	3
Le vote canadien sur le Moyen-Orient / <i>Larry Grossman</i>	9
Session extraordinaire sur le désarmement / <i>G.R. Skinner</i>	14
<hr/>	
Les droits de la personne	
La question des droits de la personne à l'ONU / <i>Geoffrey Pearson</i>	18
La détente et les droits de la personne / <i>Adam Bromke</i>	21
<hr/>	
Relations bilatérales du Canada	
Relations canado-danoises / <i>Paul Painchaud</i>	25
Relations canado-brésiliennes / <i>Jim Guy</i>	30
<hr/>	
L'Afrique déchirée	
L'Éthiopie: les déchirements après l'Empire / <i>Marc Parent</i>	34
L'Afrique australe / <i>Timothy M. Shaw</i>	41
<hr/>	
La relance économique en Grande-Bretagne / <i>Victor Keegan</i>	47
<hr/>	
Lettres à la rédaction	50
<hr/>	
Section de référence	54
<hr/>	

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

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

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

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

Envoi postal de troisième classe autorisé.

*Directeurs de rédaction:*

M. L. Balthazar

M. A. I. Inglis

*Président, Comité de rédaction*

M. Freeman M. Tovell

*Directeur général adjoint – Bureau des Affaires publiques*

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

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

# La 23<sup>e</sup> session de l'Assemblée: une amélioration

par Ross Francis

Lorsqu'il a prononcé son discours devant l'Assemblée générale l'automne dernier, le secrétaire d'État canadien aux Affaires extérieures, l'honorable Don Jamieson, en a étonné plus d'un tant à New York qu'au pays en déclarant sans ambages: «Les Canadiens sont d'avis que le travail des Nations Unies n'est pas satisfaisant».

Ils auraient été moins surpris s'ils avaient lu le rapport annuel du Secrétaire général des Nations Unies, car M. Waldheim y avait abordé la question connexe de la volonté politique des gouvernements d'utiliser les institutions existantes aux fins constructives pour lesquelles elles ont été conçues. Faute de cette volonté, de modération et de sagesse politique, M. Waldheim a dit craindre l'effritement de la confiance des gouvernements dans les institutions internationales. Il est facile, a-t-il conclu, de blâmer les institutions internationales pour des carences qui résultent directement des politiques ou des mesures contradictoires des gouvernements.

Pour sa part, M. Jamieson a déclaré qu'il ne pouvait accepter que «l'Organisation et ses États membres soient impuissants à éliminer à la source les causes de ces tensions considérables qui nous forcent tous à vivre dans l'attente d'un désastre imminent.» A l'instar de M. Waldheim, il a rappelé aux ministres des Affaires étrangères présents la nécessité d'accroître l'efficacité des Nations Unies.

Organisation de 149 membres (Djibouti et le Vietnam sont venus s'y joindre l'automne dernier), aux objectifs divergents, on peut difficilement attendre de l'Assemblée générale qu'elle change ses habitudes en une seule session. Nombre de débats ont rappelé l'ONU des mauvais jours: discussions répétitives et stériles, conduisant à l'adoption de résolutions qui contribuent peu à résoudre les problèmes sur lesquels elles portent. La plupart des observateurs ont cependant décelé des signes d'amélioration. L'Assemblée générale a montré qu'elle était capable de prendre des décisions rapidement — à preuve, sa condamnation de la piraterie aérienne. (Comme les diplomates comptent parmi ceux qui voyagent le plus par avion, un cynique pourrait conclure qu'ils sont particulièrement sensibles aux menaces à leur sécurité, quelle que

soit leur idéologie.) En ce qui concerne les droits de la personne, les membres ont davantage pris en considération les accusations de partialité adressées à l'ONU pour sa façon de condamner les violateurs, (elle n'a blâmé que les pays en défaveur auprès de la majorité) et ils se sont montrés disposés à envisager des réformes même s'ils ne sont pas encore prêts à les mettre en œuvre. Fait peut-être plus important à long terme, l'Assemblée a réussi à mettre un terme à ses longues négociations sur la réorganisation de la structure économique et sociale des Nations Unies.

## Chiffre record

Si le succès des Assemblées se mesure au nombre de résolutions, celui de la 32<sup>e</sup> session est phénoménal puisqu'elle a adopté un total de 262 résolutions réunies dans un recueil de 495 pages. Ces chiffres n'ont pas impressionné ceux pour qui il vaut mieux qu'un grand nombre de personnes prennent au sérieux un petit nombre de résolutions. Ils ont cependant été réjouis par un autre record: 158 résolutions acceptées par consensus ou sans objection. Ce chiffre a démontré que les pays non alignés qui composent le gros des États membres sont plus intéressés à se rallier le reste des membres qu'à compter sur leur majorité pour faire adopter les résolutions. Pour ce qui est des résolutions dont les votes doivent être enregistrés (onze ne l'ont pas été), le Canada a voté en faveur de 54, contre 9 seulement et s'est abstenu sur 30. Nous avons donc pu permettre le passage de plus de 85 p. cent des résolutions. Comme une croyance répandue veut que l'abstention aux Nations Unies soit un comportement typiquement canadien, il vaut la peine de noter que nous nous sommes moins abstenus que les autres membres occidentaux du Conseil de sécurité: Canada, 30; France, 44; Allemagne, 36; Grande-Bretagne, 34; États-Unis, 36.

---

*M. Francis est directeur de la direction des Nations Unies (Affaires politiques et institutionnelles) au ministère des Affaires extérieures. Auparavant attaché de presse du Ministère, il a été affecté à Londres, Djakarta, Pretoria et au Laos. Les opinions exprimées dans l'article ci-contre n'engagent que M. Francis.*

Les divers débats de l'Assemblée sur le Moyen-Orient ont sans conteste été les plus décevants. Les événements spectaculaires survenus dans la région, à la suite de la visite historique du président Sadate à Jérusalem, ont trouvé peu d'écho dans les discours et aucun dans les résolutions adoptées à New York. Fidèle à sa politique, le Canada s'est employé à faire des résolutions 242 (1967) et 338 (1973) du Conseil de sécurité le cadre des négociations qui pourraient aboutir à un règlement pacifique des différends. Les délégués du Canada aux Assemblées successives de même qu'au sein d'autres organes onusiens ont exprimé l'avis que les débats répétitifs, qui conduisent trop souvent à des résolutions partiales, ne servent la plupart du temps qu'à accroître les divergences entre les parties plutôt qu'à améliorer le climat des négociations. Le Canada s'est efforcé de juger chaque résolution en en pesant le pour et le contre, avec ce résultat que sur 18 résolutions, il en a appuyé neuf, s'est abstenu sur cinq et a voté contre quatre, soit près de la moitié des votes négatifs de la délégation à l'Assemblée. Ce résultat ressemble au bilan de l'an dernier où, sur 17 résolutions, il y a eu huit pour, quatre contre et cinq abstentions.

A la demande de l'Égypte, un nouveau point a été inscrit à l'ordre du jour au sujet du Moyen-Orient: une motion de blâme contre Israël au sujet de l'établissement de colonies dans les territoires arabes occupés. Le Canada a voté en faveur de la résolution parce que, selon lui, l'insistance d'Israël à revendiquer le droit de créer des colonies entravait les négociations. Par contre, imité seulement par El Salvador, Israël et les États-Unis, le Canada a voté contre la résolution intitulée «La situation au Moyen-Orient». Elle invitait l'Organisation de libération de la Palestine à participer à une conférence de paix «sur un pied d'égalité» avec les autres parties et Israël à se retirer «de tous les territoires arabes occupés depuis le 5 juin 1967». Le Canada a estimé qu'en adoptant une telle résolution, qui débordait le cadre de la résolution 242 du Conseil de sécurité, au moment précis où il semblait possible d'en arriver à un accord par de nouvelles négociations, l'Assemblée assombrissait les perspectives de paix plus qu'elle ne les ouvrait.

Le Canada était beaucoup moins isolé lorsqu'il a voté contre deux résolutions relatives aux recommandations figurant dans le rapport du Comité pour l'exercice des droits inaliénables du peuple palestinien, lesquelles tentaient de préjuger des résultats des négociations et demandaient la constitution d'un service spécial sur les droits des Palestiniens au sein du Secrétariat. Le quatrième vote négatif du Canada s'adressait à la résolution où Israël se retrouvait seul au banc des accusés pour sa présumée collaboration croissante avec l'Afrique du Sud.

Le Canada, qui compte parmi les principaux partisans de l'Agence des Nations Unies pour le secours et la reconstruction, a

promis de lui verser plus de 4 millions de dollars cette année et a appuyé cinq résolutions relatives à ses travaux. Il s'est abstenu sur une sixième concernant les réfugiés palestiniens à Gaza, compte tenu de la fourniture d'abris par Israël en certains cas exceptionnels.

En 1977, l'attitude de l'Assemblée face à la question du Moyen-Orient a fortement contrasté avec celle du Conseil de sécurité. Au Conseil, les membres se sont montrés très réticents à intervenir dans les négociations en cours dans la région. Le Conseil s'est réuni pour renouveler les mandats des deux forces onusiennes dans la région – la Force d'urgence des Nations Unies entre Israël et l'Égypte et la Force des Nations Unies chargée d'observer le désengagement entre Israël et la Syrie. Autrement, le Conseil n'a tenu que deux courts débats, relativement calmes, pour permettre aux membres d'exprimer leur avis et aucune nouvelle résolution n'a été proposée. En sa qualité de membre du Conseil, le Canada a été heureux de l'attitude responsable de cet organe des Nations Unies chargé au premier chef de la paix et de la sécurité.

### Afrique australe

L'Afrique australe a été pendant plusieurs sessions l'autre point de mire de la plupart des pays membres, puisque chaque année, des débats ont été consacrés à la Namibie, au Zimbabwe (ou Rhodésie) et à l'*apartheid* en Afrique du Sud. Les discussions de cette année à l'Assemblée générale ont été éclipsées par la résolution 418, adoptée le 4 novembre par le Conseil de sécurité. A l'unanimité, le Conseil a décrété que l'acquisition ininterrompue d'armes et de matériel connexe par l'Afrique du Sud constituait une menace au maintien de la paix et de la sécurité internationales. Se prévalant des dispositions du Chapitre VII de la Charte, le Conseil a décrété que tous les États devaient cesser de fournir des armes, quel qu'en soit le genre. C'était la première fois que le Conseil proclamait un embargo obligatoire contre un État membre.

La mesure adoptée par le Conseil était liée aux résultats de deux conférences tenues plus tôt au cours de l'année en Afrique. Lors de la conférence de Maputo (Mozambique) sur la Namibie et le Zimbabwe et de celle de Lagos (Nigéria) sur l'*apartheid*, les États membres ont adopté à l'unanimité des déclarations reconnaissant aux peuples de la majorité la liberté de combattre pour acquérir tous leurs droits et recommandant des mesures destinées à mettre fin à l'*apartheid* et à la discrimination raciale. L'empressement avec lequel les États d'Afrique et d'ailleurs ont adopté une position commune devant les questions de l'Afrique australe est le signe que, pour eux, les pays occidentaux acceptaient de prendre l'initiative pour essayer de régler ces problèmes. Les Nations Unies et la Grande-Bretagne ont formulé des propositions communes destinées à faire accéder au pouvoir la majorité



*Le secrétaire d'État aux Affaires extérieures,  
M. Don Jamieson, durant son discours*

*devant l'Assemblée générale des Nations  
Unies en septembre dernier.*

au Zimbabwe. Le Conseil de sécurité a autorisé le secrétaire général à nommer un représentant spécial, le général Prem Chand, pour engager avec toutes les parties des discussions sur les dispositions relatives à la passation des pouvoirs à la majorité. Les cinq membres occidentaux du Conseil ont entamé des discussions avec le gouvernement de la République de l'Afrique du Sud et avec l'Organisation du peuple du Sud-Ouest africain (SWAPO) concernant la tenue d'élections libres en Namibie sous la surveillance et le contrôle onusiens, conformément à la résolution 385 du 30 janvier 1976.

A l'Assemblée, deux facteurs ont influencé le débat sur les questions relatives à l'Afrique australe: l'imposition par le Conseil d'un embargo sur les armes et la tenue, au su de tous, de négociations sur la Namibie et le Zimbabwe. Nombre de résolutions reprenaient l'esprit des conférences de Maputo et de Lagos; d'autres s'inspiraient de vues plus extrêmes et d'un certain scepti-

cisme sur les perspectives de succès des diverses initiatives.

En se prononçant sur les trente résolutions de l'Assemblée qui portaient directement ou indirectement sur l'Afrique australe, le Canada devait prendre soin de ne pas compromettre les négociations auxquelles il participait en sa qualité de membre du Conseil. C'est pourquoi, à l'instar des autres membres occidentaux du Conseil, il a choisi de s'abstenir ou de voter contre certaines résolutions qui auraient pu entrer en conflit avec une mesure du Conseil. Par conséquent, sur trente résolutions, le Canada a voté en faveur de seize, contre trois et s'est abstenu sur onze, soit une plus grande proportion de votes contre et d'abstentions que d'habitude. Si, pour cette raison, les pays africains en ont voulu au Canada, la nouvelle politique du Canada à l'égard de l'Afrique du Sud, annoncée par M. Jamieson le 19 décembre, a certainement fait contrepois. Elle comportait en effet la suppression gra-

duelle de toutes les activités gouvernementales de soutien commercial, l'interruption des crédits à l'exportation et de l'assurance concernant les investissements étrangers, le retrait des délégués commerciaux, l'adoption d'un code de conduite pour les sociétés canadiennes opérant en Afrique du Sud et la révision d'un certain nombre d'autres liens. Le Canada a participé activement à la rédaction d'une proposition en faveur d'une «Déclaration internationale contre l'*apartheid* dans les sports». Comme il est l'hôte d'importantes manifestations sportives internationales, dont les jeux du Commonwealth à Edmonton en 1978, il a fallu établir des règles précises sur cette question.

### Chypre

Le débat en plénière sur la question de Chypre a révélé qu'il existe peu de chances de réconciliation entre les communautés chypriotes turques et grecques, 13 ans après que les Nations Unies aient dû intervenir en établissant une force de maintien de la paix. Le délégué du Canada a demandé si la «présence continue des forces de maintien de la paix des Nations Unies ne devenait pas un prétexte à l'inertie politique ou si elles ne se substituaient pas à la tenue de négociations sérieuses.» En 1976, la résolution ne faisait aucune allusion à la Force des Nations Unies chargée du maintien de la paix à Chypre (UNFICYP) et le Canada s'était abstenu de voter en signe de protestation. L'année suivante, le Canada a pu appuyer la résolution puisqu'elle demandait la reprise des négociations entre les communautés et invitait les parties à collaborer avec le secrétaire général et la force de maintien de la paix des Nations Unies. La délégation s'est cependant abstenue sur une clause recommandant au Conseil de sécurité de maintenir la question de Chypre «constamment à l'examen». De par son expérience, le Canada estimait qu'une telle recommandation était superflue, étant donné que le Conseil s'était déjà engagé à tenir une réunion au moins deux fois l'an pour renouveler le mandat de l'UNFICYP et avait démontré en août qu'il était disposé à en convoquer une sans tarder s'il y avait lieu de le faire. Le Canada est d'avis qu'une solution sera trouvée par voie de négociations entre les parties et non par voie de décisions du Conseil.

Même si ce débat a été décourageant, il a été réconfortant de constater que Chypriotes turcs et grecs ont finalement pu s'entendre à la Troisième Commission (Questions sociales, humanitaires et culturelles) sur une résolution demandant la création d'une commission d'enquête chargée, avec la participation du Comité international de la Croix-Rouge, de retrouver la trace des personnes portées disparues.

Belize a retenu l'intérêt plus que d'habitude lors de l'Assemblée, en partie en raison des activités du Comité ministériel du Commonwealth, dont fait partie le Canada. Les pays des Antilles du Commonwealth partageaient avec de nombreux pays

d'Amérique latine le souci de ne pas diriger contre le Guatemala une résolution demandant l'autodétermination, l'indépendance et l'intégrité territoriale de Belize, son voisin. La résolution invitait la Grande-Bretagne à poursuivre intensément les négociations, en étroite consultation avec les gouvernements de Belize et du Guatemala, et a recueilli beaucoup d'appuis en Amérique latine.

### Maintien de la paix

Le débat sur le maintien de la paix a de nouveau reflété les divergences de vues fondamentales qui opposent les 33 pays membres du Comité spécial des opérations de maintien de la paix, notamment en ce qui concerne les rôles respectifs du Conseil de sécurité et du Secrétaire général dans l'envoi et le commandement des forces. En situation d'urgence, les États ont montré qu'ils oublient volontiers leurs différences doctrinales et qu'ils sont disposés à faire des compromis pratiques afin de dépêcher une force de maintien de la paix sur le théâtre des opérations. Cependant, les pays fournisseurs de troupes à la Force se sentent frustrés par l'absence d'entente préalable sur la constitution, le financement ou le commandement de la Force, ce qui permettrait de procéder dès le départ à la planification voulue. Comme c'est le contingent du Canada qui est le plus important, 1 562 soldats sur 8 176, ou 19 p. cent du total, il s'est particulièrement intéressé au succès des travaux du Comité.

Jusqu'à présent, le Comité n'a pas réussi à fixer de lignes directrices qui jetteraient les fondements théoriques de la conduite des opérations de maintien de la paix ou, à tout le moins, codifieraient la pratique existante fondée sur la formule utilisée pour constituer et commander les trois forces maintenant déployées. Même s'il s'interroge sur l'opportunité de poursuivre ces discussions frustrantes, le Canada a voté en faveur d'une résolution qui renouvelait pour deux autres années le mandat du Comité, qui le priait de déployer de nouveaux efforts pour fixer sous peu des critères convenus et lui demandait de se consacrer aux questions particulières associées à la mise sur pied des opérations de maintien de la paix.

Le débat sur le désarmement s'est déroulé dans la perspective de la session extraordinaire consacrée au désarmement qui se tiendra en mai et juin 1978. On s'attend qu'y soit adoptée une déclaration exposant les principes généraux des négociations sur le désarmement et le contrôle des armements et un programme d'action pour les prochaines années. La session cherchera sans doute également à déterminer le meilleur cadre pour les futures discussions sur le désarmement, surtout que deux États dotés d'armes nucléaires, la France et la Chine, ne font pas partie de l'actuel organe de négociation, la Conférence du Comité du désarmement à Genève. De nombreux États voudront se concentrer sur le rapport entre désarmement et développement puisque,

dans leur esprit, les sommes épargnées sur l'achat d'armes pourrait être consacrées à la promotion du progrès social et économique dans les pays en développement.

En plus de discuter des préparatifs de la session extraordinaire, la délégation du Canada s'est particulièrement intéressée à renforcer les garanties nucléaires. A la demande pressante du Canada, l'Assemblée a adopté une résolution affirmant que tous les États ont le droit d'exploiter l'énergie nucléaire à des fins pacifiques, mais sous réserve de garanties efficaces et non discriminatoires. La résolution invitait les États à adhérer au Traité sur la non-prolifération ou, au moins, à accepter d'autres arrangements faisant intervenir l'application de garanties à l'ensemble du cycle du combustible nucléaire. Le Canada a coparrainé une résolution réclamant qu'on achève l'élaboration d'une convention interdisant les armes chimiques, et a appuyé avec vigueur des résolutions relatives à la clôture des négociations sur l'interdiction globale des essais et sur les limitations d'armes stratégiques entre les deux superpuissances.

### **Nord-Sud**

Malgré la déception manifestée par les pays en développement face à l'issue de la Conférence sur la coopération économique internationale et à la rupture à Genève en décembre des négociations sur l'établissement d'un Fonds commun dans le cadre du programme intégré des produits de base, l'Assemblée a considérablement progressé dans l'élaboration d'un cadre pour les futures discussions Nord-Sud. On a davantage reconnu la nécessité d'aborder avec prudence les questions économiques complexes et, par voie de conséquence, de prendre au sérieux les préoccupations des démocraties industrialisées, surtout en raison de l'incertitude de la conjoncture économique. Il serait bon, comme l'a affirmé l'Assemblée que toutes les négociations d'ordre planétaire sur l'instauration d'un nouvel ordre économique international se déroulent dans le cadre du système onusien. Il a été décidé de convoquer une session extraordinaire de l'Assemblée générale en 1980 pour évaluer les progrès accomplis à ce chapitre. Il a de plus été décidé de créer un Comité plénier (en fait, la Deuxième Commission qui se réunit pendant toute l'année) pour préparer cette session extraordinaire.

L'Assemblée a suggéré des moyens de renforcer l'ECOSOC (le Conseil économique et social) pour en faire la tribune centrale de discussion des questions économiques et sociales à l'échelle internationale. Étalées sur toute l'année, les sessions de l'ECOSOC devraient être de plus courte durée et porter plus souvent sur un seul thème. Il devrait se réunir périodiquement au niveau ministériel pour passer en revue les principales questions et devrait être directement responsable des travaux exécutés par ses organes subsidiaires, en simplifiant et en allégeant leur structure. A l'exception de

l'UNICEF, du Programme des Nations Unies pour l'environnement et du Programme alimentaire mondial, le financement et l'administration des activités opérationnelles des Nations Unies devraient être intégrés. L'ECOSOC devrait assumer un rôle plus important dans la coordination des travaux des institutions spécialisées. L'Assemblée a demandé au Secrétaire général de se nommer un adjoint qui prendra le titre de directeur général du développement et de la coopération économique internationale et assurera le leadership dans ce domaine.

Après d'intenses négociations, qui ont duré dix-huit mois après la tenue de la Conférence *Habitat* à Vancouver, l'Assemblée a convenu d'un cadre de coopération internationale dans le domaine des établissements humains. L'Assemblée a créé une Commission des établissements humains composée de 58 membres, à laquelle le Canada a été désigné. L'Assemblée a également constitué un modeste secrétariat, nommé «*Habitat, Centre des établissements humains*» pour rassembler les services onusiens existants, harmoniser les programmes des Nations Unies et concentrer en un seul point la recherche et les renseignements internationaux dans ce domaine. Le Centre sera situé à Nairobi où il sera en étroite liaison avec le Programme des Nations Unies pour l'environnement, mais il sera directement comptable au Secrétaire général ou au nouveau directeur général.

### **Droits de la personne**

Les discussions de la Troisième Commission ont abouti à de modestes progrès dans le domaine des droits de la personne. Il a été décidé de reporter la discussion sur la création d'un Haut-commissariat des Nations Unies pour les droits de la personne, principale initiative occidentale, en partie parce que pour de nombreux États la situation dégénérerait en un affrontement entre l'Est et l'Ouest et qu'ils préféreraient s'abstenir de passer au vote jusqu'à ce que le climat se soit amélioré. Toutefois, la proposition a recueilli un appui considérable en peu de temps et l'on a convenu de poursuivre les discussions à la Commission des droits de l'homme.

L'Assemblée a fixé à la communauté internationale un certain nombre de priorités en matière de droits de la personne, et a demandé à la Commission des droits de l'homme de chercher les autres moyens qui s'offrent dans le cadre des organismes des Nations Unies pour mieux assurer la jouissance effective des droits de la personne. En ce qui concerne la torture et les questions connexes, quatre résolutions ont été adoptées, dont une invitant la Commission des droits de l'homme à rédiger une convention internationale sur l'abolition de la torture. L'Assemblée a repris la rédaction d'une convention sur l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes.

Les délégués du Canada ont exhorté l'Assemblée à cesser de critiquer constamment un nombre limité de pays – principalement le Chili, Israël et l'Afrique du Sud – pour plutôt être à l'affût des infractions où qu'elles se produisent. Une résolution qui aurait condamné l'Ouganda n'a pas réussi à se rallier d'appuis. L'Assemblée a cependant adopté une résolution parrainée par le Nigéria demandant la création d'un mécanisme régional pour la promotion et la protection des droits de la personne. L'initiative nigériane a montré encore une fois l'intérêt que portent les États du Tiers monde à l'établissement d'un consensus avec l'Ouest sur cette importante question.

L'Assemblée a convenu de convoquer à Genève en août 1978 une Conférence mondiale sur la lutte contre le racisme et la discrimination raciale. Après l'adoption en 1975 d'une résolution assimilant le sionisme au racisme, le Canada avait voté contre de nouvelles résolutions portant sur la Décennie de lutte contre le racisme. En 1977, la délégation du Canada a reconnu les efforts concertés déployés pour redonner à la Décennie et à la Conférence leur sens premier et, en conséquence, avait voté en faveur de la résolution les concernant. Le représentant du Canada lors du débat, Mlle Coline Campbell, député, a cité la définition de racisme que donne la convention de base des Nations Unies sur le sujet: «Toute distinction, exclusion, restriction ou préférence fondée sur la race, la couleur, l'ascendance ou l'origine nationale ou ethnique». C'est de cette définition a-t-elle déclaré, que s'inspirera l'appui du Canada à la Décennie, et la décision du gouvernement de participer à la Conférence mondiale, a-t-elle précisé, sera fonction de son acceptation.

### Détournements

À la suite du détournement tragique d'un appareil de la *Lufthansa*, la Fédération internationale des associations de pilotes de ligne a demandé aux Nations Unies d'étudier de toute urgence les problèmes de la sécurité dans le domaine de l'aviation civile internationale. La délégation du Canada, à laquelle s'était joint à titre de conseiller un représentant de l'Association des pilotes de lignes canadienne, a coparrainé l'inscription de ce point à l'ordre du jour, et la résolution condamnant les détournements et demandant l'application de nouvelles mesures pour les combattre a finalement été adoptée. Comme l'ont fait observer les pilotes de lignes, les résolutions ne peuvent en soi dissuader totalement les pirates, mais elles ont contribué à créer un climat international qui entrave de plus en plus leurs activités.

L'Assemblée a pris acte des progrès accomplis lors de la rédaction d'une convention internationale contre la prise d'otages et a autorisé le Comité pertinent, auquel siège le Canada, à poursuivre ses travaux en 1978. Dans la même veine, le Canada a voté contre une résolution concernant le Comité

du terrorisme international parce que, selon lui, le fait d'accorder la priorité à l'étude des causes sous-jacentes du terrorisme empêcherait le Comité de recommander des mesures pratiques de lutte contre le terrorisme.

En ce qui concerne les utilisations pacifiques de l'espace extra atmosphérique, l'Assemblée a fait bon accueil aux progrès accomplis dans l'élaboration de principes régissant l'utilisation de satellites aux fins de la télévision directe et la téléobservation de la Terre à partir de l'espace. Le Canada, à l'instar de la Suède, a surtout insisté sur l'importance que revêtent la consultation et les ententes entre États en ce qui concerne la télévision directe à partir de satellites. Le Comité des Nations Unies pour les utilisations pacifiques de l'espace extra-atmosphérique a connu une notoriété soudaine immédiatement après la tenue de l'Assemblée lorsque son sous-comité a débattu l'opportunité de modifier les présentes conventions internationales et d'en négocier de nouvelles pour empêcher la répétition d'un incident comme la chute en territoire canadien d'un satellite soviétique alimenté à l'énergie nucléaire.

L'Assemblée a adopté un budget bienal record de 986 millions de dollars pour 1978-1979. Malgré son importance, il fait épargner 38 millions de dollars par rapport aux ressources demandées, les principaux cotisants étant déterminés à maintenir la croissance à un minimum. L'Assemblée a adopté sans difficulté le nouveau barème de quotes-parts recommandé par le Comité des contributions. Cette performance est due à la compétence du Comité auquel un Canadien, M. A.J. Mathewson, a été réélu. En vertu de sa nouvelle quote-part fixée à 3,04 p. cent, le Canada versera 12,3 millions de dollars au budget ordinaire des Nations Unies pour 1978 et demeurera le neuvième contributeur en importance.

### Questions obscures

Un résumé de faits saillants ne suffit pas à donner une bonne idée de l'Assemblée. La majorité des travaux de l'Assemblée portent sur des questions relativement obscures qui attirent peu l'attention des médias, mais qui revêtent une grande importance pour une minorité. Cette année, c'est le cas de la résolution sur l'autodétermination du peuple de Guam qui a été élaborée en consultation avec les membres du Comité des 24 de la décolonisation et la délégation des États-Unis. Elle a été adoptée sans objection, ce qui tranche avec la controverse qui entourait naguère les résolutions de ce genre et qui témoigne de l'amélioration des relations entre les pays non alignés et la délégation des États-Unis dirigée par l'ambassadeur Andrew Young.

Autre exemple, mais d'un genre différent cette fois, la discussion d'un point sur les objets volants non identifiés, laquelle a attiré l'attention de la presse parce qu'un

publiciste astucieux l'a associée à la campagne de publicité d'un film à l'affiche. Le Comité politique spécial a écouté avec intérêt une déclaration prononcée par le premier ministre de Grenade, mais n'a pas accédé à la requête d'établir un nouvel organisme des Nations Unies pour étudier le phénomène.

Prié de donner un bref résumé de la performance de l'Assemblée, un ambassadeur occidental lui a attribué un «B». Comme dans tous les bulletins, sa note manquait évidemment de précision, mais l'ambassadeur a toutefois souligné la réelle amélioration des travaux de l'Assemblée au cours des dernières années. Même si le traitement de certaines questions a été

décevant, celles sur le Moyen-Orient notamment, la délégation du Canada a conclu que l'Assemblée avait réalisé ses principaux objectifs: davantage d'efficacité, moins de rhétorique et plus de consensus. S'exprimant au nom du groupe occidental lors de la réunion de clôture de la session le 21 décembre, l'ambassadeur du Canada, M. W.H. Barton, a conclu que, même si les représentants n'avaient pas résolu les grands problèmes, «nous avons enregistré certains gains modestes dans l'art de vivre et de travailler ensemble – dans la reconnaissance qu'en dernière analyse nous progressons non pas par l'affrontement mais par le compromis qui mène à des solutions concertées.»

## *Les Nations Unies*

# Le vote canadien sur les questions du Moyen-Orient

par Lawrence I. Grossman

En 1977, le débat de l'Assemblée générale des Nations Unies sur la question du Moyen-Orient est largement passé inaperçu auprès du public. Alors que l'Assemblée mettait aux voix diverses résolutions en novembre et en décembre, le président de l'Égypte, M. Anwar Sadat, monopolisait l'attention de la presse en se rendant à Jérusalem pour y ouvrir un dialogue historique avec les autorités israéliennes. Comme par les années précédentes toutefois, les délibérations et les résolutions relatives au conflit israélo-arabe allaient tout autant à l'encontre d'une paix véritable au Moyen-Orient.

L'Assemblée a adopté 16 résolutions critiquant violemment Israël ou appuyant les prescriptions arabes concernant le règlement du conflit au Moyen-Orient. Il n'y a eu rien de vraiment nouveau à cette différence près que les déclarations sur le sujet ont continué à se multiplier. Par ailleurs, les Arabes votant en bloc se sont assurés qu'aucune critique de leurs politiques vis-à-vis d'Israël ne se glissait dans les résolutions et que l'Assemblée passait outre à certaines menaces à la paix et à la sécurité mondiales, notamment la crise interminable au Liban ou le mauvais sort réservé au Sahara espagnol. En fait, la logique du plus faible dénominateur commun de l'«unité arabe» aux Nations Unies commande qu'aucun État arabe ne se retrouve au banc des accusés avec Israël.

En 1977, le bloc arabe a de nouveau montré sa puissance au sein des Nations Unies en diffusant de façon massive une propagande anti-israélienne qui dépeint l'État hébreu comme une aberration dans la famille des nations et dont il ne faut pas sous-estimer l'influence sur l'opinion publique mondiale. Aux yeux du bloc soviétique et de certains pays du Tiers monde en Afrique, en Amérique latine et en Asie, l'État d'Israël – et, bien souvent en guise de corollaire, la juiverie internationale est maintenant associée aux crimes universellement reconnus de racisme, d'impérialisme et de colonialisme.

En 1977, les efforts déployés par les Nations Unies en vue de diffuser cette optique partielle ont reçu une impulsion nouvelle lorsque l'Assemblée a adopté une résolution créant, au sein du Secrétariat des Nations Unies, un «Service spécial des droits palestiniens» dont le budget, pour 1978, s'éleva à

---

*M. Grossman est directeur de la recherche au sein du Comité Canada-Israël et rédacteur en chef du Digest canadien sur le Moyen-Orient publié par le CCI. Il détient une maîtrise ès arts en affaires internationales de l'Université Johns Hopkins et a signé de nombreux articles dans la presse canadienne et juive. L'article ci-contre n'engage que l'auteur.*

450 mille dollars. Son mandat consiste essentiellement à promouvoir, de concert avec l'Organisation de libération de la Palestine, une «publicité maximale» concernant les études et les recommandations du «Comité pour l'exercice des droits inaliénables du peuple palestinien». Créé en 1975, ce Comité a recommandé un plan en deux étapes: d'abord la réintégration dans leurs foyers de Palestiniens exilés par suite de la guerre de juin 1967... (et la remise de la rive ouest et de la Bande de Gaza à l'Organisation de libération de la Palestine)...; dans un deuxième temps, la réintégration dans leurs foyers des Palestiniens exilés entre 1948 et 1967. Conformément à ce plan, Israël ne possède aucun droit, simplement l'obligation de s'autodétruire conformément aux instructions.

#### M. Jamieson aux Nations Unies

Les diplomates canadiens n'ont pas été sans constater au cours des dernières années les conséquences de la partialité des Nations Unies face au différend israélo-arabe. Par conséquent, rien d'étonnant à ce que le discours prononcé par le secrétaire d'État aux Affaires extérieures, M. Don Jamieson, en séance plénière en décembre dernier, ait souligné l'infécondité des délibérations de l'Assemblée à l'égard du Moyen-Orient. Le ministre précisait que les «débats stériles des récentes années, dont l'issue est toujours connue d'avance», étaient tels que les Nations Unies sombreraient bientôt «dans un oubli que personne ne regrettera»; en outre, il a particulièrement critiqué l'adoption par l'Assemblée d'un trop grand nombre de résolutions sur le Moyen-Orient:

Qu'est-ce qui a été accompli après tout ce temps, tous ces efforts, sans mentionner toutes ces dépenses? Très peu, assurément, car bon nombre de ces résolutions exprimaient tout simplement des jugements de valeur sans proposer aucune mesure pratique. En outre, le monde savait qu'elles n'avaient aucune chance – ou si peu – d'être appliquées.

Le franc-parler du ministre lui a valu les critiques d'un certain nombre de délégations arabes et des félicitations de l'ambassadeur d'Israël à l'ONU.

S'attachant de façon circonstanciée à la situation au Moyen-Orient, M. Jamieson a réitéré «l'appui ferme et net du Canada au droit d'Israël à l'existence». Le Canada, a-t-il dit, continue à s'en tenir à la résolution 242 du Conseil de sécurité en tant que fondement d'un accord au Moyen-Orient et déplore les efforts déployés par l'Assemblée pour «attribuer à Israël des motifs manifestement faux ou pour déprécier son statut et ses droits au sein des Nations Unies en tant que membre légitime de la communauté mondiale». Dans un même temps, le ministre affirme que le Canada regrette qu'Israël persiste à créer des colonies de peuplement qui pré-déterminent «unilatéralement ou illégalement» le statut des territoires occupés avant même la fin des négociations israélo-

arabes. De plus, M. Jamieson a souligné de nouveau la nécessité d'apporter «une solution juste, humanitaire et politique au problème des Arabes palestiniens» et a insisté sur le fait que «pareille solution suppose bien entendu que les Arabes palestiniens reconnaissent, clairement et sans équivoque, l'existence permanente d'Israël à leurs côtés».

En guise de conclusion, le ministre a instamment prié l'Assemblée de contribuer à la reprise des négociations plutôt que d'opter pour «des discussions creuses ou des résolutions partiales».

#### Deux groupes

Les 16 résolutions adoptées par l'Assemblée générale en 1977 concernant le Moyen-Orient peuvent être scindées en deux groupes. Dix résolutions portaient directement sur des problèmes liés au conflit israélo-arabe. Les six autres visaient des questions diverses qui, même si elles intéressaient au premier chef l'ensemble du Tiers monde, avaient une incidence indirecte et variable sur le Moyen-Orient.

Sur les dix résolutions, le Canada en a appuyé deux qui reprochaient notamment à Israël d'avoir créé des colonies «illégales» et d'avoir pris d'autres mesures dans les territoires occupés ainsi que d'avoir refusé de prendre les dispositions voulues pour réintégrer dans leurs foyers les réfugiés déplacés depuis 1967.

Le Canada a voté «contre» trois autres résolutions. L'une d'entre elles identifiait Israël comme l'unique responsable de la situation actuelle au Moyen-Orient et des trois décennies durant lesquelles les Palestiniens ont été frustrés de leurs droits inaliénables. Les deux autres résolutions appuyaient les propositions susmentionnées du Comité pour l'exercice des droits inaliénables du peuple palestinien et la création d'un service spécial chargé de mener une campagne de propagande au nom des Palestiniens.

Le Canada s'est abstenu de voter sur les cinq autres résolutions principales. Celles-ci renfermaient des reproches divers à l'endroit d'Israël: critiques concernant son administration de la Bande de Gaza; destruction massive et délibérée de Kuneitra sur le plateau du Golan; condamnation générale des pratiques israéliennes en territoire occupé, des annexions territoriales à la création de colonies de peuplement, en passant par les déplacements de populations, la destruction de biens, les mauvais traitements et la torture, le pillage de sites archéologiques et les entraves à la liberté du culte; exploitation «illégale» des ressources nationales des territoires occupés. Une dernière résolution faisant état de préoccupations concernant les conditions de vie du peuple palestinien.

Il y avait en outre six résolutions «diverses». Le Canada en a appuyé deux qui portaient sur le programme des Nations Unies contre le racisme et s'est opposé à trois autres dont l'une blâmait Israël d'en-

tretenir des relations avec l'Afrique du Sud, une deuxième reprochait fortement à Israël, aux États-Unis, à la France, à la Grande-Bretagne, à l'Allemagne de l'Ouest, au Japon et à l'Italie de collaborer avec l'Afrique du Sud, et une dernière qui, entre autres, assimilait Israël aux régimes minoritaires racistes en Afrique australe. Le Canada s'est abstenu de voter sur une résolution générale ayant trait à l'autodétermination qui fustigeait notamment les personnes responsables du déni de leurs droits nationaux inaliénables au peuple palestinien.

Dans l'ensemble, en 1977, la position canadienne sur les questions du Moyen-Orient aux Nations Unies suit dans une large mesure la ligne politique des dernières années. Elle repose fondamentalement sur la résolution 242 du Conseil de sécurité qui, adoptée en 1967, comporte trois volets essentiels: la paix au Moyen-Orient; le retrait des troupes israéliennes des territoires occupés en 1967 et le retour à des frontières sûres et reconnues; la résolution du problème des réfugiés. Depuis 1974, la position du Canada relative aux réfugiés palestiniens a évolué de telle sorte qu'il appuie maintenant une solution qui leur permettra de s'affirmer politiquement, en conformité du principe de l'autodétermination, à partir d'assises territoriales. (Toutefois, aucun représentant canadien n'a jamais précisé que dans l'esprit des rédacteurs de la résolution 242, le terme «réfugiés» englobe tant les Juifs que les Arabes.) Au cours des années, le vote du Canada s'est inspiré en quelque sorte de son interprétation de la résolution 242. Par conséquent, il est courant d'entendre des diplomates canadiens expliquer le vote canadien à l'égard d'une résolution sur le Moyen-Orient en fonction de la compatibilité ou de l'incompatibilité de cette dernière avec la résolution 242.

### Le jeu des blocs

En 1977, les votes du Canada se sont alignés, en grande partie, sur ceux des Neuf de la Communauté européenne. En fait, depuis 1973 le Canada a eu tendance à donner beaucoup de poids aux positions adoptées par la Communauté européenne lorsqu'il s'est agi de voter sur des questions relatives au Moyen-Orient. Cette ligne d'action, qui semble destinée à maximiser le vote par bloc ou à éviter que le Canada ne se retrouve dans des minorités voyantes avec Israël et les États-Unis, a parfois exigé de mettre en veilleuse, du moins en apparence, l'appui canadien à la résolution 242 et à d'autres principes.

Il n'est aucunement surprenant que le Canada adopte, sans en faire la déclaration officielle, une telle ligne de conduite et qu'il se rallie au vote par bloc. Presque tous les membres des Nations Unies font partie de sous-groupes politiques et (ou) régionaux et essaient de voter en bloc toutes les fois que cela est possible. Par exemple, le Canada est membre du Groupe de l'Europe occidentale

et autres pays qui comprend 20 États. Parmi les autres blocs de ce genre, aux Nations Unies, mentionnons le «Groupe des 77» nations en voie de développement (qui compte plus de 100 membres) et le bloc arabe, groupe qui n'est pas reconnu officiellement aux Nations Unies, mais qui regroupe à la base les 21 membres de la Ligue arabe. Par ailleurs, Israël, un des rares «parias» des Nations Unies, est exclu de tous les groupes régionaux.

Une analyse statistique des compagnons de vote du Canada sur les résolutions liées au Moyen-Orient au cours des 11 dernières années fait ressortir un certain nombre de faits révélateurs. De 1967 à 1972, le Canada a voté de la même façon que les États-Unis dans 81 p. cent des cas et dans le même sens que la Communauté européenne dans 44 p. cent des cas. Toutefois, depuis 1973, le Canada n'a adopté une position analogue à celle des États-Unis que dans 38 p. cent des cas et il a voté comme la Communauté européenne dans 89 p. cent des cas. Ce renversement dramatique s'est accompagné d'une érosion évidente de l'appui que le Canada accordait aux positions israéliennes, comme en fait foi le «vote moyen» des deux périodes. Alors qu'avant 1973, sur 16 résolutions anti-israéliennes, le «vote moyen» du Canada se situait entre l'opposition et l'abstention; depuis ce temps il s'est rapproché considérablement de l'abstention sur 46 résolutions. Par contraste, depuis 1973, les Européens et les Américains accordent à Israël un appui relativement plus ferme qu'au cours de la période allant de 1967 à 1972, comme en témoigne le «vote moyen».

Les conclusions d'une étude parallèle concernant les votes du Canada confirment cette extrapolation statistique. Une analyse des «explications de vote» dont le Canada assortit presque toutes ses prises de position au sein des instances internationales révèle qu'en 1973 la politique canadienne à l'égard du Moyen-Orient a amorcé un virage. L'appui du Canada à l'égard de la résolution 242 est devenu moins ferme, et sa constance dans l'application des principes politiques officiels a été moins manifeste. Par exemple, avant 1973, le Canada s'était souvent opposé à des résolutions du fait qu'elles ne respectaient pas l'équilibre des dispositions de la résolution 242; depuis, le Canada a appuyé des résolutions qui s'écartent grandement de cette dernière. (En fait, depuis 1973, l'Assemblée n'a pas réaffirmé la résolution 242 une seule fois!)

En 1977, le Canada a continué de privilégier la neutralité et l'alignement sur la Communauté européenne concernant les questions du Moyen-Orient. Le Canada et les Neuf ont adopté une position analogue sur 14 des 16 résolutions précitées; le Canada et les États-Unis, par ailleurs, ont voté de la même façon neuf fois. Les votes du Canada se répartissent comme suit: 4 pour, 6 contre et 6 abstentions. La Communauté européenne, pour sa part, compte 5 pour, 5 con-

tre et 6 abstentions. Les États-Unis ont appuyé une résolution, ont voté contre à 12 reprises et se sont abstenus 3 fois. Si la position pro-israélienne du Canada a été plus marquée que celle des Européens sur 2 des 16 résolutions, celle des États-Unis a été en flèche sur la position canadienne à l'égard de 7 des 16 votes.

#### Changement d'orientation

Si la position qu'a adoptée le Canada l'automne dernier s'alignait sur les pratiques récentes concernant les principales questions liées au Moyen-Orient, son attitude face au programme des Nations Unies contre le racisme a nettement changé de cap. La «Décennie de la lutte contre le racisme et la discrimination raciale» lancée en 1973 par les Nations Unies avait rallié l'appui enthousiaste de la communauté internationale. Toutefois, en 1975, l'Assemblée générale

a adopté une résolution assimilant le sionisme à une forme de racisme et de discrimination raciale. Même si le tollé de protestations dans nombre d'États démocratiques s'est éteint en grande partie, la résolution reste et colore toujours la définition du racisme retenue par les Nations Unies.

Cette résolution a amené le Canada à s'opposer en 1975 à deux autres résolutions relatives au programme des Nations Unies contre le racisme, du fait qu'elles étaient «contaminées». Prenant la parole devant l'Assemblée, le 10 novembre 1975, l'ambassadeur Saul Rae a expliqué que tant que la résolution relative au sionisme ne serait pas abrogée, le Canada ne pourrait appuyer aucune des trois résolutions. Invoquant le Règlement 43, le 12 novembre, la Chambre des communes blâmait les Nations Unies d'avoir adopté une telle position à l'égard du



*Ambassadeur du Canada aux Nations Unies, M. William Barton est photographié lors d'un récent débat à la salle du Conseil économique*

*et social des Nations Unies. Ces 18 derniers mois, M. Barton a représenté le Canada au Conseil de sécurité.*

sionisme. Au cours de l'Assemblée générale suivante, le secrétaire d'État aux Affaires extérieures, M. Don Jamieson, a déclaré que si le lien entre le sionisme et le racisme était maintenu, son gouvernement ne participerait pas à la conférence sur la discrimination raciale qui doit se tenir en 1978. Dans la même veine, le 3 mars 1977, M. Jamieson indiquait au Comité permanent des Affaires extérieures et de la Défense nationale que s'il existait la moindre association ou s'il était possible, par le biais d'une interprétation, d'assimiler la question du sionisme à quelque résolution, la délégation canadienne (aux Nations Unies) avait pour instructions de voter contre cette dernière. Toutefois, M. Jamieson n'a pas mentionné cette question la dernière fois où il a pris la parole devant l'Assemblée générale.

Toutefois, la signification manifeste de la politique du Canada sur la question du sionisme semble maintenant perdue. Les deux résolutions relatives au racisme adoptées en 1977 ont reçu l'appui du Canada, même si pour l'essentiel elles demeurent identiques aux résolutions contre lesquelles le Canada avait voté en 1975. Pour expliquer le vote affirmatif de l'année dernière, le délégué canadien n'a pu qu'avancer des arguments peu probants: «Nous sommes conscients des efforts concertés qui ont été déployés afin que la décennie et la conférence retrouvent leur objectif initial. . . c'est pourquoi nous avons appuyé les résolutions concernant le racisme.» Ce nouvel appui au programme de lutte contre le racisme reposerait sur l'interprétation que donne le Canada au terme «racisme» en fonction de l'article 1 de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale. Cette définition devait rester à la base de l'appui canadien à la décennie et constituer l'un des éléments que prendrait en considération le gouvernement au moment de décider s'il allait participer à la conférence internationale sur le racisme qui se tiendra en 1978.

Cependant, l'éloquence ne saurait voiler qu'en ce qui concerne les activités des Nations Unies qui ont trait au racisme, le Canada s'est manifestement aligné sur la position de la Communauté européenne. L'opposition du Canada aux résolutions empreintes de racisme en 1975 s'est muée en 1976, en un vote négatif et une abstention, tout comme dans le cas de la Communauté européenne, et, en 1977, en deux votes positifs, toujours comme la Communauté européenne. En outre, la nouvelle politique officielle du Canada rend un son creux lorsqu'on l'oppose au fait qu'aucun progrès n'a

été réalisé depuis 1975 quant à la suppression du sionisme dans le cadre du programme des Nations Unies contre le racisme. Dans un même temps, l'adoption, chaque année, de nombreuses résolutions associant indirectement Israël au racisme et l'assimilant aux régimes racistes d'Afrique australe révèle de façon explicite la position des Nations Unies à ce sujet. (A cet égard, il est intéressant de noter que seule la délégation américaine aux Nations Unies a essayé en 1977 de trouver une solution à la question du sionisme. Le Canada et les États de l'Europe occidentale étaient d'avis que l'initiative américaine était vouée à l'échec. L'échec a effectivement été total. Par ailleurs, les Américains continuent de protester contre le lien que font les Nations Unies entre le racisme et le sionisme en s'abstenant de voter et en déclarant qu'ils ne participeront pas à la Conférence de 1978 sur le racisme.)

En dépit de cette volte-face sur la question du racisme, l'attitude du Canada à l'Assemblée de 1977 a suivi essentiellement la même ligne qu'en 1973. Aux termes de sa politique officielle, la position du Canada quant à la paix au Moyen-Orient et aux résolutions des Nations Unies a continué de reposer sur la résolution 242 du Conseil de sécurité. En outre, Ottawa est resté fidèle au principe des «blocs».

Depuis plus d'une décennie, l'appui du Canada à Israël lors des votes sur les questions liées au Moyen-Orient ne le cède qu'à celui des États-Unis. Il n'en reste pas moins que nombre des partisans canadiens d'Israël sont maintenant déconcertés par l'évolution, certes graduelle, mais ininterrompue de l'attitude du gouvernement depuis 1973. Avant la guerre d'octobre et l'embargo sur le pétrole, l'appui du Canada était excellent; il ne soutenait la cause des Israéliens qu'avec un peu moins de ferveur que les Américains. Toutefois, depuis la guerre de 1973, l'attitude du Canada n'a en fait été que légèrement plus favorable que celle des Européens. En outre, sa récente tendance à adopter des positions «impartiales» contraste de façon marquée avec l'accroissement relatif de l'appui qu'ont accordé les Américains et les Européens à Israël au cours des cinq dernières années, lorsque les résolutions relatives au Moyen-Orient sont devenues des plus extrêmes. Au moment où chaque résolution sur le Moyen-Orient adoptée par l'Assemblée générale est «partiale», de nombreux observateurs ont de la difficulté à comprendre la sagesse et l'équité de la nouvelle politique du Canada à cet égard à l'Assemblée générale.

# Session extraordinaire sur le désarmement

par G.R. Skinner

Le contrôle des armes et le désarmement sont actuellement deux des dossiers internationaux les plus difficiles et les plus absorbants. Des débats d'une variété et d'une complexité presque sans limite ont été menés sur les façons pratiques de réduire les stocks d'armes et les forces armées tout en maintenant une sécurité adéquate. D'autre part, les engins nucléaires et les autres armes de destruction massive ont donné au problème un caractère d'urgence et il a fallu prendre en considération la dissymétrie des relations économiques et politiques entre pays industrialisés et en développement. Une bonne partie du vocabulaire du contrôle des armes et du désarmement répugne par sa technicité et, comme le débat lui-même, a parfois obscurci plutôt que clarifié les véritables obstacles au progrès, les tensions, notamment politiques, entre États.

La session extraordinaire qui se tiendra du 23 au 28 juin 1978 à New York ne sera pas la première, et probablement pas la dernière réunion internationale consacrée au désarmement et au contrôle des armes. Ces réunions ont connu un cheminement long et quelque peu irrégulier. La prochaine session innove toutefois à certains égards. Les pays non alignés (pour la plupart membres du Tiers monde ou, aux Nations Unies, du «Groupe des 77») ont influencé considérablement son ordre du jour après avoir été les principaux artisans de sa convocation. Cette session est d'ailleurs le fruit de plus de dix années d'efforts entrepris au Sommet des pays non alignés à Belgrade en 1961.

Au très fort sentiment de frustration (et peut-être d'impuissance) que ressentent nombre de pays non alignés envers ce qu'ils considèrent comme une incapacité à arrêter, ou du moins à réduire le gaspillage (pour ne pas mentionner le danger) inhérent à la course militaire Est-Ouest s'est ajoutée depuis quelques années la conviction d'avoir été lésé, à preuve les vastes discussions sur les relations économiques entre pays indus-

---

*M. Skinner est directeur adjoint de la Direction du désarmement et du contrôle des armements au ministère des Affaires extérieures. Il est entré au Ministère en 1966 et a été affecté à New York, au Caire et à Varsovie. L'article ci-contre n'engage que l'auteur.*

trialisés et en développement. C'est pourquoi nombre de pays du Tiers monde considèrent cette session extraordinaire de l'AGNU (la huitième) comme le prolongement direct et logique des sixième et septième sessions extraordinaires sur le nouvel ordre économique international (NOEI). Le Canada, qui a appuyé sa convocation, y voit plutôt une chance de faire progresser la cause même du contrôle des armes du désarmement.

Le Canada a reconnu et appuyé de nombreux objectifs économiques du Tiers monde; il a d'ailleurs pris un certain nombre d'initiatives visant à réduire quelques-unes des sources économiques de tension dans les relations Nord-Sud et ce non seulement aux Nations Unies mais également par sa contribution à la Conférence sur la coopération économique internationale (CCEI) dont M. Alan MacEachen assurait la coprésidence. Tout en étant très sensible aux préoccupations du Tiers monde, le Canada n'en a pas moins continué à mettre l'accent sur les aspects sécuritaires des mesures de contrôle des armes et de désarmement, notamment dans le contexte Est-Ouest. Le processus de détente (qui se déroule généralement à l'extérieur du système des Nations Unies) est d'une importance primordiale pour un contrôle efficace des armements de l'Est et de l'Ouest. De même, tout échec des discussions sur le désarmement finira par influencer sur la détente. Si les deux notions ne sont pas sur le même plan, elles se recoupent tout de même, la première étant la pierre de touche de la seconde.

## Divergence

Au sein de la communauté internationale, il y a donc divergence de perspectives quant à l'importance et au but des mesures de contrôle des armes et de désarmement. Dans le contexte Est-Ouest, ces mesures font partie intégrante du cheminement de la détente. On consacre au moins autant d'efforts aux négociations qui se tiennent en dehors du système des Nations Unies, par exemple aux SALT et aux MBFR, qu'à celles qui se déroulent en son sein. Dans l'optique Nord-Sud toutefois, le contrôle des armes et le désarmement, tout en ayant leur justification propre, sont étroitement liés aux dimensions économiques du redressement des iné-

galités entre le Nord et le Sud, entre les premiers et tiers mondes, et mettent davantage l'accent sur l'élargissement et le renforcement du mandat des Nations Unies au chapitre du contrôle des armes et du désarmement.

Dans ce contexte, cette session extraordinaire sera probablement, comme l'a dit le Secrétaire général des Nations Unies, M. Kurt Waldheim, la réunion la plus importante et la plus représentative jamais convoquée pour étudier la question du désarmement dans toutes ses ramifications.

Bien que le sujet soit très vaste, les délibérations se concentreront sur trois grands thèmes: le contrôle des armes nucléaires, le contrôle des armes classiques et le mécanisme de négociation. Pour ce qui est de la prolifération des armes nucléaires, une division verticale et horizontale du problème existe du fait du Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires (TNP). Il y a toutefois interaction entre deux dimensions, car si les superpuissances en particulier peuvent faire état de progrès dans la limitation de la prolifération verticale, il sera plus facile de contenir la prolifération horizontale. D'ailleurs, c'est à son efficacité sur ce dernier plan que nombre de pays évaluent le TNP. Le problème est davantage compliqué du fait que deux États dotés d'armes nucléaires, la France et la Chine, ne sont pas parties au TNP. Il en est de même pour plusieurs puissances nucléaires éventuelles.

### **Bonne foi**

Nombreux sont ceux qui entendent mesurer la bonne foi des superpuissances aux résultats tangibles de deux séries distinctes d'entretiens sur les armements, à savoir les pourparlers américano-soviétiques sur la limitation des armes stratégiques (SALT) et les négociations trilatérales (États-Unis, Grande-Bretagne et URSS) en vue de la signature d'un traité sur l'interdiction complète des essais nucléaires. La lenteur des négociations a donné lieu à un rituel annuel où l'AGNU se dit déçue de l'absence de résultats positifs. Si certains apprécient la complexité des problèmes en cause, notamment dans les SALT, beaucoup plus sont frustrés par la lenteur des choses. Malgré certains signes récents de progrès, il est très tentant d'insister sur une participation plus active des Nations Unies au processus. Il reste à voir si cette participation serait réelle, voire marginalement efficace.

Exportateur de technologie nucléaire, le Canada a un engagement profond à l'égard de la non-prolifération, qui occupe la première place dans sa politique étrangère. Au chapitre de la prolifération verticale, nous pouvons au mieux influencer indirectement le résultat des entretiens SALT et nous ne pourrions contribuer davantage à la préparation d'un traité sur l'interdiction complète des essais nucléaires tant que les trois premiers intéressés, les États-Unis, la Grande-Bretagne et l'URSS, n'auront pas

présenté les grandes lignes d'un projet à la Conférence de Genève sur le désarmement. D'ailleurs, le Canada avait déjà contribué à préparer le terrain en participant à des études sismologiques internationales qui ont aidé à montrer les possibilités de la télé-sismographie pour déceler les essais nucléaires souterrains.

Sur le plan de la non-prolifération horizontale, l'engagement du Canada s'est manifesté dans son activité au sein du Groupe des fournisseurs nucléaires par l'appui qu'il a consenti à l'acceptation d'un régime de garanties élargies et plus efficaces de l'Agence internationale d'énergie atomique (AIEA), ainsi que par sa participation au programme international d'évaluation du cycle du combustible (PIECC). Les normes canadiennes de décembre 1974 et 1976 applicables aux exportations nucléaires sont les plus strictes au monde. A la session extraordinaire, le Canada devra notamment inciter la communauté internationale à renouveler son engagement à la cause de la non-prolifération et tout particulièrement au TNP et au système de garanties intégrales.

Tous ne partagent pas cet objectif de renforcement du système de garanties, et l'idéalisme du Tiers monde touchant le nucléaire tend à s'évaporer lorsque le sujet est soulevé. Le débat tourne peut-être pour l'essentiel autour d'une question de principe, à savoir comment concilier les préalables de garanties efficaces contre la prolifération et ce que certains pays du Tiers monde considèrent comme leur droit inaliénable au libre accès à la technologie nucléaire à des fins pacifiques qu'ils auront eux-mêmes définies. Dans l'optique canadienne, ces objectifs ne sont pas aussi incompatibles qu'ils semblent l'être et peuvent être conciliés si les États non dotés d'armes nucléaires consentent à être liés par des engagements de non-prolifération et acceptent de surcroît un régime de garanties globales administré par l'AIEA. Certains pays du Tiers monde hésitent toutefois à accepter cette formule, soutenant que «l'imposition» de garanties empiète sur leur souveraineté. Pour encourager la non-prolifération, le Canada a proposé par ailleurs que les États dotés d'armes nucléaires donnent à ceux qui n'en ont pas des assurances afin de calmer leurs inquiétudes quant au danger d'une attaque nucléaire.

### **Réticence accrue**

Chez nombre d'État du Tiers monde, beaucoup plus près de leurs propres intérêts en matière de sécurité, la question des armes classiques éveille encore plus de réticences, et ce, en dépit du fait qu'ils consacrent généralement à la défense une fraction de leur PNB au moins aussi importante que celle des pays industrialisés tout en ayant encore moins les moyens de le faire. Les effectifs de l'OTAN et du Pacte de Varsovie sont massés en Europe centrale; or, chose paradoxale, c'est justement là que sont menées

les seules discussions (MBFR) visant à réduire le niveau des forces conventionnelles.

Cependant, les pays du Tiers monde savent fort bien que la plus grande partie des quelque \$350 milliards affectés annuellement aux armements est engloutie dans la surenchère militaire Est-Ouest, tout particulièrement dans l'armement classique (par opposition aux armes nucléaires). Ils n'ont pas oublié que la résolution 2603 E(XXIV) votée par l'AGNU en 1969 faisait des années 70 la Décennie du désarmement et recommandait en outre:

qu'on envisage d'utiliser une partie substantielle des ressources libérées à la suite des mesures prises dans le domaine du désarmement pour promouvoir le développement économique des pays en voie de développement. . .

L'idée de faire servir des fonds à des fins constructives plutôt qu'à des fins destructives peut plaire par sa symétrie et a certes un attrait moral. Nombre de pays, y compris le Canada, sont d'avis que le désarmement et le développement sont deux objectifs distincts, apparentés peut-être, mais indirectement, et dont le lien conceptuel n'est de toute façon pas très bien compris. Le Canada a donc soutenu les pays nordiques lorsque ceux-ci ont proposé que l'ONU étudie la relation qui existe entre ces deux concepts.

La relation symbiotique qui s'est souvent établie entre le fournisseur et le bénéficiaire d'armes pose un autre problème, car les transferts d'armes ont pour effet de créer un réseau complexe d'interdépendances entre pays industrialisés et pays en développement. Ces derniers, aussi jaloux de leur souveraineté et préoccupés de leur sécurité que tout autre État, sont peut-être encore moins disposés à limiter les transferts d'armes classiques que ne le sont les fournisseurs, lesquels, en dépit de nombreuses accusations, ne sont pas nécessairement motivés par des considérations purement commerciales.

En proposant l'établissement d'un registre international des transferts d'armes, la tenue de conférences régionales regroupant bénéficiaires et fournisseurs afin de limiter ces transferts, ainsi que la tenue de conférences régionales visant à ralentir les courses locales aux armements, le Canada a voulu adopter à cet égard une approche positive et constructive.

Il a également appuyé, comme autre moyen parallèle d'instaurer la confiance, l'élaboration, sous les auspices des Nations Unies, d'un système uniforme de présentation, de comparaison et de contrôle des budgets militaires. S'il était adopté et ralliait l'entière collaboration des pays militairement importants, un tel système pourrait jeter les assises d'un processus équitable et éclairé permettant de négocier la réduction des budgets militaires.

#### **Mécanisme de désarmement**

Beaucoup considérant la «démocratisation» des négociations sur le désarmement,

fondée principalement sur l'élargissement et le renforcement de l'autorité des Nations Unies dans ce domaine, comme la contrepartie des questions de fond et comme un objectif susceptible de faire avancer ces dernières. On a particulièrement critiqué la Conférence de Genève sur le désarmement (ou officiellement, la Conférence du Comité du désarmement ou CCD) sur laquelle l'ONU n'exerce aucun pouvoir. Sa co-présidence américano-soviétique, son cercle restreint de négociateurs, l'absence volontaire de la France et de la Chine ainsi que de maigres réalisations en ont fait une cible difficile à manquer. Toutefois, compte tenu du mandat de la Conférence, il peut être trompeur de lui jeter tout le blâme. Il semble, en effet, y avoir une forte tentation humaine de chercher aux grands problèmes politiques des maux organisationnels, comme si la motivation et la volonté politique pouvaient naître d'une modification des mécanismes de négociation. Dans les cas où la sécurité est un enjeu vital, il est improbable que les votes majoritaires aient beaucoup d'effet. Les arrangements institutionnels se prêtent beaucoup plus facilement à des ajustements que les problèmes qu'ils sont censés régler.

Il reste qu'il faut effectivement réformer la CCD et la Première Commission de l'AGNU, laquelle traite chaque année du désarmement. De concert avec les pays qui partagent ses vues, le Canada a présenté un certain nombre de propositions précises, visant notamment le renforcement du rôle du Centre des Nations Unies pour le désarmement et une meilleure définition des liens entre la CCD et l'ONU. Quels que soient le nom et le mode de présidence du nouvel organisme qui pourra voir le jour, le Canada est convaincu qu'il doit continuer à se fonder sur le consensus plutôt que sur le système de vote qui risque de provoquer des divisions irréconciliables et, partant, l'immobilité.

#### **Session extraordinaire**

La session extraordinaire est chargée de coucher dans un document de base, l'Acte final, l'approche commune obtenue par consensus. Ce document pourrait bien comporter quatre parties: Préambule; Déclaration; Programme d'action; Mécanisme.

En prévision de la session extraordinaire, l'AGNU a mis sur pied un comité préparatoire regroupant 54 nations dont le Canada. Ce comité a commencé à élaborer le document de travail à sa cinquième réunion.

La diversité des intérêts représentés au Comité préparatoire trouve sa contrepartie dans la diversité des objectifs et des préoccupations. Au sein des Nations Unies, les regroupements officiels, sur des bases politiques et géographiques, de pays de l'Est et de l'Ouest ainsi que de pays neutres et non alignés ont joué un rôle indispensable dans la simplification d'un processus de négociation qui engage, en fin de compte, la participation d'une assemblée qui comptait, au dernier appel, 149 États membres. Le terrain d'entente peut varier d'un sujet à l'au-

tre à l'intérieur de chaque groupe et d'un groupe à l'autre.

Il faudrait noter ici qu'un organisme plénier des Nations Unies n'est pas nécessairement l'enceinte la plus productive ou la mieux appropriée pour des entretiens sur le désarmement et qu'en dépit des responsabilités que lui confère clairement la Charte, l'Organisation des Nations Unies a des possibilités d'intervention limitées dans ce domaine. Le mode de représentation aux Nations Unies ne reflète pas les véritables rapports de force qui sont inextricablement liés au désarmement et au contrôle des armes par le biais des mesures de sécurité collective. Même s'il est juste, le principe de l'égalité (un État, un vote) adopté par l'ONU a peu de parenté avec la structure et la dynamique d'un système de relations internationales qui marient relations de sécurité et préoccupations régionales.

Le groupe des 77 est conscient qu'il peut, par le vote de ses membres, faire jouer le «pouvoir de la majorité automatique». On s'inquiète d'ailleurs que cette prise de conscience ne réduise la volonté de négocier et n'encourage la tentation de chercher à imposer, par la force du nombre, ses vues et ses solutions, y compris des échéances ou des objectifs irréalistes concernant le désarmement. A la session extraordinaire, cette tentation sera très forte, et plus forte la tentation, plus grand le danger qu'on ne puisse parvenir à un consensus. Nombre d'États militairement importants, notamment du point de vue des armes nucléaires, pourraient se voir dans l'obligation de s'abstenir ou de voter contre certaines parties de l'Acte final et, par conséquent, d'ignorer ou de rejeter toute décision de la session extraordinaire obtenue par le seul poids du nombre. Si tel devait être le cas, la crédibilité de l'AGNU serait probablement davantage atteinte que le processus de contrôle des armes et de désarmement qui, particulièrement en ce qui concerne les superpuissances, a une dynamique qui lui est propre.

Quelles que soient les belles paroles qui pourraient alors être prononcées, un tel résultat marquerait un échec pour la session extraordinaire et les États participants. Ainsi donc, le processus de négociation devrait avoir un objectif fondamental: trouver le plus petit dénominateur commun et le porter au plus grand.

### Rôle du Canada

L'intérêt manifesté par un secteur important du public canadien pour le contrôle des armes et le désarmement a toujours été vif et s'est confirmé à l'approche de cette session extraordinaire. Le gouvernement a d'ailleurs nommé un coordonnateur qui a pour mandat de recueillir les points de vue d'organismes, de groupes et de citoyens canadiens ayant des compétences particulières en matière de désarmement. Les consultations se poursuivront jusqu'à l'ouverture de la session extraordinaire.

Par le jeu de l'histoire et le dessein de ses gouvernements, le Canada, pays occi-

dental industrialisé et membre important du Commonwealth et de la Francophonie, sans héritage impérialiste ou colonialiste, occupe une position presque unique qui lui vaut la confiance du Tiers monde. Également membre de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord, le Canada a un intérêt direct et fondamental dans la détente. De plus, l'un des principaux exportateurs de technologie nucléaire, il a acquis une responsabilité et une influence particulières dans le domaine de la non-prolifération. En raison de ces facteurs, le Canada a une influence sur les événements qui, si elle n'est pas décisive, est à tout le moins constructive. La nécessité d'éviter le désastre certain d'une guerre nucléaire sous-tend évidemment toutes ses considérations.

Sur les fins du contrôle des armes et du désarmement, il y a assez peu de désaccord entre les nations. Le débat est plutôt centré sur les moyens concrets d'assurer la sécurité nationale dans un monde incertain, profondément divisé sur les plans idéologique, économique et même racial. Cela influera sur les chances de succès de la session extraordinaire si l'on ne procède pas par voie de consensus. Le risque est grand qu'on verse dans les exhortations et les déclarations moralistes, mais stériles, et qu'on veuille imposer derechef des objectifs ou des échéances à long terme ou irréalistes en matière de désarmement. Le programme de désarmement général et complet que l'Assemblée générale a présenté à la CCD en 1970 n'a pas été appliqué et ne le sera probablement pas au cours de cette décennie ou même de ce siècle.

Pour toutes ces raisons, le Canada, de concert avec d'autres pays, cherche à orienter les travaux de la session extraordinaire vers le concret et le spécifique. Insérée dans une démarche progressive, une telle approche permettrait de rechercher des résultats tangibles par le biais de la négociation au cours des trois ou cinq prochaines années.

Le monde évite la guerre nucléaire depuis 33 ans. Cette stabilité relative du système international repose sur un équilibre militaire complexe dont fait partie intégrante le processus de contrôle des armes et de désarmement. Les 20 dernières années ont vu la signature de huit traités multilatéraux et de dix traités américano-soviétiques de limitation et de contrôle des armements. D'autres accords importants ont été signés, dont le Traité de Tlatelolco. Ce dernier, malgré ses imperfections (il permet les explosions nucléaires), est une application à l'Amérique latine du concept de la zone exempte d'armes nucléaires. Il y a eu des traités interdisant de placer des armes nucléaires sur le fond des mers et dans l'espace extra-atmosphérique, ainsi que d'utiliser des techniques de modification de l'environnement à des fins militaires. Il est possible que l'on négocie bientôt un traité sur l'utilisation des armes chimiques.

La décision de l'Assemblée générale des Nations Unies de tenir une session ex-

traordinaire sur le désarmement traduit le désir qu'a la communauté internationale de redonner un nouvel élan au processus de contrôle des armes et de désarmement et de réaffirmer sa détermination d'avancer vers cet objectif commun. Le principal défi de la session extraordinaire sera donc d'équilibrer idéalisme et réalisme et de concrétiser

l'abstrait.

N.D.L.R. — Cet article a été rédigé, comme le lecteur pourra s'en rendre compte, avant la session extraordinaire de l'Assemblée générale de l'ONU. Il ne nous apparaît pas moins toujours pertinent. C'est pourquoi nous le publions tel quel.

*Droits de la personne*

# Émergence des droits de la personne dans les relations internationales

par Geoffrey Pearson

Depuis environ un an, les droits de la personne suscitent un intérêt tout particulier à l'échelle internationale. L'octroi du prix Nobel de la paix à *Amnesty International* a beaucoup moins étonné qu'il ne l'aurait fait il y a cinq ans. On craignait jadis l'anarchiste; on admire aujourd'hui le «dissident». Les gouvernements cherchent tous à justifier, faute de pouvoir les nier, des pratiques dont ils n'avaient pas jadis à rendre compte en dehors de leurs frontières.

Les droits de la personne figurent depuis longtemps à l'ordre du jour de la communauté internationale. Les Français ont entrepris en 1789 d'affranchir l'Europe au nom de la liberté, peu après que les Américains s'en soient détournés pour la même raison. Au XIX<sup>e</sup> siècle, les questions de moralité ont dominé la politique étrangère de la Grande-Bretagne, que ce soit à l'égard des Balkans ou à propos de l'Irlande. Le président Wilson espérait universaliser la démocratie et libérer tous les pays. L'Organisation internationale du Travail a été créée en 1919 dans le but de protéger les droits des travailleurs. La Déclaration universelle des droits de l'homme a été proclamée en 1948. Des accords interdisant le génocide, l'esclavage, la discrimination raciale ainsi que d'autres formes de discrimination ont figuré parmi les premiers succès des Nations Unies. Les Pactes relatifs aux droits politiques et sociaux et aux droits économiques, sociaux et culturels, en négociation pendant de nombreuses années, étaient prêts pour la signature en 1966. Pendant 30 ans, la Commission des droits de l'homme a travaillé virtuellement dans l'obscurité.

---

*M. Pearson est directeur général du Bureau des affaires des Nations Unies du ministère des Affaires extérieures. Entré au Ministère en 1952, il a été affecté en France, au Mexique et en Inde. Il a été président du Groupe d'analyse politique des Affaires extérieures. L'article ci-contre n'engage que l'auteur.*

Pourquoi donc cet éveil soudain de l'intérêt public en Europe et en Amérique du Nord? (Ceux qui en font principalement l'objet — des gens ordinaires ailleurs dans le monde — sont sans doute moins portés à croire à un changement quelconque.)

L'intérêt public a été éveillé par une série d'événements, mais n'a acquis toute son intensité qu'avec l'importance capitale accordée aux droits de la personne par le président Carter. En Europe, la chute des dictatures grecque et ibérique a permis à l'OTAN de proclamer ouvertement l'un de ses principaux objectifs. De plus, la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe a attiré l'attention sur les contradictions d'une détente superficielle.

Prenant courage, les victimes de répression en Europe de l'Est se sont mieux fait connaître en Occident. Aux Nations Unies, l'impatience des États membres africains face à l'échec apparent des efforts de l'Organisation pour libérer la Rhodésie et la Namibie de la domination des Blancs a posé avec encore plus d'acuité la question des politiques raciales de l'Afrique du Sud. La révolution et la violence en Amérique latine se sont étendues brutalement aux démocraties du Chili et de l'Uruguay. D'autre part, les atrocités en Ouganda ont choqué l'opinion publique, notamment en Grande-Bretagne, au Canada et aux États-Unis, et se sont imposées tout particulièrement à l'attention des chefs du Commonwealth. A la fois la cause et le résultat de l'intérêt public, *Amnesty International* a fourni sur le traitement des prisonniers politiques des renseignements et des chiffres qui en ont étonné bon nombre. Enfin, en 1977, le président des États-Unis, cherchant de nouveaux objectifs, a fait revivre le vieil idéal combien puissant de la liberté de la personne devant la loi.

Il est fort bien d'encourager le public à s'intéresser aux questions de politique étrangère. Il est beaucoup plus difficile, toutefois, de fixer des objectifs qui traduisent

cet intérêt et de trouver les moyens de les réaliser. L'an dernier, par exemple, le Congrès a refusé de voter l'affectation de crédits aux institutions financières internationales tant que le Gouvernement n'eut pas consenti à ce que les États-Unis s'opposent à l'accord de prêts bancaires internationaux à sept pays, dont six dotés d'un régime communiste ou marxiste (le septième était l'Ouganda). Des restrictions ont également été apportées aux programmes américains d'aide au développement de ces pays et l'aide militaire accordée à plusieurs pays d'Amérique latine ainsi qu'à l'Éthiopie et aux Philippines a été interdite ou réduite.

A Washington, on s'est demandé pourquoi certains pays font l'objet d'un traitement particulier alors que d'autres qu'on peut soupçonner de violations flagrantes et répétées des droits de la personne, semblent y échapper. On s'est interrogé également sur les raisons de l'attention particulière que l'Assemblée générale des Nations Unies porte à l'Afrique du Sud, à Israël et au Chili. Dans l'un et l'autre cas, on a conclu à deux poids, deux mesures. Par ailleurs, supposer qu'on puisse rigoureusement appliquer un critère unique équivaut à se couper de la réalité politique.

### Un concept élastique

Le concept des droits de la personne est un concept élastique qui coiffe plusieurs notions dont le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, l'égalité des droits de l'homme et de la femme, l'égalité de tous devant la loi, la tenue d'élections honnêtes, la protection contre l'esclavage, le droit à la vie privée et le droit à un niveau de vie suffisant. Il est donc difficile d'établir des priorités. La plupart des États non occidentaux attachent plus d'importance aux violations des droits économiques et sociaux. Ils ont tendance à voir dans les concepts occidentaux des droits civils et de la démocratie le reflet de traditions religieuses ou de conditions économiques qu'ils ne partagent pas. Ils soulignent souvent la nécessité de satisfaire d'abord les besoins humains essentiels.

Les États occidentaux, sans toutefois nier le lien très étroit qui existe entre les besoins et les droits de la personne, sont portés à insister davantage sur le respect des droits du citoyen. De l'avis général, les droits essentiels ou fondamentaux portant sur la sécurité des personnes ou des groupes (torture, génocide, etc.) intéressent la communauté internationale toute entière, quel que soit le niveau de développement d'un pays ou son histoire culturelle, bien que certains soient prêts à excuser les violations de ces droits dans des circonstances particulières. En outre, de nombreux gouvernements conçoivent la discrimination raciale comme une pratique propre aux Occidentaux (ou aux Blancs), résultat de plusieurs siècles de domination européenne. Le caractère particulier de la situation en Afrique du Sud tient à cette conception et au fait qu'aucun autre

pays ne prétend défendre *légalement* la discrimination raciale.

Enfin il n'y a pas de consensus sur ce que l'on doit entendre exactement par violations «flagrantes et répétées» des droits de la personne ni de critère reconnu permettant de porter jugement. Le droit commun de l'humanité en est encore à ses débuts. Les mesures prises par les Nations Unies à cet égard traduisent des intentions politiques et non des intentions morales ou juridiques.

### Importance croissante des droits de la personne

Malgré ces incertitudes, les gouvernements semblent intégrer graduellement la question des droits de la personne dans leur politique étrangère. La diffusion de la technologie, l'acceptation universelle du concept du «développement», la nécessité d'une coopération internationale dans un nombre croissant de secteurs ressortissant jadis exclusivement de juridictions nationales, sont tous des facteurs qui aident à miner des concepts tels la souveraineté et la légitimité institutionnelle. Aucun gouvernement ne peut maltraiter une grande partie de sa population sans que ses relations avec d'autres gouvernements et son autorité interne ne s'en ressentent. Les autres États, il est vrai, ne peuvent normalement que limiter l'effet des atteintes faites aux droits de la personne par des régimes répressifs. Les sanctions économiques, par exemple, ont très peu d'effet à moins d'être appliquées universellement et il est peu probable que les Nations Unies ne les ordonnent à moins d'une menace évidente à la paix et à la sécurité internationales. (Le cas de la Rhodésie en 1966 peut être considéré comme l'exception qui confirme la règle.)

Néanmoins, la désapprobation morale de l'opinion publique des pays occidentaux et les conséquences qu'elle peut entraîner continuent à produire un effet positif dans de nombreux pays, surtout lorsqu'elle est conjuguée à un mouvement de résistance interne. Toutefois, comme aucune situation n'est exactement pareille à une autre, il n'existe pas de remède universel. Les mesures prises par les États-Unis, par exemple, ont habituellement plus de poids que celles prises par d'autres pays occidentaux. Dans certains cas, notamment en Europe, il existe des mécanismes régionaux que l'on utilise à bon escient.

Les accords et les mécanismes des Nations Unies influencent sans doute moins le sort fait aux droits de la personne que les mesures prises unilatéralement par les États et ce, en dépit des quelque 20 traités parrainés par L'ONU. Les deux grands pactes de 1976 mentionnés ci-dessus ont été ratifiés par moins de 50 États. Le Comité des droits de l'homme, groupe d'Experts chargé de surveiller l'application par les États des dispositions du Pacte relatif aux droits civils et politiques, et habilité à entendre les plaintes des particuliers ainsi que des gouvernements n'a pas encore affirmé son autorité.

Pour sa part, la Commission des droits de l'homme, organisme intergouvernemental auquel fait rapport un group d'experts, affiche un faible bilan au chapitre de la protection des droits de la personne. Son manque de succès tient en partie au mécanisme institué en 1970 pour assurer le caractère confidentiel des plaintes et ainsi encourager les personnes à se manifester sans crainte de représailles. En effet, si cet objectif reste valable, par contre les régimes répressifs n'ont pas à craindre la publicité. En outre, la majorité des membres de la Commission ont refusé des preuves de violations manifestes des droits de la personne, sauf au Chili et en Afrique du Sud. Enfin, il n'a pas été possible de nommer un haut commissaire pour les droits de la personne au cours de la dernière session de l'Assemblée générale. La majorité des membres de l'ONU continuent à se méfier de tout organisme ou institution susceptible à leurs yeux d'ingérence dans leurs affaires internes, et préfèrent que les Nations Unies s'en tiennent à l'élaboration de normes et d'instruments juridiques tels que les Pactes.

Il reste qu'au cours de la dernière session de l'Assemblée générale, on a semblé davantage disposé à renforcer les normes. L'Inde et le Nigéria, par exemple, ont présenté des projets de résolution, le premier sur la torture, le second sur les mécanismes régionaux de contrôle. Il a été convenu également de passer en revue les activités des Nations Unies au chapitre des droits de la personne et de donner plus de publicité à la Déclaration universelle. Une convention interdisant la torture sera bientôt mise en chantier tandis que se poursuit la rédaction de conventions interdisant la discrimination contre la femme et visant à décourager l'intolérance religieuse. Si les accords et les mécanismes actuels des Nations Unies ont peu de prise sur les violations des droits de la personne dans le monde, la tendance est néanmoins au renforcement du rôle des Nations Unies dans ce domaine.

### Deux politiques

Que peuvent donc faire les gouvernements qui se préoccupent sérieusement des droits de la personne dans les cas de violation flagrante et répétée des droits de la personne par d'autres gouvernements? Globalement, deux lignes d'action s'offrent à eux. Ils peuvent travailler au sein des Nations Unies pour améliorer les systèmes existants et prendre l'initiative de l'élaboration de nouveaux instruments. Si l'idée d'un haut commissaire pour les droits de la personne ne rallie pas un appui suffisant parmi les pays membres des Nations Unies pour qu'on y donne suite bientôt, peut-être accepterait-on d'autres mesures dans la même optique, notamment le recours plus fréquent à des commissions d'enquête. De plus, il serait peut-être possible de revoir la procédure de la Commission des droits de la personne destinée à assurer le caractère confidentiel des plaintes qu'elle entend afin d'arriver à un

compromis entre le besoin de protéger les opinions des personnes en cause et la nécessité de discuter ouvertement de situations qui comportent apparemment des cas de violation flagrante des droits de la personne.

En outre les gouvernements peuvent être incités à mieux utiliser les instruments actuels, à ratifier les Pactes et les autres grandes conventions des Nations Unies qu'ils ont déjà signés et à reconsidérer la possibilité de signer ceux qui peuvent leur causer des difficultés. Toutes les conventions des Nations Unies ne sont pas d'égale valeur. Le Canada, par exemple, n'a pu signer la Convention sur l'*apartheid* qui renferme une définition beaucoup trop large de l'*apartheid* ainsi que l'obligation pour tout État de poursuivre ceux qui sont accusés de le pratiquer.

Il a également été recommandé que la question des droits de la personne devienne un des critères des décisions prises par les institutions financières internationales. Comme nous l'avons déjà signalé, cette politique soulève des difficultés particulières, y compris le danger que ces institutions deviennent parties à des différends politiques, ce qui réduirait leur efficacité. Il faudra peut-être attendre que la communauté internationale arrive à un consensus sur les actes qui constituent des violations manifestes des droits de la personne avant que ces institutions puissent adopter de nouveaux critères. Entre-temps, naturellement, les gouvernements sont libres de voter comme bon leur semble sur les demandes dont sont saisis les conseils de ces institutions.

Deuxièmement, les gouvernements peuvent réévaluer la nature des relations qu'ils entretiennent avec des pays dont le point de vue sur la protection des droits de la personne diffère du leur. Certains pays, comme le Canada par exemple, qui ont accueilli un nombre considérable de réfugiés politiques, ont tout intérêt à développer des liens de coopération qui favorisent la réunification des familles et incitent les pays en cause à accorder une liberté relative à ceux qui restent. De plus, la plupart des pays occidentaux accordent une aide au développement à certains pays où les droits de la personne sont fréquemment violés. Il est bien normal qu'ils se rendent compte que le sort fait aux droits de la personne dans les pays bénéficiaires influera sur l'appui que le public accorde à cette aide. Toute interruption de cette aide pour cette seule raison comporte des dangers évidents. Toutefois, à l'heure de l'austérité budgétaire et de la montée du chômage, il serait tout aussi dangereux de nier l'existence d'un rapport entre ces comportements.

Les relations entre pays diffèrent considérablement, tant au chapitre des liens diplomatiques traditionnels et autres qu'au chapitre de la nature des violations des droits de la personne. Au mieux, seuls les pays possédant une autorité considérable sur le plan international sont susceptibles d'influencer sensiblement la conduite des

autres. Même lorsque des intérêts directs entrent en jeu, tels des liens familiaux ou des investissements, il ne sera pas toujours possible de prévoir les conséquences d'une mesure envisagée. Une protestation publique, par exemple, surtout si elle est faite sans avertissement et isolément, peut fort bien provoquer une réaction négative alors que le même geste, posé de concert avec d'autres et après mûre réflexion, peut donner des résultats positifs. Une protestation privée qu'il serait facile d'ignorer peut tout aussi bien être acceptée si le pays en cause la perçoit comme étant liée à d'autres aspects importants des relations. Chaque cas appelle un jugement diplomatique et politique spécifique et les règles générales se révèlent peu utiles.

On trouvera peut-être démesurée l'importance accordée ci-dessus aux difficultés d'application des principes et des idéaux de la Déclaration universelle des droits de l'homme. Pourtant, là comme ailleurs, il n'est pas toujours vrai que tout comprendre signifie tout excuser. Il faut mieux comprendre la diversité et la complexité des questions se rapportant à la politique étrangère et aux droits de la personne si l'on veut mettre fin aux pires abus ou les prévenir. Bien comprendre ces questions ne réduit pas nécessairement l'aptitude à porter un jugement moral; cela dépend du caractère de chacun. D'ailleurs, quel serait la valeur d'un

jugement qui ne reposerait pas sur une vérification au moins élémentaire des faits. Peu de gouvernements sont prêts à confier à des mécanismes internationaux des pouvoirs d'enquête et d'arbitrage sur lesquels nous comptons désormais dans l'administration de nos affaires intérieures. Par contre, la plupart doivent tenir compte de l'opinion publique internationale qui provient de sources impartiales et bien informées.

Laissons le dernier mot au Secrétaire général de l'ONU:

«C'est sans doute dans le domaine des activités internationales que nous mesurons plus que dans tout autre l'abîme qui sépare les déclarations idéalistes et la dure réalité. Le principe fondamental, c'est que le respect de la dignité de l'homme en tant qu'individu est fondé sur des valeurs universellement acceptées et que, par conséquent, où que ce soit qu'elles se produisent, les atteintes aux droits de l'homme sont un sujet de préoccupation légitime pour la communauté internationale. Comme une telle notion touche à la souveraineté des États membres et touche également aux relations entre les droits de l'individu et ses devoirs envers sa communauté, nous nous trouvons confrontés de ce fait au problème extrêmement ardu qui consiste à mettre ces principes en action et à réaliser un équilibre effectif entre les exigences d'ordre national et les exigences d'ordre international.»

## L'impact des droits de la personne sur la détente

par Adam Bromke

L'interpénétration croissante des États-nations a universalisé la question des droits de la personne. Quotidiennement, les médias sensibilisent ceux d'entre nous qui vivent sous des régimes démocratiques aux violations des libertés individuelles dans d'autres parties du globe que ce soit en Ouganda, au Chili, en Iran ou ailleurs. De tels actes de persécution choquent notre dignité en tant qu'êtres humains et suscitent votre sympathie pour les victimes. Depuis environ dix ans maintenant, les médias occidentaux accordent une attention particulière aux violations des droits de la personne en Union soviétique. Le présent article se limite aux droits individuels et n'aborde pas les aspirations à la liberté de divers groupes nationaux en Union soviétique ni les efforts des autres pays d'Europe de l'Est pour obtenir leur indépendance nationale. Ce dernier problème est plus complexe car il comporte, en plus de la suppression des libertés individuelles, le refus du droit à l'autodétermination nationale.

Cet intérêt que nous portons à la situation dans les pays d'obédience communiste s'est accru parallèlement au progrès de la détente entre l'Est et l'Ouest. De fait, les deux phénomènes sont très étroitement liés. Un meilleur accès à l'URSS nous a davantage sensibilisés aux restrictions qu'on y imposait aux libertés individuelles. Durant la guerre froide, pendant laquelle les répressions étaient beaucoup plus généralisées et brutales, nous nous sentions plus isolés et, de toute façon, nous ne comptons guère pouvoir changer cet état de choses. Depuis lors,

---

*Le professeur Bromke est directeur du Département de science politique à l'Université McMaster et président du Comité international pour les études soviétiques et est-européennes. Il a écrit et commenté plusieurs livres, dont *The Communist States and the West* (en collaboration avec Philip E. Uren). L'article ci-contre n'engage que l'auteur.*

nous voyons régulièrement nos leaders politiques côtoyer des dignitaires communistes et nous nous sentons davantage responsables à l'égard des victimes de tels abus. Parallèlement, l'assainissement du climat international a amené les défenseurs des droits de la personne en Union soviétique à plaider ouvertement leur cause. Ils ont profité de leur accès aux médias occidentaux pour faire connaître leurs activités et ainsi se ménager une certaine protection contre les représailles de leur gouvernement.

De surcroît, la question des droits de la personne a été poussée à l'avant-scène de la diplomatie Est-Ouest par une opinion publique qui incitait les gouvernements occidentaux à essayer de venir en aide aux dissidents. L'Occident l'a inscrite à l'ordre du jour de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe (CSCE) et a réussi à faire incorporer dans l'Acte final des dispositions contre la violation des libertés individuelles fondamentales. A la réunion de Belgrade, on a procédé à la vérification de la mise en œuvre de ces garanties. Entre temps, la nouvelle administration américaine avait explicité sa position sur la question des droits de la personne. Ce sujet est ainsi devenu l'un des volets centraux des relations Est-Ouest.

Si les progrès de la détente et le respect des droits de la personne sont étroitement liés, ils ne se confondent pas pour autant. L'activité des dissidents en Union soviétique a été facilitée par un meilleur climat entre l'Est et l'Ouest, mais elle avait pris racine en Union soviétique et n'avait pas été, comme le prétendent certains critiques communistes, inspirée par l'Occident. Parallèlement, l'Occident cherchait au départ dans la détente un moyen de diminuer les risques d'affrontement nucléaire; tout avantage qui a pu en découler pour les droits de la personne est venu par surcroît. D'ailleurs, la détente ne peut servir à promouvoir la liberté dans le monde communiste au delà de limites bien arrêtées. Les contraintes tiennent d'une part à la nature de l'équilibre actuel des pouvoirs et, de l'autre, au système de valeurs auquel nous souscrivons dans le monde démocratique.

#### Limites de notre action

Face à l'équilibre des forces dans le monde aujourd'hui, l'aptitude des démocraties occidentales à influencer sur les politiques soviétiques, notamment internes, reste très circonscrite. Le président Carter l'a reconnu sans détours lorsqu'il a souligné qu'il ne pouvait envoyer ses forces armées en URSS pour tenter de modifier les mécanismes internes du gouvernement soviétique. Les Russes résisteraient, avec tous les moyens à leur disposition, à toute tentative que pourrait faire l'Occident pour leur dicter une ligne de conduite. Il n'y a d'ailleurs pas lieu de s'étonner, car nous aurions la même réaction. De toute évidence, il serait insensé de courir le risque d'un holocauste nucléaire pour faire respecter les droits de la personne

car, dans une telle éventualité, oppresseurs et opprimés seraient anéantis.

Notre première obligation envers l'humanité est de réduire le danger d'une guerre nucléaire. Au minimum, la détente doit comporter des négociations avec l'Union soviétique afin de limiter la course aux armes nucléaires et la prolifération dans ce secteur et de contenir tout affrontement classique qui pourrait dégénérer en conflit nucléaire. Comme nous le rappelait récemment Marshall Shulman dans *Foreign Affairs*, il faut poursuivre assidûment ces objectifs, car ils sont valables en soi, qu'il y ait ou non d'autres retombées bénéfiques.

De toute façon, même si nous pouvions changer le système soviétique par la force, il nous faudrait résister à cette tentation. La démocratie ne peut être imposée de l'extérieur, elle doit prendre racine dans le milieu ambiant. Les traditions politiques russes sont fort différentes des nôtres. Durant des siècles, le peuple soviétique a vécu sous le signe de l'autocratie; les notions de liberté individuelle, d'égalité devant la loi et d'autodétermination lui sont donc généralement étrangères. Les citoyens soviétiques compensent l'absence de telles libertés par la fierté qu'ils tirent des réalisations de leur État. Ils sont très fiers de voir que leur pays est l'une des deux grandes superpuissances dans le monde aujourd'hui. Ils n'aiment pas que les étrangers critiquent leur système et il est improbable qu'ils acceptent, particulièrement sous la contrainte, des modèles qui viennent d'ailleurs. Si la démocratie doit prévaloir un jour en Union soviétique, elle prendra une forme aussi différente des institutions politiques anglo-américaines que les systèmes démocratiques de la France ou du Japon.

Il ne s'ensuit pas qu'il n'y ait eu aucun progrès en URSS au cours du dernier quart de siècle. La société soviétique est aujourd'hui très différente de ce qu'elle fut durant l'époque stalinienne. Nos nombreux contacts avec les dissidents tendent à fausser notre perception de la réalité soviétique – nous minimisons les changements positifs et nous nous attachons aux éléments autocratiques qui se perpétuent. Or, la présence même des dissidents témoigne d'une évolution substantielle. Sous Staline, Soljenitsyne ne serait pas en Occident pour nous parler de l'Archipel de Goulag et Sakharov aurait disparu pour de bon après avoir tenu sa première conférence de presse à Moscou.

La valeur intellectuelle, la détermination et le grand courage des défenseurs des droits de la personne en Union soviétique suscitent à bon droit notre admiration, mais celle-ci ne doit pas nous masquer la réalité. Les dissidents ne représentent malheureusement pas l'opinion de la majorité; ils ne sont qu'un élément marginal de la vie politique en URSS. Leur nombre est insignifiant et a même diminué récemment par suite de l'émigration forcée de certains et de nombreuses arrestations. Leur influence auprès de leurs concitoyens est négligeable – d'ail-

leurs, ils sont moins bien connus dans leur propre pays qu'en Occident. A eux seuls, les dissidents ne pourront changer le système politique en URSS.

De surcroît, notre aptitude à leur venir en aide est limitée. Il serait contre-indiqué pour l'Occident de s'identifier de trop près aux dissidents, car il pourrait en résulter un ressentiment atavique, aggravé par la propagande communiste, face à l'influence étrangère. Une telle réaction pourrait leur aliéner davantage leurs propres concitoyens, et entre autres les réformistes qui, à la différence des dissidents, préfèrent promouvoir leurs objectifs au sein du système actuel. Roy Medvedev a bien résumé la situation. A son avis, la détente, bien qu'elle soit extrêmement importante, n'est que l'un des facteurs du processus de démocratisation en Union soviétique. En dernière analyse, dans tout pays et particulièrement s'il s'agit d'une grande puissance comme l'URSS, les problèmes doivent être résolus par les citoyens.

### Dissidents

Nous ne pouvons nous substituer aux dissidents, mais nous ne pouvons non plus leur dénier notre sympathie et notre appui. Abandonner ceux qui défendent avec autant de détermination les principes en lesquels nous croyons reviendrait à nous trahir nous-mêmes. Nous ne sommes heureusement pas placés devant une alternative. Si le progrès de la détente et le respect des droits de la personne ne sont pas identiques, ils ne sont pas pour autant contradictoires et, d'ailleurs, ils sont complémentaires à certains égards. Nous devons chercher, consciemment et avec persistance, à les lier le plus étroitement possible. Sous réserve de respecter scrupuleusement ses paramètres, la détente peut et doit servir la cause des libertés individuelles.

La détente doit cependant avoir la prééminence, non seulement parce qu'elle réduit le danger d'une guerre nucléaire mais aussi, comme le faisait remarquer un observateur suédois averti, Karl Birnbaum, dans le numéro de juillet 1977 de *Foreign Affairs*, parce qu'elle constitue un préalable à l'amélioration de la situation des droits de la personne dans l'Est. Le retour à la guerre froide et le retranchement de l'URSS derrière un nouveau rideau de fer supprimeraient même les occasions limitées d'aider les dissidents que nous avons aujourd'hui. Au contraire, si la détente se maintient, si nos lignes de communication avec Moscou restent ouvertes et si la réduction des tensions militaires entraîne un minimum de confiance mutuelle, les chances sont meilleures que nos préoccupations au sujet des libertés individuelles soient prises en compte à l'Est.

Au cours des dernières années, des progrès modestes mais tangibles ont déjà été faits dans l'articulation de la détente et des droits de la personne. Les leaders soviétiques ont accepté cette articulation, certes lentement et à contrecœur, mais ils l'ont ac-

ceptée. En réaction aux pressions émanant de Washington et de Bonn et bien qu'ils refusent toujours de reconnaître officiellement le lien de cause à effet, ils ont facilité l'émigration des juifs et de ses ressortissants d'origine allemande. A Helsinki, ils ont solennellement reconnu que le comportement des gouvernements à l'endroit de leurs propres sujets est une question qui ressortit légitimement à la conscience internationale. Le témoignage le plus éloquent qu'on puisse donner de l'efficacité, à tout le moins partielle, de la déclaration d'Helsinki est le volte-face qu'ont fait à son égard les dissidents eux-mêmes. Lors de sa signature en 1975, ils s'étaient montrés très sceptiques et certains d'entre eux avaient même dénoncé Helsinki comme un "second Munich". Pourtant, à l'approche de la réunion de Belgrade, ils ont modifié leur position, et, allant jusqu'à exagérer l'importance de cette réunion l'ont reconnu comme une tribune internationale efficace où faire entendre leurs griefs.

La pression occidentale a été persistante mais prudente. Elle s'est arrêtée en deçà de toute initiative susceptible de porter préjudice à la détente Est-Ouest. En 1974, on a tenté sans succès de subordonner l'expansion du commerce américano-soviétique à l'émigration des juifs, mais de telles manœuvres directes ont été rares. En dépit du ferme engagement de l'administration Carter à l'égard des droits de la personne, l'activité de la délégation américaine à la conférence de Belgrade a été discrète. On a nié explicitement tout rapport entre l'élargissement des libertés individuelles et le progrès des SALT II. L'attitude de Washington vis-à-vis Moscou dans ce domaine semble être délibérée. Les Américains s'inquiètent de la passation des pouvoirs qui coïncidera avec un changement de génération. Ils sont désireux d'établir rapidement de bons rapports avec les jeunes leaders soviétiques et de les encourager à s'engager sur la voie de la modération, externe et interne.

La question des droits de la personne est maintenant devenue partie intégrante des relations Est-Ouest. Naturellement, il est possible que les leaders soviétiques de la nouvelle génération préfèrent le militantisme à la modération. L'intensification de la répression interne pourrait avoir un effet négatif sur les relations de Moscou avec les pays occidentaux et pourrait même faire obstacle aux objectifs minimaux de la détente. Quelle que soit la position adoptée par l'Exécutif, l'opinion publique américaine pourrait bloquer la ratification des SALT II par le Sénat. Si, toutefois, il n'y a pas d'opposition et que la détente Est-Ouest est consolidée, diverses occasions, modestes mais néanmoins tangibles, d'aider le mouvement des droits de la personne continueront de se présenter.

Au mieux, on peut dire du programme occidental qu'il est fort modeste. On tient pour acquis au départ que l'amélioration de la situation des droits de la personne en

Union soviétique sera un processus lent et fastidieux. On ne pose même pas l'inévitabilité du progrès. Dans son état actuel, le programme ne satisfait vraiment ni les dissidents ni les pays occidentaux. Pourtant, il constitue pour l'heure le meilleur parti qui s'offre aux démocraties occidentales. Il est plus réaliste, et plus moral, que toute autre solution avancée jusqu'à maintenant.

### Critiques acerbes

L'utilisation de la détente pour améliorer la situation des droits de la personne en Union soviétique a fait l'objet de critiques sévères de la part des commentateurs occidentaux et des dissidents soviétiques. Paradoxalement, on l'a dénoncée soit parce qu'elle n'était pas suffisamment réaliste, soit parce qu'elle ne s'inspirait pas suffisamment de principes moraux (et, à l'occasion, pour l'une et l'autre raison). Ces deux thèses ne sont pas toujours compatibles, mais elles servent à justifier la même fin puisque dans l'un et l'autre cas l'objectif ultime est de subordonner le progrès de la détente au respect préalable des droits de la personne.

L'argument "réaliste" veut que les gouvernements qui ne respectent pas les droits de leurs propres citoyens ne respectent pas plus les droits d'autres nations et ne peuvent donc être des parties fiables à un accord international. Ainsi, une politique de détente à l'endroit d'un gouvernement soviétique répressif n'est pas de la bonne *Real politik*. Comme le faisait valoir Andrei Amalrik dans l'édition du 3 février 1977 du *New York Times*, l'Occident ne pourrait jamais se sentir en sécurité s'il s'accommodait de la violence plutôt que de lutter contre cette dernière.

Cette position ne procède pas d'un sain réalisme politique. La *Real politik* postule que les accords internationaux ne reposent pas sur la bonne volonté mais sur l'équilibre des pouvoirs. Un tel équilibre existe aujourd'hui dans les relations Est-Ouest et la détente fonctionne strictement à l'intérieur de ses limites. C'est précisément ce qui restreint l'usage qu'on peut faire de la détente pour améliorer la situation des droits de la personne dans les pays de l'Est. Pour surmonter cet obstacle, il serait nécessaire de pousser la détente au delà des limites de la *Real politik*. En proposant d'aller dans la direction opposée, Amalrik va à l'encontre de son propre objectif.

On critique également la détente pour des raisons d'ordre moral. On prétend que les démocraties occidentales ne devraient pas conclure d'accords avec les États répressifs, car ce faisant, ils cautionnent l'immoralité et contribuent ainsi à saper les principes mêmes sur lesquels repose la démocratie. Dans une déclaration dramatique avertissant des dangers de signer la déclaration d'Helsinki, Alexandre Soljenitsyne a prétendu qu'à la suite de compromis répétés

avec l'Union soviétique, l'Occident était déjà sur la voie du déclin. Depuis la Seconde Guerre mondiale, a-t-il déclaré, il n'y a eu que "déclin, une chute libre, rien d'autre qu'affaiblissement et décadence" (*New York Times*, 22 juin 1975).

Cette ligne de pensée n'est pas plus constructive que la première. Les négociations entre les puissances occidentales et l'Union soviétique ont suivi les voies traditionnelles de la diplomatie internationale, aux termes de laquelle des accords sont conclus pour des motifs strictement pragmatiques entre États ayant des régimes politiques différents. Certains des accords entre l'Est et l'Ouest ont été bons, d'autres mauvais, mais Soljenitsyne exagère grossièrement lorsqu'il peint un sombre tableau de l'Occident en déclin. D'ailleurs, ses prédictions seraient plus susceptibles de se réaliser si, en réaction à la menace communiste, les puissances occidentales avaient abandonné le pragmatisme et s'étaient lancées dans une contre-croisade idéologique. Notre système aurait alors ressemblé davantage au régime soviétique et les fondements de la démocratie auraient pu être affaiblies.

### Courant moraliste

Il existe effectivement dans la tradition politique anglo-américaine un fort courant moraliste. On a pu le constater de nouveau, lors des dernières élections présidentielles américaines, dans les plates-formes adoptées par le gouverneur Ronald Reagan et le sénateur Henry Jackson. Tous deux ont dénoncé comme immorale une politique de détente fondée sur l'équilibre des pouvoirs. Et pourtant, l'insistance avec laquelle ils exigeaient que la question des droits de la personne soit partie intégrante de la détente Est-Ouest montrait de façon non équivoque qu'ils s'intéressaient d'abord et avant tout à la détente. Plutôt que d'utiliser cette dernière pour promouvoir les droits de la personne, il semble qu'ils essayaient d'exploiter la question des droits de la personne pour saborder la détente entre l'Est et l'Ouest.

Quant aux critiques de la détente formulées par les dissidents soviétiques, elles s'inscrivent paradoxalement davantage dans la tradition politique russe que dans celle de l'Occident. La très grande propension de ces dissidents au sacrifice ressemble au comportement des révolutionnaires devant le despotisme des tsars. Leurs condamnations moralistes de l'Occident font écho à la désaffection qu'affichaient les slavophiles du XIX<sup>e</sup> siècle à l'endroit du "mercantilisme et de la diversité sans objet" de l'Occident. Leur "tout ou rien" reflète la tendance russe traditionnelle à l'extrémisme politique. Nous ne pouvons accepter, dans notre intérêt comme dans le leur, ces conseils teintés de désespoir que nous donnent les dissidents.

# Les relations canado-danoises: de l'Europe à l'Arctique

Paul Painchaud

Jusqu'à la dernière guerre mondiale, et durant les deux décennies qui suivirent, la politique européenne du Canada gravitait autour de deux axes principaux: la Grande-Bretagne d'une part, les organisations multilatérales d'autre part. La Grande-Bretagne, pour des raisons évidentes qui tiennent aux liens stratégiques et économiques développés à l'intérieur d'un Empire qui n'était que partiellement devenu un Commonwealth, et dont les transformations allaient forcer la politique étrangère canadienne à s'impliquer dans des problèmes internationaux à l'échelle globale; les organisations multilatérales ensuite, comme la Société des Nations – dont la vocation était surtout européenne aux yeux du Canada – et d'autres qui prendront la succession sur le plan de la sécurité régionale, comme l'Alliance atlantique, ou de la coopération économique, comme l'OCDE. En réalité, cette double concentration sur un pays en particulier et sur des organisations fonctionnelles d'autre part, empêchait que n'apparaisse une vraie politique régionale en direction de l'Europe de l'Ouest, c'est-à-dire un ensemble intégré et systématique d'objectifs embrassant les principaux secteurs d'activités du gouvernement dans cette partie du monde. Il fallut la Troisième Option pour qu'une telle politique devienne théoriquement possible.

## **Troisième Option et relations bilatérales**

L'expression la plus tangible de cette politique, on le sait, fut le lien contractuel avec les Communautés européennes. Ce qu'on sait moins en revanche, ou du moins ce que l'on a moins noté, c'est l'intensification parallèle des relations bilatérales du Canada avec les différents pays de l'Europe occidentale, relations qui avaient été jusqu'alors, sinon négligées, du moins maintenues à un niveau souvent formel et routinier. Cette dernière affirmation, certes, devrait être nuancée selon les pays et les périodes de l'après-guerre. Dans l'ensemble, cependant, elle ne paraît pas excessive pour la plupart des pays européens.

Mais la Troisième Option, et le lien contractuel avec les Communautés européennes, devaient mettre davantage en évidence l'intérêt des relations bilatérales pour le Canada. Le lien contractuel, en particulier, pousse le Canada à rechercher une

influence directe auprès des différents membres de la Communauté. Il est certain, en outre, qu'une plus grande interdépendance entre le Canada et chaque membre de l'Europe des Neuf produit un effet d'entraînement au niveau communautaire lui-même. Enfin, les liens de plus en plus étroits qui unissent tous les États de l'Europe occidentale, dans divers domaines, incitent le Canada à développer ses relations avec ceux des États européens qui n'appartiennent pas à la Communauté. L'intérêt récent du Canada pour le Conseil de l'Europe en témoigne.

A cela, il faut ajouter que plusieurs gouvernements européens insistent eux-mêmes pour maintenir une diplomatie bilatérale parallèle à celle de la Communauté. Il en résulte souvent, d'ailleurs, une plus grande efficacité dans certains domaines, comme la coopération industrielle, l'un des principaux instruments de la Troisième Option. Cette affirmation est encore plus vraie dans le domaine culturel. Le maintien de la diversité ethnique du Canada, en effet, considérée comme frein à l'influence américaine, ne peut être réalisé que par des échanges bilatéraux aussi poussés que possible avec les pays d'origine – en majorité européens – des différents groupes ethniques du Canada. Cet objectif apparaît d'ailleurs très nettement dans les priorités du plan quinquennal d'activités culturelles du ministère des Affaires extérieures.

A toutes ces raisons, il faut ajouter des pressions structurelles qui forcent à un approfondissement des relations bilatérales avec les États européens. De nouveaux problèmes à l'échelle globale – le nouvel ordre économique international, le droit de la mer, l'évolution de la stratégie de l'URSS – conduisent à une coopération politique plus étendue entre les démocraties industrielles. De plus, les transformations elles-mêmes de

---

*Paul Painchaud est professeur titulaire au département de science politique de l'Université Laval et co-directeur de la revue Études Internationales. Il dirige en ce moment une recherche sur différents aspects des relations canado-européennes au Centre québécois de relations internationales. L'article ci-contre n'engage que l'auteur.*

l'Europe occidentale, — changements de régime en Espagne, au Portugal, et en Grèce, eurocommunisme — donnent à certains États européens une importance internationale nouvelle qui revalorise les relations bilatérales du Canada avec ces pays.

Le Danemark illustre bien cette évolution, comme le montre la visite du premier ministre Jorgensen à Ottawa en décembre 1977. En 30 ans de relations diplomatiques, il s'agissait là de la première visite officielle d'un chef de gouvernement d'un pays qui est, après les États-Unis, le voisin le plus immédiat du Canada par son territoire du Groenland. Cette visite avait été précédée par celle du premier ministre Trudeau à Copenhague en mai 1975. Ces deux voyages peuvent non seulement être considérés comme une étape nouvelle dans les relations canado-danoises, mais aussi comme exemples d'une évolution plus générale de la diplomatie canadienne en Europe. Il est donc intéressant d'analyser le cas du Danemark dans cette perspective.

### Le cas du Danemark

Le Danemark est un petit pays de cinq millions d'habitants avec lequel le Canada n'a eu, traditionnellement, que des relations bilatérales limitées, tant sur le plan officiel que privé. Jusqu'à une date récente, les relations des deux pays se sont surtout développées à l'intérieur d'organisations multilatérales, notamment l'OTAN et l'ONU, où elles furent cordiales et étroites. L'intérêt des deux l'un pour l'autre a donc tenu d'abord à la convergence de leurs objectifs stratégiques, et au fait que l'un et l'autre entendent les poursuivre dans un cadre de sécurité collective. Cette caractéristique d'ensemble des relations canado-danoises est encore valable, mais il faut désormais y ajouter deux dimensions récentes, complémentaires, et interdépendantes l'une de l'autre: la nouvelle politique européenne de chaque pays (l'entrée dans le Marché Commun pour le Danemark, le lien contractuel pour le Canada) et l'approfondissement de leurs relations bilatérales à travers les problèmes de l'Arctique. Si l'on veut, l'Europe et l'Arctique sont devenus pour l'un et l'autre le point de rencontre et de revitalisation de leurs relations bilatérales, les politiques dans un secteur pouvant contribuer au renforcement des politiques dans le second. Pour le Canada, les actions qu'il sera de plus en plus amené à poursuivre en commun avec le Danemark dans l'Arctique servent à consolider et à élargir le champ de ses politiques européennes. Pour le Danemark l'intimité des liens du Canada avec la CEE est une garantie de sa coopération dans la solution des problèmes de l'Arctique, auxquels il attache une importance capitale. Il fut, de ce fait, le premier membre de la Communauté européenne à donner son appui au projet de lien contractuel mis de l'avant par le Canada, (et ce, en dépit des réserves de dernière heure, et de caractère tactique, qu'il fit à ce sujet).

### Des convergences nombreuses

Une nouvelle forme d'interdépendance s'est donc établie entre les deux pays. Elle n'aurait pas été possible, cependant, sans un certain nombre de convergences socio-politiques plus générales qui définissent l'importance relative mais spécifique du Danemark dans la diplomatie canadienne. Par exemple, les deux pays partagent une même tradition de monarchie constitutionnelle, et l'un et l'autre sont très attachés aux institutions et aux valeurs démocratiques. Dans plusieurs domaines sociaux et techniques, le Danemark pratique des politiques progressistes et novatrices qui intéressent le gouvernement canadien, les Provinces, et différents groupes: les nombreuses et constantes visites de spécialistes canadiens au Danemark l'attestent, de même, par exemple, que les sujets abordés par Messieurs Trudeau et Jorgensen lors de la récente visite de ce dernier à Ottawa. Par surcroît, le Danemark est depuis longtemps perméable à l'influence culturelle anglo-saxonne, essentiellement celle de la Grande-Bretagne, — avec laquelle il a toujours entretenu des liens particuliers, comme le Canada — et plus récemment celle des États-Unis. Il faut sans doute y voir la source de certains comportements politiques, comme le pragmatisme et le sens du compromis, qui ont permis au Canada et au Danemark de communiquer et de coopérer facilement en de nombreuses circonstances.

Mais c'est surtout la politique étrangère du Danemark qui présente un intérêt particulier pour le Canada. Comme celui-ci, le Danemark s'est intensément impliqué dans les affaires internationales depuis 1945, et comme pour le Canada également, cette politique succédait à une longue période d'isolement. Membre actif de l'ONU — qui est l'un des piliers de sa politique étrangère, à l'instar du Canada — membre aussi de l'Alliance atlantique, du Conseil nordique, et plus récemment de la CEE, le Danemark partage avec le Canada le souci de compenser sa faiblesse relative par une participation active à des organisations multilatérales qui lui donnent la possibilité d'intervenir sur toutes les questions qui, en menaçant la sécurité internationale, menacent la liberté des échanges économiques, dont sa prospérité dépend. En outre, comme le Canada vis-à-vis des États-Unis, le Danemark subit l'attraction financière et commerciale d'un puissant voisin et allié, l'Allemagne de l'Ouest. Cette situation a certainement rendu plus facile la compréhension de la politique canadienne de la Troisième Option, et donc du lien contractuel, par le gouvernement danois. Sur le plan de la défense, le Danemark a été amené, comme le Canada, à réviser sa contribution à l'OTAN et à réduire ses dépenses militaires. Enfin, qu'il s'agisse de la violation des droits de l'homme, du dialogue nord-sud, de la sécurité en Europe, de la décolonisation, le Danemark adopte des positions libérales qui le rapprochent de celles que le

Canada, dans des formes parfois différentes, voudrait faire adopter. Il est significatif, par exemple, que les deux pays se retrouvent ensemble en ce moment au sein de quelques missions de paix de l'ONU (UNFICYP, UNMOGIP, UNTSO).

Finalement, c'est sur le plan stratégique que la position internationale du Danemark est peut-être la plus significative pour le Canada, en raison surtout du développement de la puissance navale de l'URSS. Dans l'hypothèse, en effet, d'un conflit limité entre l'OTAN et le Pacte de Varsovie – seule possibilité «raisonnable» envisagée à l'heure actuelle – l'accès à l'Atlantique sera déterminant pour l'URSS. Si l'on tient pour acquis que le passage de la mer Baltique à la mer du Nord restera sous le contrôle du Danemark et des autres forces de l'OTAN, Mourmansk, plus au nord, est le seul port libre de glace à longueur d'année d'où l'URSS pourrait déployer sa flotte vers l'Atlantique. Or le passage vers l'Atlantique depuis Mourmansk ne peut se faire que de deux façons: à travers le détroit de Davis d'une part, (entre le Groenland et l'île de Baffin), ou, d'autre part, à travers une longue brèche qui comprend le détroit du Danemark (entre le Groenland et l'Islande), et les différents passages entre l'Islande et les Îles Far Oër (également sous contrôle danois), les Îles Shetland et l'Écosse. La mission des sous-marins soviétiques serait, outre de participer à des repréailles nucléaires, de forcer ces passages, d'ouvrir l'Atlantique aux forces stationnées à Mourmansk, et d'attacher les liaisons maritimes occidentales.

Le Danemark, par conséquent, par ses différents territoires, occupe une position stratégique dans l'Arctique et l'Atlantique du nord-est dont le Canada ne peut pas ne pas tenir compte dans l'évaluation globale qu'il fait de la place de ce pays dans sa diplomatie. Ces territoires deviendront encore plus significatifs pour le Canada dans la mesure où l'exploitation des ressources naturelles de l'Arctique entraînera un accroissement de la navigation commerciale dans cette région (tant en surface, d'ailleurs, que sous-marine). Or l'exploration des richesses énergétiques de l'Arctique vient à peine de commencer, et si elle n'est pas poursuivie par les Américains et les Canadiens, il est possible qu'elle intéresse au plus haut point les Européens et les Japonais, plus démunis de ce point de vue. Le Danemark, puissance arctique, et qui importe plus de 90 p. cent de son énergie, pourrait pousser en ce sens. À plus ou moins long terme la navigation commerciale entre l'Arctique et l'Atlantique est donc susceptible de prendre une signification stratégique nouvelle. Le Canada et le Danemark ont, de ce point de vue, une convergence évidente d'intérêts.

### **Le développement des relations bilatérales**

En dépit de ces convergences, les relations bilatérales directes entre les deux pays ont

été lentes à se développer. La première mission diplomatique du Canada au Danemark ne fut ouverte qu'en 1946 sous la forme d'une légation placée sous la responsabilité d'un ministre résident, pour la première année, à Oslo. Il fallut attendre dix ans pour que les deux pays décident d'élever leur légation au rang d'ambassade. En 1956, le Danemark était alors le seul pays membre de l'OTAN auprès duquel le Canada n'était représenté que par un ministre. La mission elle-même du Canada à Copenhague fut toujours de taille modeste et partiellement tributaire des autres missions canadiennes en Europe. Ce n'est qu'en 1959, par exemple, qu'un conseiller commercial lui a été assigné en permanence. Actuellement l'ambassade compte quatre agents en résidence, mais l'attaché militaire réside encore à Oslo, et deux agents d'immigration couvrent le Danemark depuis Stockholm.

Enfin, les visites ministérielles n'ont guère été nombreuses entre les deux pays pendant un certain temps. La première visite officielle au Canada d'un ministre danois des affaires étrangères date de 1967, et monsieur Mitchell Sharp sera le premier chef de la diplomatie canadienne à se rendre à Copenhague en 1969. Depuis, cependant, les visites d'hommes politiques et de fonctionnaires se sont multipliées.

Sur le plan commercial, les échanges ont été jusqu'ici assez limités, bien que depuis peu ils aient tendance à s'accroître. Ils se caractérisent par un déficit canadien persistant au niveau des produits finis, (24 p. cent des exportations canadiennes vers le Danemark sont constituées de produits finis, contre 50 p. cent des exportations danoises vers le Canada). En 1976, les exportations canadiennes en direction du Danemark se chiffraient par 30 millions de dollars, et les importations en provenance du Danemark totalisaient 76 millions. Le Canada est d'ailleurs le deuxième marché en importance du Danemark en dehors de l'Europe après les États-Unis. De son côté, le Canada exporte surtout du charbon, de l'amiante, du saumon et de la machinerie. Il achète du Danemark des meubles, de la fourrure, du fromage et de la machinerie également. Dans l'ensemble des relations financières du Canada, le Danemark vient au 14<sup>e</sup> rang pour les investissements étrangers au Canada (\$21 millions en 1974) et au 17<sup>e</sup> rang pour les investissements canadiens à l'étranger (\$40 millions sur un total de 9 milliards de dollars). Depuis l'envoi à Copenhague d'une mission de coopération industrielle en 1975, le Canada cherche à améliorer la composition et l'importance de ses échanges économiques avec le Danemark. Déjà, un certain nombre de *joint ventures* ont vu le jour (par exemple dans les brasseries, l'industrie du bois, la construction navale). De plus, le Canada vient de vendre un *DASH-7* à Greenlândair, et deux autres appareils pourraient être achetés par la même compagnie. Enfin, le Canada espère vendre son *CANDU* au Danemark, et

des contrats de défense ont été conclus entre les deux pays.

Les relations culturelles sont aussi très restreintes et se situent surtout au niveau scientifique. Il n'y a pas d'accord culturel canado-danois et les projets de la Direction des affaires culturelles à l'endroit des pays scandinaves ont dû être abandonnés en raison des récentes coupures budgétaires. Le Conseil des arts, cependant, attribue des bourses aux Canadiens qui veulent étudier dans les universités danoises. Sur le plan scientifique, les chercheurs canadiens et danois qui travaillent dans l'Arctique préfèrent gérer eux-mêmes leur coopération, sans intervention gouvernementale formelle.

Les mouvements de personnes, par ailleurs, ont été plus intenses, bien que l'immigration danoise au Canada soit peu considérable: en 1976, par exemple, 377 Danois seulement ont décidé de s'établir au Canada. Mais il s'agit d'une immigration de qualité: 92 p. cent des Danois qui font une demande d'immigration au Canada appartiennent à la catégorie des «indépendants», (i.e. les immigrants qui ont déjà une formation élevée sur le plan technique ou professionnel). En 1974, de 40 p. cent à 50 p. cent des immigrés danois avaient d'ailleurs des emplois assurés au Canada avant leur départ. Enfin, depuis 1955 le Canada est le principal pays de destination des Danois qui veulent quitter leur pays. À l'heure actuelle, la communauté danoise au Canada s'élève approximativement à 80,000 personnes, dont une bonne partie s'est installée dans la région de Toronto.

Mais c'est surtout au niveau des échanges touristiques que les mouvements de personnes sont révélateurs de l'intérêt croissant que se portent les citoyens des deux pays. En 1976, par exemple, plus de 92 000 Canadiens sont allés au Danemark alors que la Norvège et la Suède n'attiraient approximativement chacune que 10 000 visiteurs, (et 7 000 pour la Finlande). Il y a donc lieu de penser que le Danemark est une destination privilégiée, distincte de l'ensemble des pays scandinaves. Or ces chiffres sont en augmentation constante depuis 1967. L'inverse est également vrai: les visiteurs danois au Canada étaient plus de 11 000 en 1973, alors que six ans plus tôt ils n'étaient encore que 5 000. La progression a donc été assez rapide.

Le Canada et le Danemark ont également coopéré sur le plan militaire dans le cadre de l'OTAN, surtout au cours de la période qui suivit la guerre alors que le Danemark faisait face à certains problèmes économiques. Ainsi, conjointement avec les États-Unis, le Canada offrit au Danemark un escadron et demi d'appareils de *F-104G*. Il contribua aussi à la formation de pilotes et fournit au Danemark divers équipements militaires. Au total, l'aide militaire du Canada au Danemark se chiffrait par 42 millions de dollars en 1965.

Sur le plan politique, la coopération des deux pays a toujours été excellente. Elle s'est souvent exprimée par des actions concertées auprès de pays tiers à l'intérieur de diverses instances internationales. En 1966, par exemple, le Canada et le Danemark ont concerté leurs efforts pour infléchir la position des États-Unis et de la Grande-Bretagne sur la question du déplacement du siège de l'OTAN à Bruxelles. Les deux gouvernements étaient isolés à l'intérieur de l'Alliance sur cette question mais ils redoutaient que la France quitte définitivement l'Alliance dans un brusque mouvement d'humeur. À l'ONU, d'autre part, les deux délégations ont pris l'habitude d'échanger leurs vues sur les grands problèmes à l'ordre du jour. Plus récemment, la délégation canadienne et la délégation danoise coopèrent étroitement à l'occasion des travaux préparatoires à la Conférence d'Helsinki, notamment pour tout ce qui se rapportait à la troisième corbeille sur l'information et les relations culturelles. Il en va de même pour les négociations MBFR. Enfin, le Danemark qui est grand importateur de pétrole, compte sur l'appui du Canada pour inciter les autres pays occidentaux à trouver des solutions rapides au problème du Moyen-Orient.

#### Quelques différends

Cette coopération politique n'a toutefois pas empêché certains heurts, de caractère mineur, de se produire entre les deux pays. Au cours des dernières années, le plus important fut sans doute celui qui opposa le Canada et le Danemark à propos de la pêche du saumon dans l'Atlantique. Le Canada, en effet, redoutait que des prises trop considérables, facilitées par des technologies nouvelles, entraînent l'extinction de l'espèce. Des mesures de contrôle avaient d'ailleurs été adoptées à l'intérieur même des eaux canadiennes.

Le Danemark, au contraire, dont les rivières se sont dépeuplées – et qui doit de ce fait importer une partie de son saumon – n'était pas entièrement d'accord avec les conclusions d'études scientifiques portant sur la menace d'extinction de cette espèce. Il était donc amené à défendre le principe de la liberté de la pêche en haute mer. Le point de vue du Canada était soutenu par une majorité de membres de l'ICNAF, mais le Danemark, qui jugeait cette question très importante pour lui, n'accepta de limiter ses prises qu'au niveau de 1969. Pour sa part le Canada estimait que le danger persistait et qu'il fallait prendre des mesures de protection. À ses yeux, il s'agissait non seulement d'un problème commercial mais d'un problème de conservation, d'ailleurs d'intérêt international tout autant que national. Finalement, le problème fut résolu dans le cadre des négociations multilatérales à l'ICNAF et à la Conférence sur le droit de la mer.

Plus récemment, un autre point de dissension est apparu entre les deux pays: les

droits d'atterrissage de la compagnie SAS à Toronto. Le Canada souhaiterait pouvoir donner satisfaction à SAS sur ce point, mais l'encombrement de l'aéroport de Toronto interdit que le trafic puisse y être augmenté. Un moratoire a donc été décrété jusqu'en 1980 sur les droits d'atterrissage des compagnies étrangères. Ce moratoire s'applique donc à toutes les compagnies qui n'ont pas encore conclu une entente; et SAS ne fait pas exception. Étant donné, cependant, l'intérêt que porte le Danemark à ce problème, il a été convenu de poursuivre les négociations.

### Vers un rapprochement dans l'Arctique

Mais les désaccords entre le Canada et le Danemark doivent être interprétés à partir d'une toile de fond qui fut, jusqu'à une date récente, leur coopération politique dans le cadre de l'Alliance atlantique, et qui est, depuis quelques années, la convergence de leurs intérêts dans l'Arctique. Il y a là, pour chaque pays, un fait de solidarité fondamentale qui permet de dépasser sans trop de mal les conflits du moment, et qui éclaire les autres aspects de leurs relations bilatérales. Or au cours des années à venir, et sans nier l'importance que gardera l'Alliance atlantique – de même que la présence du Danemark au sein de la Communauté économique européenne (CEE) comme facteur de rapprochement entre les deux pays, c'est l'Arctique qui définira de plus en plus la spécificité des relations canado-danoises.

Plusieurs facteurs poussent en ce sens. Outre la signification stratégique nouvelle de l'Arctique, déjà mentionnée plus haut, la responsabilité des deux pays dans l'exploration et l'exploitation des ressources naturelles de cette région les conduira à une coopération plus systématique. Cette coopération a déjà commencé. Elle s'est exprimée par un accord, en décembre 1973, sur la délimitation du plateau continental entre le Groenland et le Canada, mais aussi, sur le plan scientifique, par des échanges de savants et la transmission de données diverses: par exemple les résultats de la recherche océanographique que poursuit en ce moment sur la côte ouest du Groenland le *Lady Johnson II* seront communiqués aux chercheurs danois, comme le sont les données accumulées sur le Groenland par le *Canadian Centre for Remote Sensing* par le satellite *LANDSAT*. De plus, les chercheurs des deux pays envisagent d'entreprendre une recherche conjointe sur le plateau continental polaire.

Le développement de l'exploration pétrolière, qui a déjà commencé le long des côtes du Groenland, tant par les Canadiens que par les Danois, pose également le problème de la protection de l'environnement. Des mesures conjointes devront être envisagées pour régler la circulation maritime et faire face aux situations d'urgence.

Mais dans l'immédiat, c'est surtout le problème du statut futur du Groenland qui

préoccupe les deux pays. Par un changement dans la constitution danoise en 1953, le Groenland est devenu partie intégrante du Danemark, les citoyens des deux territoires ayant désormais des droits égaux. Les Groenlandais, en obtenant la possibilité de participer aux élections générales, ont pris conscience de leurs problèmes particuliers et des moyens qui leur étaient offerts pour agir sur les politiques qui les concernaient de plus près. Au même moment, ce changement de statut entraîna une forte immigration danoise qui modifia à son tour la physionomie politique et sociale du Groenland. En 1965, par exemple, 52 p. cent des revenus allaient à une minorité de 11 p. cent d'individus nés en dehors du Groenland. Il en résulta inévitablement des revendications en faveur d'une plus grande égalité, et deux partis s'affrontèrent sur cette question: ceux qui favorisaient une plus grande égalité par une «danification» accrue du Groenland, – que l'on appelle les «Groenlandais conservateurs», – et ceux qui mettent l'accent sur la «Groenlandisation» du territoire, – les «Groenlandais radicaux». Ce débat ne pouvait conduire qu'à une affirmation encore plus nette de l'identité et de l'héritage des Groenlandais.

Le gouvernement danois, dont la politique internationale interdisait qu'il se fasse accuser de colonialisme au Groenland, mit sur pied un Comité d'étude sur la question en janvier 1973. Ce comité, le *Home Rule Committee*, déposa un rapport préliminaire en 1975 dans lequel il recommandait que le *Landsrot* – le conseil consultatif du Groenland – soit responsable de l'administration interne du territoire et dispose à cette fin de véritables pouvoirs législatifs. Le comité avait écarté la thèse de l'indépendance complète du Groenland dans l'immédiat, mais ne la rejetait pas pour un avenir plus lointain. A court terme, la politique étrangère, la défense, la police, la santé, et les communications seraient administrées conjointement avec le Danemark et financées par celui-ci. Le *Landsrot* obtiendrait dès maintenant la responsabilité du développement économique, de l'éducation, des affaires culturelles, de la chasse et de la pêche dans les eaux territoriales, du tourisme, du droit criminel, du contrôle des mines et des ressources. Le *Home Rule* entrerait en vigueur le 1<sup>er</sup> avril 1979.

Favorable en principe à cette «dévolution», le gouvernement danois tient néanmoins à ne pas perdre complètement le contrôle des ressources minières et pétrolières, de même que certaines ressources renouvelables, comme la pêche, dont il estime avoir besoin pour son propre développement économique et pour financer le *Home Rule*. De son côté, le *Landsrot*, par une résolution unanime adoptée à l'automne 1975, réclame la propriété exclusive de toutes les ressources du sous-sol au profit de la population résidant en permanence au Groenland.

Ce conflit, dont le déroulement concerne le Canada à des titres divers, en parti-

culier sur le plan stratégique et économique – une compagnie canadienne s'est installée au Groenland – s'inscrit aussi dans le cadre plus général de la prise de conscience des populations arctiques à laquelle on assiste depuis quelques années. Cette prise de conscience s'est exprimée, entre autres choses, par des contacts est-ouest plus étroits entre les différents groupes de la région. Une association permanente, réunissant toutes ces populations, la *Inuit Circumpolar Association*, a d'ailleurs été mise sur pied avec un secrétariat permanent. Les Groenlandais eux-mêmes, en particulier, souhaitent plus de relations avec les Esquimaux canadiens.

Le Danemark et le Canada sont favorables à ces contacts et ont même contribué à leur financement. Il va de soi, cependant, que cette situation les oblige de plus en plus à concerter leurs politiques face aux problèmes du développement social, économique et politique des populations arctiques. Les

modèles qui seront utilisés dans un pays sont susceptibles d'avoir des répercussions dans l'autre, en particulier sur le plan de l'organisation politique de ces populations. Le Danemark souhaite d'ailleurs profiter de l'expérience du Canada, qui est plus avancée que la sienne en ce domaine, par exemple pour tout ce qui touche aux problèmes de l'habitation et de la sécurité sociale des Esquimaux.

S'ajoutant au problème de la gestion des ressources naturelles de l'Arctique, le problème humain, – et par là politique – qui se trouve simultanément posé au Canada et au Danemark par la prise de conscience des populations locales, entraînera les deux pays dans une coopération de plus en plus étroite qui donnera aux autres aspects de leurs relations bilatérales – notamment leurs politiques européennes respectives – une dimension entièrement nouvelle.

## Relations canado-brésiliennes: tour d'horizon

par M. Jim Guy

Pays prometteur en quête de grandeur, le Brésil a donné naissance chez lui à un multi-racialisme qui préfigure l'humanité de demain. L'observateur est immédiatement frappé par la façon dont les Brésiliens reconnaissent sans réticence aucune le fait biologique le plus fondamental de l'expérience humaine, à savoir qu'il n'existe qu'une seule espèce humaine à laquelle appartiennent toutes les races. Par son attitude généralement libérale sur ce plan, le Brésil se distingue des sociétés nord-américaines et européennes qui se caractérisent souvent par une hostilité et un rigorisme sociaux voisinant l'esprit de caste.

Depuis le début des années 60, le pays connaît une unité qui s'exprime sous la forme d'un nouveau nationalisme politique et économique. Le Brésil cherche maintenant au-delà de l'hémisphère occidental à réaliser son grand objectif de politique étrangère, à savoir l'accession au rang de

puissance mondiale. Il est certain que l'écho du célèbre «miracle économique brésilien» s'est maintenant propagé non seulement dans l'hémisphère, mais sur toute la planète.

Contrairement à plusieurs de ses voisins moins fortunés, le Brésil n'est pas condamné à demeurer un exportateur de matières premières ou à se raccrocher à une industrialisation de substitution d'importations (ISI) pour assurer sa modernisation. Sa croissance économique a été, en fait, si remarquable qu'il accorde maintenant une aide aux États latino-américains plus pauvres. Par ce biais, il peut incontestablement annoncer au monde qu'il s'est donné une nouvelle respectabilité et qu'il a monté d'un cran sur la scène internationale.

En terme de puissance nationale, le Brésil domine nettement ses voisins quant à la superficie, à la population et au produit national brut. Il est le plus grand pays de l'Amérique latine, sa superficie et sa population étant égales à celles de tous les autres pays sud-américains réunis. Sa population équivaut à environ 50 fois celle de Panama et de Costa Rica et son produit national brut est environ 60 fois supérieur à celui du Paraguay. De par ses possibilités de devenir la nouvelle puissance de la région et de par sa «destinée manifeste» politiquement articulée, le Brésil occupe maintenant une place de choix dans la politique étrangère de tous les États de l'hémisphère, y compris le Canada.

---

*Originaire de Montréal, M. Jim Guy est actuellement professeur agrégé de science politique au campus de Sydney du Collège du Cap-Breton. Il s'intéresse notamment à la politique étrangère du Canada ainsi qu'à la politique et aux modes de gouvernement latino-américains. Il a parcouru l'Amérique latine et publié de nombreux articles sur les relations du Canada avec ces pays. L'article ci-contre n'engage que l'auteur.*

## L'attraction brésilienne

Le Canada est attiré par le statut, la structure analogue de développement économique et le potentiel économique du Brésil. Pour le gouvernement Trudeau, le statut du Brésil n'est pas seulement «attribué» à sa superficie et à sa population, mais également «justifié» par sa croissance économique et son importance politique. Depuis le coup d'État de 1964 qui a clairement marqué l'instauration de la dictature, les dirigeants du régime ont nourri leur ambition de faire du Brésil une puissance mondiale, poursuivant une politique étrangère active et visible non seulement en Amérique latine, mais aussi en Afrique et en Europe occidentale. Le Canada a officiellement reconnu les éléments tangibles de la puissance brésilienne que sont sa population (qui a dépassé les 100 millions en 1972), son territoire (le cinquième en importance au monde avec 8 511 965 km<sup>2</sup>), ses ressources agricoles (premier producteur mondial de café et de canne à sucre) et sa capacité industrielle (qui compte pour 30 p. cent de l'ensemble de la production manufacturière de l'Amérique latine). Lors d'une mission ministérielle au Brésil en janvier 1977, le secrétaire d'État aux Affaires extérieures, M. Don Jamieson, a fait état du statut du Brésil dans un discours qu'il a prononcé à Sao Paulo:

Vous devez savoir que nous attachons beaucoup de prix à nos relations avec le Brésil. De fait, aucun pays d'Amérique latine ne nous importe davantage que la vôtre... Grâce à son immensité et à sa population de 110 millions d'habitants, votre pays est sûrement destiné à se hisser au rang des grandes puissances mondiales.

L'importance croissante du Brésil continuera à intéresser toujours davantage les Canadiens à l'avenir politique et économique du pays. Si la «troisième option» de la politique étrangère du gouvernement Trudeau continue de servir à déterminer la structure des échanges et le choix des alliances du Canada, une association avec le Brésil pourrait être considérée comme une coalition susceptible d'équilibrer la puissance économique des États-Unis dans l'hémisphère occidental.

Le Canada et le Brésil partagent des objectifs communs en tant que gouvernements fédéraux. Ils doivent s'occuper de disparités économiques régionales touchant de vastes territoires qu'il faut aménager pour permettre une modernisation et une urbanisation homogènes et équitables. Dans *Gringos From the Far North*, le professeur Ogelsby note que les Territoires du Nord-Ouest canadien et les régions brésiliennes du Mato Grosso et de l'Amazone sont des arrières-pays non peuplés qui n'attendent que leur développement. Les «intérêts communs» reposent sur le fait que les énormes ambitions brésiliennes dans l'Amazone et les objectifs canadiens grandioses dans l'Arctique exigeront une orientation analogue de l'intérêt national.

Dans le domaine de l'agriculture, le Brésil et le Canada partagent des problèmes communs. Bien qu'il y ait entre eux de nombreuses différences géographiques et culturelles, les deux pays doivent rechercher l'efficacité en matière d'exploitation agricole, de transport, d'élevage et de culture des plantes. Plus de 25 p. cent de leur produit national brut et de leur embauche proviennent de leurs exportations de denrées et de produits agricoles.

Le Canada reconnaît depuis longtemps le potentiel économique du Brésil, qui continue à attirer les investissements de nos secteurs public et privé. Les sociétés canadiennes sont implantées au Brésil depuis le XIX<sup>e</sup> siècle: Brascan Ltée, Alcan Aluminium Ltée, Massey-Ferguson et John Labatt Ltée ne sont que quelques-unes des nombreuses compagnies qui aujourd'hui participent à l'économie brésilienne. Le comité mixte Canada-Brésil a été créé en juin 1976 pour promouvoir les entreprises en coparticipation, les échanges et les investissements. La Chambre de commerce Brésil-Canada, organisme à charte fédérale, diffuse au Canada des renseignements sur les deux pays. La conjoncture généralement favorable de l'économie brésilienne fournit aux exportateurs canadiens un motif sérieux d'optimisme à long terme concernant les ventes de machinerie agricole et industrielle ainsi que les apports de services techniques et consultatifs.

## Nos liens économiques avec le Brésil

L'expansion considérable qu'ont connue nos relations avec le Brésil au cours des huit dernières années s'explique principalement par la vigueur et la stabilité de la croissance économique du Brésil. En 1975, il se classait au dixième rang des pays avec un produit national brut de 93,103 milliards, juste après le Canada (136,57 milliards). Le deuxième plan national de développement du gouvernement brésilien prévoit un PNB de 125 milliards pour 1979. Il s'agit là d'une projection réaliste compte tenu d'un taux de croissance réelle qui a augmenté de 9,2 p. cent en moyenne entre 1969 et 1976. Cet essor remarquable s'inscrit dans un contexte où la hausse des prix pétroliers décrétée par l'Organisation des pays exportateurs de pétrole (OPEP) en 1974 a porté un dur coup à l'économie internationale. Mais, dans les faits, les politiques économiques du régime militaire ont grandement contribué à maintenir une courbe de croissance différenciée. Outre le fait que les Brésiliens ont accepté la nécessité de dévaluer leur monnaie, cet état de choses a permis un assainissement de l'économie nationale. Par ailleurs, le gouvernement a procédé à de nombreuses dévaluations peu importantes, décourageant ainsi la spéculation sur le *cruzeiro*.

En 1976, les exportations du Canada vers l'Amérique latine ont totalisé 324,4 millions de dollars, soit un peu plus de 20 p. cent de l'ensemble de ses ventes. Les pro-

duits canadiens occupent assez peu de place sur le marché brésilien, soit juste un peu plus de 2 p. cent par rapport aux 28, 14 et 10 p. cent des États-Unis, de l'Allemagne de l'Ouest et du Japon. Il faut toutefois noter que les ventes canadiennes à ce pays se sont accrues de plus de 600 p. cent sur une période d'à peine huit ans. Plus de 70 p. cent de nos exportations vers le Brésil sont constituées de produits agricoles et transformés. En 1976, nos principaux produits d'exportation étaient le blé (164,7 millions), le papier journal (23,9 millions), les moteurs d'avion (12 millions), la potasse (11,8 millions), l'aluminium (10,7 millions) et l'équipement électrique (10,5 millions).

Le Canada a importé pour 162,5 millions de dollars de produits brésiliens comprenant principalement des moteurs de véhicule (37,7 millions), du café (28,9 millions), du cacao et du chocolat (9,3 millions). Nos échanges avec le Brésil se sont toujours soldés par un excédent commercial. Depuis 1969, ce surplus s'établit en moyenne à 75,5 millions de dollars.

Les dernières statistiques sur nos investissements directs à l'étranger montrent que le Brésil, avec son 1,074 milliard en 1975, ne le cède qu'aux États-Unis pour ce qui est des apports nets de capitaux canadiens. Ce montant a représenté près de 90 p. cent du 1,234 milliard investi par le Canada dans l'ensemble de l'Amérique du Sud et de l'Amérique centrale, faisant de notre pays le quatrième investisseur étranger en importance au Brésil. Nos priorités sont actuellement d'investir davantage dans le secteur agricole et de réduire nos besoins en pétrole importé. Le Cerrado fournira de vastes possibilités d'investissement dans la production alimentaire. Par ailleurs Petrobras, la société pétrolière d'État, a accéléré la passation de «contrats-risques» relatifs à l'exploration avec les sociétés pétrolières étrangères.

Le Brésil présente à l'éventuel investisseur et entrepreneur canadien un marché intérieur énorme et dynamique, un accès facile aux compétences techniques et administratives, un réservoir illimité de main-d'œuvre productive et des richesses naturelles abondantes. Il n'est pas exagéré d'affirmer que l'économie brésilienne est en continuel essor, peu importe la situation économique dans le reste du monde ou le climat politique national. On peut toujours appliquer le vieux dicton brésilien selon lequel «le pays se développe la nuit, pendant que dorment les politiciens».

#### **Autoritarisme et droits de la personne**

Le miracle économique brésilien ne s'est pas accompagné d'une évolution politique de même ordre. Les dirigeants militaires qui se sont succédé depuis 1964 ont eu tendance à voir la modernisation comme un objectif purement économique, et non politique, ce qui a amené l'armée brésilienne à suspendre nombre de droits constitutionnels. Le pouvoir des syndicats a été brisé et un nombre

considérable de chefs syndicaux et autres indésirables ont été privés des droits politiques que leur aurait accordés n'importe quel régime autoritaire, totalitaire ou autre. Sans compter les nombreuses atrocités commises par le gouvernement à l'endroit des autochtones.

Aux États-Unis le gouvernement Carter a critiqué ouvertement les méthodes dictatoriales du Brésil et ses violations des droits fondamentaux de la personne. Le président Carter semble avoir fait de cette dernière question le critère déterminant retenu par son administration pour l'envoi d'aide militaire. Les États-Unis ont déjà mis fin à diverses formes d'aide militaire dont bénéficiaient certains pays latino-américains comme l'Argentine, le Chili et l'Uruguay. Fait significatif, les États-Unis ont fait connaître sans ambiguïté leur position au gouvernement brésilien malgré l'importance du volume des échanges entre les deux pays.

Le gouvernement Trudeau a été étonnamment silencieux sur cette question depuis le début, bien qu'il y ait eu des violations flagrantes des droits de la personne au Brésil. A ce jour, le Canada a eu, au sein des instances internationales, des positions différentes sur la question des droits de la personne. En décembre 1977, il prenait des sanctions économiques contre l'Afrique du Sud en raison de ses politiques d'*apartheid* après avoir contribué à convaincre les membres du Commonwealth d'expulser ce pays. Cependant le Canada n'a toujours pas réagi concrètement devant la suppression des droits de la personne au Brésil et dans d'autres pays de l'Amérique latine. Il est évidemment très difficile pour un gouvernement d'établir des lignes directrices claires quant aux États qui devraient faire l'objet de sanctions commerciales ou de pressions diplomatiques. Mais le Canada a fondé en grande partie sa réputation à l'étranger sur la reconnaissance de la nécessité de respecter les droits de la personne. Dans ce cas, le gouvernement Trudeau et le gouvernement Carter s'entendraient sur une politique des droits de la personne dans l'hémisphère occidental.

Le gouvernement canadien devrait rompre son silence et exprimer ses préoccupations aux autorités brésiliennes au nom de ceux qui ont été injustement traités par le régime militaire. En tant qu'observateur permanent auprès de l'Organisation des États américains (OEA), le Canada devrait chercher à participer aux activités de la Commission interaméricaine des droits de l'homme, qui fait enquête sur la violation de ces droits dans l'hémisphère. Le Canada pourrait ainsi intensifier les pressions internationales et servir sensiblement à justifier son importance croissante dans le système interaméricain.

Dans les années qui viennent, le Canada raffermira probablement ses liens économiques avec tous les pays d'Amérique latine. Ce fait, combiné à ce qui semble une

tendance de notre politique étrangère vers une meilleure intégration hémisphérique, devrait permettre au Canada de mieux définir le rôle politique qu'il sera appelé à jouer dans les pays latins de la région. Ses nouveaux engagements aux objectifs de développement de ces pays, qui s'expriment par ses contributions à la Banque interaméricaine de développement (BID) et ses programmes bilatéraux d'aide-projet, favorisent tous la formulation d'une politique étrangère mieux adaptée à l'hémisphère occidental. C'est pourquoi les activités de ce géant qu'est le Brésil ne devraient pas passer inaperçues chez les responsables canadiens. Étant donné l'expérience et la confiance qu'il a acquises dans ses contacts avec l'Europe et le Commonwealth, le Canada ne devrait plus hésiter à affirmer résolument ses valeurs nationales face au Brésil.

### Conclusions

Le Brésil est maintenant considéré comme un nouveau facteur important de l'actuel système d'équilibre des forces et, à ce titre, doit être inclus dans l'équation internationale avec les États-Unis, l'Union soviétique, la Chine, le Japon et l'Europe occidentale. Il ne fait pas de doute que le Canada a accepté cet état de choses; l'extension de ses relations bilatérales avec le Brésil est également liée au fait que le ministère des Affaires extérieures est de plus en plus conscient que le cheminement du Canada sera inextricablement lié à celui des nations du système interaméricain. Ainsi, les facteurs qui rapprochent le Canada et le Brésil aideront inévitablement à approfondir les relations

globales que le Canada entretient avec toutes les nations de l'Amérique latine.

Il faut savoir que le Brésil, en dépit de la rapidité de sa croissance socio-économique, ne manque pas de réalisme en se classant lui-même comme un pays «en développement» plutôt que «développé». Il en est de même du Canada, que nous voulions l'admettre ou non, Nous sommes à bien des égards un «riche pays sous-développé». Dans son dernier ouvrage intitulé *Canada Without Quebec*, John Harbron affirme ce qui suit:

Si le Canada veut se donner une planification à long terme qui serve ses besoins nationaux, il trouvera un excellent modèle au Brésil, cet autre géant occidental qui, comme le Canada, recherche de nouvelles orientations, quoique sous la pénible gouverne de son armée et de ses technocrates conservateurs. La récente montée spectaculaire du Brésil comme nation exportatrice démontre l'efficacité d'une forte stratégie économique.

Les relations canado-brésiliennes montrent que les responsables de la politique étrangère du Canada sont de plus en plus conscients du fait que les nations latines de l'hémisphère occidental partagent des problèmes de développement communs et peuvent travailler avec le Canada à la solution de problèmes politiques et économiques communs. Nos futures politiques extérieures devront refléter une évaluation plus réaliste de notre aptitude à réaliser des objectifs nationaux particuliers. Mais une grande conclusion s'impose ici: le Canada fait un pas dans la bonne direction en resserrant ses liens avec le Brésil.

# Éthiopie: les déchirements après l'Empire

par Marc Parent

Alors qu'à la chute de l'Empire du négus l'Éthiopie comptait 14 provinces, le Deurg au pouvoir au début de 1978 n'en contrôlait plus que la moitié. Sept provinces étaient soit en quête de leur indépendance (Érythrée), soit en guerre ouverte avec le pouvoir central des militaires (Godjam, Badegember et Tigré) ou occupées par la Somalie (Harrar, Sidamo et Bale). Le gouvernement d'Addis Abeba, avec l'intervention massive soviéto-cubaine, ne voit plus aujourd'hui sa sécurité menacée sur le front Sud après la défaite des troupes somaliennes dans l'Ogaden. Il lui reste cependant l'épineux problème de l'Érythrée, dont les combats pour l'indépendance sont plus endurcis que ceux de la Somalie. Il reste aussi l'instauration d'une vie intérieure normale, avec tout ce que cela implique, situation que les Éthiopiens n'ont pas connue depuis la révolution.

La révolution s'est manifestée ouvertement, la première fois, le 12 septembre 1974, avec l'arrestation du négus lui-même dans son palais. La junte militaire triomphait alors sans que le sang ne fut versé. Ce nouveau régime étant de caractère dictatorial, une opposition intérieure se développa lentement et se structura. Elle devint présente partout: passivement, dans l'administration et même dans certaines unités de l'armée et, activement, dans la population, chez les étudiants et les syndicalistes. Après s'être donnée des structures et une organisation, l'opposition interne fut scindée: l'Union démocratique éthiopienne (UDE) et le Parti révolutionnaire du Peuple éthiopien (PRPE).

Bien qu'ils comportent des menaces directes au pouvoir central, l'UDE et le PRPE ne sont pas des éléments susceptibles de contribuer au renversement de la situation en Éthiopie. Cependant, joint à l'action des

oppositions externes, soit celles de l'Érythrée et de la Somalie, l'ensemble de ces mouvements aurait pu jouer un rôle déterminant dans l'évolution de la conjoncture dans cette région du monde et bien au-delà. Mais, il y a eu un facteur décisif, l'intervention étrangère soviéto-cubaine, qui est venu jouer en faveur du gouvernement central et empêcher l'effritement du pays.

Le conflit somalo-éthiopien n'était pas un simple conflit périphérique, pas plus que ne l'est le borbier érythréen. Ils ne l'ont jamais été. En raison de sa position géographique, l'Éthiopie contrôle l'accès de la mer Rouge et du golfe d'Aden, importante route du pétrole du golfe Persique vers l'Europe. L'intérêt porté aux événements de la corne de l'Afrique a donc débordé le cadre régional. Les enjeux étant aussi élevés, les partis en cause ont trouvé assez facilement, du moins pour ce qui est de l'Éthiopie et de l'Érythrée, des alliés parmi les grandes puissances ou les puissances régionales pour appuyer leurs revendications et leur cause. La situation a été différente dans le cas de la Somalie qui, en tant qu'agresseur, et surtout en tant qu'elle influe sur la remise en question des frontières héritées de la période coloniale, s'est vu refuser toute aide directe importante.

## L'Érythrée, la route du colonialisme à l'indépendance

L'empire éthiopien fut un des rares pays africains à ne pas avoir subi la colonisation. Mais, s'il n'a pas connu celle-ci, sous l'impulsion de ses monarques il s'est approprié les territoires de voisins qui, eux, eurent à en subir le joug.

C'est ainsi qu'après les très brèves invasions et occupation de l'empire par les forces italiennes du Duce, durant la Seconde Guerre mondiale, Haïlé Sélassié voulut donner à son empire un débouché sur la mer. Pour ce faire, il revendiqua auprès des alliés l'Érythrée, possession de la puissance italienne vaincue.

Malgré les progrès d'une opposition érythréenne structurée, le Bloc de l'Indépendance, et la demande d'aide faite aux Nations Unies par les autorités provinciales pour préparer leur accession à l'indépendance, Addis Abeba décida de forcer le dénouement de la situation.

---

*M. Marc Parent est directeur de l'Information de la Commission scolaire Chomedey de Laval (Québec). Licencié en relations internationales de l'Université d'Ottawa, il est sur le point de terminer une thèse de maîtrise en science politique - relations internationales - à l'Université de Montréal. Journaliste à la pige, ses articles sur les questions internationales ont été publiés dans Le Soleil et Le Devoir. L'article ci-contre n'engage que l'auteur.*

Fort de l'appui des Anglais, mais surtout de celui des Américains, à qui l'empereur avait promis de céder la base de Kagnaw, sur le territoire revendiqué, l'empire devait voir l'Érythrée se fédérer à elle, en 1952. Enfin, l'Éthiopie possédait un débouché sur la mer Rouge.

Travaillant alors avec le temps pour désamorcer toute controverse sur la question érythréenne, l'empereur Hailé Sélassié, dix ans après la formation de la fédération, jugeant la situation favorable, annexa purement et simplement cette province. L'Érythrée devint donc, en 1962, la quatorzième province de l'Empire.

Cette annexion fut cependant une source intarissable de conflits et un véritable bourbier pour les forces armées éthiopiennes. En effet, s'étant donné elle-même une province maritime malgré la forte opposition érythréenne, l'Éthiopie dut lutter, dès l'annexion, pour conserver ce territoire. En 16 années d'occupation militaire et malgré la mobilisation de 40 p. cent de l'armée et l'engagement de sommes considérables, les gouvernements successifs d'Addis Abeba n'ont pas réussi à imposer l'ombre d'une solution militaire. Aujourd'hui encore l'Érythrée, si elle s'est montrée rebelle et acharnée dans sa résistance au pouvoir impérial, l'est encore plus au pouvoir révolutionnaire et à l'intervention des forces soviéto-cubaines.

Et le temps semble devoir leur donner raison sur le terrain, comme dans les alliances, du moins jusqu'à ce jour. Effectivement, malgré la supériorité numérique des armées éthiopiennes, leur nouvel armement moderne et l'aide navale qui leur sont offerts, celles-ci ne contrôlent plus que trois villes principales dans toute la province: Asmara, la capitale, et les ports de Massaoua et d'As-sab. Quatre vingt quinze p. cent du territoire est aux mains des différents mouvements de libération qui assiègent Asmara, et contrôlent les faubourgs. Des frontières du Soudan, leur allié, jusqu'à Djibouti, nouvellement indépendante, les guérilleros sont libres de leurs mouvements.

Mais ces avantages dureront-ils longtemps encore alors que des milliers de mercenaires cubains sont transférés du front Sud à celui du Nord, en Érythrée? Il est certain que, par leur nombre, leur entraînement et leur équipement moderne, sans parler de l'appui considérable apporté par les forces navales russes et l'aviation dont les pilotes sont est-européens, les chances de succès de la sécession érythréenne ont largement diminué. Mais les combattants des fronts de libération de l'Érythrée sont loin d'être ceux de l'Ogaden. Ils ont en effet pour eux une expérience de plus de 14 ans dans la guerre d'usure et de guérilla, ils connaissent parfaitement tous les avantages géographiques, ils disposent d'équipements modernes et bénéficient d'approvisionnements continus, et surtout ils ont des appuis de l'extérieur. La reconquête de cette province pourrait donc être

plus longue et plus coûteuse que certains ne le croient.

### Mouvements de libération

Cette libération du territoire érythréen est principalement due à deux grands mouvements de résistance armée: le Front de Libération de l'Érythrée (FLE) et le Front populaire de Libération de l'Érythrée (FPLE). Forts ensemble de 40,000 hommes, chacun possède une excellente connaissance du terrain et un appui local indiscutable.

Le premier mouvement, le Front de Libération de l'Érythrée, est uniconfessionnel, soit composé presque essentiellement de musulmans. Son recrutement, ses appuis internes et externes, de même que son orientation sont arabes. Cependant, le Front s'est élargi, ces dernières années, pour englober aussi bien des chrétiens, des baasistes et même des marxistes, malgré le fait que le FLE se veuille conservateur. Bien armées et mobiles, les unités du Front sont actives partout en Érythrée, mais aussi dans les provinces voisines, pour appuyer l'Union démocratique dans sa lutte contre le pouvoir central,

Le second mouvement, le Front populaire de Libération de l'Érythrée, bien que ne disposant pas de moyens financiers considérables, demeure de loin le mieux organisé des mouvements de libération. Cela est dû, en grande partie, à ses structures bien définies et à sa grande cohésion idéologique. De plus, le Front populaire s'est donné une infrastructure interne qui ne se retrouve pas dans les autres mouvements. Ne se contentant pas uniquement de libérer le territoire, le FPLE construit des routes et met sur pied des institutions scolaires et hospitalières. Regroupant aussi bien les chrétiens, qui sont à l'origine du mouvement, que les musulmans et les minorités, le Front populaire se veut nationaliste et sans aucune discrimination.

Se réclamant du non-alignement et se voulant sans allégeance particulière, il est hostile aux États arabes conservateurs qu'il accuse d'être pro-occidentaux et farouchement anticomunistes. Par là s'explique les limites de ses apports financiers. Ceux-ci lui proviennent surtout de la Somalie, de la République démocratique du Sud Yémen, de l'Irak et de la Syrie.

Bien que ces deux mouvements de libération contrôlent actuellement presque l'ensemble du territoire érythréen avec l'aide de leurs forces armées et de la population, il existe un troisième mouvement. Celui-ci n'a pas encore d'importance militaire, mais, dans un avenir rapproché, il pourrait devenir un élément avec lequel il faudra compter. La force de ce mouvement réside surtout dans la générosité de ses alliés extérieurs qui ne s'entendent pas entre eux, mais qui appuyent activement le mouvement. Ces pays sont l'Arabie Saoudite et la Libye. Ce regroupement de forces éparses pourrait un jour se joindre, sous la pression de l'Arabie

Saoudite, au Front de libération de l'Érythrée. Cette union disposerait alors de forces, d'armes et de moyens financiers suffisants pour déclencher un affrontement avec le FPLE dans le but de s'assurer le contrôle total de la province. Car, bien que les deux mouvements armés de libération se soient «unis» pour faire avancer la cause commune, cette alliance n'est assurément que temporaire. C'est pourquoi chacun possède une partie de territoire bien définie et, malgré cette alliance de raison, quelques affrontements éclatent parfois entre les troupes des deux mouvements. Au moment où l'indépendance se ferait plus proche et plus réelle, il serait inévitable que la rivalité entre eux éclate de nouveau et qu'une guerre interne ait lieu comme ce fut le cas de 1972 à 1974. Mais, pour l'instant, devant l'afflux des mercenaires cubains, solidarité et unité sont des consignes respectées.

### **L'Ogaden, une partie d'étoile convoitée**

Vers la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, l'empire éthiopien, sous le règne dynamique du roi Ménélik, fut appelé à prendre de l'expansion. En effet, profitant du démembrement de l'empire somali par la France, la Grande-Bretagne et l'Italie, le monarque s'imposa aux puissances colonisatrices. Par cet acte de témérité il se vit octroyer la région de l'Ogaden, soit les provinces de Harrar, du Bale et la majeure partie du Sidamo.

Cette audace de la part de l'Éthiopie, fructueuse à court terme, devait cependant être une menace, à long terme. En effet, malgré la séparation des provinces de l'empire somali, un esprit d'unité et d'appartenance devait toujours survivre. Et aujourd'hui, alors que la république a succédé à l'empire, et que l'impuissance d'hier a fait place à une force moderne, le souvenir du démembrement est venu raviver l'hostilité entre l'Éthiopie révolutionnaire et la Somalie socialiste.

L'Union soviétique s'est intéressée à ce petit pays désertique et surtout à sa situation géographique stratégique. Recherchant une alliance qui lui assurerait un pied dans cette importante partie du continent, Moscou n'a reculé devant rien pour aider la Somalie à devenir une puissance militaire efficace.

### **Le projet de la Grande Somalie**

Cette nouvelle force a fourni l'occasion aux Somaliens de réaliser leur rêve: recréer la grande Somalie d'avant le démembrement, celle représentée sur le drapeau national par l'étoile blanche à cinq branches: les trois branches manquantes sont l'Ogaden, Djibouti et le nord du Kenya, qui lui furent enlevés par les Anglais lors du démembrement.

Son projet de réunification des parties de la Grande Somalie s'appuyait sur les événements historiques et sur des données ethnographiques valables. Les trois territoires revendiqués ne faisaient-ils pas partie de l'empire somali, avant son démembrement?

Les territoires revendiqués ne sont-ils pas peuplés, en majorité, de Somalis, dont la langue et la culture sont en tous points semblables à celles de la population de la république actuelle? Mais toutes ces raisons ont été balayées par un principe fondamental, respecté par tous les pays d'Afrique. C'est celui qui est inscrit dans la charte de l'Organisation de l'Unité africaine exigeant le respect de toutes les frontières héritées du passé colonial lors de l'accession à l'indépendance de chaque pays. Sans doute, y a-t-il une certaine sagesse lorsque l'on connaît l'histoire politique, ethnographique et culturelle de l'Afrique. Mais, cette contradiction entre le respect des frontières établies par les puissances coloniales et le désir légitime de réunir de nouveau des groupes ethniques divisés a toujours été la source principale d'instabilité en Afrique depuis l'accession à l'indépendance de la majorité des pays.

Dès que la Somalie fut en possession de ressources suffisantes et que les circonstances lui parurent favorables, elle n'a pu résister à mettre son plan à exécution. C'est ainsi que le gouvernement somalien a, dans un premier temps, appuyé directement les guérilleros du Front de Libération de la Somalie occidentale (FLSO) en leur fournissant des armes et matériels divers. Forte en armes modernes expédiées par son allié russe d'hier et de l'encadrement militaire reçu, l'armée somalienne s'était chargée d'entraîner et de fournir des instructeurs au FLSO. Il y a plusieurs raisons de croire que ceux-ci, en nombre important en Ogaden, ont pris part à des combats contre les forces armées éthiopiennes dès les premiers affrontements. Mis en présence d'une force armée et d'un armement semblables, les Éthiopiens évitèrent le combat ou se replièrent sur les grandes villes, laissant le terrain aux guérilleros. La déroute était telle que, lorsque les révolutionnaires éthiopiens s'emparèrent du pouvoir, la majeure partie de l'Ogaden était aux mains du FLSO, à l'exception de Dire Dawa et de Harrar, villes garnisons, et Jijiga, base de blindés. Cette dernière devait tomber en novembre 1977 devant l'impuissance d'Addis Abeba. Se rendant compte que cette poussée menaçait de s'étendre, le gouvernement central éthiopien, fort désormais de l'appui des Soviétiques, de leur armement massif, des conseillers hongrois, polonais, bulgares et tchécoslovaques et des soldats cubains et Sud-Yéménites, décida dans un premier temps d'opposer une résistance autour de Dire Dawa et de Harrar. Cette résistance devait permettre aux Éthiopiens et à leurs alliés de l'Est de se ressaisir et de gagner du temps pour installer des lignes sûres d'approvisionnement et faire intervenir l'importante couverture aérienne fournie par Moscou.

Avec la perte de ces deux villes, qui contrôlent l'accès aux provinces du Sud, l'Éthiopie aurait perdu vraisemblablement, d'une façon définitive, les provinces de l'Ogaden aux mains de la Somalie. Alors, les

guérilleros du FLSO auraient été en mesure de gagner la plaine et de menacer directement la capitale de l'Éthiopie, Addis Abeba. De plus, Djibouti aurait été encerclé et isolé. La Somalie n'aurait eu alors qu'à attendre que le fruit soit mûr, c'est-à-dire que la France relâche sa protection, pour s'emparer du port. Une troisième conséquence de la perte de ces villes de l'Ogaden: les forces du FLSO auraient pu opérer une jonction avec les forces de libération de l'Érythrée et des provinces du Nord, tenues par l'Union démocratique, isolant ainsi encore plus la capitale. Le Deurg, malgré toutes ses armes et ses forces armées, n'aurait pu alors résister à une telle situation. Voilà pourquoi le gouvernement éthiopien a demandé avec tant d'archarnement aux Soviétiques et aux Cubains d'intervenir. Et voilà aussi pourquoi ses alliés de l'Est n'ont cessé de multiplier les envois massifs d'armes et de conseillers pour sauver les enjeux misés.

Avec une infrastructure et un commandement russes, plusieurs opérations éclairs ont réussi à dérouter les forces de libération et les forces régulières somaliennes, et cela en quelques jours seulement. Après avoir sondé précisément le terrain, les forces soviéto-cubaines ont procédé à une opération aéroportée pour contourner et encercler la ville de Jijiga, créant ainsi une panique et libérant facilement la ville. La première grande poussée, faisant suite à la libération de Jijiga, fut limitée à la province du Harrar. N'ayant rencontré que peu de résistance dans leur progression, les troupes cubaines repoussèrent jusqu'à la frontière les troupes somaliennes en déroute. Une seconde poussée, parallèle à la première, avait

pour but de dégager la ligne de chemin de fer reliant Addis Abeba à Djibouti. Là encore, ils ne rencontrèrent que peu de résistance. Enfin, une troisième poussée, vise à éliminer toute présence qui pourrait subsister des troupes somaliennes ou des troupes du Front de Libération de la Somalie Occidentale dans les provinces du Sidamo et du Bale.

### Alliances de la région

Il est intéressant d'analyser les alliances qui se sont formées dans la corne de l'Afrique, où la puissance soviétique a cherché à s'assurer une position de force. Aussi intéressant à étudier est le renversement de ces alliances au fur et à mesure que la situation éthiopienne évoluait.

L'on retrouve sous-jacent dans ce conflit régional, l'affrontement, toujours présent, entre l'Est et l'Ouest. Alors que le premier s'est impliqué directement et sans réserve avec ses pays satellites et ses alliés, ayant armé et armant chacun des antagonistes, le second est demeuré en dehors du conflit après la chute du pouvoir impérial jusqu'à la déroute somalienne. Mais pour n'être pas directement engagé, l'Ouest n'en demeure pas moins présent par l'intermédiaire de puissances régionales alliées.

Outre ces alliances entre les grandes puissances et les belligérants, il a existé des alliances de raison (Éthiopie-Kenya), et de sentiments (monde arabe-Somalie-mouvements de libération, et Éthiopie-Israël).

Incapable de créer les conditions économiques, politiques et sociales d'une vie normale d'un pays qu'il ne contrôlait déjà plus, le Deurg a dû faire appel à l'aide étrangère communiste. Cette dépendance de



*Des guérilleros du Front de libération de la Somalie occidentale à la recherche de*

*francs-tireurs dans les quartiers généraux bombardés des commandos éthiopiens.*

Photo Wide World

l'extérieur n'a cessé de s'intensifier depuis 1974 à la suite des succès remportés par les mouvements d'opposition interne et externe. Aujourd'hui, l'Éthiopie révolutionnaire compte sur cette aide non seulement pour son armement et une partie de ses combattants, mais aussi pour son alimentation.

### Rôle de l'URSS

L'acteur prépondérant dans cette région stratégique est sans nul doute l'Union soviétique. Encourageant, pendant une certaine période, les deux antagonistes, Moscou espérait devenir éventuellement en mesure d'imposer sa volonté. Pourtant, alors qu'elle était l'alliée inconditionnelle de la Somalie, l'URSS l'a comblée de dons et d'aide diversifiée pendant 15 années dans le but de se faire concéder une base de missiles (Berbéra) sur le golfe d'Aden, et des facilités portuaires. Elle a aussi entraîné l'armée somalienne durant toute cette période afin d'en faire une des meilleures et des mieux équipées de l'Afrique. Mais lorsque l'Éthiopie révolutionnaire a sollicité son aide, le Kremlin n'a pu refuser.

Sachant fort bien que les deux pays de cette région étaient des ennemis héréditaires, l'URSS répondit malgré tout favorablement à cette demande d'aide dans l'espoir d'exercer un ferme contrôle sur les deux parties, de les amener à faire la paix et d'en retirer aussi un double avantage.

Ceci semble avoir été cependant au-dessus des capacités russes. En effet, face aux pressions exercées par l'Arabie Saoudite sur la Somalie et surtout à la suite de l'accroissement de l'aide soviétique à l'Éthiopie, le président somalien Siad Barré, après de nombreux avertissements à son allié traditionnel, a dénoncé son traité d'amitié avec lui. En conséquence, tous les ressortissants russes et cubains, travaillant sur le territoire somalien, furent expulsés. De plus, toutes les facilités portuaires, de même que l'octroi de la base de Berbéra, furent révoquées. Mogadiscio n'alla pas cependant jusqu'à rompre ses liens diplomatiques avec Moscou, le président Barré se réservant une porte de sortie au cas où le sort ne lui serait pas favorable, comme cela s'est produit.

Entre la Somalie non peuplée et l'Éthiopie avec ses 28 millions d'habitants, l'Union soviétique, après maintes hésitations, a fait son choix et en a accepté les conséquences. La victoire de l'Éthiopie lui permettrait de conserver une position stratégique sur la route du pétrole. Mais aussi, elle lui donnerait certainement droit à une part des richesses minérales (or, cobalt, zinc, cuivre et plomb) qui reposent dans le lit de la mer Rouge. Découverts il y a quelques années seulement, ces dépôts sont évalués à plusieurs milliards de dollars.

Le Kremlin semble cependant avoir sous-estimé certains facteurs dans son appréciation de la conjoncture est-africaine. Pour que l'URSS ait droit à ces richesses, à

des facilités portuaires et à une base de missiles sur la mer Rouge, il faut que l'Érythrée reste éthiopienne. Or, actuellement, cela ne semble pas devoir être le cas quoique avec l'intervention des troupes cubaines, transférés de l'Ogaden, la situation pourrait évoluer différemment. De plus, en cherchant à contrôler les deux ennemis, Moscou s'est placée dans une position difficile, au point que le président somalien lui a demandé des explications sur son aide à l'Éthiopie. Étant dans l'obligation de faire un choix, et ayant opté pour l'Éthiopie, Moscou a non seulement perdu sa base de missiles à Berbéra et ses facilités portuaires, mais aussi un allié fidèle, bien entraîné et puissant.

Le nouvel allié de l'Union soviétique n'est pas un atout immédiat malgré la rapide victoire des mercénaires cubains en Ogaden. Il est tout de même vrai qu'il promet beaucoup, mais, menacé par des oppositions internes bien organisées et bien armées, le contingent soviéto-cubain rencontrera certainement une très forte résistance et devra l'éliminer avant de pouvoir tirer des avantages de cette région.

Pour reprendre le territoire sécessionniste et rétablir l'ordre intérieure le gouvernement d'Addis Abeba dispose d'une armée nombreuse certes, mais mal entraînée. Les unités d'élite sont toujours encerclées dans les villes, en Érythrée, par les mouvements de libération et de ce fait ne sont d'aucune aide à la reconquête. En plus des forces armées, le Deurg a mis sur pied des milices populaires composées essentiellement de paysans, qui sont eux aussi mal entraînés et peu fiables. C'est surtout sur la force d'intervention soviéto-cubaine que le gouvernement de la junte militaire compte pour rétablir l'ordre dans le pays.

En dépit de cette situation d'instabilité du pays et de l'incertitude croissante quant à son avenir, l'Union soviétique a préféré l'Éthiopie à la Somalie. Cette décision fut basée presque entièrement sur le facteur démographique qui, selon les calculs du Kremlin, devait contribuer au redressement de la situation grâce à une aide massive en armes, en conseillers et en soldats naturellement. Cela s'étant déroulé de la façon prévue par Moscou, c'est l'Union Soviétique qui sort grand vainqueur. Mais les risques ont été importants pour les Soviétiques. Un échec consécutif à ceux subis en Égypte, au Soudan, en Somalie et au Yémen du Nord aurait signifié le rejet total du communisme dans cette partie stratégique du continent africain. L'Éthiopie est donc devenue une importante base soviétique et une position de force dans la région. C'est pour cette raison principalement que Moscou n'a pas hésité à s'engager à fond et à faire appel à ses alliés pour faire pencher la balance des combats en faveur du Deurg.

### Rôle des États-Unis et de ses alliés régionaux

Face à l'expansion de l'influence russe dans la corne de l'Afrique, les États-Unis ont réé-

valué leur stratégie et leur aide à l'Éthiopie. Cette aide, octroyée autrefois à un gouvernement allié fidèle, était considérable. Les États-Unis et 20 p. cent de son aide économique au continent africain, soit plusieurs milliards de dollars sur une période de 20 ans.

La révolution d'octobre 1974 devait amener une diminution de cette aide en attendant que le Deurg donne une nouvelle orientation au pays. Alors que celle-ci se dessinait de plus en plus clairement vers le socialisme et surtout à la suite de l'exécution des membres de la famille impériale, des dignitaires et des ministres impériaux, Washington suspendit indéfiniment son aide. Le gouvernement Carter, choisit de demeurer à l'écart du conflit jusqu'au moment de la défaite somalienne. A ce moment, ils prirent position officiellement pour sauvegarder les frontières internationales de la Somalie et offrir leur aide de reconstruction aux deux antagonistes.

Le rôle de défenseur des valeurs et des intérêts de l'Occident a été repris par l'Arabie Saoudite principalement, mais aussi par d'autres pays arabes conservateurs comme le Soudan, le Koweït et les Émirats arabes. Cette relève qui touche principalement l'Érythrée s'est développée dans le contexte d'une stratégie régionale arabe visant à faire de la mer Rouge un «lac arabe». L'Arabie Saoudite, forte de ses pétrodollars, inspirée de ses profondes convictions anticommunistes et motivée par son idéal de porter très haut l'étendard de l'Islam, s'est montrée des plus actives. Menant une campagne tout azimut en faveur de l'indépendance de l'Érythrée, elle continue de multiplier prêts et dons en argent à ses alliés. L'Iran, un autre pays anticommuniste et riche en pétro dollars, joue aussi un rôle important.

Sur le plan diplomatique, c'est l'Arabie Saoudite qui, à la tête du monde arabe, a vite fait de former un consensus pour appuyer et défendre la cause érythréenne à majorité musulmane. Sur le plan militaire, c'est en grande partie à elle et à ses pétrodollars que sont redevables la Somalie, le Soudan, le Tchad, l'Égypte et les mouvements de libération de l'Érythrée pour toute l'aide financière qu'ils reçoivent.

C'est à l'action soutenue de Ryad que l'on doit attribuer le renversement des alliances russo-somalienne, russo-égyptienne et sudano-russe. Tout récemment encore, c'est elle qui a attiré le gouvernement marxiste du Yémen du Nord dans son orbite avec la promesse d'une aide de 300 millions de dollars et d'un million de tonnes de pétrole brut. Il est indéniable que l'Arabie Saoudite, avec son actif, est devenue une grande puissance, capable d'agir directement et avec force dans toute la région.

#### Alliances secondaires

Au centre de tant d'instabilité, Djibouti lutte pour sa survie. Bien que cette parcelle de territoire soit assurée de la protection française et que le conflit somalo-éthiopien



Photo Wide World

*Quelques décennies durant, l'empereur Haïlé Sélassié, "Le Lion de Judée", a régné sur les 40 tribus d'Éthiopie. Son renversement a été le prélude du récent conflit.*

ait brusquement pris fin, l'Éthiopie, aussi bien que la Somalie, ne la convoitent pas moins dans le but de l'annexer.

Le Kenya, bien qu'il soit en dehors du conflit, y a été impliqué indirectement. En effet, le nord du pays, donné par la Grande-Bretagne au Kenya lors du démembrement, est peuplé en grande majorité par des Somalis. Avec l'occupation par les forces du FLSO des provinces frontalières du Bale et du Sidamo, le Kenya s'est senti menacé par l'élan expansionniste somalien. C'est donc principalement pour cette raison que le gouvernement de Nairobi s'est déclaré solidaire de celui d'Addis Abeba, et a renforcé ses frontières. Mais il ne semble pas que le Kenya ait désiré aller plus loin et que sa solidarité avec l'Éthiopie n'ait pas dépassé l'expression verbale malgré l'interception momentanée d'un avion égyptien, chargé d'armes, en direction de la Somalie.

En présence de la guerre civile en Éthiopie, et de la guerre ouverte entre celle-ci et la Somalie, l'Organisation de l'Unité Africaine n'a pu que constater son impuissance. Malgré ses appels répétés d'un cessez-le-feu et plusieurs tentatives de médiation, toutes les parties ont continué à se battre. Ce n'est que lorsque la Somalie a

commencé à subir les premières défaites, et que les États-Unis se firent de plus en plus entendre, que l'organisation internationale a pu jouer un certain rôle de médiation, par l'intermédiaire du général Obasanjo du Nigéria. Encore que l'attitude conciliante de l'Éthiopie, en pleine euphorie de la victoire, ait été fortement et fermement dictée par son allié soviétique. Car sans cela, aucune médiation n'aurait été possible.

Bien que chaque pays africain ait réclamé le respect de la charte de l'Organisation de l'Unité Africaine qui stipule, entre autre, que les frontières héritées du colonialisme ne doivent pas être contestées par les armes, aucun d'entre eux n'est intervenu pour aider l'Éthiopie. Cette dernière, submergée d'armes en provenance des pays communistes et socialistes amis, ne pouvait compter que sur l'engagement croissant des Cubains pour intervenir directement sur le front, hier en Ogaden, aujourd'hui en Érythrée et dans les provinces du Nord.

Quant au rôle d'Israël dans les conflits, son désir de rester dans l'ombre rend difficile toute analyse de sa présence dans ce pays. Il a œuvré cependant à soutenir le régime militaire du Deurg en lui expédiant des armes. Il est impossible de dire si du personnel (conseillers militaires) ont été ou sont encore à l'œuvre dans les camps d'entraînement, à la périphérie de la capitale, où l'on encadre les nouvelles forces armées éthiopiennes et les milices populaires. Il est important de se rappeler, pour comprendre la présence d'Israël dans ces conflits, que celui-ci a subi de nombreux revers dans sa politique africaine et que seul, à ce moment, le gouvernement (impérial) éthiopien n'a pas rompu ses relations diplomatiques avec Jérusalem. Sa présence en Éthiopie peut donc s'interpréter comme un geste de reconnaissance, mais aussi comme un désir de conserver une base en Afrique pour être un jour en mesure de renouer avec ses anciens amis sur ce continent.

### Conclusion

Même si le dénouement rapide des événements dans l'Ogaden mettait fin au rêve du président Barré de reconstituer la «Grande Somalie», la situation en Éthiopie est encore loin d'être revenue à la normale.

L'Érythrée est toujours, en effet, contrôlée en majeure partie par les différents mouvements de libération de la province. Grâce à la force d'intervention cubaine (plus de 17,000 hommes) et à l'appui de techniciens soviétiques, la situation des forces armées éthiopiennes, littéralement assiégées dans les grandes villes depuis des années, pourrait s'améliorer. Mais, il serait faux de croire qu'il se produira un dénouement aussi rapide du conflit érythréen que de celui de l'Ogaden. Trop de facteurs (géographique, social, militaire) différencient les deux fronts. De plus, il est important de souligner qu'il s'est opéré depuis la fin du conflit somalo-éthiopien et le changement

de théâtre d'opérations, un changement parallèle d'alliances et d'attitudes de certains pays. En effet, la Libye, bien qu'elle soutenait fermement la junte militaire contre l'invasion somalienne, a toujours constitué un appui actif à la cause érythréenne. De plus, les puissances régionales, soient l'Iran et l'Arabie Saoudite surtout, ne désirent nullement voir une partie aussi importante de la route du pétrole menacée par les Soviétiques. Ce sont principalement pour ces raisons que l'expédition soviéto-cubaine en Érythrée ne sera pas une chose aussi aisée qu'on pourrait le croire. Si victoire il devait y avoir pour les mercenaires cubains, elle coûtera fort cher en hommes, en armes et en prestige.

L'Éthiopie, quant à elle, devra certainement vivre encore pendant plusieurs années dans l'instabilité, la répression et la dépendance de l'extérieur tant que toutes les oppositions internes, en Érythrée et dans les provinces du Nord, ne seront pas totalement éliminées. Or cela pourrait être long, puisque cette région nord se prête particulièrement bien aux opérations de la guérilla. Nous assisterons sans nul doute à une reprise de ce qui se passe en Angola où Cubains et soldats du MPLA sont constamment harcelés dans le Nord du pays et où ils s'enlisent dans une guerre contre les insaisissables guérilleros du FLNA. Une véritable expérience cubaine de ce que fut le Vietnam pour les Américains.

La Somalie cherche à s'installer actuellement dans l'après-Ogaden avec tout ce que cela comporte d'insatisfaction populaire provoquée par la défaite. Il n'en demeure pas moins que sur le plan international, ce pays fait face à un certain dilemme actuellement. En effet, après avoir été successivement trahi par l'Union soviétique et abandonné par les États-Unis, vers qui aujourd'hui se tourner pour procéder à la reconstruction économique du pays? Car, visant toujours des avantages géographiques dans la corne de l'Afrique, les deux super-puissances n'ont pas perdu de temps et ont commencé à courtiser Mogadiscio et lui offrir leur aide respective.

L'Union soviétique sort sans nul doute vainqueur de ce premier «round» où elle a gagné une reconnaissance sans limites d'un régime militaire voué à la disparition. Ainsi assuré d'une puissante base en Éthiopie, et surtout après avoir presque complété une ceinture de pays «amis» tout le long de la côte Est de l'Afrique (il ne manque plus que la Somalie), le Kremlin vise aujourd'hui à s'assurer les avantages que pourraient lui apporter l'Érythrée.

Pour ce qui est des États-Unis, leur intervention verbale limitée de dernière minute, basée entièrement sur de bonnes intentions, il est vrai, et sur le droit international, ne leur a pas été très profitable dans cette région stratégique. Le bilan est nettement négatif si l'on considère qu'après l'Angola, le Mozambique et plusieurs autres pays, les Soviétiques ont réussi à s'implan-

ter là sans que l'Occident ne réagisse. La tentative assez naïve des États-Unis de marchander le retrait des troupes somaliennes (en déroute) contre le départ des forces soviéto-cubaines (victorieuses) marque bien le peu de cohésion de la politique américaine

vis-à-vis le continent africain. Le seul problème africain qui semble retenir l'attention et être prioritaire pour Washington est la situation en Afrique australe et non l'expansion de l'Union soviétique à l'échelle du continent.

# Inégalités et conflits en Afrique contemporaine

par Timothy M. Shaw

Outre la grande diversité qui l'a toujours caractérisée, l'Afrique est aujourd'hui le théâtre d'inégalités de plus en plus accentuées. Traditionnellement reconnue pour la richesse de son héritage religieux, elle englobe maintenant un nombre sans cesse plus important d'idéologies. De plus, ses relations internationales ont tantôt été harmonieuses, tantôt tumultueuses; au fur et à mesure que les chances d'unité diminuent, on assiste à une recrudescence de la violence entre États. Le caractère insaisissable de la justice sociale, de la cohésion et de la paix sur le continent a fait naître en Afrique de nouveaux paradoxes qui ont maintenant atteint des proportions étonnantes. Nous examinerons ici certaines de ces nouvelles contradictions, fruit d'inégalités internes et externes, de divergences idéologiques et de la disparition de l'unité régionale et continentale.

Le désarroi et la méfiance discernables en Afrique à l'approche du terme de la deuxième décennie de l'«indépendance» reconquise ne permettent pas d'être optimiste quant à l'avenir du continent dans son ensemble. Les mythes de l'égalité et de l'unité sonnent toujours plus creux à un moment où l'Afrique s'achemine vers sa troisième décennie de dépendance et de croissance inégale. Les réalités du panafricanisme contemporain contrastent vivement avec la rhétorique de l'indépendance et du développement caractéristique de l'optimisme débordant des années précédentes. Les premières tensions sur le continent étaient expliquées par les nombreux coups d'État et les incidents frontaliers qui étaient essentiellement des luttes de pouvoir et de prestige. De par leur enracinement dans les contradictions émergentes, les conflits actuels et à venir prendront sans doute un caractère plus structurel et persistant et n'en seront donc que plus difficiles à résoudre ou à éliminer.

Inégalités et conflits tendent à agir en interaction, en Afrique comme ailleurs. Étant donné l'inégalité du développement,

les pays africains connaissent une évolution toujours plus différenciée tant sur le plan national que sur le plan interétatique: l'écart entre pays riches et pays pauvres s'accroît sur les plans national et international. Étant donné les nouvelles données des conflits sur le continent, l'opposition entre États «radicaux» et États «conservateurs» entraîne les habituelles coalitions, que le problème se situe en Angola, au Shaba, dans la Corne de l'Afrique ou au Sahara occidental. En outre, les inégalités et les conflits en Afrique ne peuvent être dissociés de la structure et de la nature de la politique mondiale: les grandes et moyennes puissances extra-continentales ont une forte incidence sur les économies et tensions en Afrique, tout comme les sociétés et les églises, la presse internationale et d'autres groupes de pression. Toutefois, la complexification de la politique internationale en Afrique ne peut d'elle-même masquer la trame d'inégalités et de conflits qui se dessine sur le continent et qui fait l'objet de cette étude.

## Unité fragile

En dépit de la désunion et de l'inégalité qui la caractérisent aujourd'hui, l'Afrique a réalisé des progrès remarquables depuis 20 ans, surtout dans les domaines de l'identité nationale, de la culture et des sports. Mais des réalisations comme le Festival mondial des

---

*M. Shaw est professeur agrégé de science politique à l'Université Dalhousie dont il dirige actuellement le Centre d'études africaines. Il est l'auteur de plusieurs ouvrages sur les relations internationales de l'Afrique et a publié (avec Kenneth A. Heard) *Cooperation and Conflict in Southern Africa* (1976) et *Politics of Africa: dependence and development* (1978). Il a enseigné au niveau universitaire en Ouganda et en Zambie et a visité à nouveau le continent à la fin de l'année dernière. L'article ci-contre n'engage que l'auteur.*

arts et de la culture négro-africains (Festac), les foires commerciales panafricaines et les Jeux panafricains sont souvent éclipsées par la nature insaisissable du développement, la disparition de l'unité et la reprise des conflits entre États. Les relations entre nations du continent, toutes amicales qu'elles soient, restent dominées par des questions économiques et stratégiques qui favorisent beaucoup moins la cohésion.

L'Afrique maintient cependant une certaine unité dans ses relations extracontinentales, comme le montre sa participation au système des Nations Unies ou ses négociations avec la Communauté économique européenne (CEE). Toutefois, le front commun perceptible dans les relations multilatérales – comme dans les discussions sur le nouvel ordre économique international (NOEI) – n'a pas empêché l'apparition d'une grande diversité de positions et de résultats dans les transactions bilatérales auxquelles se livrent individuellement les États pour obtenir aide, capitaux, armes ou débouchés. Le groupe africain, en dépit de ses activités extracontinentales, n'a ni empêché l'accentuation des disparités économiques sur le continent ni réduit l'ampleur des conflits. Bien que ses intentions et ses résolutions soient empreintes de grandeur, l'Organisation de l'unité africaine (OUA) n'a réussi à garantir le développement et la paix ni par l'appui extrarégional ni par sa diplomatie intrarégionale. Et comme le système africain s'est enrichi de nouveaux États, l'inégalité et la diversité se sont d'autant multipliées.

L'OUA est toujours de loin l'organisation régionale la plus importante quant au nombre de ses membres – actuellement 49 –, mais des admissions récentes sont révélatrices d'un accroissement des disparités au sein de la communauté africaine. Les Seychelles, État insulaire exotique, ont été finalement admises dans l'Organisation en 1976, tout comme l'Angola enfin victorieux de ses conflits civils et diplomatiques. En outre, l'admission de Djibouti a aggravé les dangers d'escalade des conflits et de formation de coalitions dans la Corne de l'Afrique. Il ne fait aucun doute que les possibilités de développement de l'Angola – notamment dans les secteurs du pétrole, des minéraux, des produits agricoles et de la fabrication – sont vastes par rapport à celles des Seychelles ou de Djibouti. L'indépendance éventuelle du Zimbabwe et de la Namibie, pour ne pas parler de l'Afrique du Sud, ne fera qu'accentuer ces disparités.

Trois autres nouveaux «États» n'ont pas été admis dans l'Organisation. Les déclarations d'indépendance controversées du Transkei, du Bophuthatswana et du Sahara au cours des deux dernières années symbolisent également l'accumulation des tensions sur le continent. Les deux premiers – qui sont des bantoustans créés par l'Afrique du Sud pour donner à l'*apartheid* un semblant de respectabilité par la «décolonisation» – n'ont été reconnus que par le régime de Pre-

toria dont ils sont issus. Par contraste avec cet isolement diplomatique décrété par des pays africains et non africains, la République arabe sahraouie démocratique a été reconnue comme gouvernement légitime par certains États africains «radicaux», mais non par l'OUA elle-même. Les trois parias ont suscité des problèmes diplomatiques et frontaliers qui ne peuvent être dissociés des activités menées par les mouvements de libération au Sahara et en Afrique australe.

### Inégalités économiques

La répartition inégale des ressources du continent constitue l'autre grande source d'inégalités entre les États – outre l'accroissement de leur nombre. L'OUA n'est pas seulement la plus vaste organisation régionale au monde; elle englobe également le groupe le plus important de pays les moins développés, d'États les plus durement touchés et de nations enclavées. Elle regroupe aussi des membres de l'OPEP et des États très bien dotés en énergie, minéraux, produits primaires et biens manufacturés. En effet, la hausse rapide du prix du pétrole et de produits connexes comme les engrais, les aliments et la machinerie, a accentué les inégalités, permettant aux États dotés d'un bon capital-ressources de mieux supporter la récession mondiale alors que d'autres s'endettaient sérieusement. La concomitance de la sécheresse au Sahel n'a fait qu'intensifier ces nouvelles inégalités.

Comme le déplorait récemment le secrétaire exécutif de la Commission économique des Nations Unies pour l'Afrique, la dépendance, l'inflation, l'endettement et la détérioration des termes de l'échange ont fait que nombre d'économies africaines n'ont pas connu d'amélioration sensible depuis 1960. L'économie africaine contemporaine présente encore toutes les caractéristiques du sous-développement. Comparée à d'autres régions du monde, l'Afrique a été la plus durement touchée. Monsieur Adedeyi a aussi fait remarquer l'apparition de disparités économiques croissantes entre pays africains.

Ainsi, alors que moins du quart des États du continent ont enregistré des taux de croissance économique raisonnables, la plupart n'ont connu qu'une expansion minimale, quand elle n'était pas nulle. La minorité a bénéficié de la hausse des prix du pétrole, de l'uranium, du café et du thé alors que la majorité devenait davantage tributaire de l'étranger pour son alimentation et son financement. La croissance a toujours été difficile à cerner en Afrique; elle est maintenant très problématique, sauf pour quelques États bien dotés en ressources. Et la croissance de nombre de ceux-ci (Gabon, Côte d'Ivoire, Libye, Nigéria et Zaïre), loin de conduire nécessairement au développement, a même provoqué l'émergence d'une «nouvelle classe» davantage intéressée par la consommation immédiate que par l'épargne. La différenciation des taux de croissance et l'inégalité du développement à

l'intérieur des États et entre ceux-ci ont engendré une gamme variée d'idéologies politiques et de stratégies de développement sur le continent.

Les dirigeants africains sont placés devant un dilemme fondamental: poursuivre la classique stratégie de développement «extraverti» ou s'affranchir en menant une politique plus «intravertie». A ces deux approches correspondent généralement la perpétuation d'une structure économique essentiellement capitaliste héritée du colonialisme ou un effort de transformation de l'économie politique par l'adoption d'une variante du socialisme. La première stratégie consiste essentiellement à poursuivre l'intégration à l'économie mondiale (toujours dominée par les pays occidentaux et leurs sociétés) alors que la deuxième suppose un raffermissement de l'autonomie nationale, laquelle peut s'appuyer sur l'auto-assistance collective ou sur un effort pour intensifier les communications ainsi que les échanges commerciaux, financiers et culturels à l'intérieur de l'Afrique et du Tiers monde plutôt que sur le traditionnel axe eurafricain ou nord-sud.

La plupart des régimes africains ont opté pour une forme quelconque d'association avec le système capitaliste international, ce qui a valu à plusieurs d'entre eux de forts taux de croissance économique; c'est le cas notamment du Gabon, de la Côte d'Ivoire, du Kenya, du Nigeria et du Sénégal. Tout effort pour introduire le socialisme est difficile et lent, car il suppose des confrontations simultanées avec les entrepreneurs locaux et des forces extérieures. Et pourtant, quelques régimes africains se sont engagés avec détermination dans une voie «non capitaliste»: ce sont, après l'Algérie, la Guinée, la Somalie et la Tanzanie, l'Angola, la Guinée-Bissau et le Mozambique. Ce groupe toujours plus nombreux a préféré un rythme de développement plus lent mais plus sûr à une croissance plus instable axée sur les exportations et selon laquelle le rôle et les ressources d'un pays sont en grande partie subordonnés à la division internationale du travail.

Les différences dans les taux de croissance, dans la dotation en ressources et dans les liens internationaux ont accentué les divergences idéologiques à l'intérieur des États africains et entre ceux-ci; le besoin d'appuis extérieurs, tant politiques qu'économiques, a contribué à rendre nombre d'entre eux encore plus vulnérables aux pressions étrangères. Le «néo-colonialisme» pratiqué par les institutions occidentales est un phénomène familier, mais la dépendance n'est plus le monopole du capitalisme. Les crises économiques et militaires que connaît le continent ont mené à une dépendance accrue à l'égard du bloc de l'Est, particulièrement de l'Union soviétique et de ses alliés. Mais la définition et l'incidence de «l'afrocommunisme» sont encore floues. Et de même que plusieurs régimes africains ont coupé leurs liens avec l'Ouest, d'autres

ont maintenant acquis l'expérience des ruptures avec l'Est. Les «traités d'amitié» sont rarement éternels.

En dépit de l'accentuation des inégalités internes et de la diversité idéologique, la vogue de coups d'État en Afrique semble avoir disparu, momentanément peut-être; du moins, le nombre des coups d'État réussis a-t-il diminué récemment. Ce semblant de paradoxe s'explique en partie par l'attrait qu'exercent les monopoles politiques sur les régimes à parti unique, sans parti, militaires ou autocratiques. L'autoritarisme qui décourage la participation a permis de contrôler ou de supprimer les différences ethniques, raciales, religieuses et régionales à l'intérieur de nombre d'États africains ainsi que de limiter les conséquences d'une stratification sociale et d'une dissension idéologique. L'ordre politique peut être un préalable à la justice économique et sociale, sans en être la garantie; la stabilité a quelquefois été obtenue aux dépens de certaines libertés individuelles, en Afrique comme ailleurs.

Comme le notait récemment le président Nyerere dans un discours sur l'élimination de la pauvreté dans le monde.

Dans les pays pauvres, s'il y a conflit entre la liberté individuelle et le développement économique, il s'avère généralement impossible d'accorder la priorité à la première... Le droit humain le plus fondamental est le droit même à la vie, et à une vie qui n'est pas rendue misérable par la faim, l'ignorance ou la maladie qu'on peut prévenir. Ainsi, le concept des droits de la personne doit être redéfini dans le contexte du sous-développement, en insistant davantage sur les besoins essentiels (physiques) que sur les autres. En outre, les États africains ont été généreux envers le groupe de réfugiés le plus important au monde: plus d'un million de personnes réparties sur tout le continent.

L'absence relative de coups d'État, observée depuis quelque temps, peut aussi être liée à certaines expériences politiques innovatrices auxquelles se livrent quelques États africains. Ces expériences supposent essentiellement un retour à des pratiques de démocratie contrôlée qui ne minent ni la stabilité politique ni la croissance économique. Les projets de régimes (semi-) civils au Ghana et au Nigéria, la reconnaissance de trois partis politiques au Sénégal et en Égypte et l'instauration de démocraties populaires en Angola et au Mozambique sont des variantes originales des régimes autocratiques ou militaires déjà établis en Afrique. A court et à moyen terme, cette «ingénierie constitutionnelle» permettra peut-être de retarder la progression des inégalités internes et des tensions idéologiques.

A plus long terme, ces remèdes ne pourront vraisemblablement pas empêcher l'instabilité et les coups d'État, à moins qu'il n'y ait une importante redistribution des ressources dans un cadre socialiste quelconque. Les pressions en vue d'une radicalisation des idéologies et des structures ne

manqueront sûrement pas de s'accroître si les futurs États indépendants de l'Afrique australe suivent l'exemple du Mozambique plutôt que celui du Kenya. L'aile «radicale» de l'OUA s'est considérablement renforcée avec l'indépendance de la Guinée-Bissau, du Mozambique et de l'Angola, survenue après de longues luttes de libération. Si la mentalité d'assiégé qui règne actuellement chez les Blancs de la partie australe du continent retarde davantage le passage à la règle de la majorité en Namibie, au Zimbabwe et en Afrique du Sud, alors les nouveaux gouvernements noirs seront portés à favoriser le socialisme plutôt qu'une économie mixte. Étant donné les importantes ressources économiques et militaires de ces futurs États, leur adhésion à l'aile radicale de l'OUA aurait des conséquences importantes pour la «radicalisation» de l'ensemble du continent.

### Conflits inter-étatiques

Au niveau international, contrairement à ce qui se passe à l'intérieur de la plupart des pays d'Afrique, les conflits n'ont été ni contenus ni réglés; en effet, l'accroissement de la violence externe semble avoir été directement proportionnel à la diminution des tensions internes. L'OUA a été créée pour maintenir l'ordre sur le continent en reconnaissant l'indépendance, l'égalité et la souveraineté de chacun de ses membres. Elle devait en outre favoriser l'unité et l'autonomie africaines. Mais la jalousie des nouveaux nationalismes a empêché la réalisation de ces deux grands objectifs. Le consensus africain en matière de politique étrangère a plutôt eu tendance à se dissoudre dans la pratique, sauf au niveau de la rhétorique la plus générale.

Par l'intermédiaire de l'OUA, l'Afrique recherche la libération des parties australe et septentrionale ainsi qu'un développement s'appuyant sur un nouvel ordre international. Mais en réalité, les États de la ligne de front (au sud) et l'initiative Sadate (au nord) ont contribué à affaiblir les ententes continentales. Le Front patriotique (Zimbabwe) et le Front du refus (Palestine) s'opposent tous deux à des solutions «internes» négociées et divisent ainsi l'OUA et la Ligue arabe. L'échange d'appui sur ces questions entre ces deux organisations régionales et la tentative visant à assimiler le racisme de l'*apartheid* à celui du sionisme ont constitué les grands thèmes du dialogue afro-arabe. En outre, les pétrodollars de l'OPEP pourraient (encore) avoir un poids considérable sur les perspectives économiques en Afrique et la position du Tiers monde dans le débat sur le NOEI. Toutefois, le dialogue s'est quelque peu relâché devant le tiédisme de la générosité arabe et la réapparition de coalitions politiques et de divergences idéologiques qui ont rallié en deux camps tous les «modérés» et «radicaux» de part et d'autre du Sahara. Ces divisions ont été renforcées par les divers conflits – bilaté-

raux et multilatéraux – qui dévastent présentement l'Afrique.

La réapparition d'un nombre important de différends bilatéraux en Afrique témoigne de l'accentuation des inégalités internationales et des schismes idéologiques. Les incidents et les fermetures de frontières en Afrique orientale, par exemple entre l'Ouganda et le Kenya et entre la Tanzanie et le Kenya, ont été le signe tangible d'une méfiance, d'une envie et d'un désaccord fortement enracinés. Le Kenya, miracle de la région, s'est attiré l'animosité d'un Ouganda où avait échoué la «guerre économique» d'Idi Amin et celle d'une Tanzanie aux prises avec le déclin et la sécheresse. La composante idéologique a joué un rôle encore plus grand dans les différends opposant l'Égypte et le Soudan à la Libye et par lesquels le régime Kadhafi a tenté sans succès de saper l'autorité et de changer l'orientation des gouvernements Sadate et Numeiri. La persistance du conflit algéro marocain découle aussi de divergences idéologiques de même que de visées territoriales irréconciliables. Les conflits dit «frontaliers» sont particulièrement intenses et fréquents le long de la «frontière australe» de l'Afrique étant donné que les États de la ligne de front (spécialement l'Angola, la Zambie et le Mozambique) et les mouvements de libération s'efforcent de pénétrer les derniers vestiges de la forteresse blanche; en riposte, le camp retranché (laager) des Blancs s'attaque aux bases situées dans les États noirs.

### Coalitions régionales

Souvent, bon nombre de ces différends bilatéraux sont liés à des coalitions et à des conflits régionaux et extrarégionaux plus importants; et chacun des conflits régionaux est lui-même lié à d'autres conflits de même nature. Ainsi, bien qu'il dure depuis plus d'une décennie, le conflit algéro-marocain a été ranimé au milieu des années 70 par la question du Sahara. Le Polisario, le mouvement de libération sahraoui, l'Algérie ainsi que quelques autres régimes islamiques radicaux se sont opposés à la répartition de l'ancien Sahara espagnol entre le Maroc et la Mauritanie. Par ailleurs, ces deux derniers pays ont reçu l'appui de la majorité des membres de l'OUA ainsi que de plusieurs intérêts occidentaux, notamment par le truchement de la campagne du président Giscard d'Estaing contre le «radicalisme» de l'influence algérienne en Afrique francophone.

Des coalitions semblables ont eu tendance à se former pour appuyer les protagonistes engagés dans des conflits régionaux connexes comme ceux de l'Angola, de la Corne de l'Afrique et du Shaba. Il est manifeste que les rébellions dans la province zaïroise du Shaba a découlé accessoirement de la guerre civile angolaise et du rôle pernicieux qu'y a joué la Zaïre, et qu'elle a été le fruit du mécontentement des populations locales face à l'embourgeoisement complaisant du régime Mobutu. Si le MPLA s'est

maintenu au pouvoir en Angola grâce à l'appui cubain et russe, Mobutu – qui a soutenu le FNLA et encouragé la sécession de l'enclave de Cabinda – a lui aussi conservé le pouvoir grâce à l'appui marocain, égyptien et français. D'ailleurs, l'intérêt des Marocains et des Égyptiens pour le Shaba témoigne de leur mutuelle opposition aux intérêts communs de l'Algérie et de la Libye au Sahara et dans la Corne, ainsi que des questions qui les opposent sur la côte méditerranéenne. De telles coalitions tacites entre pays africains et non africains ne sont pas sans nous rappeler cette période de relations internationales africaines pendant laquelle les alliés de Casablanca, Brazzaville et Monrovia intriguaient pour obtenir influence et représentation.

La situation dans la Corne est encore plus complexe étant donné le rôle des mouvements de libération érythréen et somali et la volte-face de l'Union soviétique qui a abandonné assez précipitamment la Somalie socialiste pour appuyer l'Éthiopie révolutionnaire. En outre, comme les États arabes radicaux tendent maintenant à accorder leur appui au Deurg éthiopien plutôt qu'aux mouvements de libération de l'Érythrée ou de l'Ogaden, l'Égypte, le Soudan, l'Arabie Saoudite et l'Iran ont offert leur aide aux forces anti-Derg. Les plans soviéto-cubains visant la création d'une fédération à tendance socialiste autour de la mer Rouge ayant échoué, les États «anticommunistes» membres de l'OPEP espèrent en faire un «lac arabe» plutôt qu'une mer «rouge».

Les différends opposant l'Égypte et le Soudan à la Libye ne peuvent être dissociés du rôle que joue chacun de ces pays dans les coalitions qui s'affrontent dans la Corne ou dans les divergences concernant le Shaba et le Sahara. En outre, les intérêts de la France à Djibouti et au Maroc, ceux de l'Union soviétique en Libye, en Ouganda et au Yémen du Sud et ceux des États-Unis en Égypte, en Arabie Saoudite et en Iran permettent d'intensifier et de relier toutes ces questions prétendument régionales. Entre temps, après les conflits au Shaba, au Sahara et dans la Corne, l'insistance de l'OUA sur l'inviolabilité des frontières héritées – qui ont maintenant connu des invasions – semble plutôt cousue de fil blanc. L'appel à l'exclusion des puissances moyennes extérieures – qu'il s'agisse de superpuissances, de puissances moyennes (comme la France et l'Iran) ou d'États du Tiers monde (comme Cuba) – s'en est d'ailleurs trouvée d'autant affaibli. Comme l'écrivait récemment dans une revue de fin d'année Peter Enahoro, l'un des principaux analystes politiques africains, «1977 a été l'année de l'Afrique sur le calendrier de la politique internationales»; son «horoscope politique» pour 1978 prévoyait surtout la poursuite de ces conflits et compromis.

L'intensification de conflits interdépendants en Afrique ne peut non plus être dissociée de la fin du régionalisme sur le continent. L'intégration régionale avait été pré-

conisée comme mécanisme de paix et de développement. Et les chefs d'État africains ont souvent exprimé leur confiance dans l'unité aussi bien régionale que continentale. La désintégration de la Communauté de l'Afrique orientale – le groupement régional africain le plus ancien et le plus avancé – a consterné et attristé nombre de chefs d'État et alimenté les conflits opposant les trois anciens membres de la Communauté. Toutefois, de nouvelles associations régionales poursuivant des objectifs uniques ou multiples continuent de naître comme le Phénix des cendres d'autres institutions. L'Union du fleuve Mano, les liens égypto-soudanais, la Communauté économique des pays des Grands lacs et les liens embryonnaires entre la Tanzanie, le Mozambique et la Zambie témoignent d'un vestige de confiance en l'approche régionale.

La nouvelle institution régionale la plus vaste et la plus ambitieuse est la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) qui s'étend de la Mauritanie et du Sénégal au Nigéria et au Niger et qui englobe l'Entente, le fleuve Mano et d'autres groupements secondaires. Elle abat également les frontières linguistiques, idéologiques, culturelles et religieuses et pourrait s'avérer une communauté très cosmopolite et pluraliste. Son noyau se compose des trois grands États de la région, à savoir le Sénégal, la Côte d'Ivoire et le Nigéria, chacun d'eux dominant son propre arrière-pays. La présence de ces trois pays, toutefois nettement dominés par le Nigeria, permettra peut-être d'éviter certains des problèmes présents dans d'autres regroupements régionaux à cause de la prépondérance d'une seule ville ou d'un seul État. Mais l'apparition des difficultés liées à l'émergence en Afrique d'un «sous-impérialisme» ne peut être dissociée des problèmes suscités par le régionalisme et la croissance des inégalités.

### Sous-impérialisme

L'échiquier politique régional et continental africain est de plus en plus dominé par quelques puissances «sous-impériales» qui – en partie à cause de leurs liens essentiellement symbiotiques avec des intérêts extérieurs – sont en mesure d'exercer une hégémonie locale semblable à celle des grandes puissances à l'échelle mondiale. Les chefs de file africains sont généralement les États riches en ressources ou ceux qui ont l'attitude la plus libérale envers les États étrangers et leurs sociétés, ou les deux. Nous pouvons compter dans le premier camp l'Algérie et le Nigéria (ainsi que le Zimbabwe et l'Afrique du Sud); dans le deuxième, l'Égypte, le Kenya, la Côte d'Ivoire et le Sénégal; et enfin l'Angola, le Soudan, le Zaïre et la Zambie dans celui des États sous-impériaux en puissance.

Comme nous l'avons remarqué, il semble exister un rapport entre les inégalités sur les plans international et national. La plupart des États sous-impériaux se carac-

térisent notamment par une stratification interne accentuée. Cela est particulièrement vrai dans les pays qui ont adopté une stratégie de développement de type capitaliste, davantage tournée vers l'extérieur. Cette forme de nationalisme rejette généralement le socialisme pour s'attacher plutôt à une plus grande participation de la nouvelle élite locale aux activités des sociétés. La transformation axée sur le capital, la croissance des secteurs tertiaires, l'accès aux eurocrédits et l'essor des opérations agro-industrielles sont les signes d'une telle orientation.

Jusqu'à présent, les États sous-impériaux ou «intermédiaires» ont en grande partie limité leur influence régionale aux questions économiques et ce, dans le cadre de l'ordre mondial essentiellement «occidental». A l'avenir toutefois, il se pourrait que leur influence s'étende aux sphères idéologiques et militaires (par exemple, un groupement d'États socialistes en Afrique centrale ou la suprématie militaire du Nigéria en Afrique de l'Ouest) et que se forme un sous-impérialisme à l'intérieur du camp socialiste lui-même (mentionnons comme candidats éventuels l'Algérie ou l'Angola) en dépit des dilemmes devant lesquels l'Union soviétique est placée en Afrique du Nord-Est.

Quoi qu'il en soit, l'accentuation des inégalités externes et internes en Afrique aura de sérieuses répercussions sur l'avenir du continent. Ces inégalités rendront moins probable l'adoption d'une politique étrangère commune ou d'une idéologie propre au continent. Elles retarderont les perspectives d'unité sur les plans régional ou continental et rendront en outre assez problématique la réalisation de l'auto-assistance collective et de l'autonomie, avec toutes les incidences sérieuses que cela suppose pour les populations de l'Afrique. Comme l'a fait dernièrement remarquer Mwalimu Nyerere de la Tanzanie de façon quelque peu euphémique, «l'ordre économique qui régit actuellement la production, le développement et les échanges internationaux ne garantit pas

dans la pratique la satisfaction des besoins essentiels de toutes les populations du globe.»

A moins que des changements internes ne réduisent la stratification nationale ou que des changements externes n'entraînent l'instauration d'un nouvel ordre (économique) international, les perspectives africaines de paix et de développement resteront peu encourageantes. La résurgence des coalitions tacites et idéologiques, l'apparition d'un sous-impérialisme pour les questions d'ordre économique et éventuellement militaire, ainsi que la variété de stratégies de développement compliquent la recherche de l'unité et du développement. Faute d'intégration et de justice sociale, les conflits internationaux et nationaux se perpétueront probablement.

La division de l'Afrique en États du Tiers et du Quart mondes et l'âpreté de la *realpolitik* de la fin des années 70 ont démythifié encore davantage le panafricanisme. La «décolonisation» et les récents changements qu'a connus l'économie mondiale ont produit un effet ambivalent sur le continent, engendrant des inégalités et des conflits encore plus grands. La réalisation d'une *Pax Africana* caractérisée par le développement et l'unité semble aussi lointaine que jamais, en dépit des bonnes intentions et des rêves grandioses.

En conclusion, notons la circonspection avec laquelle M. Adedeji de la CEA parle de l'avenir assez peu prometteur réservé à l'ensemble du continent: «L'Afrique ne peut se permettre, dans les 10 ou 20 prochaines années à venir, de poursuivre le rythme de développement des 15 dernières années environ. Si elle le fait, l'Afrique sera beaucoup plus pauvre que maintenant par rapport au reste du monde.» Selon M. Adedeji toujours, à moins qu'il n'y ait modification des stratégies et des structures économiques, la CEA prévoit des écarts encore plus marqués entre les revenus et les niveaux de développement des pays. Les perspectives sont évidentes et, naturellement, assez sombres.»

# La relance économique en Grande-Bretagne

par Victor Keegan

Nous sommes en décembre 1976. La balance des paiements accuse un déficit annuel d'environ 2,4 milliards de dollars. Les prix augmentent de plus de 17 p. cent par année et la livre sterling, en baisse sur les marchés de change, vaut moins de 1,7 dollar. Pour éviter la chute libre du sterling, le gouvernement britannique a dû plier le genou et obtenir du Fonds monétaire international un important prêt assorti cependant de dures conditions. Il s'est notamment engagé à plafonner ses emprunts (la clause concernant les emprunts du secteur public) à 8,7 milliards de livres alors que les emprunts de l'année précédente avaient totalisé près de 12 milliards de livres.

Un an plus tard. Le déficit de la balance des paiements a été transformé en un petit excédent. La livre est cotée à 1,95 dollar. L'inflation a été réduite à 12 p. cent par année et donne tous les signes de tomber dans les unités. Les gens commencent à parler de «miracle économique».

Ce fut effectivement un miracle économique – du moins en termes strictement financiers. La croissance de la masse monétaire avait été maintenue dans la fourchette de 9 à 13 p. cent convenue lors du prêt du FMI; les augmentations salariales, après avoir presque atteint le cap des 30 p. cent par année, étaient tombées à moins de 10 p. cent et, à la fin de 1977, les emprunts du gouvernement étaient même inférieurs aux objectifs fixés par le FMI – qu'on avait alors jugés onéreux.

## Le rôle du FMI

Pour de nombreux commentateurs – particulièrement à l'étranger – cette amélioration marquée découlait entièrement de la mise en place du régime restrictif du Fonds monétaire international (FMI). Un tel jugement n'est pas tout à fait juste, car les deux principaux moteurs de la reprise – une inflation réduite et le revirement de la balance des paiements – avaient très peu à voir avec le FMI.

L'amélioration de la balance des paiements tenait principalement aux quantités croissantes de pétrole que la Grande-Bretagne tirait de ses gisements de la mer du Nord. A la fin de 1977, plus de la moitié des approvisionnements du pays provenait de ces gisements, ce qui a entraîné une dimi-

nution correspondante des importations pétrolières.

Parallèlement, le taux d'inflation a été réduit grâce à un contrôle sévère de la masse monétaire (qui a effectivement précédé l'intervention du FMI) et au succès étonnant de la politique des revenus du gouvernement.

Durant les 15 premiers mois qui ont suivi son élection au début de 1974, le gouvernement travailliste a dû faire face à une spirale salariale où les augmentations moyennes avoisinaient 30 p. cent. Il lui a donc fallu négocier avec les syndicats une dure politique des revenus limitant les augmentations à une livre par semaine plus 4 p. cent. Cette restriction a presque coupé de moitié le taux des augmentations salariales dans la première année et l'a réduit de moitié de nouveau durant la deuxième, l'amenant ainsi à environ 9 p. cent.

Les économistes débattent toujours la question de savoir si cette diminution marquée des salaires était due au strict contrôle de la masse monétaire mise en circulation (le point de vue des monétaristes) ou si elle tenait entièrement à la modération des syndicats. Il y a sans doute du vrai de part et d'autre puisque l'acceptation des restrictions salariales par les syndicats a rendu possible, politiquement, un contrôle rigoureux de l'alimentation monétaire.

Qu'elle qu'en soit la raison, la chute prononcée des salaires a entraîné une diminution constante des prix qui sont passés d'une augmentation de 25 p. cent en 1975 à 12 p. cent en décembre dernier.

Si, en rétrospective, nous savons maintenant qu'une amélioration de la situation financière de la Grande-Bretagne s'annonçait déjà avant même que l'équipe du FMI ne vienne évaluer les perspectives, cette vérité n'était pas aussi évidente à l'époque, particulièrement aux yeux des étrangers. Les banques étrangères se sont précipitées pour vendre du sterling durant la presque totalité de 1976 et ce, en partie parce qu'ils avaient mal interprété la situation financière.

---

*M. Victor Keegan est rédacteur de la chronique des affaires de l'hebdomadaire The Guardian. L'article ci-contre n'engage que l'auteur.*

Dans ce contexte, l'apport du FMI en décembre a surtout servi à rétablir immédiatement la confiance des marchés financiers étrangers. La livre s'est alors nettement redressée parce que des banquiers étrangers étaient convaincus que les politiques dévotieuses du gouvernement britannique avaient enfin été freinées par le FMI. Il est vrai que le gouvernement britannique a fait acte symbolique d'obéissance au FMI en coupant les dépenses publiques et en promettant de garder les emprunts des secteurs publics dans des limites convenues. Toutefois, ce geste revenait à revêtir une chemise de crin par-dessus une camisole de force.

À la fin de 1977, le gouvernement était resté nettement en deçà du plafond d'emprunt très bas exigé par le FMI et s'attirait déjà les reproches de commentateurs qui l'accusaient d'être allé trop loin. On s'en prenait non pas au FMI mais au gouvernement, et ce, parce que la principale contrainte imposée à l'économie n'était pas le plafond d'emprunt du FMI mais le plafond de 13 p. cent d'augmentation de la masse monétaire que le gouvernement s'était fixé sans qu'il soit exigé du FMI. Bon nombre de critiques étaient d'avis que cette mesure d'autolimitation commençait à nuire à la croissance de l'économie.

Il n'est pas difficile de voir pourquoi. L'amélioration évidente de la situation financière semblait très peu s'être transposée dans «l'économie réelle». En décembre dernier, le chômage se maintenait au niveau record de 1,5 millions de sans-emploi et la production industrielle ne montrait aucun signe de reprise après deux ans de récession. L'indice officiel de la production industrielle était plus bas qu'au cours des premiers mois de 1974 quand la grève des mineurs força tout le pays à adopter la semaine de travail de trois jours.

### Stratégie industrielle

Cette continuité dans la récession a endeuillé le second anniversaire de la «stratégie industrielle» que le gouvernement avait lancée avec fanfare en novembre 1975 et qui visait à élargir la base de l'industrie manufacturière britannique, ce même aux dépens d'autres activités sociales auxquelles le parti travailliste donnait normalement la priorité. La stratégie devait stimuler les exportations et les investissements dans le secteur manufacturier afin d'entraîner une expansion soutenue de l'économie sans déclencher le boom de consommation qui avait si souvent dans le passé provoqué une crise de la balancé des paiements. A cette fin, environ 40 groupes de travail, représentant la plupart des industries d'exportation du pays, ont été constitués. Ils ont tous produit des rapports sur les mesures à prendre pour améliorer la performance de leurs secteurs sur les marchés mondiaux. Dans un certain nombre de cas, le gouvernement a engagé des fonds publics pour mettre en œuvre des recommandations qui portent notamment

sur la réorganisation d'industries comme la machine-outil et les fonderies où se produisaient des goulots d'étranglement lors de reprises dans la demande.

La stratégie devait mettre fin à la perte de vitesse industrielle de la Grande-Bretagne par rapport à d'autres pays. Il importe de souligner ce dernier aspect, car, dans l'absolu, la Grande-Bretagne aurait pu fort bien se satisfaire de sa performance des dernières années. En effet, depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, la croissance de l'économie britannique, — certes irrégulière — a tout de même dépassé en moyenne trois p. cent par année et le produit national brut est d'environ 60 p. cent supérieur à celui d'il y a 25 ans. Elle exporte encore une proportion plus élevée de son produit national que presque tout autre pays industrialisé. De fait, la croissance de la Grande-Bretagne au cours des 30 années depuis la guerre a été plus rapide qu'au cours des 30 années avant la guerre — période que certains considèrent à tort comme une sorte d'âge d'or.

Par ailleurs, et c'est là tout le problème, depuis la Seconde Guerre mondiale d'autres concurrents, notamment l'Allemagne, les États-Unis, la France et le Japon, ont crû plus rapidement que la Grande-Bretagne et offrent maintenant à leurs citoyens un niveau de vie sensiblement plus élevé.

### Les causes du mal

Beaucoup de raisons ont été avancées pour expliquer le «mal britannique», y compris le trop grand nombre de grèves, la surtaxation et la pénurie d'investissements. De fait, les statistiques internationales montrent que la Grande-Bretagne est dans le milieu du peloton en ce qui concerne les grèves. Il compte plus de jours ouvrables perdus par mille employés qu'en France, au Japon et en Allemagne, mais moins qu'aux États-Unis, en Italie et au Canada. Lors d'un récent sondage gouvernemental, on a constaté que 98 p. cent des usines britanniques n'étaient frappées par aucune grève. Par ailleurs, il est vrai dans une certaine mesure que les différends industriels en Grande-Bretagne sont de dimensions plus modestes mais perturbent davantage la production qu'aux États-Unis où un nombre très élevé de grèves coïncide avec la fin de conventions collectives de longue durée, permettant ainsi d'adapter les calendriers de production. Il est sans doute vrai qu'en Grande-Bretagne plus de grèves sont «sauvages» et qu'elles sont surconcentrées dans quelques grandes industries exportatrices comme l'industrie automobile.

Des comparaisons semblables prouvent, à l'encontre de la croyance populaire, que la Grande-Bretagne n'est pas surtaxée. Les taxes et les paiements de sécurité sociale représentent un pourcentage plus faible du produit national brut qu'en Allemagne et en France bien qu'il soit plus élevé qu'aux États-Unis et au Canada. Par contre, en Grande-Bretagne les impôts directs (impôts sur le revenu) sont plus élevés, mais les

impôts indirects (comme la taxe sur la valeur ajoutée) le sont moins. De plus, le taux d'impôt (83 p. cent) au sommet de l'échelle salariale est un des plus élevés au monde et est considéré par certains comme un dissuasif.

La place qu'occupent les investissements dans le revenu national est plus faible en Grande-Bretagne que dans nombre d'autres pays, mais c'est là probablement un symptôme plutôt qu'une cause de la faible croissance économique puisque, dans le court terme, l'économie tourne si lentement que la croissance pourrait être accélérée tout simplement en utilisant mieux les ressources actuelles, du moins pendant quelques années.

Une partie du problème de la Grande-Bretagne tient presque certainement au fait que, malgré sa taille modeste (55 millions d'habitants), elle continue de jouer toute la gamme industrielle, notamment dans les technologies de pointe, alors que les concurrents qui la devancent, comme le Japon, se sont concentrés sur un nombre relativement faible de domaines manifestement en croissance et y consacrent des ressources substantielles. C'est ainsi qu'en 1978 la Grande-Bretagne reste un conglomérat technologique qui tente de maintenir sa présence dans le secteur de l'avionnerie, des moteurs d'aéronefs, des ordinateurs, du nucléaire (avec au moins trois filières différentes), de la défense et nombre d'autres, y compris le *Concorde*. Aucun autre pays de taille comparable, sauf peut-être la France, cherche à entrer en lice dans autant de domaines variés à la fois. Il faut ajouter que la France a l'avantage de se suffire sur le plan alimentaire, alors que la Grande-Bretagne doit importer la moitié de ses approvisionnements.

### Espoirs

Le gouvernement espère que le jeu combiné de sa stratégie industrielle et de ses plans pour l'amélioration des relations ouvrières-patronales par lesquels il veut encourager les sociétés à faire l'expérience de la démocratie industrielle prépareront un terrain propice où les recettes pétrolières énormes de la mer du Nord (qui atteindront bientôt 5 milliards de livres par année) pourront instaurer de façon permanente un taux de croissance plus élevé.

Cet espoir se réalisera-t-il? L'expérience des 12 derniers mois n'est pas encourageante. Bien que le gouvernement ait annoncé à plusieurs reprises que l'économie commençait enfin à décoller, rien ne s'est produit jusqu'à maintenant. Lors de ses pourparlers avec le Fonds monétaire international en décembre 1976, le gouvernement avait prédit une croissance économique de 2 à 3 p. cent. fondée sur une augmentation de 9 p. cent des exportations. Dans les faits, et bien que les exportations aient été étonnamment vigoureuses (valant à la Grande-Bretagne l'insigne distinction d'augmenter sa part du commerce mondial),

elles sont restées en deçà des attentes et l'économie a marqué le pas tout au cours de 1977.

Toutefois, les indicateurs financiers ont dépassé tous les espoirs. L'approvisionnement monétaire a été très strict et les emprunts du secteur public (c'est-à-dire la différence entre le revenu tiré des impôts et les dépenses gouvernementales), beaucoup plus faibles que prévus. Quant à la balance des paiements, il y a eu un petit excédent au lieu du déficit de 1 milliard et demi de livres annoncé au FMI à la fin de 1977. Si l'orthodoxie financière constituait un substitut acceptable à la production industrielle, le pays aurait été sur la voie du redressement économique.

Le gouvernement prévoit qu'en 1978 une hausse de 14 pour cent des investissements dans le secteur manufacturier ainsi qu'un accroissement de 3 1/2 p. cent de la production et de 6 p. cent des exportations permettront à l'économie de croître de 3 1/2 p. cent. On espère qu'un redressement cette année amorcera une période soutenue d'expansion, rendue possible par le pétrole de la mer du Nord, et que la Grande-Bretagne gravira ainsi plusieurs échelons dans l'échelle internationale de la croissance économique.

La plupart des observateurs reconnaissent qu'il y aura sans doute une reprise substantielle des investissements cette année et que le gouvernement réussira à ramener l'inflation à moins de 10 p. cent. Il est à peu près certain que la hausse annuelle des prix (12 p. cent à la fin de 1977) sera davantage réduite en raison du succès qu'a connu la politique des revenus l'année précédente (réduction des augmentations salariales à moins de 9 p. cent) et par suite de la vigueur de la livre qui diminue la teneur «importée» de l'inflation.

Il reste à savoir si la production augmentera et si cette éventuelle augmentation sera soutenue. Théoriquement, il devrait y avoir hausse, car on s'attend à ce que la consommation augmente d'au moins 3 p. cent. Le gouvernement a diminué les impôts en 1977 et envisage de retrancher un autre 2 milliards de livres dans son budget d'avril prochain. Il s'ensuivra un accroissement du pouvoir de dépenser au moment où l'augmentation des prix devrait tomber en deçà du niveau des augmentations salariales sous le régime plus libéral de la troisième étape de la politique des revenus du gouvernement. Bref, les gens devraient avoir plus d'argent à leur disposition.

A moins qu'ils décident inopinément d'épargner ce supplément de revenu, ils finiront par le dépenser. Les conditions sont donc réunies pour un faible boom de consommation. La demande de biens devrait être suffisante pour que les industries de la Grande-Bretagne se remettent à tourner. Cela suppose que les revenus supplémentaires ne sont pas consacrés à l'achat d'importations, d'où la pire crainte des économistes - c'est-à-dire que le pétrole de

la mer du Nord, loin d'être un bienfait inaltéré, réduit effectivement davantage la base manufacturière du pays.

L'argument se présente de la façon suivante: grâce au pétrole de la mer du Nord, le gouvernement est en mesure de réduire les impôts afin de stimuler la consommation. Cependant, ce pétrole a déjà aidé à rétablir la confiance en la Grande-Bretagne à l'étranger et ce, à un niveau tel que la livre est très bien cotée sur les marchés financiers internationaux. Cette situation est très bénéfique pour la balance des paiements à court terme: à preuve, les réserves britanniques d'or et de devises étrangères ont plus que doublé, et, à 20 millions de dollars, se comparent aux réserves du Japon.

Toutefois, l'envers d'un taux de change fort est qu'après un certain temps les exportations deviennent plus coûteuses et les importations meilleur marché. Certaines des plus grandes sociétés britanniques ont déjà exprimé la crainte — qui fait tache d'huile — que les exportations deviendront plus difficiles alors que les importations moins chères prennent une part plus grande des ventes intérieures. Il pourrait en résulter un déclin de l'emploi au fur et à mesure qu'augmentent les importations. Dans de telles conditions, il s'en faudrait de peu pour que la vigueur retrouvée de la balance des paiements s'anémie.

On fait valoir à l'encontre de cet argument que, ces dernières années, le Japon et l'Allemagne ont démontré qu'une monnaie à la hausse n'empêche pas d'améliorer le rendement global de l'économie. Certes, mais comme il a été signalé, leurs monnaies étaient fortes en raison de leur efficacité industrielle, alors que la monnaie de la Grande-Bretagne est forte surtout parce que ses gisements pétrolifères l'amèneront à l'autarcie énergétique d'ici 1980.

La vigueur de la monnaie britannique n'importerait pas autant si le commerce mondial connaissait une expansion rapide. Toutefois, le taux de croissance est maintenant en deçà des prévisions et la Grande-Bretagne doit donc se tailler une place dans un marché mondial plus exigu que prévu avec une monnaie qui rend certains de ses produits moins intéressants.

C'est là, évidemment, le scénario pessimiste. A la vérité, personne ne sait exactement ce qui se produira, si ce n'est pour la seule raison que la découverte du pétrole de la mer du Nord est un événement sans précédent.

La plupart des gens en Grande-Bretagne croient que ce pétrole leur donnera une tête d'avance sur le reste du monde et pourrait constituer la plate-forme de lancement d'une période de croissance économique beaucoup plus rapide qu'elle ne l'aurait été autrement. La Grande-Bretagne a déjà d'importantes réserves de charbon et de gaz naturel (en plus d'un important programme électro-nucléaire) et sera ainsi en 1980 l'un des rares pays industrialisés à avoir atteint l'autarcie énergétique. A tout le moins devrait donc disparaître l'un des obstacles traditionnels aux plans économiques antérieurs — l'arrivée inévitable d'une crise de la balance des paiements après une période d'expansion. Le gouvernement — chose étonnante pour un gouvernement travailliste — garde bien en mains la politique monétaire et conserve le contrôle de l'inflation comme l'un des éléments centraux de sa politique. Il reste à la Grande-Bretagne nombre de problèmes industriels à régler mais, à tout le moins, le pétrole de la mer du Nord fournit un cadre doré à leur règlement. Il se peut donc que le mal britannique soit guérissable.

---

## *Lettres à la rédaction*

### **Souveraineté et secteur minier**

Messieurs,

L'article intitulé «Souveraineté et ressources naturelles: rêve ou réalité?» de MM. Chambers et Reid et publié dans le numéro de novembre/décembre 1977 soulève certains points intéressants.

Si l'on prend le terme souveraineté dans son sens littéral de pouvoir suprême, alors chaque nation jouit effectivement de la souveraineté sur ses ressources naturelles, car, fondamentalement, elle est libre de produire ou non. Il va sans dire que la situation est quelque peu différente lorsque nous considérons des facteurs tels que le contrôle et la viabilité économique. Une nation ne contrôlera pas de façon intégrale cette viabilité économique puisque des éléments extérieurs participeront à une ou à plusieurs des étapes du cycle — du financement à la production, la commercialisation et la consommation. Chaque participant du cycle, y compris la nation elle-même, n'acceptera d'aller de l'avant que si des gains d'ordre économique sont prévus, sous forme de profits monétaires, d'emplois nombreux, etc.

Ainsi, même si l'État-nation détient le pouvoir suprême dans la mesure où la décision finale concernant la réalisation d'un projet donné lui revient, le contrôle des gains économiques qu'il tire du projet est fonction du nombre d'éléments extérieurs qui y participent d'une part,

et des conditions liées à leur participation d'autre part. Il tombe sous le sens que ces participants extérieurs peuvent être non seulement des entreprises multinationales mais également des institutions internationales, d'autres nations, etc.

Les pays en développement sont particulièrement vulnérables à cet égard étant donné que des éléments extérieurs doivent nécessairement participer à plusieurs étapes du cycle.

Il convient de noter un fait, qui revêt une importance particulière au titre de la situation mondiale de l'offre et de la demande: une fois que la production a débuté, l'État-nation hésite grandement à la ralentir ou à l'arrêter en raison de profits réduits ou inexistantes, car il mesure souvent les «profits» de maintes façons, en fonction des recettes en devises, du maintien des niveaux d'emplois, etc. Cette situation semble exister à l'échelle internationale.

Dans ce contexte, le secteur minier au Canada est exposé à un danger considérable. Le prix constamment faible des métaux entraînera la fermeture de certaines des entreprises minières canadiennes dont le prix de revient est le plus élevé et une réorientation des investissements vers d'autres pays ou d'autres secteurs de l'économie canadienne. Ce problème est-il grandement imputable au fait que, dans une certaine mesure, le Canada n'a pu suivre le cours normal de l'expansion économique: dépendance des exportations de ressources naturelles, création d'un secteur de fabrication puis économie diversifiée? Est-il juste de dire que nous avons puisé à même les recettes provenant des exportations de ressources naturelles pour acquitter les importations de biens de consommation, plutôt que de diversifier davantage notre économie? A l'heure actuelle, le secteur minier du Canada est menacé du fait que les pays moins développés (PMD) maintiennent ou accroissent leur production minière et qu'ils concluent des ententes commerciales avec nos partenaires traditionnels, mais ce problème n'est-il pas susceptible de s'aggraver en fonction de l'intégration d'aval des PMD dans les secteurs de fabrication fondamentaux?

Dans une telle situation, quelles options s'offrent au Canada? Essentiellement, il me semble que nous pouvons a) nous résigner au fait qu'une part importante du secteur minier canadien n'est pas concurrentielle à l'heure actuelle et la laisser se maintenir de son mieux ou b) essayer de modifier notre orientation à la base et promouvoir de façon décisive les secteurs qui présentent encore pour nous certains avantages sous-jacents, notamment le secteur minier, et utiliser les profits réalisés pour stimuler une modification structurale de notre économie plutôt que de nous contenter de maintenir un niveau élevé d'importations de biens de consommation.

A l'heure actuelle, nous semblons avoir adopté la première ligne de conduite, mais certains éléments indiquent que nous amorçons un changement partiel d'orientation au profit de la seconde. Même s'il est difficile de nous engager dans cette seconde voie, compte tenu surtout du dialogue fédéral-provincial concernant le partage de l'assiette fiscale, il semble qu'elle constitue l'orientation logique; il est probable qu'elle suppose non seulement un accroissement des stimulants fiscaux, mais également une certaine participation gouvernementale directe, du moins au début. Peut-être devrions-nous envisager certaines possibilités, notamment permettre qu'une partie des dépenses consacrées à l'exploration et à la mise en valeur soit défalquée d'autres genres de recettes, en fonction du même taux que celui qui s'applique actuellement dans le cas des revenus provenant de l'exploitation minière. Peut-être une partie des stimulants fiscaux relatifs au secteur minier ne devrait-elle être défalquée que si l'argent est réinvesti dans le secteur minier ou dans certains autres secteurs technologiques de pointe. A titre d'exemple, l'épuisement gagné pourrait s'établir à 50 p. cent des revenus. De cet épuisement, seule une moitié pourrait être déduite des revenus provenant de l'exploitation minière et l'autre moitié des recettes provenant de certains secteurs technologiques de pointe.

Le paragraphe précédent expose quelques voies éventuelles qui pourront se révéler impraticables après étude approfondie. Bref, selon moi, le Canada ne peut réellement se permettre de laisser mourir son industrie minière, du moins pas au cours du siècle actuel. Toutefois, il doit se rendre compte du défi de plus en plus marqué que lui posent les PMD et s'orienter plutôt vers les secteurs technologiques de pointe. Tout stimulant offert devrait promouvoir l'industrie minière, secteur à l'égard duquel nous disposons manifestement des connaissances techniques voulues. En outre, il devrait inciter les sociétés à utiliser les profits découlant des activités minières afin de perfectionner des technologies de pointe plutôt que de maintenir ce qui peut se révéler un niveau de vie artificiellement élevé.

C.G. Delbridge  
Toronto

# L'Afrique du Sud se défend

Messieurs,

Votre numéro de janvier/février 1978 comprenait un article de Christopher Young sur le musellement de la presse en Afrique du Sud. L'auteur en venait à la conclusion que l'Afrique du Sud «ne cherche même plus à conserver l'apparence de la liberté de la presse», qu'elle «intensifie la répression plutôt que de s'en éloigner», qu'il n'y aura peut-être bientôt plus d'interlocuteurs et que la «guerre civile» risque d'éclater bientôt. Voilà de bien sombres prédictions, illustrées d'ailleurs de caricatures et de photographies chargées d'émotivité. . .

Permettez-moi d'attirer l'attention de vos lecteurs sur quelques points qui ressortent de l'article de M. Young.

Premièrement, j'espère qu'ils auront remarqué que M. Young expose catégoriquement sa position dès le début de son article en affirmant que «le débat sur les questions morales entourant la politique sud-africaine est largement dépassé».

Il rejette donc dès le départ l'utilité de toute nouvelle discussion sur l'une des questions qui sont vraiment au centre de la politique sud-africaine. Il crée l'impression que les gens ont des idées déjà bien arrêtées et que leur attitude est intraitable. Il se pourrait évidemment qu'il soit un «réfractaire de longue date», mais il ne devrait pas prêter son manque de souplesse à la grande majorité des Sud-Africains. Il suffit d'ouvrir n'importe quel journal sud-africain ou de parler à un Sud-Africain de quelque origine ethnique que ce soit pour comprendre la vivacité du débat qui entoure précisément la moralité et la pertinence des politiques sud-africaines. Il est presque impossible de ne pas remarquer l'ardeur et la sincérité avec lesquelles nous cherchons des solutions à nos problèmes extraordinairement complexes.

Peut-être l'auteur n'a-t-il pas remarqué ce débat étant donné que sa visite en Afrique du Sud a été, de son propre aveu, de courte durée. Pourtant, il n'en tire pas moins de grandes conclusions générales sur nos affaires et nous impose des comportements raciaux que nous n'avons pas; il juge notre presse en s'appuyant pour une bonne mesure sur une source d'information aussi autorisée que *Content*, «un mensuel d'information de Toronto consacré surtout à la critique des media canadiens». M. Young avait beaucoup à dire sur nos quotidiens afrikans – mais comprend-il cette langue? A-t-il une seule fois dans sa vie lu un quotidien afrikans?

Il est à peine nécessaire que je me porte à la défense de la presse sud-africaine; je suis d'ailleurs convaincu que nos quotidiens seraient horrifiés d'apprendre qu'un représentant de leur gouvernement agit de la sorte. Notre presse est tout à fait capable de se défendre, comme pourront en attester ceux de vos lecteurs qui ont déjà vu un quotidien sud-africain. Peu de gouvernements sont attaqués par la presse nationale de façon aussi persistante, véhémence et, quelquefois, irresponsable.

M. Young accuse toutefois notre gouvernement d'avoir emprunté «les méthodes les plus répressives pratiquées par les régimes communistes» pour étouffer la dissension en Afrique du Sud. Je voudrais à ce point-ci rappeler à vos lecteurs le principe de Moynihan – fondé sur une remarque de Daniel P. Moynihan – qui veut que le degré de répression dans un pays soit inversement proportionnel au nombre de voix qui s'élèvent contre l'injustice dans ce pays. Si les accusations de M. Young sont correctes, comment explique-t-il que chaque détail négatif entourant la mort de Steve Biko ait été rigoureusement exposé en plein tribunal et analysé sous tous ses angles dans la presse sud-africaine? Comment explique-t-il qu'il ait lui-même pu visiter l'Afrique du Sud et écrire si librement et négativement sur nos affaires et que nombre de ses collègues aient pu en faire autant? Comment peut-il expliquer la légende d'une des photographies illustrant son article et qui se lit: «Au stade, plusieurs participants ont pris la parole à tour de rôle pour condamner le gouvernement sud-africain et sa police de sécurité». M. Young devrait consulter quelqu'un qui a une connaissance pratique des pays communistes et du Tiers monde pour vérifier si de telles manifestations seraient tolérées dans ces sociétés.

M. Young signale à vos lecteurs que «le gouvernement intensifie la répression». Il fait complètement abstraction des changements constitutionnels fondamentaux qui se produisent en Afrique du Sud, des mesures qui ont été prises pour régler la question de la discrimination raciale, du rétrécissement de l'écart entre les salaires ainsi que des réformes entreprises au regard des populations noires qui vivent dans les villes. Il est concevable qu'il ne soit pas d'accord avec nous pour ce qui est du rythme de ces réformes ou même de leur

philosophie, mais il ne peut en toute conscience prétendre qu'elles n'existent pas ou qu'elles ne constituent pas un progrès.

M. Young n'a évidemment pas à expliquer ces événements, puisqu'il préfère les passer sous silence dans son article. A l'instar de nombre de ses collègues de la presse occidentale, il n'a retenu de la mosaïque sud-africaine que les pièces qui représentent bien la caricature populaire qu'on se fait de notre pays, une caricature qui lui vaudra probablement bien des félicitations, mais qui ne sensibilisera certainement pas le public étranger à ce qui se passe *réellement* dans notre société complexe.

Enfin, M. Young fait de sombres prédictions sur la possibilité d'une guerre civile en Afrique du Sud. Nous rejetons ce point de vue. Il y va sans doute de l'intérêt de tous les peuples de l'Afrique du Sud que nos problèmes soient réglés pacifiquement. Seuls les interventionnistes radicaux et les aventuriers se réjouiraient de la terrible destruction que pourrait causer une guerre. Il faut admettre que nos problèmes sont complexes, puisqu'ils touchent les mécanismes par lesquels différents peuples à différents stades de développement économique peuvent se côtoyer amicalement dans une même région géographique. On s'entend toutefois de plus en plus sur le fait qu'une solution viable doit se fonder sur les droits légitimes de *tous* les peuples de l'Afrique du Sud. La recherche et l'élaboration d'une telle solution sont le thème d'un grand débat national, que M. Young semble ne pas avoir remarqué lors de sa brève visite en Afrique du Sud.

D.W. Steward  
Chargé d'affaires  
Ambassade d'Afrique du Sud  
Ottawa

Messieurs,

Je viens tout juste de lire l'article de Christopher Young sur l'Afrique du Sud paru dans votre livraison de janvier-février 1978. Je m'étonne beaucoup qu'on ait pu écrire un article aussi chargé d'émotions après seulement une «première et brève visite en Afrique du Sud». Étant donné l'objet de votre publication, stimuler les échanges d'idées, et votre intérêt pour des articles où s'expriment des points de vue différents, j'ai cru bon vous faire tenir copie d'un discours prononcé en octobre dernier à New York par M. Harry Oppenheimer devant la *Foreign Policy Association*.

M. Oppenheimer est un Sud-Africain de renommée mondiale et probablement le plus grand industriel de son pays; il n'est pas un sympathisant du parti Nationaliste et s'oppose farouchement à l'*apartheid*. Néanmoins, son discours brosse un tableau pondéré et beaucoup plus réel des conditions en Afrique du Sud; j'espère que vous aurez l'occasion de le publier.

Le Directeur de la  
commercialisation des métaux,

*Rex F. Pearce*  
Toronto

N.D.L.R. – La reproduction du discours de M. Oppenheimer, *Prospects for Change in Southern Africa*, ne cadrerait pas avec notre politique rédactionnelle. Il est cependant possible d'en obtenir des exemplaires, à 50¢ l'unité, auprès de la *Foreign Policy Association* à New York.

# Section de référence

## I. LIVRES

*Le Canada et le Québec sur la scène internationale*; sous la direction de Paul Painchaud. Québec: Université Laval, Centre Québécois de Relations Internationales, 1977. 643 p.

Cuthbertson, Brian *Canadian military independence in the age of the superpowers*. Toronto: Fitzhenry and Whiteside, 1977. 282 p.

Dauphin, Roma *Les effets de la libéralisation des échanges sur l'économie canadienne*. Ottawa: Conseil économique du Canada. 202 p.

Dauphin, Roma *The impact of free trade in Canada*. Ottawa: Economic Council of Canada, 1978. 185 p.

*The future of the offshore: legal developments and Canadian business*. Préparé par Donald J. Patton, Clare Beckton and Douglas M. Johnston. Halifax: Dalhousie University, Centre for International Business Studies, 1977. 243 p.

Fullerton, Douglas H. *The dangerous delusion: Quebec's independence obsession*. Toronto: McClelland and Stewart, 1978. 240 p.

Greenwood, Ted. *Nuclear proliferation: motivations, capabilities, and strategies for control* (1980's project/Council on Foreign Relations) McGraw-Hill, 1977. 210 p.

Harbron, John D. *Canada without Québec*. Don Mills: Musson, 1977. 164 p.

Hill, Roger, *Political consultation in NATO*. Toronto: Canadian Institute of International Affairs, 1978. (Wellesley paper; 6/1978) 143 p.

Hillmer, Norman and Garth Stevenson. *A foremost nation: Canadian foreign policy and a changing world*. Toronto: McClelland and Stewart, 1977. 296 p.

Law of the Sea Institute. *Law of the sea; conference outcomes and problems of implementation; proceedings / Law of the Sea Institute tenth annual conference, June 22-25, 1976, University of Rhode Island, Kingston, Rhode Island*. Préparé par Edward Miles and J.K. Gamble. Cambridge, Mass: Ballinger, 1977. 425 p.

Preston, Richard A. *The defence of the undefended border: planning for war in North America 1867-1939*. Montreal: McGill-Queen's University Press, 1977. 300 p.

Radwanski, George. *Trudeau*. Toronto: Macmillan, 1978. 372 p.

Simeon, Richard E. *Must Canada fail?* Montreal: McGill-Queen's University Press, 1977. 307 p.

Tomlin, Brian W. *Canada's foreign policy: analysis and trends*. Toronto: Methuen, 1978. 213 p.

Wesson, Robert G. *Foreign policy for a new age*. Boston: Houghton Mifflin, 1977. 462 p.

## II. ARTICLES

Acker, Alison. «Blood on the balance sheet: the Chilean connection.» Dans *Canadian Forum* 58:15-18. avril 1978.

Barros, James. «Alger Hiss and Harry Dexter White: the Canadian connection.» Dans *Orbis* 21: 593-605 automne 1977.

Britton, J.N.H. «Locational perspectives on free trade for Canada.» Dans *Analyse de politiques* 4:4-19 hiver 1978.

Cohen, Maxwell. «The régime of boundary waters – the Canadian-United States experience.» Dans *Académie de Droit international. Recueil des cours*. 146:219-340 1975 III (publié en 1977)

Cuff, Robert and J.L. Granatstein. «The rise and fall of Canadian-American free trade, 1947-8.» Dans *Canadian Historical Review* 58:459-482 décembre 1977.

Denis, Jean-Émile et Emmanuel Lindekens. «Perspectives de coopération industrielle dans le contexte de l'accord cadre entre le Canada et les Communautés européennes.» Dans *Revue d'intégration européenne/Journal of European integration* 1:107-124 septembre 1977.

Gordon, Myron. A world scale national corporation industrial strategy. Dans *Canadian Public Policy/Analyse de politiques* 4:46-56 hiver 1978.

Gotlieb, A.E. «The incidental question revisited – theory and practice in the conflict of laws.» In *International and Comparative Law Quarterly* 26: 734-798 octobre 1977.

Gwyn, Sandra. «Where are you, Mike Pearson, now that we need you?: decline and fall of Canada's foreign policy.» Dans *Saturday Night* 93:27-35 avril 1978.

Hunt C.D. «Canadian policy and the export of nuclear energy.» Dans *University of Toronto Law Journal* 27:69-104 hiver 1977.

Levy, David. «Canada is not Russia.» Dans *Spectator* 4 février 1978 p. 9-10.

LoGalbo, John R. «The Time and Reader's Digest Bill: C-58 and Canadian cultural nationalism.» Dans *New York University Journal of International Law and Politics* 9:237-75 automne 1976.

Munton, Don and Dale H. Poel. «Electoral accountability and Canadian foreign policy: the case of foreign investment.» Dans *International Journal* 33:217-247 hiver 1977-8.

Murchland, Bernard. «Quebec's politics of vengeance.» Dans *Worldview* 21:14-18 janvier/février 1978.

Ostman, Ronald. «The C.B.C.'s "The world at six" looks at the U.S. - content analysis as an aid to understanding the media.» Dans *American review of Canadian Studies* 7:33-50 automne 1977.

Page, Donald. «The Institute's 'popular arm': the League of Nations Society in Canada.» Dans *International Journal* 33:28-65 hiver 1977-8.

Philip, C. «L'accord-cadre de coopération commerciale et économique entre les Communautés européennes et le Canada.» Dans *Annuaire français de Droit international* 22:822-835 1976.

Smith, Burton. «The United States in recent Canadian nationalism.» Dans *World affairs* 140:195-205 hiver 1978.

«Southeast Asia: Canada's untapped market.» In *Economics* vol. 2 n° 3 mars 1978 p. 13-17.

Stairs, Denis. «Public opinion and external affairs: reflections on the domestication of Canadian foreign policy.» In *International Journal* 33:128-149 hiver 1977-8.

Thakur, Ramesh C. «Change and continuity in Canadian foreign policy.» Dans *India Quarterly* 33:401-418 octobre/décembre 1977.

## Publications du ministère des Affaires extérieures

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

N° 40 (17 avril 1978) Nomination de membres canadiens à la Cour permanente d'arbitrage

N° 41 (20 avril 1978) Accord entre le Canada et les États-Unis concernant des propriétés cédées à bail à Argentinia «Terre-Neuve»

N° 42 (27 avril 1978) Protocole modifiant la Convention internationale concernant les pêcheries hauturières de l'océan Pacifique Nord

N° 43 (28 avril 1978) Notes pour un discours de monsieur Jean-Pierre Goyer, ministre des Approvisionnements et Services et conseiller du secrétaire d'État aux Affaires extérieures pour les affaires francophones

N° 44 (28 avril 1978) Code d'éthique touchant les conditions d'emploi des sociétés canadiennes opérant en Afrique du Sud.

N° 45 (28 avril 1978) Signature de l'Accord entre le Canada et le Japon sur leurs relations mutuelles de pêche.

N° 47 (1er mai 1978) Deuxième réunion du Comité économique mixte Canada-Brésil, Brasilia, 25 au 27 avril - Communiqué conjoint

N° 48 (3 mai 1978) Organisation des pêches de l'Atlantique Nord-Ouest (OPAN)

N° 49 (5 mai 1978) Commission mixte scientifique Canada-France

N° 50 (12 mai 1978) Révision de l'Accord relatif à la qualité de l'eau dans les Grands lacs

N° 51 (23 mai 1978) Délégation du Canada à la session extraordinaire des Nations Unies consacrée au désarmement

N° 52 (26 mai 1978) Visite de Mme Hildegard Hamm-Bruecher, ministre d'État responsable des affaires culturelles au ministère des Affaires étrangères de la République fédérale d'Allemagne (27 au 31 mai)

N° 53 (1er juin 1978) Participation canadienne à la Foire d'Art de Bologne

N° 54 (2 juin 1978) Visite au Canada du secrétaire général du Conseil de l'Europe - 6 et 7 juin 1978

N° 55 (12 juin 1978) Réunion ministérielle du Conseil de l'OCDE et visite officielle en Turquie et à Chypre  
*Déclarations et Discours*, publiés par la Direction des services de l'information du ministère des Affaires extérieures, Ottawa

N° 78/2 La politique étrangère du Canada: perspective 1978. Discours prononcé par le secrétaire d'État aux Affaires extérieures, l'honorable Don Jamieson, devant l'*Empire Club*, Toronto, 2 mars 1978.

N° 78/3 Intensification des relations entre le Canada et la CE. Déclaration du secrétaire d'État aux Affaires extérieures, l'honorable Don Jamieson, à l'ouverture de la deuxième réunion du Comité mixte de coopération Canada - Communauté européenne, Ottawa, 8 mars 1978.

N° 78/4 Belgrade: jalon important de l'itinéraire tracé à Helsinki. Notes pour la déclaration de clôture du Canada prononcée par M. Norman Cafik, ministre d'État au multiculturalisme et représentant spécial du secrétaire d'État aux Affaires extérieures à la réunion de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe. Belgrade, 9 mars 1978.

*Pages documentaires* publiées par la Direction des services de l'information du ministère des Affaires extérieures, Ottawa:

N° 86 (révision d'avril 1978) La coopération du Canada au développement international.

N° 93 (révision du mois d'août 1977) Apport financier du Canada aux Nations Unies.

**BON D'ABONNEMENT**

**Perspectives internationales**

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

**Nom** .....

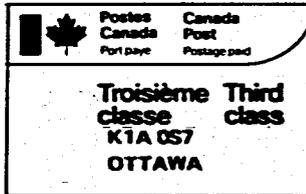
**Adresse** .....

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

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

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

R 165 F 004467-8  
DEPT EXTERNAL AFFAIRS  
LIBRARY ROOM 604  
POSTAL STATION B  
OTTAWA ON



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



Affaires extérieures  
Canada

External Affairs  
Canada

ISSN 0381-4874

2A1 EA  
I 56 F  
juil./Août 1978  
DOCS c 2

août 1978

# Perspectives internationales

Revue d'opinion sur les affaires étrangères

~~LATEST ISSUE  
DERNIER  
NUMÉRO~~

---

**Portrait de Norman Robertson**

---

**Échec de la gauche en France**

---

**La nouvelle politique étrangère**

---

**Les garanties nucléaires**

---

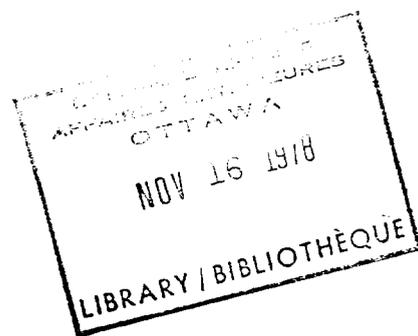
**La CSCE à Belgrade**

---

**Relations canado-américaines**

---

# Perspectives internationales



## Table des matières

juillet / août 1978

Portrait de Norman Robertson / <i>Douglas LePan</i>	3
France: l'échec de la gauche / <i>André Donneur</i>	9
Élaboration de la politique étrangère	
Les groupes de pression et la politique étrangère / <i>Donald Page</i>	13
Dilemmes de la nouvelle politique internationale / <i>Denis Stairs</i>	18
Le problème des garanties nucléaires / <i>Albert Legault</i>	22
Le Canada à la recherche de garanties nucléaires / <i>John J. Noble</i>	26
La CSCE à Belgrade	
Les droits de la personne à l'ordre du jour / <i>John Best</i>	32
Succès ou échec? / <i>H. Gordon Skilling</i>	35
Relations canado-américaines	
Cycles dans les relations canado-américaines / <i>Don Munton</i>	39
Si l'eau venait à manquer / <i>Robert James McGavin</i>	43
Le Canada vu par un Américain / <i>Donald Nuechterlein</i>	47
Section de référence	51

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

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

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

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

Envoi postal de troisième classe autorisé.

*Directeurs de rédaction:*

M. L. Balthazar

M. A. I. Inglis

*Président, Comité de rédaction*

M. Freeman M. Tovell

*Directeur général adjoint – Bureau des Affaires publiques*

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

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

# Portrait de Norman Robertson

par Douglas LePan

Norman Robertson se plaisait à répéter avec le Dr Johnston que «dans les inscriptions lapidaires, un homme n'est pas sous serment». Les inscriptions lapidaires à son sujet ont été nombreuses: à sa mort, à sa retraite du service diplomatique, à son départ de Londres après un second mandat comme haut-commissaire du Canada, et lorsque l'Université de Cambridge lui a décerné un grade honorifique. Quelques-unes sont même de moi. Mais là n'est pas l'objet de mon essai. Je le veux plus intime, plus personnel. Et je me considère certes sous serment!

On a dit de lui qu'il possédait une superbe intelligence, une rare érudition et, surtout, un fond d'humanité et de compassion qui lui permettait d'approfondir et d'éclairer la plupart des problèmes internationaux, surtout économiques. On cite également ses ressources apparemment inépuisables dans les domaines politique et économique. A mon sens, tout cela est très juste. Mais la présence imposante, presque marmoréenne, qu'on a ainsi évoquée cachait un être remarquable et beaucoup plus humain, faillible et complexe que ces généralités, bien qu'exactes, ne nous laissent entrevoir. Je ne puis m'empêcher de penser à Norman Robertson — ce qui m'arrive souvent — sans le voir arpenter son vaste bureau surplombant Trafalgar Square, saisi par une idée nouvelle ou l'amorce d'une solution à un problème en apparence insoluble, parsemant ses propos de fragments d'analyses économiques et d'allusions littéraires, ne s'arrêtant que pour livrer à son mouchoir un peu plus de ses poumons déjà ravagés, puis reprenant sa course, tandis qu'entraîné dans son sillage j'essayais de suivre le cours de sa pensée, toujours unique et parfois nébuleuse. Je me sentais estimé un peu pour moi-même, je crois, mais peut-être davantage parce que ni l'analyse économique ni les allusions littéraires ne m'avaient tout à fait déroutés. Je le revois aussi, en 1947 et 1948, lors d'une série d'entretiens avec sir Stafford Cripps, alors chancelier de l'Échiquier, et quelques-uns de ses principaux collaborateurs. Norman préparait lui-même les martinis, très secs et très forts, que je distribuais aux invités. La conversation se poursuivait pendant tout le dîner et même longtemps après. Les invités partis, Norman

me donnait très gentiment à entendre (car il n'écrivait plus lui-même que très peu) que je devrais peut-être rédiger, dès le lendemain matin, un compte rendu de ces entretiens. A ma sortie de l'hôtel, l'esprit brumeux et pris d'un sentiment voisin de la panique, un souffle d'air froid venu de Hyde Park me fouettait le visage. Je le revois également, assis et détendu tel un bouddha, le front large et dénudé comme celui du Shakespeare de Droeshout, dans son bureau de l'Edifice de l'Est, à l'époque où il était secrétaire du Cabinet et greffier du Conseil privé et que, adjoint spécial de M. Pearson, je venais le consulter à propos d'une question qui devait être débattue au Cabinet, d'un problème qui embarrassait le ministère ou d'un sujet que le premier ministre voulait traiter en public. Le plus souvent, il proposait une solution inspirée de sa riche expérience et de ses nombreuses lectures, tout en faisant comprendre très discrètement que l'alliage des principes et de la tactique est essentiel dans l'élaboration des politiques et que l'enthousiasme doit être tempéré par la connaissance de la situation politique et de ses virtualités. Un entretien avec Norman devenait presque inéluctablement une leçon de plus dans l'art de prendre des décisions au sein d'une démocratie.

## Les maîtres politiques

Les rapports de Norman Robertson avec ses maîtres politiques, c'est-à-dire avec les ministres et les partis ne peuvent être analysés dans un seul essai, mais je voudrais néanmoins faire quelques mises au point à cet égard.

On s'imagine souvent qu'à l'époque de la Seconde Guerre mondiale et dans l'après-

---

*M. LePan est professeur au Massey College, Université de Toronto. Il a déjà fait partie du ministère des Affaires extérieures où il a travaillé en étroite collaboration avec M. Norman Robertson. L'article ci-contre s'inspire d'une communication qu'il a présentée à l'occasion d'une table ronde organisée par le gouverneur général en mémoire de Norman Robertson.*

guerre, à peu près tous les hauts fonctionnaires d'Ottawa affichaient les couleurs libérales. Or, à mon avis, une telle généralisation est boiteuse à l'extrême. En ce qui concerne Norman Robertson, je la sais erronée. Il est vrai qu'il a été nommé à un poste au ministère des Affaires extérieures en 1929 par Mackenzie King. Mais il est également vrai qu'il a servi avec la même conscience et la même fidélité tant les gouvernements de R.B. Bennet et de John Diefenbaker que ceux de Mackenzie King, de Louis St-Laurent et de L.B. Pearson. Il n'aurait pu agir autrement sans entacher sa réputation de fonctionnaire, à laquelle il tenait beaucoup. Incidemment, il m'a confié un jour que son passeport diplomatique avait toujours porté la mention «fonctionnaire» plutôt que le titre de «diplomate». Ce fait, en soi peu important, en dit long à son sujet, comme je vais tenter de le démontrer. Autre détail intéressant: il n'est pas de secrétaire d'État aux Affaires extérieures qu'il ait plus apprécié que Howard Green, le député conservateur de Vancouver-Quadra.

Si on a été souvent porté à voir en lui un Libéral, c'est, je suppose, parce que la période pendant laquelle il a exercé le plus d'influence a coïncidé avec celle où il était très près de Mackenzie King, soit de janvier 1941, quand il a succédé à O.D. Skelton comme sous-secrétaire d'État aux Affaires extérieures, à septembre 1946, date de sa nomination au poste de haut-commissaire à Londres. De fait, rares sont ceux qui, durant ces années, ont été plus près du Premier ministre ou ont eu avec lui des rapports plus fréquents. Mais il est faux de conclure de ces relations à un engagement personnel ou partisan. Je puis même apporter une preuve concluante du contraire.

Lorsque Mackenzie King est décédé en juillet 1950, Norman et Jetti Robertson se trouvaient avec ma femme et moi à la maison d'été de mes parents, dans une île située un peu au nord de Pointe-au-Baril, sur la baie Georgienne. Norman et moi étions allés en chaloupe à moteur au magasin général quérir le courrier, faire le plein d'essence et acheter quelques épiceries. C'est là que Norman a appris la mort de Mackenzie King et qu'il a été mis au courant des dispositions prises pour les funérailles; il devenait exécutif littéraire et allait être porteur honoraire. Il lui fallait donc rentrer à Ottawa sans tarder. Entre temps nous sommes retournés dans l'île. Une fois le moteur en marche, je me suis tourné vers Norman et j'ai fait, au sujet de feu le premier ministre, une observation anodine qui, dans les circonstances, me paraissait appropriée. Je n'oublierai jamais sa réponse. Il me dit tout simplement, «Je n'ai jamais décelé de grandeur chez lui». Cette observation tombée des lèvres d'une personne aussi bien placée pour juger, je ne l'ai jamais oubliée. Elle a inévitablement influé sur mon jugement des appréciations qui ont été faites, au cours des ans, de l'homme et du chef qu'a été Mackenzie King.

### Les autres pays

Je me dois aussi de dire au moins quelques mots de son attitude à l'égard d'autres pays et en particulier de ceux qui ont occupé une place importante dans les relations extérieures du Canada durant la période où il a assumé dans ce domaine, à divers titres, de très grandes responsabilités. D'abord, l'expérience m'a démontré, et j'en suis d'ailleurs convaincu, qu'à peu près tous les diplomates, quelque vigueur qu'ils puissent mettre à le nier et à s'en défendre, ont des préjugés parfois très ancrés contre tel ou tel pays. Ils sont anti-Américains, anti-Français, anti-Britanniques, anti-Arabes ou anti-Israéliens. Or de tous ceux que j'ai connus, Norman Robertson est un des rares diplomates chez qui je n'ai jamais pu déceler ce genre de préjugés sous-jacents. Son séjour à Washington à titre d'ambassadeur n'a peut-être pas été la période la plus heureuse de sa carrière, mais je n'ai jamais pu découvrir chez lui la moindre trace d'antiaméricanisme. Cela n'a pas lieu de nous étonner de la part d'un homme qui a fait des études à la Brookings Institution et qui, après avoir enseigné déjà à Harvard, a pris un congé d'une année en 1933-1934 pour y retourner professer une seconde fois. A Londres, il était tout à fait à l'aise et, à mon avis, les relations entre les ministères d'Ottawa et ceux de Whitehall n'ont jamais été meilleures qu'au cours de ses deux mandats au haut-commissariat. Mais ce qu'on ne sait peut-être pas, c'est qu'il était aussi à l'aise et chez lui à Paris. Nous y étions vers la fin de l'automne de 1958 à l'occasion d'une réunion du Conseil de l'Atlantique-Nord qui allait être suivie d'une rencontre des chefs de mission canadiens en Europe. Nous trouvions le temps d'arpenter les rues et les boulevards et j'étais sans cesse étonné de voir combien il connaissait Paris, ce qui s'était passé dans tel arrondissement et quel écrivain ou musicien célèbre avait habité tel ou tel coin de la Ville-Lumière. Rares étaient les vacances qu'il goûtait plus que ses séjours chez son vieil ami Darsie Gillie, qui habitait l'île Saint-Louis et fut pendant des années le correspondant attitré du *Manchester Guardian* à Paris.

Mais, dira-t-on sans doute, que penser de son attitude à l'égard de l'Union Soviétique? Je ne saurais me prononcer à ce sujet de façon catégorique. Mais il me semble, en rétrospective, qu'il n'était pas plus antisoviétique que ne l'exigeaient les événements. Là aussi, il était porté à la sympathie. Par nature et par tempérament, il n'était contre aucun pays. Or, à mon avis, c'est là une qualité aussi rare que précieuse chez les diplomates.

### Plus profondément canadien

On dira peut-être que cette qualité tenait à un certain cosmopolitisme. Un essayiste ayant ses coudees franches pourraient nuancer davantage et verrait peut-être une part de vérité dans cette affirmation. Mais ce me semble peu important, car il était

beaucoup plus profondément canadien que cosmopolite. Combien de diplomates canadiens connaissent, presque de semaine en semaine, les perspectives de la récolte de blé des Prairies? Norman Robertson les connaissait. Combien de Canadiens savent de mois en mois quels sont les stocks céréaliers reportés? Norman Robertson le savait. Combien de diplomates canadiens peuvent trouver passionnante la lecture de la Revue statistique canadienne? Norman Robertson le pouvait. Combien de diplomates canadiens peuvent, au vu des colonnes de chiffres qu'aligne cette publication, deviner assez exactement ce qu'est la situation économique au Cap-Breton, dans l'Île-du-Prince-Édouard, à Sorel, à Saint-Hyacinthe, à Sudbury ou à Kelowna? Norman Robertson le pouvait. Il connaissait le pays à fond et il l'aimait comme seuls peuvent l'aimer ceux qui en ont une connaissance intime. Autant que je sache il n'a jamais manqué de placer les intérêts du Canada au premier rang de ses recommandations. Il n'était pas à l'abri, loin de là, des attraits qu'offrent les allocations, les serviteurs et les limousines, c'est-à-dire des «gâteries» que la diplomatie réserve à ceux qui vont en poste à l'étranger, aux chefs de mission en particulier. Il envisageait franchement ses affectations hors du pays comme un répit des servitudes quotidiennes que lui imposaient les postes de sous-secrétaire d'État aux Affaires extérieures ou de secrétaire du Cabinet. Il ne ressemblait pas, sous ce rapport, à O.D. Skelton, pour qui il eut semblé presque inconcevable de s'absenter d'Ottawa, le centre du pouvoir. Le service à l'étranger était pour Norman Robertson une occasion de continuer à oeuvrer pour le Canada dans un cadre et un milieu différents. Il n'aimait rien de mieux que de pouvoir servir le pays de façon directe et tangible. L'occasion lui en a été donnée lors de son premier séjour à Londres, lorsqu'on lui a demandé d'aider à vendre des «North Star» canadiens à la British Overseas Airways Corporation, afin que l'usine de Canadair, à Montréal, n'ait pas à fermer ses portes. Il s'est consacré corps et âme à cette tâche, comme si sa vie en dépendait.

J'ai aussi un souvenir vivace de la réponse qu'il faisait aux ministres et aux fonctionnaires britanniques qui cherchaient à attirer le Canada vers la zone du sterling en invoquant nos problèmes économiques, réels ou appréhendés. «Je n'échangerais nos problèmes pour ceux d'aucun autre pays au monde» disait-il, en reconduisant le visiteur jusqu'à la porte. Tant que le ministère continuera de s'inspirer de l'esprit qui animait Norman Robertson, il ne risquera pas de devenir le refuge de deux qui détestent leur propre pays ou leurs compatriotes et voudraient les fuir pour frayer avec les quelques autres Canadiens qu'ils croient posséder une sensibilité aussi fastidieuse que la leur.

Il ne pouvait, malheureusement, s'exprimer en français et je n'ai pas l'intention

d'expliquer cette faiblesse en invoquant les circonstances très différentes qui existaient à Ottawa lorsqu'il est devenu fonctionnaire ou certains troubles moteurs qui l'ont toujours empêché, par exemple, de conduire une voiture. Mais il n'est que justice, je crois, de rappeler qu'il avait fréquenté presque autant les auteurs français que les écrivains anglais. Il n'est que juste aussi d'ajouter qu'il a fait ce qu'il a pu pour favoriser le bilinguisme chez les jeunes agents du ministère et que très peu d'événements lui ont fait plus chaud au coeur que l'accession de deux Canadiens francophones au poste de sous-secrétaire, d'abord Jules Léger en 1954 puis Marcel Cadieux dix ans plus tard.

Le langage économique est celui que Norman Robertson connaissait le mieux. Pour lui, les colonnes de chiffres étaient des avenues, des péristyles, vers les réalités humaines et sociales. Les ranger, les interpréter, les analyser étaient pour lui des tâches vraiment humaines, essentielles, et extrêmement importantes pour la conduite des affaires tant extérieures qu'intérieures. C'est pourquoi il prisait l'amitié d'économistes réputés comme J.R. Hicks, et était si près des vedettes du groupe hermétique des économistes d'Ottawa, ceux du ministère des Finances et de la Banque du Canada en particulier. Tant que Norman Robertson était sous-secrétaire, le ministère des Affaires extérieures ne pouvait manquer de jouer un rôle important dans l'élaboration de la politique économique étrangère du Canada. Il respectait le jugement et l'expertise économique de ses collègues des autres ministères et organismes et ceux-ci lui rendaient le compliment car ils parlaient tous le même langage. Il s'est penché presque chaque jour de sa vie sur des détails économiques, sans jamais croire que ces préoccupations étaient indignes d'un diplomate. Il y voyait plutôt l'activité normale du serviteur d'une grande nation commerçante, car il savait combien les échanges internationaux sont essentiels au bien-être d'un pays. Selon lui la connaissance des questions économiques devrait, à notre époque, faire partie du bagage intellectuel du diplomate, et cette notion est une part intrinsèque de l'héritage qu'il a légué au ministère. J'oserais dire que ce legs n'a jamais été plus important qu'à cette heure où tant de pays subissent la difficile conjoncture du chômage et de l'inflation, et où le système économique international semble dans un tel état de délabrement qu'il faudrait prendre à son sujet des mesures radicales.

#### **Les services de renseignements et la sécurité**

Je me sens moins en mesure de parler du rôle qu'il a pu jouer dans le milieu canadien de la sécurité. J'ai moi-même fait partie de ce cercle, mais de nom seulement, pendant plus d'un an, à l'époque où, sous-secrétaire d'État adjoint, je comptais la direction de la sécurité parmi celles dont j'avais la responsabilité. Mais l'accès à ce milieu n'est pas

facile et j'ai eu l'impression que je n'y avais jamais été tout à fait le bien venu. C'est pourquoi j'hésite à parler du rôle que Norman Robertson a pu y jouer. De surcroît, il me faudrait évaluer la façon dont il a mené l'affaire Gouzenko et traiter de ses relations permanentes avec la Gendarmerie royale; or, je ne me sens pas à la hauteur de ces tâches. Mais malgré cette hésitation motivée, je me permets de faire à ce sujet quelques brèves observations. Bien que Norman Robertson ait été mêlé de très près à ce milieu, il n'aurait jamais pu se laisser asservir au point de s'identifier avec lui de façon constante. Ses intérêts étaient beaucoup trop nombreux et ses responsabilités trop variées. Il n'a jamais été tenté, par exemple, d'oublier que les nouvelles internationales publiées dans le *New York Times* ont parfois beaucoup plus d'importance que les renseignements obtenus par les moyens les plus subtils et les plus secrets. Et surtout, il n'affichait jamais le sourire à la Mona Lisa de ceux qui semblent toujours dire: «Je sais quelque chose que vous ne savez pas, mais il ne faut pas m'interroger». Je l'ai vu, cet air

énigmatique et fat, chez John Foster Dulles comme chez le plus humble des agents secrets. Norman Robertson pouvait être insondable parfois, mais jamais de cette façon répulsive et dangereuse.

Pour démontrer combien son travail était varié au sein du gouvernement du Canada, il suffira peut-être de rappeler une observation qu'il m'a faite un jour en confidence, voire sous le sceau du secret, mais que je me crois maintenant libre de divulguer. Il m'a dit qu'il n'y avait pas, à son avis, de ministère à Ottawa dont il ne pouvait être le sous-ministre. Et il avait sans doute raison. On a dit de Walter Bagehot, essayiste et économiste de l'époque victorienne, qu'il était si bien informé des questions de finances et de gouvernement qu'il aurait pu diriger n'importe quand l'Échiquier, la Trésorerie, voire s'acquitter très bien de cette tâche, et était peut-être ainsi «le chancelier de réserve». On aurait sans doute pu, dans le même sens, appeler Norman Robertson le sous-ministre de réserve. Le degré d'expertise et la somme de connaissances que cela suppose est une partie du

## En souvenir de Norman Robertson

Pour honorer la mémoire de Norman Robertson, le gouverneur général tenait une table ronde le 18 février. Suivent des extraits d'observations que des collègues de Norman ont faites à propos de son rôle, de son influence et de ses idées sur l'unité nationale.

JOHN HOLMES: Quand j'étais tout jeune au Ministère «1943-44» . . je voyais passer les papiers. J'en contrôlais le passage et je dois dire que j'avais alors l'impression que Norman était tout à fait maître du Ministère, de toute la politique étrangère — en fait de toute la politique du Gouvernement canadien. Il y avait naturellement son bureau qui suscitait les commentaires de chacun. Mon impression était qu'il avait une maîtrise absolue de ce bureau en désordre. Il savait où se trouvait chaque chose.

Une des choses qu'il m'a apprises c'était de se donner un temps de réflexion. Des gens venaient tentant: "Qu'est-il advenu du mémo que j'ai mis sur son bureau jeudi? Rien n'a été fait!" Et je répondais: "Bon, je vais essayer de le mettre au-dessus de la pile." Le mémo retournait à sa place — Norman savait exactement où il se trouvait et c'était à dessein qu'il l'avait mis là — et une semaine plus tard environ, on savait qu'il l'avait placé là sous une impulsion et que cela passerait.

MARCEL CADIEUX: Si je peux ajouter un mot à ce propos . . . Une des choses qui le terrifiait, quand il devait s'absenter, c'est que des suppléants, voulant montrer leur grande efficacité, se mettent à vider sa corbeille. Il avait l'habitude de dire que chaque fois qu'il s'absentait ça lui prenait des mois pour se débrouiller dans ses papiers et rétablir l'équilibre fragile qu'il désirait garder. C'est pour cela que je ne partage pas l'opinion de ceux qui voyaient en lui un homme débordé et confus . . . Au fond, quand j'essaie d'expliquer ce que plusieurs interprétaient comme un manque d'intérêt dans l'administration, je crois qu'il avait le sentiment qu'à la longue la chose essentielle pour un sous-secrétaire ou un haut fonctionnaire, c'était d'établir un rapport utile avec ceux qui détiennent le pouvoir. Si cela est réalisé, la question de savoir comment s'y prendre pour obtenir assez d'agents et assez d'argent pour les voyages ne se pose même plus . . . Ne jamais perdre de vue l'essentiel, ne pas se faire de souci, tout s'arrangera.

ED RITCHIE: Ce n'est pas l'organigramme; c'est l'usage des talents qui sont à votre disposition, leur utilisation pour les besoins du gouvernement, c'est effectivement ce qu'a fait Norman.

CHARLES RITCHIE: . . . Si vous étiez à l'étranger et que vous ayez eu besoin de

secret de son influence et de son ascendant remarquables, ainsi que de sa force. Il connaissait intimement le pays et encore mieux le gouvernement. Il pouvait rattacher l'élaboration de la politique étrangère aux intérêts internes, et même locaux, avec une habileté consommée. C'est, je le répète, ce qui faisait vraiment sa force. Mais on lui en voulait peut-être dans certains milieux, de posséder une vue si clairvoyante et d'exercer une influence si omniprésente. Certains sous-ministres sentaient peut-être, sans en être certains, qu'il se croyait capable de prendre en charge leur ministère et de le diriger au moins aussi bien qu'eux. Peut-être lui en tenaient-ils rigueur. C'était le cas, je crois, de certains d'entre eux. Et c'était probablement là une cause de faiblesse.

### Ses défauts

Je n'ai pas le goût de parler de ses défauts, mais il faut bien les signaler en passant pour maintenir un certain équilibre.

Ses bonnes idées venaient parfois trop tard, et comme le moment d'agir est de la plus haute importance dans le domaine des

affaires extérieures, ce défaut peut être aussi grave que de n'avoir aucune solution à proposer. Il reste que l'idée venue trop tard pour régler la crise ou le problème restait souvent disponible et se révélait utile à un autre moment.

Il faut bien reconnaître aussi qu'il n'était pas particulièrement doué pour le rôle public d'un chef de mission. De son temps, le sous-secrétaire pouvait – il en est peut-être de même aujourd'hui – demander de voir son dossier personnel. Lorsque Norman Robertson fit venir le sien, il y découvrit, m'a-t-il raconté un jour, un rapport de Vincent Massey à son sujet, rédigé à l'époque de son premier et bref séjour à Washington, en 1929, comme troisième secrétaire de la légation du Canada. Vincent Massey avait des choses agréables à dire au sujet de son intelligence et de son sérieux, ajoutant toutefois qu'il avait trouvé «qu'il manquait un peu de poli». Cette confession ne m'a pas trop ébranlé, car je savais que Vincent Massey avait trouvé parfois que, moi aussi, je manquais «un peu de poli». Mais cela permet peut-être de souligner certaines caractéristiques.

directives... vous appeliez Norman – car c'était la seule façon de communiquer avec lui – vous obteniez rarement des directives concrètes mais une brillante analyse... Quand c'était fini et que vous tentiez de jeter quelques idées – surtout avant de vous présenter au *State Department* – vous n'aviez toujours pas d'instructions quant au problème du jour; c'était à vous de décider.

GORDON ROBERTSON: L'influence de Norman fut considérable dans nombre de secteurs de la politique nationale. Parmi ses interventions les plus fructueuses alors qu'il était secrétaire du Cabinet... celle se rapportant au problème de l'accumulation des stocks de produits agricoles. Je pense qu'il fut aussi influent que quiconque à l'Agriculture dans la formulation de politiques pour combattre l'épidémie de fièvre aphteuse...

Norman m'a dit une fois qu'il pensait que le Ministère dont il souhaiterait être le sous-ministre était celui de l'Agriculture car les problèmes qui s'y posent auraient permis à ses qualités intellectuelles de donner leur pleine mesure.

En autant que je me rappelle, il a eu une influence considérable sur la politique de l'immigration. Il s'inquiétait du peu de magnanimité de la législation à l'égard des catégo-

ries frappées d'interdictions. Et il eut une grande influence dans la révision complète de la politique de l'immigration et la refonte de la Loi de l'Immigration. Ainsi, il y a plusieurs secteurs auxquels Norman s'est intéressé et qu'il a influencés.

C.RICHIE: Une fois, il dit à un autre collègue: Je me reproche par dessus tout, pendant le temps que j'ai passé au Ministère, de ne pas avoir accordé plus d'attention et de réflexion à la question de l'unité nationale... C'est la question de tout l'avenir du Canada.

M. CADIEUX: C'est un point dont il m'a parlé souvent... surtout dans ses dernières années... et il ajoutait qu'il croyait qu'il aurait dû encourager la mise sur pied d'un mécanisme interne de relations avec les gouvernements provinciaux. De toutes les personnalités avec qui j'ai eu à traiter ici à Ottawa, je n'en connais aucune qui fut plus consciente des conséquences du problème de l'unité que Norman. A l'extérieur de son propre Ministère, on savait bien qu'il souhaitait plus de bilinguisme et qu'il voulait que le Ministère fût un leader en ce domaine. Je pense que lui et Mackenzie King voyaient les choses d'un même oeil, que tenir le pays ensemble était le problème numéro un.

téristiques du style personnel de Norman, diplomate, un style assez sympathique dans l'ensemble mais qui pouvait comporter certains inconvénients. A la différence de bon nombre de ses collègues, il ne croyait pas l'élégance vestimentaire indispensable. Il préférait, je le répète, s'appeler fonctionnaire plutôt que diplomate. Il substituait au chapeau noir à bord roulé un feutre noir plus souple à large bord rabattu. Des détails peut-être, mais autant de signes d'une modestie et d'un sérieux caractéristiques de l'homme et de son désir de rester près du commun des mortels et de ne pas laisser s'atrophier sa sympathie pour l'homme moyen. Mais je soupçonne qu'il faut chercher dans les mêmes replis de son être les raisons de son faible talent d'orateur, pour employer une euphémisme. On se rappelle encore aujourd'hui son discours à l'Université de Toronto, qui venait de lui décerner un grade honorifique. Ce fut presque un désastre.

Il était aussi très piètre administrateur. C'est un fait avéré. Pour le mettre en relief, je me bornerai donc à citer, sans la moindre méchanceté, quelques exemples pris au hasard. Lorsque je servais sous ses ordres, à Londres, il m'arrivait de m'exaspérer un peu de la lenteur qu'il mettait à approuver ou à corriger mes dépêches. Je m'en confiai à sa secrétaire, qui me conseilla d'être patient. Elle m'expliqua qu'elle changeait chaque soir l'ordre des dossiers et documents placés sur son bureau et que mes projets de dépêches allaient sûrement faire surface tôt ou tard. Elle avait raison. Mais je me disais parfois que le travail de la mission se serait probablement arrêté net s'il était arrivé à Mlle Fleming de négliger cette rotation indispensable de la masse paperassière.

Mon autre exemple est peut-être un peu macabre. Lorsque Norman mourut, en juillet 1968, on lui fit de belles funérailles à la cathédrale anglicane d'Ottawa, lui qui, toute sa vie adulte, avait été sceptique et incroyant. Tout l'appareil funéraire fut mis en place, de façon admirable d'ailleurs, par Arnold Heeney, un anglican fervent qui fut toujours très fort en administration. Les prières sur la tombe terminées, dans le petit

cimetière à flanc de coteau de Wakefield, la tension disparut, comme c'est souvent le cas après des funérailles, et je me souviens que sur le chemin conduisant à la grande route, il y eut beaucoup de bonne humeur et de réminiscences parmi les occupants de notre voiture. Arnold nous fit tous rire aux éclats lorsqu'il dit: «La journée a été tellement typique des relations entre Norman et moi: il s'en tenait toujours aux grandes questions tandis que, derrière lui, je m'occupais du détail». Non, le détail ça n'a jamais été son fort. Il m'arrive de penser que, par un juste retour des choses, le ministère, longtemps sous-administré à l'époque de Norman Robertson, semble être devenu laborieusement suradministré. C'est du moins mon avis.

Mais le moment est venu de reprendre le style lapidaire du début. Il avait une vaste intelligence. Il était rempli d'enthousiasme, d'ingéniosité et d'humanité. En matière économique, le champ et la finesse de ses perceptions étaient vraiment étonnantes. Fin lettré, sa conscience littéraire n'avait pas de bornes.

Il pouvait être toutes ces choses et garder, voire cultiver, quand même un cynisme salvateur. C'est lui qui, le premier, m'a fait part de l'observation que fit à son fils le comte Oxenstierna, chancelier de la reine Christine de Suède: «Mon fils, lui dit-il, vous ne saurez jamais combien peu de sagesse gouverne le monde». Il m'a raconté qu'un jour où il avait accompagné Mackenzie King à une réunion des premiers ministres du Commonwealth tenue à Londres (ce devait être en 1944), il s'était rangé près du mur de la salle du Cabinet, à Downing Street, pour laisser passer les premiers ministres, lorsque Winston Churchill s'arrêta devant lui, et sans prétexte ni suite, lui lança: «Jeune homme, vous semblez avoir pris un intérêt cynique à ces délibérations». Observation à mon sens aussi juste qu'étonnante.

Norman Robertson avait bien ses défauts. J'en ai mentionné quelques-uns et j'ai fait allusion à d'autres. Mais si vous deviez conclure de mes propos que j'aimais cet homme-là presque au point de l'idolâtrer, vous n'auriez pas tort.

# France: l'échec de la gauche

par André P. Donneur

Le 12 mars dernier au soir, tous les regards étaient tournés vers la France. Les plus attentifs étaient ses partenaires de la Communauté européenne à commencer par l'Allemagne fédérale. En effet, le résultat des élections législatives, dont le premier tour se déroulait ce jour-là, avait une importance cruciale pour l'équilibre du système paneuropéen et même du système international global.

Alors que les sondages les plus prudents prévoyaient que la gauche française obtiendrait 53 p. cent des voix au premier tour des élections et une majorité de sièges au second si les partis communiste et socialiste donnaient des consignes de désistement réciproque en faveur des candidats arrivés en tête de la gauche, aucune de ces prévisions ne s'est réalisée. Au premier tour, la gauche, extrême-gauche comprise, n'a obtenu qu'un peu plus de 50 p. cent des voix; au second, malgré des consignes de désistement réciproque, la gauche s'est retrouvée avec 90 sièges de moins que la droite.

Erreur de prévision due, d'une part, à une technique de sondage qui n'a pas tenu compte des nombreux électeurs indécis et «discrets» (refus de répondre) et, d'autre part, à des calculs purement numériques de report de voix et non à l'appréciation d'actes politiques fort déroutants pour les électeurs du centre qui en toute démocratie pluraliste rendent la décision.

## Division de la gauche

On peut dire, en effet, que la gauche avait virtuellement perdu les élections dès le 23 septembre 1977. La rupture de l'union, cette nuit-là, fut suivie d'une virulente campagne du parti communiste, de septembre à décembre, pour faire fléchir les militants du parti socialiste. De janvier à mars, la campagne du parti communiste porta cette fois sur les électeurs socialistes avec un slogan que *L'Humanité*, organe du parti communiste français (PCF), martela jusqu'à la veille du scrutin: «Voter communiste le 12 mars, c'est l'accord le 13 et la victoire le 19». Aussi bien dans la campagne d'automne dirigée vers les militants socialistes que dans celle d'hiver portant sur les électeurs, il s'agissait de contraindre le parti socialiste (PS), par la pression de sa base, puis de ses électeurs, à signer un «bon programme»

commun de gouvernement «bien actualisé».

Durant la première phase — soit lors de la campagne portant sur les militants — à la surprise de la direction du PCF, le PS ne plia pas. Sous le leadership de son rassembleur, M. François Mitterand, le PS tint bon. Les tentatives de son aile «maximaliste», le CERES, d'infléchir la ligne du parti vers quelques concessions au PCF échouèrent.

La campagne d'hiver était dirigée vers cette frange d'électeurs situés à la frontière commune des partis communiste et socialiste. Il s'agissait d'arracher au PS les électeurs qui avaient déserté le PC depuis que le PS s'était résolument engagé en 1972 à mettre en oeuvre avec le PC un programme de réformes profondes de l'économie et de la société françaises. Cette manœuvre a réussi. Non pas que le parti communiste ait obtenu un pourcentage de votes supérieur à celui des élections législatives de 1973 — en fait, il a régressé de 21.3 p. cent à 20.6 p. cent. Mais, en contraignant le parti socialiste à «gauchir» sa campagne pour lui disputer cette frange d'électeurs aux marches des deux partis, le parti communiste lui a ainsi fait perdre le 3 p. cent d'électeurs du centre nécessaires à la victoire. En effet, ces électeurs furent effrayés et, après avoir hésité, donnèrent leurs suffrages aux partis de l'Union pour la démocratie française (UDF).

---

*M. André Pierre Donneur est professeur titulaire à l'Université du Québec à Montréal. En plus de ses travaux sur la politique étrangère canadienne, il est un spécialiste reconnu du socialisme international: il est notamment l'auteur de l'Histoire de l'Union des partis socialistes et de nombreux articles sur les relations entre partis socialistes et communistes. Il a suivi attentivement le déroulement de la politique française, alors qu'il était en résidence d'octobre à avril derniers à la Maison des Sciences de l'Homme à Paris grâce à une Bourse d'échanges Conseil des Arts-CNRS. Il est pour l'année universitaire 1978-79 directeur d'études associé à la prestigieuse École des Hautes Études en sciences sociales à Paris. L'article ci-contre n'engage que l'auteur.*

Cette union des partis qui soutiennent l'action du président Giscard d'Estaing a fait un score électoral remarqué (21.5 p. cent). Formée des partis républicain — parti du président —, démocratique et social (tendance démocrate-chrétienne) et radical (libéral) de droite, l'Union pour la démocratie française (UDF) a réalisé deux objectifs: elle a permis la victoire électorale de la droite en disputant victorieusement des électeurs du centre au parti socialiste; en obtenant un score de 21.5 p. cent des voix, elle a réduit, au sein de la majorité de droite, le poids des gaullistes du Rassemblement pour la République (RPR) de M. Chirac.

### Deux clivages politiques

La France se retrouve donc après ces élections avec quatre familles politiques de force électorale presque égale: conservateurs du RPR (22.6 p. cent des voix), libéraux de l'UDF (21.5 p. cent), socialistes démocratiques du PS (22.6 p. cent) et communistes du PCF (20.6 p. cent). En termes de sièges, à cause des reports de voix moins disciplinés à gauche qu'à droite au second tour et des distorsions de la carte électorale, les deux familles de la droite sont plus fortes: conservateurs du RPR: 148 sièges, libéraux de l'UDF: 137, socialistes: 104, communistes: 86. Le paysage politique français est compliqué du fait que la division droite-gauche n'est pas le seul clivage politique. Il y a un autre clivage que, faute de mieux, on pourrait appeler «fermeture-ouverture». Le côté de la «fermeture» comprend les *conservateurs* du RPR et . . . les *communistes*. Ces deux partis sont, en effet, l'un et l'autre, repliés sur l'espace français: le programme économique du PCF, par exemple, conduirait à l'autarcie et, dans les faits, à la séparation de la France du Marché commun européen. Les deux partis ont d'ailleurs, l'un et l'autre, fait des campagnes sur le thème «achetez français». Ils sont l'un et l'autre partisans d'une force de frappe purement française, d'une défense dite «tous azimuts» et farouchement hostiles à une collaboration étroite entre la France et l'OTAN, tout en admettant en principe l'appartenance de la France à l'Alliance atlantique. Les deux partis se portent défenseurs de couches sociales en perte de vitesse: petits commerçants, petits cultivateurs, couches les moins qualifiées de la classe ouvrière ou d'industries en train de préricliter (textiles, charbonnage, sidérurgie, . . .). Ces partis véhiculent aussi des valeurs autoritaires et d'ordre.

Les *socialistes* et les *libéraux*, d'autre part, sont résolument ouverts sur l'Europe et l'Alliance atlantique, sensibles aux problèmes écologiques, tout en étant favorables aux technologies de pointe et à l'émulation industrielle. Ils se disputent au centre de l'échiquier politique les couches de cadres moyens et supérieurs, ambitieux et dynamiques, de la société française, société qui a connu dans les années cinquante, soixante

et soixante-dix de profondes mutations que n'ont pas su voir ces observateurs qui perpétuent les *mythes* de la «société bloquée» ou du «mal français».

Les résultats soi-disant surprenants des élections législatives de mars 1978 s'expliquent beaucoup plus facilement si l'on fait, d'une part, abstraction des *mythes* qui encombrant les écrits sur la société française et, d'autre part, si l'on tient compte non seulement de la dualité gauche-droite mais aussi de la dimension «ouverture-fermeture». Le mode de scrutin uninominal majoritaire à deux tours favorise le clivage gauche-droite en obligeant conservateurs et libéraux d'une part, socialistes et communistes d'autre part à des alliances au moins électorales. La dimension «ouverture-fermeture» ne peut trouver son expression politique: il est, en effet, impossible au parti socialiste, coalition fragile et récente de courants divers du socialisme démocratique, de conclure une alliance avec les libéraux sans éclater. Pour cette raison, le président Giscard d'Estaing, qui a très bien saisi le double clivage (gauche-droite et «ouverture-fermeture») de la politique française, était favorable à l'adoption d'un mode de scrutin proportionnel qui aurait permis au parti socialiste de se passer de l'alliance communiste. Mais il se heurtait et se heurte encore aujourd'hui à l'opposition du RPR dirigé par l'autoritaire maire de Paris, M. Jacques Chirac, qui a tout intérêt, pour maintenir son influence sur le gouvernement, à ce que le parti socialiste n'ait pas de solution de rechange à une alliance même limitée avec le parti communiste. Le RPR peut compter sur la complicité tacite et cachée du parti communiste, qui prétend officiellement être favorable à la proportionnelle, mais ne favorise en rien un projet qui le priverait d'un moyen de pression de première valeur vis-à-vis du parti socialiste.

### Reconduction de M. Barre

La victoire de la coalition conservatrice-libérale aux élections législatives des 12 et 19 mars derniers a donc conduit à une reconduction du gouvernement dirigé par le premier ministre Raymond Barre. Celui-ci va poursuivre une politique économique, assez impopulaire, de «vérité des prix», qui s'est déjà traduit par une augmentation des tarifs des services publics (électricité, gaz, transports). Dans un pays qui traverse la récession de l'économie mondiale avec de sérieux problèmes dans ses industries peu compétitives comme le textile et la sidérurgie et dont l'agriculture, dans ses secteurs laitier et d'élevage, a peine à affronter la concurrence de ses partenaires hollandais et danois de la Communauté européenne, la priorité donnée par le gouvernement Barre à rendre l'économie française plus compétitive risque de provoquer des affrontements sociaux. L'Union pour la démocratie française (UDF), rassemblement de libéraux à quelques exceptions près, est le pivot de la

coalition gouvernementale. Elle a démontré sa force en faisant élire M. Jacques Chaban-Delmas comme président de l'Assemblée nationale contre le candidat officiel du RPR conservateur et président sortant de cette assemblée, M. Edgar Faure.

Le parti de M. Chirac, le RPR, doit, bon gré mal gré, soutenir le gouvernement Barre, dans lequel il compte plusieurs ministres. Il est évident que M. Chirac, qui contrôle étroitement son parti, aspire à devenir président de la République française. Les élections présidentielles doivent avoir lieu, d'après la Constitution en 1981. Si le président Giscard d'Estaing, qui est apparu comme le grand vainqueur des récentes élections législatives, réussit par le truchement des premiers ministres qu'il désigne et par son action propre, à garder son image actuelle, il sera réélu sans difficulté. Il ne sera donc pas question pour M. Chirac de se présenter aux élections présidentielles. Une telle éventualité ne pourrait se produire qu'au cas où la France connaîtrait des troubles graves. M. Chirac, qui cultive une image d'autorité et d'ordre, pourrait alors se présenter comme le sauveur et l'ultime recours dans la vieille tradition gaulliste et bonapartiste.

#### **Le PCF toujours fort**

Pour le lecteur du *Monde*, le parti communiste apparaît comme très secoué. Les articles, dans ce quotidien, de l'historien Jean Ellenstein et du philosophe Louis Althusser, tous deux membres éminents du parti, ainsi que des lettres retentissantes d'intellectuels au *Monde* et à d'autres journaux, semblent témoigner, au lendemain des élections, de courants critiques de «droite», et de «gauche» au sein du PCF. En réalité, tout cela n'est que péripéties puisque la direction du parti conserve la situation bien en mains par la pratique du «centralisme démocratique», c'est-à-dire le cloisonnement des instances inférieures du parti (cellules, sections, fédérations), dont les demandes sont filtrées successivement avant de parvenir au sommet (Secrétariat, Bureau politique, Comité central) et à qui le sommet transmet hiérarchiquement ses décisions qui sont obligatoirement exécutoires. Il y a eu, certes, après les élections, des discussions animées dans de nombreuses cellules (instances de base du parti) portant surtout, d'une part, sur la manière brutale dont furent annoncés des «tournants» du parti — déclaration du secrétaire général, M. Georges Marchais, en faveur d'une force de frappe complète et d'une stratégie militaire «tous azimuts» par exemple — et d'autre part, sur le style des rapports avec le parti socialiste: après avoir bénéficié d'une indulgence plénière, celui-ci devint tout à coup, pour les dirigeants communistes, intrinsèquement pervers, porteur de tous les vices du poison «bourgeois». Mais ces critiques, sauf dans quelques cellules d'intellectuels, ne remettent pas en cause l'orientation pro-

fonde du parti et surtout sa direction. A supposer même qu'il y ait changement de personnes dans cette direction, la question du fonctionnement interne du parti communiste et de ses finalités ne serait pas réglée pour autant. Durant la campagne électorale, qui fut dirigée paradoxalement essentiellement contre les socialistes, le parti communiste a montré qu'il restait foncièrement non démocratique. Garder son hégémonie sur la classe ouvrière organisée, par le truchement de la Confédération générale du travail (CGT), conserver les positions acquises dans les usines et les municipalités lui importent davantage que de jouer un rôle de second violon dans un gouvernement dirigé et dominé par les socialistes. Somme toute, le parti communiste a atteint ses objectifs: il n'a perdu que 0.7 p. cent du vote populaire, le parti socialiste n'a pas trop progressé et ne le devance en voix que de 2 p. cent; à la Chambre des députés, les socialistes n'ont gagné qu'un petit nombre de sièges (+ 15), à peine plus que les communistes (+ 13). Surtout, les socialistes, secoués par la défaite, ne peuvent disputer au parti communiste une quelconque hégémonie. Réuni le 25 avril dernier, le Comité central du parti unanime — notons que M. Ellenstein est membre du Comité central — a approuvé la politique de M. Marchais. Le parti communiste continuera à travailler toujours davantage à l'«union du peuple de France», vaste coalition de toutes les couches de la population à l'exception de la poignée de «grands capitalistes monopolistes».

#### **Le PS grand perdant**

Paradoxalement, le parti socialiste, qui a le plus progressé en terme de voix, apparaît comme le perdant des élections. Pourtant, il a passé de 19.3 p. cent en 1973 à 22.6 p. cent en 1978 et, de plus, son petit allié, le Mouvement des radicaux de gauche (MRG) a avancé de 1.4 p. cent en 73 à 2.1 p. cent en 78. Mais les ambitions et les attentes au sein du parti socialiste étaient telles qu'effectivement ce résultat, qui ne se traduit d'ailleurs que par 104 sièges (au lieu de 89 en 73) sur 491 à l'Assemblée nationale, apparaît comme une défaite. Après une période de découragement qui avait suivi la rupture de l'union de la gauche dans la nuit du 22 au 23 septembre 1977, les militants du parti socialiste s'étaient repris à espérer lorsque les sondages d'opinion leur avaient montré — sans tenir compte des indécis et des discrets — que leur parti conservait un pourcentage d'intentions de vote en sa faveur de 26 p. cent. Les rêves les plus fous furent caressés quand on vit encore augmenter ce pourcentage. Certains militants et même dirigeants — mais non pas, notons-le, François Mitterrand et son entourage, fort prudents — allèrent même jusqu'à envisager une situation où le parti socialiste serait suffisamment fort (plus des 30 p. cent de suffrages) pour gouverner seul. L'échec a été durement res-

senti. Le visage défait de M. François Mitterrand, le soir du premier tour des élections, est le symbole de cette déception. Au lendemain de ces élections, le parti socialiste a commencé à tirer les leçons de la défaite. Son ampleur en terme de sièges a surpris: 90 sièges séparent majorité et opposition. Mais surtout, de brillantes personnalités du parti ont été battues, et cela parfois dès le premier tour, après une campagne violente dirigée contre eux par le parti communiste: il en va ainsi de M. Gilles Martinet et de M. Pierre Bérégovoy, tous deux membres du secrétariat du parti socialiste.

Le parti socialiste est aux prises avec plusieurs dilemmes. En premier lieu, il a construit toute sa stratégie sur l'union de la gauche et le parti communiste n'en veut plus qu'à condition d'en dicter les termes. Ensuite, le leader du parti, M. François Mitterrand, projette une image de perdant après cette défaite, lui qui avait déjà échoué aux élections présidentielles de 1965 et 1974 et, comme chef de coalition puis de parti, aux élections législatives de 1967, 1968 et 1973. Enfin, la défaite a ravivé les dissensions au sein de ce rassemblement composite de 160,000 adhérents qu'est le parti socialiste. Toutefois, il faut se garder d'exagérer la portée de ces difficultés et voir déjà la parti socialiste voler en éclats. Tout d'abord, M. Mitterrand est décidé à rester à la tête du parti durant les trois ou quatre prochaines années. Il a aussi clairement indiqué qu'il n'est pas le seul choix possible comme candidat à une future élection présidentielle. Il a même précisé que M. Pierre Mauroy et M. Michel Rocard étaient les autres candidats possibles. M. Rocard, très populaire dans la population française et auprès de nombre de militants de base du parti socialiste, n'est pas parvenu à conquérir la sympathie de l'appareil du parti socialiste, qui subodore en M. Rocard le technocrate derrière son langage autogestionnaire de façade. Les cadres du parti préfèrent nettement M. Pierre Mauroy, maire de Lille, issu de la classe ouvrière, ayant de solides qualités d'organisa-

teur acquises dans le SFIO, le principal ancêtre du parti socialiste actuel. Mais M. Mauroy passe beaucoup moins bien la rampe dans le grand public. Une coopération entre ces deux hommes, l'un, M. Mauroy, dirigeant le parti, l'autre, M. Rocard, étant candidat à la présidence, serait pour le parti socialiste la solution rationnelle, M. Mitterrand restant une sorte d'arbitre et de grand sage à la façon du Léon Blum de l'après-guerre. M. Mitterrand, qui pense à son personnage historique, pourrait bien être tenté par ce rôle. Quant à la minorité «maximaliste» du CERES, elle sort divisée du scrutin: elle a perdu quelques-uns de ses membres, jeunes technocrates ambitieux, qui n'ont pas apprécié le dogmatisme de son théoricien, M. Didier Motchane. Plus nuancé, son ambitieux leader, M. Jean-Pierre Chevènement, pourrait au moment opportun se rallier à la direction du parti. Il n'en reste pas moins que, dans l'immédiat, le parti socialiste se doit et s'est donné pour tâche de renforcer son implantation, surtout en milieu ouvrier, face au parti communiste et, d'autre part, de redéfinir un programme original, tout en proclamant son attachement à l'union de la gauche. Toutefois, cette union ne pourrait se refaire sur un programme commun, mais uniquement sur une plateforme limitée à des objectifs électoraux.

L'ensemble des acteurs étatiques du système international, ainsi que les entreprises transnationales, sont satisfaits du résultat des élections françaises, y compris l'Union soviétique qui aurait vu d'un mauvais oeil les socialistes à la tête du gouvernement, de la diplomatie et de la défense françaises. La Communauté européenne, quant à elle, sort renforcée de ces élections. Non seulement la coalition gouvernementale a gagné les élections, mais aussi bien à l'intérieur de la majorité que de l'opposition, ce sont les forces tournées vers l'Europe occidentale qui ont progressé le plus. Les mêmes remarques s'appliquent au monde atlantique en général, donc au Canada en particulier.

# Les groupes de pression et la politique étrangère

par Donald Page

«Nous ne pouvons espérer édifier la coopération sur des assises solides sans l'appui de notre peuple, sans qu'il y reconnaisse son intérêt.»

«Nous reconnaissons aussi au simple citoyen, canadien ou autre, le droit de se préoccuper de ces questions et de dialoguer avec son gouvernement lorsqu'il semble y avoir discordance entre l'esprit de la loi et son application.»

Pour quiconque lit ces passages tirés de la déclaration canadienne prononcée le 6 octobre 1977 à l'ouverture de la réunion de Belgrade faisant suite à la Conférence d'Helsinki sur la sécurité et la coopération en Europe, il ne fait aucun doute que le public est censé tenir un rôle dans l'élaboration et la mise en oeuvre de la politique étrangère. La vieille distinction entre les questions nationales et les questions internationales s'efface peu à peu et les droits de la personne sont maintenant considérés comme relevant à juste titre du domaine diplomatique, non pas parce que les États veulent s'ingérer dans les affaires des autres États, mais plutôt parce qu'il devient partout plus difficile, voire impossible, de rester indifférent au déni des droits de la personne. La publicité qui a entouré cette question a certes accentué la préoccupation qui se manifeste d'un bout à l'autre du pays pour les problèmes des autres, mais cette sensibilisation croissante de la population déborde le cadre purement humanitaire pour embrasser la plupart des questions multilatérales. Les controverses suscitées par la chasse du phoque sur les bancs de glace, l'exploitation des nodules de manganèse des grands fonds marins ou l'écrasement de satellites étrangers ont montré que presque toutes les questions d'intérêt national prennent une dimension internationale et, fait non moins important, que presque tous les événements internationaux ont une incidence sur la gestion des affaires internes. Comme la politique étrangère du Canada devient de plus en plus «le prolongement à l'étranger des politiques internes», les citoyens intéressés voient s'élargir leurs possibilités de s'introduire dans les rouages décisionnels, mais ils

demeurent quand même profondément sceptiques quant à l'opportunité de faire valoir leurs opinions à Ottawa et quant à l'impact que ces dernières peuvent avoir auprès des autorités. Des vingt-neuf paragraphes du bref discours de sept pages prononcé à Belgrade, neuf étaient consacrés à l'importance de l'opinion publique: voulait-on jeter de la poudre aux yeux du public canadien, ou voulait-on plutôt exprimer vraiment ce que les Canadiens attendaient de la diplomatie internationale du «donnant, donnant»?

## Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe (CSCE)

Le cas de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe (CSCE) est intéressant parce qu'il englobe toutes les questions qui soulèvent habituellement l'intérêt public. Les minorités canadiennes d'ascendance est-européenne sont bien organisées et s'intéressent de près à la réunion des familles, aux conditions qui s'y rattachent et aux possibilités de voyager dans leurs pays d'origine. De plus, les dissidents soviétiques qui se sont distingués par leur franc-parler ont poussé divers groupements humanitaires, religieux et défenseurs des libertés civiles à faire des démarches auprès du

---

*M. Page est directeur adjoint, Affaires historiques, ministère des Affaires extérieures. Avant de se joindre au Ministère, il a été professeur d'histoire à l'Université de Saskatchewan et a compilé le volume XII des Documents relatifs aux relations extérieures du Canada. L'article ci-contre n'engage que l'auteur.*

gouvernement, si bien que le public en est venu à manifester un intérêt inhabituellement soutenu pour les questions débattues à la Conférence. Entre l'ouverture de la réunion préparatoire de la CSCE en juin 1977 et la présentation du discours canadien en octobre, le Ministère a recueilli 36 articles et éditoriaux parus dans 13 quotidiens canadiens et reçu directement ou indirectement 3,340 lettres traitant des droits de la personne en Union soviétique et en Europe de l'Est. L'activité d'*Amnesty International*, de l'Église et des groupes ethniques sur les lieux mêmes y était certes pour quelque chose, mais les interventions provenaient de toutes les régions du Canada et insistaient généralement pour que le gouvernement adopte à Belgrade une position ferme sur les droits de la personne et les questions humanitaires. Il ressortait clairement de ces lettres, articles et rencontres avec quelques universitaires et groupes d'intérêt que le Canada devait faire comprendre aux autres délégations que «la question de la crédibilité est cruciale si l'on veut que le peuple canadien donne son appui à la politique de détente». Malheureusement pour lui, cet objectif s'est révélé au-dessus de ses forces, comme c'est si souvent le cas dans les négociations multilatérales où il exerce peu d'influence. Peu importe, l'échec dans les faits n'implique pas qu'il faille renoncer à la lutte: la prochaine tâche des groupes d'intérêt sera de définir un nouvel ensemble de recommandations et de mesures d'application qui tiennent compte des contraintes institutionnelles, internationales et nationales auxquelles s'est heurtée la présente série de rencontres diplomatiques. Car dans la plupart des situations de ce genre, un public éclairé peut, comme on l'a vu parfois, jouer un rôle utile qui mérite d'être connu et apprécié à sa juste valeur pour que s'engage un dialogue constructif entre les citoyens et les autorités.

#### **Le flot des lettres**

L'écrit demeure le moyen d'intervention directe le plus employé par ceux qui forment ce public éclairé. Au début des années 70, le secrétaire d'État aux Affaires extérieures recevait annuellement un peu plus de 6 000 interventions par écrit sur toutes les questions qui touchent les relations extérieures du Canada. En 1973, les Canadiens se sont pris d'un véritable engouement pour les lettres ouvertes aux journaux. Le ministère des Affaires extérieures a lui aussi ressenti les effets de cette vague puisqu'il a reçu cette année-là 10,467 interventions par écrit; ce nombre a légèrement augmenté l'année suivante avant de redescendre à son niveau actuel d'environ 7,000 par année, soit précisément 7,456 en 1976 et 7,056 en 1977. Et il ne s'agit là que des interventions adressées au cabinet du secrétaire d'État, car on ne dispose d'aucune statistique sur celles que reçoivent directement les fonctionnaires de l'État. Quarante pour cent des lettres reçues en 1977 étaient de simples demandes

de renseignements, pour la plupart envoyées directement à la Direction de l'information ou aux directions d'exécution, et sept pour cent portaient sur l'assistance consulaire, dont plus d'un demi-million de cas sont actuellement soumis au Ministère chaque année. Parmi les questions qui touchent de plus près la politique canadienne, celles qui ont le plus retenu l'attention sur une base mensuelle ont été le soutien économique du Chili (87 interventions en mai), les restrictions soviétiques sur les importations de pain azyme (84 protestations en mars) et la demande canadienne d'institution d'une enquête en Ouganda (73 interventions en faveur en mars et 111 en avril).

Les interventions par écrit prennent habituellement la forme de lettres personnelles, de pétitions ou de réponses à des appels d'opinions de tous genres (les coupons-réponses reçus à la suite de telles initiatives ne sont pas comptés dans les chiffres susmentionnés). La plus efficace d'entre elles serait une lettre personnelle d'au plus deux pages dactylographiées abordant succinctement les trois points suivants: a) la nature du problème, b) les solutions proposées et c) les raisons pour lesquelles il faut agir sans tarder ou placer le problème aux premiers rangs des priorités du Ministère. Évidemment, le Ministre ne peut répondre personnellement à toutes les lettres, mais il a tout de même l'occasion de consulter les statistiques sur la correspondance reçue et de lire certaines lettres et réponses. En ce qui concerne la politique touchée par une intervention, le fait à retenir est que la réponse à toute lettre sérieuse doit être rédigée par l'agent même qui est chargé de suivre au jour le jour l'évolution du secteur d'activité visé. Cela veut dire que le fonctionnaire chargé au premier chef de faire des recommandations de politique doit aussi répondre aux lettres qui lui parviennent et qui sont susceptibles d'apporter de nouvelles idées ou d'ouvrir de nouvelles perspectives. D'autres formes d'intervention par écrit ont moins d'impact parce que les gens ont trop souvent tendance à apposer leur signature sur un document par pure amitié envers l'auteur et non parce qu'ils comprennent réellement le problème et se préoccupent de sa solution. Par ailleurs, les plaidoyers du genre «Attendu que . . . » fournissent rarement au responsable la moindre précision sur la politique à adopter après avoir suivi la ligne de conduite recommandée. Sans organisation apparente, les citoyens soucieux de leurs intérêts peuvent certes exercer la pression voulue en exprimant leurs opinions dans des lettres personnelles provenant des quatre coins du pays, mais il est rare que le Ministère reçoive des avis unanimes sur un sujet donné.

#### **Questions de violation des droits**

C'est dans les questions de violation des droits de la personne et de réunion des familles que les interventions écrites touchant la politique ont été le plus efficaces – mises à

part les autres formes d'expression des opinions individuelles —, sans doute parce que le gouvernement a plus de chances de corriger un à un les abus et les écarts de conduite d'un État dans le domaine des droits de la personne que d'essayer de changer à la base les traditions ou les lois d'une autre société. Naturellement, la protestation du Canada aura plus de poids si l'infraction est flagrante et que d'autres États joignent leur voix à la sienne. Il y a eu récemment le cas du dissident soviétique Anatole Chtcharansky, arrêté le 15 mars 1977 pour ses activités au sein du groupe qui s'était formé à Moscou pour surveiller l'application de l'Acte final d'Helsinki. Entre juin et décembre 1977, le Ministère reçut 35 lettres demandant qu'on lui accorde l'asile au Canada, et 57 parlementaires envoyèrent un télégramme de protestation à Brejnev. Faisant état de ces démarches et invoquant le fait que Chtcharansky avait de la parenté au Canada, les autorités canadiennes firent savoir à l'Union soviétique que le Canada était disposé à lui accorder le statut d'immigrant reçu. Entre-temps, les lettres concernant cette affaire continuèrent d'affluer au Ministère, qui en reçut 45 en janvier et 61 en février. Malheureusement, tous les cas ne sont pas aussi faciles à suivre parce que les lois étrangères sont complexes et les liens de famille parfois très embrouillés, ce que les Canadiens ne savent pas toujours au moment où ils décident d'intervenir. Il arrive que des individus, frustrés par l'échec apparent de leurs tentatives, en appellent au public dans l'espoir de déclencher un formidable mouvement d'opinion qui amènera le gouvernement à protester publiquement. Il n'est pas facile de décider s'il faut recourir à la diplomatie privée ou à la diplomatie publique quand on sait que les pressions de l'opinion ont parfois favorisé dans les capitales étrangères un durcissement des attitudes plutôt qu'une rencontre des esprits, car aucun gouvernement ne désire être accusé de plier aux caprices d'un public étranger.

Lorsqu'il s'agit de politiques plus générales, comme la reconnaissance du nouveau gouvernement chilien et l'admission des réfugiés à l'hiver de 1973-1974, les lettres reçues proviennent souvent de deux tendances opposées. En décembre 1977 et janvier 1978, par exemple, les 89 interventions écrites en faveur de la nouvelle politique sud-africaine ont été contrebalancées par 82 contre. Dans les cas de ce genre, où les interventions sont nombreuses et s'équilibrent, le gouvernement a tout intérêt à chercher ailleurs une expression décisive de la volonté des citoyens. En général, cependant, la grande majorité des lettres reçues au cours d'une même année n'est guère homogène quant au contenu. En octobre 1977, par exemple, le sac de poste livrait pêle-mêle des lettres de particuliers sur la position du Canada au sujet de Walvis Bay, une protestation contre la venue de Nkomo au Canada, une demande d'aide pour récupérer de l'argent déposé dans une banque roumaine, un

projet d'exposition d'art sénégalais au Canada, une demande de libération d'unionistes emprisonnés en Équateur et une demande pressante de secours alimentaires au Vietnam. Outre les politiques rhodésienne et sud-africaine du Canada, les seules autres questions qui ont suscité plus de dix interventions ont été le programme des Jeunes leaders de 1977 et l'abstention du Canada lors du vote tenu à l'OACI au sujet du statut d'observateur de l'OLP. L'impact de ces démarches varie selon une curieuse pondération d'éléments qualitatifs et quantitatifs et d'autres tenant au statut personnel des intervenants, qui elle-même varie suivant la question et le groupe de responsables en cause. Chose certaine, dans les affaires de violation des droits de la personne, le gouvernement n'agirait pas toujours si l'intérêt public ne s'était pas manifesté. L'un des meilleurs exemples de la sensibilité du Ministère à cet égard est la protestation faite par le gouvernement canadien au président Kaunda de la Zambie après que deux jeunes Canadiennes eurent été assassinées alors qu'elles se baignaient dans la région des chutes Victoria en mai 1973. L'indignation massive que cet incident provoqua au Canada donna beaucoup plus de poids à la protestation officielle du gouvernement parce qu'elle lui ajouta l'élément de crédibilité habituellement nécessaire pour faire bouger un gouvernement étranger.

Un autre exemple d'intervention heureuse de l'opinion publique est survenu en 1974 quand une avalanche de lettres, déclenchée par la présentation à l'émission télévisée W5 d'une série de documentaires sur la famine généralisée en Éthiopie, convainquit le gouvernement d'accroître les secours d'urgence à destination de ce pays. Plus récemment, la volumineuse correspondance reçue en 1976-1977 sur les conditions de vie au Chili incita le gouvernement à envisager l'admission permanente au Canada de 5 360 réfugiés chiliens, d'autant que les représentations faites par les voies diplomatiques normales pour dénoncer la violation des droits de la personne au Chili restaient sans effet. Même dans ces cas, cependant, les mesures décisives ne sont intervenues qu'après que le gouvernement eut décidé qu'elles correspondaient aux intérêts du Canada et à ses moyens d'action, puisque c'est là finalement la tâche première confiée par les électeurs à un gouvernement démocratique responsable.

### **Interventions des groupes**

Les interventions par écrit touchant les grands secteurs décisionnels s'accompagnent généralement de démarches faites par divers groupes d'intérêt et de pression à l'occasion de rencontres avec le Ministre et ses fonctionnaires. Le groupe d'intérêt est habituellement une personne juridique qui présente une certaine homogénéité professionnelle ou idéologique et a son mot à dire dans la conduite de la politique étrangère. Qu'il s'agisse d'une église, d'un syndicat ou

d'un groupement d'affaires, le groupe d'intérêt peut faire beaucoup de bruit mais échouer dans ses revendications s'il devient victime de sa propre fragmentation, comme ce fut le cas des églises à propos de l'aide au Biafra, ou des universitaires à propos du maintien de la participation canadienne à l'OTAN. Le groupe de pression, quant à lui, se forme spontanément en vue de réaliser à court terme un objectif défini, et son existence généralement brève est liée à un événement international particulier. Il peut être très efficace si la cause qui l'a mis au monde est perçue dans le contexte global de la politique et des possibilités canadiennes. Il était impossible, par exemple, de condamner officiellement les violations des droits de la personne au Sud-Vietnam et en Corée du Sud, ainsi que le demandaient certains groupes de pression dans les années 60, sans considérer également les mêmes violations au Nord-Vietnam et en Corée du Nord. Pour trouver créance au pays et à l'étranger, une protestation de ce genre doit être universelle, appliquer une seule et même norme et ne pas être sélective selon le système politique ou les croyances de l'État violateur, faute de quoi elle devient une protestation politique faisant appel à des critères d'évaluation différents.

Il s'effectue entre le Ministère et les principaux groupes d'intérêt un échange d'idées quasi permanent puisque le Ministre et ses fonctionnaires sont souvent invités à titre de conférenciers, d'experts ou d'observateurs aux congrès des associations canadiennes lorsque la politique étrangère figure à l'ordre du jour. L'an dernier, des représentants du Ministère ont participé à plus d'une centaine de rencontres avec des organismes aussi divers que l'Association canadienne des slavistes, l'*Evangelical Fellowship of Canada*, le Comité consultatif canadien du commerce et de l'industrie, le club Rotary international et l'Association canadienne des jeunes leaders politiques. A chaque occasion, l'organisme en question peut se renseigner, discuter et faire connaître ses vues sur des questions internationales qui intéressent le Canada. Le Ministère organise aussi des rencontres à Ottawa lorsqu'il n'a pas d'autre moyen de sonder l'opinion de certains publics avertis. C'est ainsi qu'il a invité récemment dix universitaires spécialisés dans le domaine du désarmement pour avoir leur avis sur la politique à adopter à la session extraordinaire des Nations Unies sur le désarmement. M. Jamieson a d'ailleurs montré à quel point son ministère est ouvert à ce genre de dialogue en assistant le 16 mars 1977 à un colloque sur les droits de la personne organisé par le Conseil canadien des églises et le Conseil canadien des évêques catholiques. Depuis plusieurs années, certaines confessions recommandent au gouvernement de suspendre son aide économique plutôt que son aide alimentaire aux États pris en délit de violation des droits de la personne. Le problème se complique par contre quand vient le temps de décider si les

avantages d'un projet d'irrigation financé par le Canada, par exemple, profitent directement au peuple ou au gouvernement qui refuse de protéger les droits fondamentaux de ses citoyens. Après discussion des contraintes et des possibilités d'action qui se présentaient dans un cas de ce genre, le Ministre concluait un jour: «Je suis très ouvert sur cette question. Je suis disposé à envisager n'importe quel moyen d'action possible si l'on peut me convaincre de son efficacité». Si un public soucieux de ses intérêts peut démontrer, ainsi que les bureaucrates doivent le faire eux-mêmes, qu'une ligne de conduite donnée fera tout à fait l'affaire dans le contexte international du moment, alors la possibilité d'influer sur la mise en oeuvre des politiques gouvernementales existe bel et bien pour les citoyens. Par ailleurs, on ne compte plus les groupes d'intérêt qui ont participé directement aux prises de décisions et à la diplomatie des conférences en faisant partie des délégations canadiennes aux tribunes internationales chargées d'étudier des ensembles de questions techniques et économiques.

Certains d'entre eux ont récemment mis au point des moyens fort efficaces de mobilisation massive de l'opinion pour se faire entendre du gouvernement. L'un des mieux connus est le GATT-Fly, un organisme interconfessionnel préconisant une nouvelle approche du commerce international. Le GATT-Fly s'est signalé récemment aux sessions de la CNUCED en appuyant systématiquement la position exprimée par le Groupe des 77 au sujet du Nouvel ordre économique international et en insistant sur la nécessité pour les pays de parvenir progressivement à l'autarcie pour pouvoir ensuite faire leur entrée dans le système économique mondial à des conditions qui leur soient favorables. A la Conférence mondiale de l'alimentation, tenue à Rome, il a adopté vis-à-vis de la politique officielle du gouvernement une position de concurrent qu'on ne pouvait écarter sous peine de le voir mobiliser rapidement l'opinion publique en sa faveur une fois de retour au pays. De même, certains groupes d'intérêt ne cachent pas qu'ils ont joué un rôle important dans le succès de la conférence Habitat et dans l'annulation de la Conférence des Nations Unies sur le crime, qui devait se tenir à Toronto en 1975.

### **Influence**

La nouvelle politique commerciale du Canada en Afrique du Sud n'est qu'un exemple de l'influence combinée que peuvent avoir sur les autorités les interventions par écrit et les pressions des groupes d'intérêt. Depuis quelque temps, le Ministère a de plus en plus de mal à justifier devant les coalitions religieuses et les groupes de pression pourquoi le Canada utilise ses recettes fiscales pour promouvoir le commerce et l'industrie dans un pays dont il a condamné publiquement la politique d'apartheid. N'eussent été les nombreuses interventions écrites reçues à

ce sujet (132 en 1976 et 256 en 1977), les pressions des médias et l'insistance des parlementaires, le Ministère n'aurait sans doute jamais soulevé la question d'un changement de politique à l'endroit de l'Afrique du Sud. Encore aujourd'hui, l'ampleur et même l'exécution des réformes proposées restent incertaines, car cette réalité mouvante qu'on appelle l'opinion publique est divisée entre, d'une part, les églises et les groupements humanitaires et, de l'autre, ceux qui redoutent des conséquences économiques pour le Canada ou une mainmise communiste sur l'Afrique australe.

Si les récentes offensives de charme menées par MM. Sadate, Begin et Dayan auprès de publics américains choisis ont montré que la diplomatie publique est en excellente santé, l'opinion publique ne peut cependant être considérée isolément ou même exercer la moindre prépondérance parmi les facteurs qui jouent dans les processus de décision. Ni les dossiers ministériels ni les témoignages confrontés de deux technocrates traitant d'un même sujet ne permettent de conclure à l'existence d'une relation empirique le moins bien suivie entre l'opinion publique et le comportement des gouvernements. Qui plus est, les variations sont telles qu'elles font tout simplement échec aux meilleurs efforts visant à schématiser la formulation des politiques. Diverses influences viennent faire contrepoids aux pressions et aux contraintes extérieures et institutionnelles, comme à

d'autres facteurs internes tels l'inflation et le partage constitutionnel des compétences. Pourtant, les hauts fonctionnaires canadiens considèrent essentiel, par respect de leurs relations politiques sinon par fidélité aux principes démocratiques, de consacrer beaucoup de temps et d'argent pour savoir ce que le public veut ou peut être amené à accepter. Le diplomate cramponné aux traditions aristocratiques peut avoir du mal à accepter l'intrusion du public dans ses chasses gardées, mais l'émergence d'une nouvelle classe d'individus conscients des réalités internationales et assumant pleinement leur rôle dans une démocratie de participation ne lui en laisse nullement le choix. Jamais, dans l'histoire du Canada, les citoyens avertis n'ont eu autant de possibilités de participer à ce dialogue sur la politique étrangère et sa mise en oeuvre, qui doit demeurer la base même de notre système démocratique. Les moyens de faire connaître ses vues aux Affaires extérieures ne sont pas limités aux interventions directes dont il est question plus haut, mais passent aussi par les voies indirectes qu'offrent les médias d'information, le Parlement et les autres paliers de gouvernement. Et quand ces vues paraîtront légitimes, éclairées, bien définies et techniquement réalisables sur la scène internationale et dans l'ensemble des priorités du gouvernement canadien, alors le dialogue sur les politiques fonctionnera au mieux et ses fruits s'entasseront dans tous les paniers diplomatiques.

**Quelques exemples d'interventions par écrit reçues aux Affaires extérieures en 1977 sur des questions de politique**

	jan. fév.	mars avril	mai juin	juillet août	sept. oct.	nov. déc.	Total
Embargo sur les livraisons d'armes à l'Afrique du Sud	70	59	12	3	1	1	136
Décès d'Anna Mae Aquash	38	11	1	0	0	0	50
Droit de la mer et limite de 200 milles	35	7	2	2	2	0	48
Politique du Canada face au boycott arabe	71	50	4	0	0	0	125
Frontières maritimes	2	2	6	8	0	0	18
Dérivation de la rivière Garrison	17	3	0	2	0	0	22
Affaires culturelles	33	48	25	0	43	39	188
Opposition à l'aide canadienne à Cuba	0	6	0	0	0	0	6
Steve Biko	0	0	0	0	10	0	10
Pressions pour que le Canada demande à l'ONU l'institution d'une enquête en Ouganda	0	67	13	0	0	0	80
Appui de la demande canadienne d'enquête en Ouganda	0	184	6	0	0	0	190

# Dilemmes de la nouvelle politique internationale

par Denis Stairs

Il fut un temps où la politique internationale était un secteur de haute volée, principalement consacrée à des questions liées à la sécurité des États: alliances, maintien de la paix, sécurité collective, contrôle des armes et mécanismes relatifs à la guerre et à la paix. Depuis un certain temps, d'autres questions, plus ordinaires mais aussi plus complexes, s'y sont greffées. La consommation d'énergie, la prolifération démographique, la mauvaise répartition de la nourriture et de la richesse, l'épuisement des ressources, la pollution; tous ces problèmes s'imposent maintenant à l'ordre du jour des affaires internationales avec une urgence qui commande l'attention de l'homme d'État contemporain.

En outre, l'importance de ces problèmes n'a d'égale que leur insurmontabilité. Peut-être ne faudrait-il pas les compliquer davantage par une réflexion occasionnelle du haut d'une tour d'ivoire. Par ailleurs, comme il semble bien que leur croissance rapide risque d'aggraver le défi qu'ils posent déjà à la survivance des pratiques et des principes constitutionnels de «gouvernement responsable» élaborés au sein des systèmes parlementaires occidentaux, le problème peut à tout le moins justifier la formulation de certaines conjectures préliminaires. Si les difficultés en cause ne sont pas intégralement imputables à des phénomènes internationaux et si des facteurs nationaux jouent également, il n'en reste pas moins que leur globalité les aggrave d'autant. Cette situation découle partiellement des carences du processus d'élaboration des politiques, mais plus encore d'un conflit entre les exigences des affaires du monde contemporain et les prémisses de l'État démocratique libéral.

Le processus d'élaboration des politiques risque d'être dépassé par la complexité, l'interdépendance et le volume croissants des questions que doit actuellement régler la communauté internationale, tout d'abord en raison de l'accroissement du nombre et

de la variété des ministères et organismes gouvernementaux qui participent à la résolution de problèmes particuliers, et ensuite à cause de la complexification des facteurs techniques dont il faut tenir compte.

## Nouveaux phénomènes

Ces phénomènes ne sont pas complètement nouveaux, mais, dans le milieu des affaires étrangères, on s'accorde généralement pour dire que leur évolution s'est grandement accélérée au cours des 15 à 20 dernières années. Certes, dans l'optique de la Fonction publique, ils constituent maintenant des caractéristiques habituelles et répandues du gouvernement moderne. Impressionnants par leur nombre, ils le sont tout autant par leur variété. Ainsi, 1) les fonctionnaires se plaignant constamment que quelque autre ministère les empêche d'accomplir leur mission; 2) le cas fréquent de divers organismes gouvernementaux poursuivant des objectifs opposés (dans le contexte de la politique étrangère du Canada, le cas des relations avec l'Afrique du Sud constitue l'exemple classique); 3) l'accroissement marqué du nombre de comités interministériels et la fréquence des opinions favorables à la création de mécanismes de coordination encore plus nombreux; 4) la participation croissante (particulièrement au Canada) de gouvernements d'un autre niveau aux affaires extérieures; 5) les plaintes généralisées des diplomates de carrière qui affirment être supplantés dans leurs fonctions par des bureaucrates interlopes — leurs doléances sont d'ailleurs étayées par le fait qu'au cours des dix dernières années, les fonctions de presque tous les services diplomatiques du monde occidental, y compris celui du Canada, ont été soumises à des enquêtes d'envergure, parfois peu flatteuses; et 6) l'expérimentation presque partout, de mécanismes de gestion visant à introduire un minimum de contrôle centralisé, par exemple la programmation par pays, la prise de décisions en fonction d'objectifs à long terme, des techniques complexes de budgétisation coûts-bénéfices et ainsi de suite. Les difficultés inhérentes à de telles entreprises ont été doublées d'une intensification des jeux de coulisse traditionnels. Chaque fois qu'il se produit un changement organisationnel, les hauts fonctionnaires craignent

---

*M. Stairs est membre du département de science politique et du Centre for Foreign Policy de l'Université Dalhousie. Les opinions exprimées ci-contre n'engagent que l'auteur.*

naturellement pour leur fief, cependant que les fonctionnaires aux échelons inférieurs s'empressent de réévaluer leurs chances d'avancement à long terme.

Les universitaires également ont dû s'adapter. Persuadés jusque-là que les grandes décisions de la «politique» publique étaient le fruit des calculs rationnels de mandataires connus, hypothèse qui sous-tend le principe même de «gouvernement responsable», les politicologues en sont graduellement venus à considérer qu'elles procèdent plutôt de l'inertie. Il semblerait, abstraction faite de certaines exceptions, parfois dramatiques, qu'elles tirent leur substance de longues séries de compromis auxquels en sont arrivés de multiples comités aux mandats conflictuels. Il convient de noter l'évolution de la terminologie même de l'analyse politique. Le vocable «décision» ayant déjà été délaissé au profit de «output», (extrant) ce dernier cède maintenant la place à «résultat», de sorte qu'il s'ensuit une progression continue vers l'occultation ultime de l'organisme responsable. Alors, qui dont est «responsable»? Personne. Cette réponse nous rappelle le roman kafkaïen, à cela près que nous sommes même privés de la conspiration présumée à laquelle peut se référer le lecteur de Kafka.

Les conditions qui président à la direction politique restent cependant au coeur de toute analyse de la notion de «gouvernement responsable». A cet égard, le dilemme est manifeste. Si les problèmes sont excessivement nombreux, s'ils sont techniquement complexes, si leurs répercussions sont incertaines tant à long terme qu'à court terme, s'ils sont susceptibles d'avoir des effets secondaires imprévisibles dans d'autres domaines, tant au Canada qu'à l'étranger et si leur résolution exige la conciliation d'un éventail déconcertant d'intérêts contradictoires aux paliers du gouvernement et des circonscriptions, si les problèmes comportent toutes ces caractéristiques, alors comment les dirigeants politiques peuvent-ils espérer comprendre et à plus forte raison maîtriser l'appareil gouvernemental dont ils dirigent ostensiblement les destinées? En outre, comment le Parlement et, en fin de compte, le «public» peuvent-ils raisonnablement leur imputer la responsabilité de «leurs actes»?

### Slogans

En politique étrangère, il s'ensuit d'abord et avant tout de cette difficulté globale que le débat public sur le fond des problèmes cède graduellement la place aux slogans creux destinés, entre autres, à donner l'impression d'une présence à la barre. Peut-être l'exemple récent le plus remarquable au Canada a-t-il été le Livre blanc qui a découlé de l'examen de la politique étrangère, avec sa trilogie de grands objectifs nationaux, ses six thèmes politiques, sa description hexagonale d'interactions systémiques et tout le reste. Mais on retrouve également ce phéno-

mène dans la «trialectique» du document sur la «Troisième option», dans la fanfare quelque peu obscurantiste entourant le «lien contractuel» avec la Communauté économique européenne et dans nombre de déclarations canadiennes ressortissant à la politique étrangère.

Ce procédé n'est pas absent non plus des exhortations répétées du Premier ministre dans les médias, quand il insiste sur la nécessité d'une transformation fondamentale des attitudes du public avant que le pays puisse faire face à la nouvelle crise mondiale. Évidemment, il est possible de considérer que ces récidives oratoires ne constituent que les réflexions improvisées d'un vétéran de la Tour d'Ivoire détaché temporairement au gouvernement. Par contre, si elles sont prises au sérieux, ces exhortations ne peuvent que jeter le citoyen bien intentionné dans l'incertitude de ce qu'il lui faut faire. Il n'est pas impossible que des fonctionnaires soient eux aussi décontenancés de la sorte à l'occasion.

En toute justice vis-à-vis des dirigeants politiques, il faut admettre au départ qu'ils ont reçu à cet égard peu d'aide véritable de la part des groupes de réflexion ou des communautés universitaires qui semblent eux-mêmes être affligés d'une certaine «surcharge intellectuelle». Leurs tentatives de conceptualisation des problèmes mondiaux actuels dans le cadre de systèmes biologiques, écologiques ou autres face à la complexité déroutante des problèmes témoignent de ce malaise. Si l'approche systémique peut présenter une certaine utilité sur le plan de l'accès aux techniques informatisées de résolution des problèmes, dans le monde politique elle risque d'interposer un barrage de mots vides de sens entre les options et les besoins politiques authentiques d'une part, et la compréhension des questions en cause par le public d'autre part.

Aussi longtemps qu'elle porte sur l'hexagone des «fonctions extérieures» de la revue de la politique étrangère, une telle étude est sans aucun doute de peu de conséquence, bien qu'il soit possible de faire valoir que le Cabinet croyait décider d'orientations fondamentales alors qu'il n'en était rien. Toutefois, lorsque de telles études débouchent sur de l'ingénierie sociale apocalyptique du genre de celle déclenchée par le Club de Rome, ou quand les conceptualisations sont traduites, à des fins politiques, en des slogans simplistes comme «nouvel ordre économique international», «Vaisseau Terre» ou «village planétaire», les répercussions peuvent être beaucoup plus graves. Il va sans dire que de telles formules peuvent avoir une incidence constructive à long terme, sensibilisant les publics attentifs aux grandes questions de l'heure ou modifiant le climat dans lequel se déroule le débat. Toutefois, dans la mesure où elles se substituent à une compréhension véritable des relations de cause à effet (par opposition à une approche globaliste), elles servent à masquer les

répercussions de politiques effectives (par opposition aux déclarations de principes) et empêchent précisément l'élaboration du genre de connaissances nécessaires au bon fonctionnement des mécanismes de «gouvernement responsable».

### Absence de contenu

Il faut conclure non pas que le Premier ministre a nécessairement tort de se livrer à la seule conscientisation de la population, mais plutôt que ni lui ni ses collègues n'ont beaucoup à contribuer. En d'autres termes, ils n'ont aucune directive à offrir. Cette situation est sans doute partiellement imputable au pluralisme traditionnel du mandat national, pluralisme qui empêche toute équipe politique désireuse de demeurer longtemps au pouvoir de prendre des risques politiques excessifs. Mais, plus fondamentalement, et même s'ils étaient libres de toute entrave électorale, il semble bien qu'ils ne sauraient pas davantage quoi proposer. A moins d'une révision intégrale des postulats qui sous-tendent les sociétés industrialisées et technologiques modernes, les problèmes sont trop vastes et trop complexes pour permettre aux dirigeants d'élaborer des orientations clairement définies. Par conséquent, ils continuent d'attendre les résultats que doit produire un appareil complexe sur lequel ils n'exercent qu'un contrôle nominal, cependant qu'aux yeux du public, ils continuent rituellement leurs charades de plus en plus vides. Entre temps, on constate que l'appareil lui-même est dans une large mesure entravé par l'ampleur et la complexité des problèmes. Ce n'est pas qu'il soit immobilisé (car il produit effectivement certaines «actions»), mais plutôt qu'il n'est pas en mesure d'agir avec cohérence ni de comprendre les répercussions de son fonctionnement.

Ces problèmes liés à la direction politique se compliquent substantiellement au niveau du Parlement auquel il incombe d'examiner rigoureusement les mesures prises par le Cabinet. Le simple député, à toutes fins utiles privé de l'appui d'un personnel de recherche ou d'autres sources indépendantes d'information, ne peut tout simplement pas vaincre la complexité des problèmes en cause. S'il marque un point, ce sera souvent au détriment d'un ministre qui n'est pas personnellement responsable de la mauvaise décision dont il doit rendre compte. Évidemment, il en a toujours été ainsi dans une certaine mesure, la supposition que les ministres contrôlent les activités quotidiennes de leur ministère constituant une des conventions traditionnelles qui sous-tendent le fonctionnement du système parlementaire. Toutefois, il y a lieu de croire qu'un jour pourra venir où la fiction divergera tellement de la réalité qu'il ne sera plus possible de l'entretenir sauf au prix d'un ritualisme inadmissible.

La nature des questions qui se posent sur le plan international (et national) laisse

supposer que ce jour n'est plus éloigné. Au niveau du Parlement, le problème n'est donc pas, comme on le prétend souvent, la stupidité, le chauvinisme, la corruption et l'obstructionnisme de ses membres, même si ces éléments peuvent quelquefois ajouter au problème. La difficulté est plutôt que le Parlement est nettement dépassé par la tâche qui lui incombe. Ainsi, son rendement n'est pas à la hauteur. Par voie de conséquence, les fonctionnaires en viennent à le mépriser, les journalistes l'abandonnent en masse, et le découragement de ses propres membres va croissant à chaque manifestation de leur impuissance.

Au niveau du citoyen, dernier maillon de la chaîne des responsabilités, il est manifeste que le problème se complique davantage. Comment pourrait-il en être autrement? Compte tenu de la complexité des sujets, il n'est guère surprenant de constater l'ignorance du public à l'égard, par exemple, de l'importance du budget de l'ACDI, de la nature des questions si ardemment débattues au cours des assemblées de la CCEI à Paris, ou encore des répercussions sur le Canada d'une exploitation incontrôlée des nodules de manganèse sur le sol océanique – sans parler des effets secondaires et tertiaires de ces questions sur d'autres domaines. Cette situation ne fait que refléter les limites inévitables de l'entendement humain.

Bref, chaque nouvelle interaction des intérêts nationaux et internationaux, chaque nouvel élément qui ajoute à la complexité des ordres du jour national et international et chaque nouveau facteur de pluralisme dans les processus d'élaboration des politiques publiques, ou plutôt tous ces facteurs ensemble contribuent à l'érosion de la chaîne des responsabilités au coeur même de tout système de gouvernement responsable. A long terme, ce phénomène peut constituer une grave menace pour un régime politique dont l'élaboration a nécessité des milliers d'années, et qui, même de nos jours, est confiné à une faible partie du globe.

### Principe

Toutefois, le problème déborde largement le plan des seules difficultés managériales et techniques et s'étend aux principes mêmes. A l'heure actuelle, on en trouve la manifestation la plus évidente dans les nombreuses revendications en faveur d'un «nouvel ordre économique international». De telles exigences aggravent la situation en ce sens qu'elles entraînent toute une gamme de réclamations en contradiction fondamentale avec la notion que dans un système parlementaire les dirigeants politiques sont comptables à la collectivité nationale. Bref, elles s'attaquent aux fondements de l'État-nation.

Cette observation n'est pas nouvelle, mais elle sert à nous rappeler qu'à ce jour, le libéralisme occidental, où la notion de contrat social est profondément enracinée, n'a élaboré aucun principe politique ou cons-

titutionnel qui réponde aux besoins de la communauté internationale. Dans l'État démocratique et libéral les dirigeants politiques et leurs conseillers ont pour mission première de servir les intérêts de leurs commettants, les constitutions libérales d'assurer par les mécanismes appropriés que cette responsabilité est assumée, du moins dans une mesure raisonnable. Cependant, le postulat d'un nouvel ordre économique international suppose que, dans une certaine mesure, les responsables nationaux se soucieront autant du bien-être des personnes à l'extérieur de leurs frontières que de celui de leurs commettants. Cette attente découle d'une interdépendance mondiale qu'auraient difficilement pu prévoir les théoriciens politiques du XVII<sup>e</sup> siècle et qui entraîne un conflit direct et inéluctable sur le plan des principes.

### Trois stratégies

Jusqu'à présent, il semble qu'on ait éludé la difficulté en recourant à trois stratégies, séparément ou conjointement. Elles ont d'ailleurs été manifestes dans le déroulement des débats sur l'aide «à l'étranger» et «au développement». La première de ces stratégies (si cette appellation lui convient vraiment) a consisté à refuser dans les faits de prendre au sérieux le principe de l'équité internationale, du moins toutes les fois où un tel geste compromettrait gravement les intérêts de la collectivité nationale. Déclarer ce refus publiquement équivaldrait à décréter en termes simples et précis la primauté du principe du gouvernement responsable incarné dans l'État-nation. Dans la pratique, cela reviendrait toutefois à répudier en bloc des principes samaritains très puissants de la moralité privée. Il est tout à leur honneur que les responsables et leurs électeurs aient de la difficulté à envisager une telle répudiation. Par conséquent, on entretient une confusion constante des problèmes, facilitée bien souvent par des arguments qui obscurcissent la question de principe sous-jacente en braquant l'attention sur les problèmes d'application (par exemple en accentuant la «capacité d'absorption» limitée d'éventuels bénéficiaires).

La deuxième stratégie consiste à prétendre que les programmes de redistribution profitent autant au «donateur» qu'au bénéficiaire et que, de ce fait, le «bien-être national» n'en souffre pas vraiment. Par exemple, on fait valoir que l'aide au développement constitue un moyen efficace de promouvoir les exportations, de se faire des amis ou de maintenir la stabilité internationale à long terme.

La troisième stratégie, qui se retrouve le plus souvent dans les manifestations de ce qui semble être le plus pur altruisme (par exemple les secours en cas de catastrophe), consiste à alléguer que l'abnégation nationale a pour fondement une directive implicite, convenue ou quelquefois même explicite, émanant de la collectivité. Dans de tels cas,

le responsable peut toujours faire valoir que s'il favorise dans une certaine mesure le bien-être des «étrangers» au détriment de ses propres concitoyens, il le fait avec la permission de ces derniers.

A l'évidence, la première de ces trois stratégies a eu pour effet de plafonner le véritable transfert de richesses que sont disposés à envisager les États développés. Néanmoins, la deuxième et la troisième stratégies ont, à ce jour, assez bien étayé au Canada (elles ont connu moins de succès aux États-Unis) un programme d'aide à l'étranger qui a été sensiblement élargi. Le fait que très peu de Canadiens connaissent suffisamment les détails du programme pour saisir son ampleur réelle, ou pour percevoir de façon directe les liens qui peuvent exister entre le «sacrifice» collectif du gouvernement d'une part et leurs propres sacrifices d'autre part, n'est pas étranger à ces succès.

En d'autres termes, la complexité du débat est telle que le simple citoyen peut très difficilement en mesurer la rentabilité, même s'il veut le faire. Si, dans le cadre d'un débat public, un participant soutient que le programme d'aide au développement favorise les intérêts du Canada pendant qu'un autre allègue qu'il serait possible de les promouvoir beaucoup plus efficacement par d'autres moyens et qu'un troisième avance que le programme ne contribue aucunement à la prospérité économique du Canada, comment le simple citoyen peut-il trancher? A moins d'y consacrer une somme de temps et de ressources supérieures à celle que l'on peut attendre même du citoyen le plus consciencieux, la tâche le dépasse manifestement. Abstraction faite de manifestations occasionnelles de scepticisme de la part de députés provenant des régions défavorisées du pays et pour qui la charité bien ordonnée commence par soi-même, la réaction normale consiste simplement à ne pas chercher à creuser davantage la question et à considérer que le programme gouvernemental correspond à une manifestation raisonnable (parce qu'invisible) de la moralité publique. Ainsi, le gouvernement jouit d'une marge de manoeuvre qui, sans être illimitée, lui permet tout de même de répondre largement comme bon lui semble aux exigences de la communauté internationale.

Toutefois, il n'est pas certain que de noyer ainsi le poisson peut autoriser, face aux pressions en faveur d'un nouvel ordre international, une réponse *substantielle* engageant une redistribution authentique et évidente de richesses, au détriment de la collectivité nationale. A preuve, les difficultés qu'éprouvent les pays en voie de développement à obtenir d'importantes concessions tarifaires. L'entrée en franchise d'importations bon marché (au Canada, les textiles constituent l'exemple classique) ayant une incidence directe et immédiate sur ses secteurs auparavant protégés de la collectivité nationale, incidence dont les origines ne

prêtent à aucune équivoque, le conflit sous-jacent entre le bien-être de la nation et celui de l'étranger fait surface, et le responsable est contraint de choisir. Dans la pratique, la tendance a été de choisir la première des trois stratégies. On accédait ainsi aux exigences pratiques de la politique nationale et on réaffirmait, sans le dire, la primauté de son engagement aux prémisses du «gouvernement responsable».

Indépendamment de la complexité technique et managériale du nouvel ordre du jour international, complexité qui pose des difficultés *pratiques* au régime de «gouvernement responsable», il se peut fort bien, par conséquent, que nous soyons bientôt dans une situation où les dirigeants politiques ne pourront apporter de véritable réponse à ceux qui revendiquent un ordre international plus équitable que s'ils violent le contrat social national et s'ils privilégient les intérêts des «étrangers» aux dépens de

leurs propres électeurs. Dans la pratique, le «coup par coup» peut continuer de voiler le problème et il sera évidemment allégué, à tort ou à raison, que les sacrifices à court terme sont nécessaires dans l'intérêt national à long terme. Il reste que le problème n'a rien de banal et qu'aucun des principes qui sous-tendent les pratiques des gouvernements occidentaux ne facilitera sa résolution.

La revendication d'une transformation économique planétaire porte donc atteinte non seulement à la richesse des pays développés, mais également aux prémisses de leur politique. Il est peut-être ironique qu'à une époque où le nationalisme semble avoir gagné la faveur presque universelle, son principal véhicule institutionnel, l'État-nation «souverain», doive relever le défi le plus important de son existence, sur les plans moral et pratique.

---

## Le problème des garanties nucléaires

par Albert Legault

On a souvent parlé de Sherlock Holmes comme d'un détective amateur doué d'un flair tout à fait remarquable. Une première différence entre l'Agence internationale de l'énergie nucléaire (AIEA) et Sherlock Holmes est que les inspecteurs de l'Agence de Vienne ont tout du limier professionnel. En matière d'énergie nucléaire, l'amateurisme est exclu. Une deuxième différence est que l'AIEA ne dispose pas, à proprement parler, d'un véritable pouvoir d'enquête. En d'autres termes, c'est parce que les États acceptent volontairement de soumettre leur programme nucléaire aux garanties de l'Agence qu'il y a un contrôle proprement dit.

### Historique des garanties nucléaires

Quelles sont donc les origines du programme des garanties nucléaires (*Nuclear Safeguards*) dont la presse, les gouvernements, et les observateurs parlent périodiquement. Commençons tout d'abord par dire que les garanties nucléaires ne sont autre chose qu'un ensemble de dispositions juridiques. Celles-ci sont nées de la double nécessité de satisfaire aux besoins de l'humanité en matière d'énergie nucléaire et d'empêcher le détournement de matière nucléaires à des fins militaires non contrôlées.

Le coup d'envoi du système international des garanties nucléaires a été la signa-

ture du traité de non-prolifération (TNP) en 1968. Celui-ci est entré en vigueur en 1970. Les parties qui ont adhéré à ce traité sont composées d'États dotés d'armes nucléaires et d'États non dotés d'armes nucléaires. Dans les deux cas, les obligations sont différentes, d'où le caractère discriminatoire du traité.

Il est discriminatoire à deux égards. En premier lieu, le traité confirme l'inégalité nucléaire qui existe entre les États. Les

---

*M. Legault est professeur de science politique à l'Université Laval et directeur général du Centre québécois des relations internationales. Spécialiste des études sur la stratégie, il est l'auteur d'articles sur les réductions mutuelles et équilibrées des forces, sur Chypre, et sur les ambiguïtés de la politique nucléaire du Canada, parus antérieurement dans Perspectives internationales. De 1966 à 1968, M. Legault a occupé à Paris le poste de directeur adjoint du Centre international d'information sur les opérations de maintien de la paix. L'article ci-contre n'engage que l'auteur.*

États dotés d'armements nucléaires s'engagent, en vertu du traité, à ne pas céder, ni directement, ni indirectement, ni d'aucune façon que cela soit, des armes nucléaires à un autre État non doté de son propre arsenal nucléaire. Quant aux États non dotés d'armements nucléaires, ils s'engagent à ne pas chercher à en acquérir, de quelque façon que cela soit, ni directement, ni indirectement. Pour démontrer leur virginité nucléaire, les États non dotés d'armements nucléaires s'engagent à soumettre leur programme nucléaire au contrôle de l'Agence.

La deuxième discrimination tient au fait que les États dotés d'armements nucléaires ne sont nullement tenus, eux, de soumettre leur programme nucléaire au contrôle de l'Agence. Rien ne leur interdit cependant de soumettre volontairement une partie ou l'ensemble de leurs installations nucléaires civiles au contrôle de l'Agence. Les États-Unis se sont prévalus de cette possibilité pour faire une offre dite de «soumission volontaire» auprès de l'AIEA. Les Britanniques ont fait la même chose. Il n'est pas exclu que la France songe à se prévaloir de cette formule dans l'avenir. Quant aux Soviétiques, tout indique pour l'instant qu'ils n'ont pas l'intention de poser un tel geste, encore qu'ils soient membres de l'Agence de Vienne et qu'ils soient les premiers à insister sur les contrôles sévères lorsqu'il s'agit de les appliquer aux autres.

Le rôle important qui a été dévolu à l'Agence en vertu du TNP ne signifie pas que celle-ci ne s'occupait pas auparavant de l'application de garanties nucléaires. L'Agence, par exemple, fournissait avant 1968 et fournit encore aujourd'hui de l'assistance technique, soit sous forme de fellowships, de promotion de la recherche pure et appliquée, ou de transfert de matières nucléaires. Lorsque l'ONU a approuvé le Traité de non prolifération (TNP) en 1968, l'Agence appliquait déjà des garanties internationales en vertu d'accords conclus avec plus de 20 États.

Il a été stipulé dans l'article III du TNP que les modalités d'application des garanties requises pour un État non doté d'armements nucléaires s'appliqueraient «à toutes matières brutes ou tous produits fissiles spéciaux dans toutes les activités nucléaires pacifiques exercées sur le territoire d'un tel État, sous sa juridiction, ou entreprises sous son contrôle en quelque lieu que ce soit». En d'autres termes, ceci signifie que tout le cycle du combustible nucléaire d'un État non doté d'armements nucléaires et signataire du traité est soumis au contrôle de l'Agence. Il est précisé au paragraphe 4 de ce même article que les États devront conclure avec l'Agence un accord pour satisfaire aux exigences des modalités de contrôle.

#### **La procédure à suivre**

La procédure à suivre pour l'application des garanties nucléaires en vertu du TNP a souvent été longue et ardue. Elle se décompose selon les étapes suivantes. L'application des

garanties suppose, cela va de soi, que l'État ait signé le TNP. En outre, ceci implique que le traité en question ait été ratifié conformément à la législation nationale du pays signataire. La troisième étape, la plus délicate et la plus difficile, implique la signature d'un accord avec l'Agence. La structure et le contenu de cet accord ont été définis après de longues négociations au sein de l'Agence. On peut les retrouver dans la circulaire d'information 153 (INFCIRC/153) approuvée par le Conseil des Gouverneurs de l'Agence. Cette brochure sert de modèle à la négociation de l'accord.

L'accord comme tel implique que deux étapes importantes soient franchies. En premier lieu, l'État et l'Agence doivent s'entendre sur des «arrangements subsidiaires» auxquels seuls les membres du Conseil des Gouverneurs ont accès. En deuxième lieu, il faut remplir les «formules types par installation» où sont contenus tous les détails relatifs aux plans de chaque installation soumise aux garanties.

#### **Les installations canadiennes soumises au contrôle de l'Agence**

A l'instar de la centaine de pays signataires du TNP, le Canada a conclu un accord avec l'Agence en vertu duquel ses installations nucléaires sont soumises au contrôle périodique de ses inspecteurs. Les installations canadiennes soumises aux garanties de l'Agence ou contenant des matières sous contrôle de l'Agence peuvent être divisées en trois catégories:

- Catégorie A) les réacteurs de recherche et les installations critiques
- Catégorie B) les génératrices nucléaires
- Catégorie C) les installations servant à la fabrication des combustibles nucléaires.

Le rapport annuel de l'Agence de 1976 fournissait les renseignements suivants quant aux installations nucléaires canadiennes soumises à son contrôle.

En 1975, 170 réacteurs nucléaires étaient en opération dans le monde dont environ les deux tiers étaient situés dans des pays non dotés d'armements nucléaires. A la fin de 1976, le nombre d'installations comprises dans les trois catégories susmentionnées et sous surveillance de l'Agence s'élevait à plus de trois cents. Quant aux quantités de matières nucléaires sous contrôle de l'Agence, on peut noter dans le rapport annuel de l'Agence en 1976, qu'elles se décomposaient comme suit: 14,553 kilogrammes de plutonium, 2,979 kilogrammes d'uranium 235 enrichi à plus de 20 p. cent; 1,337,763 kilogrammes d'uranium enrichi à moins de 20 p. cent; et 5,336 tonnes d'uranium faiblement enrichi. C'est donc dire l'importance et l'étendue des contrôles exercés par l'Agence.

#### **Les garanties nucléaires autres que celles découlant du TNP**

Nous l'avons vu, les garanties nucléaires découlant du TNP s'appliquent aux matières

**Catégorie A**

Nom abrégé	Site	Capacité en MW (th)
NRX	Chalk River (Ont)	30.
NRU	Chalk River (Ont.)	125.
WR-1	Pinawa (Manitoba)	60.
McMaster	Hamilton (Ont.)	2.5
Slowpoke	Université de Toronto	0.00
Slowpoke	Ottawa (Ont.)	0.02
PTR	Chalk River (Ont.)	0.00
ZED-2	Chalk River (Ont.)	0.00
ZEEP	Chalk River (Ont.)	0.00
Slowpoke	Université de Dalhousie, (N.-É.)	0.02
Slowpoke	École Polytechnique (Qué.)	0.02

**Catégorie B**

Nom de la station	Site	Capacité en MW (c)
Pickering (4 unités)	Pickering (Ont.)	4 x 540
NPD	Ralphton (Ont.)	22
Gentilly	Gentilly (Qué.)	250
DPGS	Kincardine (Ont.)	208
Bruce, G.S.	Tiverton (Ont.)	4 x 788

**Catégorie C**

Nom abrégé	Site
<i>CRNL Fuel Fabrication Plant</i>	Chalk River (Ont.)
<i>Canadian General Electric Fuel Fabrication Plant</i>	Peterborough (Ont.)
<i>Canadian General Electric Pelletizing Plant</i>	Toronto (Ont.)
<i>Westinghouse Fuel Fabrication Plant</i>	Port Hope (Ont.)
<i>Eldorado Nuclear Limited</i>	Port Hope (Ont.)
<i>Westinghouse Fuel Fabrication Plant</i>	Varenes (Qué.)

brutes et à tous les produits fissiles, ou si l'on veut, à l'ensemble du cycle du combustible nucléaire.

Avant l'entrée en vigueur du TNP, plusieurs pays avaient cependant conclu des accords de coopération nucléaire entre eux. Il est désormais d'usage courant que les garanties de l'Agence viennent compléter les garanties qui étaient réclamées par le pays fournisseur auprès du pays récipiendaire. De plus, certains pays continuent de coopérer en matière de développement nucléaire avec des pays qui ne sont pas membres du TNP. Dans ces conditions, les accords de coopération prennent la forme d'accord trilatéral où l'Agence devient partie à l'Accord, afin de s'assurer que les garanties seront appliquées et respectées. Si le pays récipiendaire adhère par la suite au TNP, les dispositions prévues dans l'accord trilatéral sont très souvent suspendues tandis que l'État récipiendaire tombe sous le régime du système des garanties nucléaires du TNP.

En outre, certains États, même s'ils ne

sont pas membres du TNP, acceptent que des garanties soient appliquées à certaines de leurs installations nucléaires. Plusieurs pays font partie de cette catégorie. Et comme le précisait le rapport annuel de l'Agence en 1976, il n'y a en fait que cinq pays non dotés d'armements nucléaires ou des installations nucléaires importantes ne sont pas encore placées sous contrôle de l'Agence. Et même dans ces pays, plusieurs installations sont en réalité soumises aux garanties de l'Agence.

Suite à l'accroissement de la coopération nucléaire et à l'intensification des transferts technologiques, il a fallu se pencher très sérieusement sur l'interprétation à donner au paragraphe 2 de l'article III du TNP où les États parties au Traité se sont engagés à ne pas fournir «d'équipements ou de matières spécialement conçus ou préparés pour le traitement, l'utilisation ou la production de produits fissiles spéciaux» à un État non doté d'armements nucléaires, à moins que ces matières ou ces produits ne soient soumis aux garanties de l'Agence.

Dès le second trimestre de 1974, un groupe d'États-Membres a commencé des consultations officielles à ce sujet. L'explosion d'un dispositif nucléaire indien en mai 1974 est venu à point nommé confirmer l'importance d'en arriver le plus tôt possible à une plus grande explicitation du passage cité entre guillemets.

En juin 1975, un groupe de pays dits des «fournisseurs nucléaires» (*Nuclear Suppliers' Group*) (Belgique, Grande-Bretagne, Canada, Tchécoslovaquie, France, Italie, Japon, Pays-Bas, Pologne, RDA, RFA, Suède, Suisse, États-Unis et URSS) se réunissait à Londres pour se consulter sur la façon la plus appropriée de définir des principes de modération que les pays fournisseurs devraient s'imposer en matière de transfert technologique.

Dans un document daté du 21 septembre 1977 mais rendu public au début de l'année 1978, les pays fournisseurs se sont entendus sur un ensemble de principes directeurs devant régir la pratique de leur politique en matière d'exportations nucléaires (1). En outre, ils ont arrêté une liste de base des éléments dont le transfert devrait automatiquement entraîner l'application de garanties (*trigger list*). Cette liste de base comprend les réacteurs complets, plusieurs éléments nécessaires à la fabrication d'un réacteur nucléaire ou de combustibles nucléaires ou encore d'installations d'enrichissement isotopique de l'uranium, et certaines matières importantes telles que l'eau lourde et le graphite de qualité nucléaire, qui sont indispensables au fonctionnement de certains types de réacteurs nucléaires.

Certaines dispositions visent aussi à protéger les pays fournisseurs contre la possibilité que le pays récipiendaire ne reproduise par ses propres moyens la technologie transférée ou encore qu'il n'exporte à une tierce partie la dite technologie transférée. L'Agence internationale de l'énergie atomique incorporera dans l'application des garanties ces mesures de contrôle sur lesquelles les pays fournisseurs après plusieurs années de consultation se sont entendus. Petit à petit, l'Agence espère disposer ainsi de moyens de pression qui amèneront progressivement certains pays à soumettre toutes leurs activités nucléaires au contrôle de l'Agence.

### Les méthodes de contrôle

Les principaux moyens de vérification de l'Agence se résument à trois activités: un système de comptabilité-matières, le confinement et la surveillance. L'Agence ne s'intéresse par aux activités des installations en tant que telles mais plutôt à l'emplacement et au flux des matières nucléaires. Le territoire soumis au contrôle est divisé en zones de bilan matières (*Material Balance Area*). A l'intérieur de ces zones sont établis des

sous-zones de points stratégiques (*KMP - Key Measurement Points*) qui permettent en tout temps un relevé sûr et fiable du flux des matières nucléaires à l'entrée, à la sortie, ou encore à l'intérieur même du système en opération.

Les zones de bilan matières (MBA) peuvent être articulées autour d'une ou de plusieurs installations. A l'intérieur d'une même installation, il se peut, selon sa nature, sa taille et son importance, que l'on doive définir plusieurs zones de bilan matières. Ces renseignements et tous les détails administratifs sont en règle générale arrêtés au moment de l'établissement des *arrangements subsidiaires* et des *formules types jointes* qui sont élaborés en commun entre l'Agence et l'État acceptant le système de garanties de l'Agence.

L'accord de garanties TNP exige que les États créent et appliquent un système national de comptabilité complète et exacte de toutes leurs opérations nucléaires. Plus les systèmes nationaux sont efficaces et détaillés, moins l'Agence doit-elle, en règle générale, consacrer de temps à la vérification proprement dite. Quant aux opérations de confinement et de surveillance, elles comprennent la pose de serrures, scellés et autres dispositifs, ainsi que la surveillance permanente, ou périodique des installations par des moyens techniques tels que caméras, télévisions, ou autres formes de surveillance optique.

L'Agence a élaboré ses propres manuels techniques qui servent de guide à ses inspecteurs. Un volume entier porte sur les concepts et les techniques statistiques.

La périodicité des vérifications dépend du type d'activités visées. Elle est différente, par exemple, selon qu'il s'agit des MBA extérieures aux installations, des réacteurs ou des magasins sous scellés, ou encore des installations utilisant du plutonium ou de l'uranium enrichi à plus de 5 p. cent. Le délai minimal de notification pour ces dernières installations, sauf les réacteurs, est de 24 heures. Aucun préavis ne doit être signifié pour un sondage aléatoire. Des vérifications spéciales peuvent également être réclamées par l'Agence si elle juge insuffisant les renseignements qui lui ont été communiqués pour s'acquitter de ses responsabilités.

En 1976 seulement, l'Agence a procédé à 565 inspections dans 40 États différents. Environ \$ 6 400 000. ont été consacrés à ces opérations, soit 18.6 p. cent du budget régulier de l'Agence. Le budget de l'Agence est financé à 95 p. cent par les quelques 35 pays industrialisés membres de l'Agence, tandis que plus de 70 autres pays en voie de développement se répartissent le coût du 5 p. cent restant.

### L'amélioration des techniques de vérification

Dans la structure et le contenu des accords (INFCIRC/153), document auquel nous avons fait allusion ci-dessus, il est précisé, selon d'article 28, que l'objectif des garan-

(1) Ce document a été publié dans la Revue *Survival*, mars-avril 1978

ties est de déceler rapidement «le détournement de quantités significatives de matières nucléaires... et de dissuader tout détournement par le risque d'une détection rapide».

La périodicité des inspections, nous l'avons vu, dépend du type d'installations visées. Depuis quelques années déjà, un effort considérable a été fait par l'Agence pour interpréter la signification de «quantités significatives» et ce que l'on entend par «risque de détection rapide». Ces problèmes font actuellement partie des difficultés éprouvées par l'AIEA pour en arriver à un accord définitif dans ses négociations avec l'EURATOM.

Les opérations de vérification des réacteurs de recherche et des réacteurs à eau légère ont été résolues à la satisfaction de tous les membres de l'Agence. Quelques difficultés subsistent cependant relativement aux installations de fabrication de combustibles nucléaires faiblement enrichis, aux usines de retraitement (l'incertitude absolue est au moins dix fois supérieure à la quantité nécessaire en plutonium pour la fabrication d'une bombe atomique), ainsi que relativement à certaines usines d'enrichissement d'uranium.

Pour l'assister dans ses fonctions, l'Agence dispose d'un comité consultatif permanent qui en 1976 a produit un premier

rapport d'évaluation sur l'application du système des garanties nucléaires (*Special Safeguards Implementation Report*). Sur la base de ce premier rapport, le directeur général de l'Agence a fait différentes recommandations au Conseil des Gouverneurs, notamment en ce qui a trait à l'interprétation des données quantitatives recueillies par les inspecteurs, et aux normes susceptibles de favoriser une plus grande confiance pour éviter le détournement de matières nucléaires à des fins militaires.

Étant donné l'ampleur que prennent désormais les opérations de contrôle, un effort considérable est fait pour normaliser les modalités et les techniques d'application des garanties. Des sommes considérables sont dépensées pour améliorer le rapport coût/efficacité. De meilleurs dispositifs de contrôle optique, l'automatisation du traitement de l'information, la standardisation des données comptables en ce qui a trait à la façon de présenter les bilans-matières sont autant de facteurs qui augmenteront à long terme la qualité des opérations de vérification, et partant, la certitude qu'on pourra en retirer quant à l'observation des obligations contractées.

En définitive, il va de soi que le caractère obligatoire des garanties ne vaut que ce que vaut la volonté des États de les respecter.

---

## Le Canada à la recherche de garanties nucléaires

par John J. Noble

Le Canada est entré dans l'ère nucléaire en participant durant la dernière guerre au «projet Manhattan», qui a donné naissance à la bombe atomique. Dans l'après-guerre, ses efforts se sont toutefois concentrés sur l'utilisation pacifique de l'énergie atomique, et principalement sur la production d'électricité ainsi que sur la recherche et le traitement médicaux. En tant que grand fournisseur d'uranium ainsi que concepteur et exportateur d'une technologie nucléaire avancée et hautement performante (le réacteur CANDU), le Canada a dû le premier affronter le problème de l'affectation des matières et de la technologie nucléaires des programmes de production d'énergie conçus

pour des fins pacifiques à la mise au point d'engins nucléaires explosifs.

Tout pays qui se donne ou qui acquiert de l'étranger la capacité d'irradier du matériel fissile ou de produire de l'électricité à même l'énergie nucléaire a la capacité technique de fabriquer des armes nucléaires. Il suffit de vouloir y consacrer les ressources humaines et financières nécessaires. En 1965, le Canada a mis fin à sa participation aux programmes d'armements nucléaires des États-Unis et de la Grande-Bretagne en précisant que son uranium ne pourrait dorénavant servir qu'à des utilisations pacifiques et civiles. Plus récemment, le Canada et d'autres fournisseurs nucléaires ont dû

chercher à minimiser les dangers de la prolifération en élaborant des mesures pour s'assurer que les États non dotés de l'arme nucléaire qui reçoivent des matières, de l'équipement et des techniques nucléaires aux seules fins de la production d'énergie et d'autres utilisations pacifiques ne se servent pas de ce qu'ils ont reçu pour acquérir un potentiel nucléaire militaire.

### Deux mécanismes

Depuis les années 50, on s'entend généralement sur le fait qu'il existe un équilibre international entre le besoin d'accroître la disponibilité de l'énergie nucléaire destinée à des fins pacifiques et celui de veiller à ce que les programmes nucléaires civils ne servent pas à produire des engins explosifs. Ce double objectif a été confié à deux grands mécanismes internationaux: l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA), créée en 1957 pour élaborer et administrer un système de garanties nucléaires et pour faciliter aux pays membres l'accès à la technologie nucléaire destinée à des fins pacifiques, et le Traité de non-prolifération des armes nucléaires (TNP) qui est entré en vigueur en 1970. Dans les années 60, l'AIEA a mis sur pied un système de garanties visant à empêcher l'utilisation des matières, de l'équipement et de la technologie nucléaires pour promouvoir des fins militaires. La plupart des fournisseurs nucléaires étaient prêts à délaissier leur propre système de garanties bilatérales en faveur de celui de l'AIEA. En 1966, le Canada a été le premier à agir de la sorte dans le cadre d'un arrangement avec le Japon et l'AIEA. En 1969 et 1971, les garanties de l'AIEA ont également été appliquées à certaines centrales canadiennes au Pakistan et en Inde.

Le système de l'AIEA avait ses lacunes. Ainsi, le fournisseur nucléaire n'était nullement tenu de n'approvisionner que les pays qui avaient adhéré au système. Par ailleurs, celui-ci ne régissait pas l'ensemble des activités nucléaires du bénéficiaire. Depuis sa mise en application, le TNP vise à combler les lacunes du système de l'AIEA:

1. En facilitant le plus possible les échanges technologiques destinés à une utilisation pacifique de l'énergie atomique;
2. en exigeant que toutes les parties au Traité non encore dotées de l'arme nucléaire s'engagent à renoncer à son acquisition ou à sa production et à accepter que les garanties de l'AIEA s'appliquent à toutes les activités nucléaires sur leur territoire pour assurer le respect de cette obligation. Les parties déjà dotées de l'arme nucléaire s'engageaient par la même occasion à ne pas fournir d'armes aux pays qui n'en étaient pas encore dotés; et
3. en engageant les États dotés de l'arme nucléaire parties au Traité (États-Unis, Grande-Bretagne et URSS) à s'efforcer de réduire leurs propres arsenaux.

### Limites

Bien que 102 pays aient ratifié le Traité, la non-adhésion d'un certain nombre de pays clés dont la France, la Chine, l'Inde, le Brésil, le Chili, l'Argentine, le Pakistan, le Portugal, Israël, l'Indonésie et l'Afrique du Sud est le signe d'un succès limité. L'incapacité à combler les attentes de certaines parties quant à un meilleur accès à la technologie nucléaire, l'absence de toute réduction des arsenaux nucléaires existants et le manque de stabilité résultant d'une clause du traité qui prévoit la dénonciation sur préavis de trois mois sont d'autres facteurs qui entravent l'efficacité du régime du TNP.

L'effet limité du traité résultant de la non-adhésion a sauté aux yeux de la communauté internationale lorsque l'Inde a procédé à la mise à feu d'un engin nucléaire en 1974. A peu près à la même époque, la crise pétrolière accélérât la recherche de nouvelles formes d'énergie par les pays industrialisés et en développement. C'est alors que les pays en développement mal dotés en ressources énergétiques ont rappelé aux fournisseurs nucléaires leur engagement, dans le cadre du TNP, à faciliter les transferts de technologie nucléaire. Certains États voyaient par contre ces garanties sévères comme des obstacles inutiles et discriminatoires à leur accès à une énergie nucléaire si nécessaire.

La crise pétrolière a sensibilisé la communauté internationale à l'épuisement des ressources mondiales en combustibles fossiles. Elle a également sensibilisé les grands consommateurs d'énergie aux conséquences politiques et économiques de la dépendance des producteurs étrangers, soulignant ainsi l'importance de l'auto-provisionnement énergétique. Ces deux facteurs ont suscité un intérêt accru à l'endroit de la récupération et de la réutilisation du plutonium des réacteurs. Cette réutilisation peut accroître plusieurs fois l'énergie tirée d'une quantité donnée d'uranium. On a accordé plus d'importance aux surgénérateurs, nouvelle filière de réacteurs au plutonium qui produisent effectivement plus de plutonium qu'ils n'en consomment. Puisque le plutonium est à la base de la fabrication des armes nucléaires, cette nouvelle tournure a amené avec elle d'autres problèmes sérieux en matière de prolifération. L'économie de plutonium ainsi obtenue pourrait entraîner

---

*Monsieur Noble est conseiller spécial en matière de garanties pour la direction des politiques sur les produits de base et l'énergie du ministère des Affaires extérieures.*

*Diplômé de l'Université Acadia, il est entré au service du Ministère en 1966 et a été affecté à Dakar, Ankara, Londres et Ottawa. Les opinions exprimées ci-contre n'engagent que l'auteur.*

son stockage en quantités plus importantes que celles de l'ensemble des stocks d'armes constitués par tous les États dotés de l'arme nucléaire.

### **Explosion indienne**

La mise à feu effectuée par l'Inde en mai 1974 a grandement compliqué les efforts de réalisation de programmes nucléaires. Elle a créé une incertitude générale quant à l'efficacité des arrangements internationaux destinés à empêcher la prolifération. La communauté internationale n'a réagi que lentement à ce défi, mais tous les secteurs de l'opinion publique canadienne se sont vivement inquiétés de ce que notre programme de coopération nucléaire avec l'Inde ait servi au développement d'un potentiel nucléaire militaire. Le gouvernement de l'Inde a assuré le Canada qu'il n'avait agi qu'à des fins pacifiques et indiqué qu'il n'avait aucunement l'intention de fabriquer des armes nucléaires. Le gouvernement du Canada avait toutefois fait savoir au préalable, et au plus haut échelon politique, qu'il considérerait le développement d'un potentiel nucléaire militaire comme contraire à l'esprit de sa coopération nucléaire avec l'Inde et à l'objectif de la non-prolifération puisqu'il est pratiquement impossible de distinguer les fins pacifiques des fins militaires des engins nucléaires explosifs.

Notre gouvernement a été l'un des premiers à réagir au geste indien en suspendant sa coopération nucléaire avec ce pays, en réévaluant et en renforçant les garanties applicables à toutes ses exportations nucléaires à l'étranger et en demandant aux autres fournisseurs de faire de même.

La politique annoncée par le ministre de l'Énergie, des Mines et des Ressources, le 20 décembre 1974, réaffirmait l'intention du Canada de poursuivre sa coopération nucléaire avec les autres pays, tout en assortissant cette coopération d'un régime de garanties plus globales et plus strictes que celles imposées par tout autre fournisseur. Le Canada exigeait du pays bénéficiaire qu'il s'engage contractuellement à n'utiliser qu'à des fins pacifiques et non explosives toutes les matières (uranium) et installations nucléaires (réacteurs CANDU, centrales à eau lourde, usines de fabrication du combustible) et techniques connexes ainsi que tout matériel ou toute matière qui en sont tirés. Il exigeait également l'assurance que les garanties de l'AIEA ou, dans le cas où l'Agence ne serait plus en mesure de les faire appliquer, les garanties bilatérales canadiennes s'appliqueraient à la durée de vie du matériel et des matières fournis par le Canada. Le Canada devait également donner son consentement préalable avant que du matériel, des matières ou des techniques d'origine canadienne puissent être transférés à une tierce juridiction. Le combustible irradié pouvait être retraité pour en extraire du plutonium, l'uranium pouvait être enrichi à plus de 20 p. cent et le plutonium et

l'uranium enrichis à plus de 20 p. cent ne pouvaient être stockés que si le Canada convenait que ces opérations étaient menées de façon à ne pas favoriser la prolifération. La politique réservait par ailleurs l'utilisation des crédits de l'ACDI pour toute nouvelle coopération nucléaire aux pays qui avaient adhéré au TNP.

Par sa décision de renégocier ses accords de coopération nucléaire avec ses clients, le gouvernement mettait en application sa nouvelle politique de garanties; en attendant la fin de cette renégociation, il prolongeait toutefois d'un an les livraisons d'uranium prévues aux termes de contrats d'approvisionnement déjà approuvés. Cette «période de grâce» a été éventuellement étendue à deux ans.

Ce réexamen de notre politique de garanties ne s'est pas arrêté avec la déclaration de 1974. Les fournisseurs se sont ensuite lancés dans des discussions intensives sur les garanties applicables aux exportations nucléaires. Tout en éprouvant de la difficulté à persuader les autres fournisseurs de resserrer leurs exigences en matière de garanties et à faire accepter les modalités de sa politique de 1974 par ses clients nucléaires (dont certains étaient eux-mêmes de grands fournisseurs), le gouvernement a annoncé à la fin de 1976 une nouvelle révision de sa politique en matière de garanties. Son objectif était d'assurer que sa coopération nucléaire avec les États non dotés de l'arme nucléaire se limiterait aux États qui se seraient clairement engagés à ne perfectionner et à n'acquérir aucun dispositif nucléaire explosif, de quelque provenance que ce soit. Don Jamieson, secrétaire d'État aux Affaires extérieures, annonçait en décembre 1976 que le Canada n'autoriserait dorénavant la livraison de matières, d'équipement et de technologie qu'aux pays qui, tout en répondant à ses exigences de 1974, avaient ou bien ratifié le TNP ou bien accepté un «régime de garanties intégrales», en s'engageant irrévocablement à respecter le principe de la non-prolifération et à appliquer le système de garanties de l'AIEA à l'ensemble de leur programme nucléaire. La politique précisait également que le Canada cesserait ses livraisons nucléaires à tout État non doté de l'arme nucléaire qui procéderait à la mise à feu d'un dispositif explosif. Elle exigeait donc un engagement non seulement au regard de l'utilisation des fournitures nucléaires canadiennes mais aussi, facteur plus important, au regard de la politique générale de non-prolifération du bénéficiaire.

### **Embargo sur les livraisons d'uranium**

À la fin de 1976, le gouvernement canadien n'avait réussi que dans une certaine mesure à faire accepter la politique de 1974 qu'il avait transposée dans de nouveaux accords bilatéraux de garanties. Il a notamment négocié de nouveaux accords avec l'Argentine, la Corée du Sud, l'Espagne et la Finlande et,

au début de 1977, avec la Suède. Toutefois, ses principaux acheteurs d'uranium — le Japon et la CEE — ainsi que la Suisse, n'avaient pas accepté les conditions de sa politique de 1974. Le gouvernement avait déjà prorogé d'un an la période de grâce allouée à la renégociation des accords de garanties. Les nouveaux accords n'étant toujours pas conclus à la fin de 1976, le gouvernement décidait de suspendre à compter du 1<sup>er</sup> janvier 1977 ses livraisons d'uranium au Japon, à la CEE et à la Suisse tant que ces pays n'auraient pas accepté ses exigences de 1974. Étant donné l'absence d'un nouvel accord de garanties avec les États-Unis, les livraisons d'uranium destiné aux réacteurs de ce pays ont également été soumises à certaines contraintes. Le gouvernement a ainsi interrompu des livraisons d'une valeur approximative de 300 millions de dollars, prouvant ainsi que le Canada était prêt à faire les sacrifices nécessaires pour assurer le respect de sa nouvelle politique en matière de garanties.

Nos négociateurs ont été fort occupés en 1977 à faire accepter la politique canadienne en matière de garanties tout en minimisant les retombées possibles sur d'autres aspects de nos relations. La nouvelle administration Carter ayant formulé une politique assez semblable à la nôtre, il n'y a donc eu aucune divergence de fond avec ce pays. En attendant la définition d'une nouvelle politique par le Congrès, le Canada et les États-Unis sont parvenus à la mi-novembre à un accord provisoire qui respectait pleinement les exigences de notre politique de 1974. Les restrictions à la livraison d'uranium canadien aux États-Unis ont alors été levées.

La CEE et le Japon ont été le principal objectif des efforts diplomatiques du Canada et plusieurs séries de négociations se sont tenues en 1977 avec chacun de ces importants partenaires nucléaires. Le principal problème avec la CEE venait de la grande réticence de cette dernière à se soumettre au consentement préalable exigé par le Canada pour le retraitement de matières d'origine canadienne. Bien que le Canada ait fait savoir qu'il ne s'opposait pas en principe au retraitement, la Communauté était d'avis qu'une telle exigence permettrait au Canada de s'opposer au droit des États membres de déterminer leurs politiques énergétiques et nuirait sérieusement aux efforts de la Communauté pour optimiser son auto-approvisionnement énergétique.

Le Japon s'est opposé fermement à l'acceptation d'un double contrôle découlant du fait que la plus grande partie de l'uranium canadien destiné au Japon est d'abord enrichie aux États-Unis, qui lui imposent alors leurs propres garanties en plus de celles du Canada. Le Japon a soutenu que le Canada devrait accepter le contrôle américain comme satisfaisant pleinement la politique canadienne. Selon notre nouvelle politique, le contrôle canadien doit toutefois

s'appliquer à toutes les matières d'origine canadienne, même si celles-ci sont ensuite assujetties aux garanties imposées par d'autres pays.

Les discussions qu'ont eues le premier ministre Trudeau et M. Jamieson avec les dirigeants politiques du Japon et de la CEE lors du Sommet économique de Downing Street en mai 1977 n'ont pas permis de résoudre les problèmes en litige. A la suggestion du président Carter, les participants au sommet ont toutefois convenu d'entreprendre un Programme international d'évaluation du cycle du combustible (PIECC) pour examiner la question du retraitement ainsi que les incidences que peut avoir l'économie du plutonium au chapitre des garanties, question centrale des échanges entre le Canada et la CEE. Les négociations entre M. Jamieson et ses homologues du Japon et de la CEE se sont poursuivies en juin et en juillet.

### Compromis

Les discussions de juillet entre le premier ministre Trudeau et le chancelier Helmut Schmidt de l'Allemagne de l'Ouest ont permis de trouver des éléments de compromis avec la CEE en ce qui concerne le retraitement. A la lumière de la décision du Sommet de considérer l'ensemble de la question du retraitement dans le cadre du PIECC et compte tenu du désir de la CEE de consulter le Canada avant de retraiter des matières canadiennes, on a convenu que pourraient reprendre les livraisons d'uranium canadien en quantités suffisantes pour répondre aux besoins de la communauté pendant la période du PIECC, à la condition que soient réglées toutes les autres questions en litige. Parmi celles-ci, mentionnons le champ d'application de la technologie nucléaire canadienne et les problèmes particuliers de la livraison d'uranium canadien à la France, pays non-signataire du TNP qui n'avait pas, à ce moment, accepté l'application des garanties de l'AIEA à son cycle nucléaire civil.

A la fin novembre et au début décembre, M. Jamieson, M. Gillespie, ministre de l'Énergie, des Mines et des Ressources, et leur équipe de négociation ont préparé avec M. Brunner, commissaire à l'énergie de la CEE, un accord qui respectait pleinement les exigences canadiennes de 1974. Aux termes de cet accord, la CEE a donné au Canada une assurance ferme quant à l'utilisation pacifique et non militaire des matières, de l'équipement et de la technologie fournis par le Canada ainsi que des matières de toute origine produites à l'aide d'équipement conçu ou fourni par le Canada. Elle a réaffirmé le droit du Canada de donner son consentement préalable au transfert de fournitures d'origine canadienne à l'extérieur de la Communauté et reconnu que toutes les matières canadiennes, fournies directement ou par l'intermédiaire d'un pays tiers, étaient assujetties à l'accord. L'entente autorisait la France à en-

richir de l'uranium canadien pour d'autres pays, mais l'empêchait d'utiliser l'uranium canadien pour ses réacteurs tant qu'elle n'aurait pas accepté l'application des garanties de l'AIEA à l'ensemble de son cycle civil. (L'entente conclue depuis avec l'AIEA permettra à la France d'utiliser de l'uranium canadien dans ses réacteurs civils.)

Au chapitre du retraitement, un arrangement provisoire conforme aux orientations de la formule Trudeau/Schmidt a été accepté pour le reste de la période du PIECC. La CEE entreprendra des consultations détaillées avec le Canada avant de retraiter des matières d'origine canadienne. Les dispositions de l'accord relatives au retraitement et la continuation de l'approvisionnement en uranium canadien sont liées au PIECC et d'autres négociations devront se tenir d'ici la fin de 1980 afin de parvenir à une entente sur les conditions du retraitement après cette date. Les consultations Canada/CEE sur le retraitement permettront à la partie canadienne de mieux comprendre les besoins européens en matière de retraitement et fourniront au Canada des données concrètes sur la sécurité des usines de retraitement.

Le PIECC devrait jeter plus de lumière sur les critères qui devraient s'appliquer au retraitement du combustible irradié et, partant, faciliter les efforts des négociateurs du Canada et de la CEE en vue de parvenir à une entente sur des arrangements plus permanents au titre du retraitement.

Puisque la responsabilité du transfert de la technologie nucléaire appartient aux États membres plutôt qu'à la Communauté, il a été convenu que cet élément de la politique canadienne de garanties serait assujéti à des accords bilatéraux entre le Canada et les États membres qui désirent obtenir une technologie nucléaire canadienne.

Les livraisons d'uranium canadien à la CEE ont repris lors de la signature de l'entente de décembre 1977.

### Intérêts japonais

Après la signature d'accords avec les États-Unis et la CEE, le Japon s'est à nouveau montré intéressé à parvenir rapidement à une entente avec le Canada. Avec l'établissement, dans le cadre de l'accord provisoire Canada/États-Unis, d'un mécanisme qui minimise les inconvénients pratiques d'un double régime de garanties, le Japon a accepté le principe du double contrôle vers la fin de 1977, et une entente a été conclue à Tokyo le 26 janvier pendant la visite de M. Jamieson au Japon. Les livraisons d'uranium ont repris à cette date.

Le Canada s'était engagé à offrir au Japon un accord semblable à tout accord conclu avec la CEE, sans oublier que l'accord de 1959 négocié avec le Japon donnait au Canada le droit de consentement préalable en matière de retraitement, ce qui n'était pas prévu dans l'accord de 1959 avec la CEE.

Le Japon a décidé de continuer d'accepter l'exigence du consentement préalable du Canada pour le retraitement et le stockage du plutonium et de l'uranium enrichis de plus de 20 p. cent, de façon à éviter que soient limités aux «besoins courants» les quantités livrables d'uranium, étant donné la nature provisoire de l'accord conclu avec la CEE. L'entente conclue avec le Japon en est donc une à long terme, à la différence de celle de la CEE qui devra être renégociée en 1980 à la lumière des résultats du PIECC. L'accord Canada/Japon peut par conséquent servir de modèle pour les futurs accords du Canada et des autres pays fournisseurs. Le fait que le Canada a pu parvenir à une entente avec son principal acheteur d'uranium, qui est également un pays presque entièrement tributaire de l'extérieur pour son approvisionnement énergétique, jette le doute sur les allégations de certains pays, industrialisés et en développement, selon lesquelles les exigences canadiennes en matière de garanties empiètent sur leur souveraineté et sur leurs politiques énergétiques. L'accord canado-nippon est la preuve concrète que la politique canadienne de garanties ne nuit pas vraiment à un programme énergétique national s'il y a engagement non équivoque envers la non-prolifération.

Au moment d'écrire ces lignes, la Suisse est le seul client nucléaire auquel le Canada n'a pas encore réussi à faire accepter sa politique de 1974. Dans ce cas, le problème est notamment lié à des assurances concernant l'application de la technologie canadienne. Le gouvernement suisse a indiqué qu'il ne dispose pas du pouvoir législatif nécessaire pour exercer le contrôle sur les nouveaux transferts de technologie nucléaire qu'exige la politique canadienne de garanties. Les négociations devraient se poursuivre.

Les ententes récemment conclues avec les États-Unis, la CEE et le Japon ont éliminé plusieurs restrictions importantes aux livraisons d'uranium sans résoudre entièrement toutes les questions de garanties en suspens. Il faudra négocier des accords avec les États membres de la CEE qui désirent acquérir de la technologie canadienne. Fait encore plus important, certains pays avec lesquels le Canada collabore actuellement (Argentine et Espagne) respectent la politique de 1974 mais non celle de 1976: ils sont donc inadmissibles à la coopération dans le cadre de nouveaux contrats. L'Argentine a acheté un réacteur CANDU avant 1976 et est nettement intéressée à effectuer d'autres achats; il ne lui sera toutefois possible de le faire que si elle signe le TNP ou accepte un régime de garanties intégrales. La même politique s'applique à nos autres clients nucléaires éventuels.

Nous avons mis fin à notre coopération nucléaire avec l'Inde et suspendu celle avec le Pakistan parce que ces deux pays refu-

saient de se conformer à nos politiques de 1974 et de 1976; à l'heure actuelle, rien n'indique qu'ils les accepteront facilement dans l'avenir prévisible.

### **Efforts multilatéraux**

Sur le plan multilatéral, les premiers efforts du Canada face aux incertitudes résultant de l'explosion indienne se sont centrés sur le Club des fournisseurs nucléaires. Ce groupe, qui comprend maintenant le Canada, l'Allemagne de l'Ouest, la France, le Japon, l'URSS, la Grande-Bretagne, les États-Unis, la Belgique, la Tchécoslovaquie, l'Allemagne de l'Est, l'Italie, les Pays-Bas, la Pologne, la Suède et la Suisse se réunit régulièrement à Londres depuis trois ans. Il s'est efforcé de parvenir à une entente sur les engagements de garanties à exiger pour les exportations nucléaires (y compris les exportations au sein du groupe) et, ce faisant, de hausser le niveau des garanties internationales et d'éliminer la question des garanties comme sujet de négociations dans la promotion des exportations nucléaires. Des négociations à la fois complexes et détaillées ont mené à la formulation de lignes directrices qui ont été officiellement publiées par l'AIEA en février dernier. Ces lignes directrices ressemblent à la politique canadienne de 1974, bien qu'elles ne couvrent pas la technologie de fabrication des réacteurs et des combustibles et qu'elles n'attachent pas autant d'importance que la politique canadienne au droit de consentement préalable du fournisseur en ce qui concerne le retraitement et le stockage du plutonium. Le Canada les considère donc comme des exigences minimales et continue à réclamer un certain nombre de modifications destinées à améliorer leur efficacité. Les plus importantes de ces modifications sont deux éléments essentiels de la politique canadienne de 1976: l'acceptation de garanties intégrales comme condition de l'approvisionnement et une entente sur les sanctions à appliquer dans le cas de non respect par un bénéficiaire.

Les lignes directrices comportent de sérieuses lacunes en ce qu'elles n'exigent ni l'application de garanties intégrales comme condition de l'approvisionnement ni l'application de sanctions en cas de violation des engagements en matière de garanties. L'absence de consensus sur ces questions limite l'efficacité des efforts déployés par le Canada et les autres fournisseurs pour améliorer les garanties, puisqu'elle permet aux clients éventuels de s'adresser à d'autres fournisseurs davantage intéressés par le commerce que par la non-prolifération. Il y va finalement de l'intérêt de la sécurité de la communauté mondiale que tous les fournisseurs insistent sur l'application de garanties intégrales et de sanctions efficaces contre la violation des engagements en matière de garanties, puisqu'elles sont des éléments es-

sentiels d'un régime international efficace de non-prolifération.

### **La politique la plus globale**

Aujourd'hui, le Canada a, de tous les autres fournisseurs nucléaires, la politique de garanties la plus globale. Une loi récemment déposée aux États-Unis prévoit des exigences semblables, mais on n'a pas encore signé les accords nécessaires à son application. L'Australie a adopté une politique similaire qui devrait s'exprimer dans les accords à négocier avant la reprise de ses livraisons d'uranium au début des années 80.

Dans ses efforts constants pour promouvoir un régime international efficace de non-prolifération, le Canada a probablement réalisé tout ce que lui permettait le mécanisme unilatéral de sa politique nationale de garanties, faute d'imposer une interdiction sur le retraitement des matières canadiennes ou une interdiction totale des exportations de matières, d'équipement et de technologie canadiens. Bien qu'une partie de l'opinion publique canadienne soit en faveur de telles mesures, on peut douter que celles-ci aient une incidence positive. L'une ou l'autre de ces interdictions aurait pour effet de nous enlever effectivement toute influence réelle sur le monde de la coopération nucléaire internationale et, par conséquent, de nous réduire au silence au sein des organismes chargés d'élaborer un régime international efficace de non-prolifération. Le Canada a de l'uranium et une technologie nucléaire très efficace, ce qui lui donne de bonnes possibilités d'influer sur l'évolution de la question des garanties internationales, à la condition qu'il continue de participer aux activités de la communauté nucléaire internationale en partageant ses matières et sa technologie nucléaires avec d'autres pays qu'intéresse la non-prolifération.

L'efficacité d'une politique unilatérale de garanties est en outre limitée par un autre facteur. Lorsqu'un fournisseur en vient à la conclusion qu'un État «consommateur» de nucléaire dont l'engagement envers la non-prolifération n'est pas mis en doute craint raisonnablement que les contrôles imposés à des fins de non-prolifération ne soient une ingérence dans ses politiques énergétiques nationales, il surgit des problèmes quant à la sécurité de l'approvisionnement énergétique. Par voie de conséquence, des pressions s'exercent pour faire accepter aux bénéficiaires de nouvelles technologies nucléaires qui, sur la base des connaissances actuelles, peuvent entraîner des risques de prolifération grandement accrus. Il vient donc un moment où les efforts du fournisseur pour obtenir un régime international efficace de non-prolifération devraient porter moins sur l'amélioration de sa politique nationale et davantage sur ses démarches diplomatiques pour obtenir un consensus international entre fournisseurs et bénéficiaires.

# Les droits de l'homme à l'ordre du jour

par John Best

Malgré la fin plutôt triste de ses récentes délibérations à Belgrade, la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe (CSCE) a engendré un élan qui, à l'évidence, ne sera pas facile à contenir.

Le mot «élan» est peut-être trop fort si l'on considère les piètres résultats de la réunion, tels qu'ils ont été consignés dans le document final. C'est un document complètement dépourvu de substance dont le seul passage approchant quelque chose de sérieux déclare que les délégués «ont réaffirmé la volonté de leurs gouvernements» d'appliquer intégralement l'Acte final d'Helsinki de 1975; c'était d'ailleurs pour en examiner l'application que la réunion de Belgrade avait été convoquée.

Ce document final laisse beaucoup à désirer. On y chercherait en vain une récapitulation des débats, parfois vigoureux, qui se sont déroulés sur des questions concrètes. Il a certes trompé l'attente de la plupart des délégués des 35 pays qui, six mois plus tôt, s'étaient rassemblés dans ce magnifique été de la Saint-Martin yougoslave pour faire le bilan des actions et des omissions depuis 1975.

Si le document manque de précision, c'est que les Soviétiques l'ont voulu ainsi. De cette façon, les déclarations officielles n'auront pas fait publiquement écho aux vigoureuses critiques qui, dans les séances à huis-clos, ont été adressées à l'Union soviétique et à la Tchécoslovaquie en particulier.

Pourtant, le document de Belgrade (adopté par consensus) en dit long à sa manière sur l'état actuel du dialogue Est-Ouest qu'on pratique sur les questions humanitaires. Souvent les communiqués sont plus éloquents par ce qu'ils taisent que par ce qu'ils disent.

Le chef de la délégation soviétique, Yuli Vorontsov, n'a été que trop précis lors-

qu'il a affirmé que le document final représente une «évaluation réaliste», de la situation. A noter qu'il a également déclaré qu'il ne fallait pas chercher à exercer des pressions sur l'Union soviétique par une campagne en faveur des droits de l'homme en Occident.

En dépit du caractère anémique du communiqué final de Belgrade représentant, comme le Canada l'a affirmé dans sa dernière intervention, «des plus petits dénominateurs communs», il ne fait aucun doute que la CSCE a effectivement acquis une espèce de dynamique intérieure.

## Réunification des familles

Lorsque, quelques années avant Helsinki, les États de l'Ouest ont décidé d'accepter l'idée d'une conférence sur la sécurité européenne, proposée depuis longtemps par la Russie, ils ont incorporé leurs propres intérêts particuliers et collectifs au processus auquel ils se ralliaient. Tous y voient, plus ou moins, un moyen de favoriser la réunion des familles jusque-là séparées par la division Est-Ouest de l'Europe.

À l'ouverture de la réunion de Belgrade en octobre dernier, Klaus Goldschlag, sous-secrétaire d'État suppléant aux Affaires extérieures, a déclaré que le gouvernement canadien poursuit une politique «qui met la réunion des familles» au premier plan de ses préoccupations et qui s'en remet à l'Acte final pour trouver «une solution aux problèmes qui ont souvent entravé cette politique».

D'après les fonctionnaires canadiens, grâce au moins en partie à l'influence de l'Acte final, le nombre des Européens de l'Est admis à émigrer au Canada ou à visiter des parents au Canada a effectivement augmenté. L'intérêt qu'a le Canada dans cet aspect de la question est bien minime, cependant, si on le compare à celui de l'Allemagne de l'Ouest qui, en invoquant l'Acte d'Helsinki et d'autres accords, a réussi à rapatrier plus de 60,000 Allemands des pays de l'Est.

Des deux côtés de la frontière Est-Ouest, l'augmentation des échanges commerciaux a figuré dans les calculs des responsables et, du côté de l'Ouest, le concept de l'effet d'entraînement a joué un rôle. On

---

*M. Best est directeur de la Canada World News, organisme dont le siège est à Ottawa et qui se spécialise dans les questions de défense et de politique étrangère. De 1964 à 1967, il a été correspondant au bureau de Moscou de la Presse Canadienne. L'article ci-contre n'engage que l'auteur.*

caresse l'espoir que du fait même d'activités sinon de progrès au sein de la CSCE, les pourparlers concernant les armes stratégiques et les réductions mutuelles des forces se trouvent facilités.

### Objectifs soviétiques

Quant au Kremlin, il a déjà atteint un de ses principaux objectifs, soit une forme de sanction internationale de ses acquisitions territoriales pendant la guerre dans l'Europe de l'Est et dans les États de la Baltique. «Les États participants tiennent mutuellement pour inviolables toutes leurs frontières ainsi que celles de tous les États d'Europe et s'abstiennent donc maintenant et à l'avenir de tout attentat contre ces frontières.» C'est ce que déclare l'Acte d'Helsinki.

Mais ce n'est pas uniquement pour atteindre ce résultat que les Soviétiques se sont préparés aux réunions de la CSCE pendant 20 ans et même davantage. A leurs yeux, la CSCE est l'un des moyens de réaliser la vieille ambition tsariste de faire de la Russie la puissance dominante en Europe, à l'Ouest comme à l'Est. A cette fin, ils préconisent des commissions paneuropéennes de l'énergie, de l'environnement et des transports. Le climat de Belgrade n'a guère été propice pour vendre ces idées, mais elles reviendront à la surface aux futures réunions de la CSCE, par exemple à celle de Madrid en 1980. Entre-temps, ils se servent d'autres organismes, comme la Commission économique des Nations Unies pour l'Europe, pour faire mousser leurs grands desseins.

En toute justice, il faut reconnaître que ces visées trouvent leur contrepartie dans la volonté bien arrêtée de certaines puissances de l'Ouest, notamment les États-Unis et l'Allemagne de l'Ouest, de profiter des réunions de la CSCE pour accroître leur influence en Europe de l'Est.

Pour ces derniers, il est de bonne guerre de se servir de l'Acte pour se rapprocher, par exemple, de la Roumanie, de la Hongrie et de la Pologne. L'Acte, en effet, regorge de mentions de la nécessité d'améliorer les relations et de promouvoir la coopération entre ses signataires — sans exclusions, ni restrictions idéologiques. Sa popularité est grande également auprès de certains pays de l'Europe de l'Est parce qu'il pose, en termes vigoureux, le principe de la non-intervention dans les affaires intérieures des autres États, ce qui à leurs yeux signifie la non-intervention de l'Union soviétique dans leurs affaires.

Un intéressant bulletin d'information soulève un coin du voile et nous fait apercevoir les problèmes auxquels Moscou a fait face, à Belgrade, lorsqu'il s'est agi de tenir en laisse les régimes différents et souvent divergents de l'Europe de l'Est. Il y est question de la Roumanie, qui s'est absentée de réunions du bloc de l'Est et de la Hongrie et de la Pologne qui prêchent fréquemment la modération à M. Vorontsov.

Un diplomate anonyme d'un pays «neutre» aurait déclaré: «Ce sont ces réunions, autant que les débats plus ouverts, qui permettent à certains de ces pays d'affirmer leur propre indépendance et de faire entendre leur voix. La plupart d'entre eux me disent qu'ils espèrent voir ce processus se poursuivre bien après que les conférences de Belgrade et d'Helsinki auront été oubliées.»

Partant, malgré les résultats exceptionnellement modestes qui ont été obtenus à Belgrade, un éventail complexe de raisons diverses, subtiles et parfois contradictoires milite de toutes parts en faveur du maintien des réunions de la CSCE.

### Allocution de M. Cafik

Le ministre d'État canadien au multiculturalisme, Norman Cafik, qui était le représentant spécial du ministre des Affaires extérieures, Don Jamieson, a donné dans son allocution de clôture à Belgrade un excellent exemple de la faculté de *rebondissement* de la CSCE.

M. Cafik n'a pas caché la déception du Canada devant les résultats obtenus. Il a souligné l'importance des attitudes du public vis-à-vis de toute la question de la CSCE, allant jusqu'à donner à entendre que la réunion de Madrid sera peut-être celle de la dernière chance.

«A Madrid, de dire M. Cafik, nous verrons mieux où nous en sommes rendus puisque cinq ans se seront écoulés depuis la signature de l'Acte final. Il y a peu de chances que l'opinion publique de nos pays nous donne un autre répit si, à ce moment-là, nous n'avons pas suivi avec plus de ferveur et plus d'imagination l'itinéraire que nous avons tracé ensemble à Helsinki.»

L'avenir de la CSCE dépend «de la ferveur avec laquelle nous y donnerons suite dans nos politiques nationales, quitte à les ajuster.»

Puis, faisant subitement volte-face, M. Cafik termina son allocution sur un ton tout à fait différent.

«D'aucuns se sentent certainement frustrés et déçus devant nos maigres réalisations. Mais, il y a dix ans, aurions-nous même songé qu'une rencontre comme celle-ci puisse jamais avoir lieu? Comment peut-on douter de la valeur d'un événement où des nations d'idéologie différente se réunissent pour discuter librement et franchement de leurs préoccupations?... Tant que pareil dialogue se poursuit, il n'y a pas matière au découragement.»

Si la volte-face du ministre semble quelque peu surprenante, elle correspond au moins à la tendance qui avait cours parmi les délégations de l'Ouest. Celles-ci, en effet, ont fini par comprendre que l'Union soviétique ne céderait pas sur la question des droits de l'homme et ont tiré leur épingle du jeu avec autant de grâce que possible. Un projet de 22 pages que l'Ouest avait proposé auparavant a été rejeté d'emblée par M. Voront-

sov, tout comme l'Ouest a rejeté un projet soviétique un peu trop chargé qui exprimait l'empressement des délégués «à continuer d'étendre la coopération dans les domaines humanitaires.»

### Repli de l'Ouest

Jusqu'à quelques semaines avant la fin de la réunion, les délégations de l'Ouest soulignaient combien il était important que le document final soit d'une grande portée. Le chef permanent de la délégation du Canada, W.T. Delworth, déclarait à la conférence le 17 janvier «qu'il y va de l'intérêt de tous que notre document final soit substantiel et convaincant afin qu'on ne mette pas en doute l'utilité de la détente elle-même.»

A mesure que l'espoir d'un document final substantiel s'évanouissait, les porte-parole de l'Ouest se repliaient sur une deuxième position. Ils commencèrent à soutenir que les objectifs de l'Ouest avaient été atteints pendant la première partie de la conférence, soit au moment où l'accord d'Helsinki avait été examiné et les droits de l'homme discutés à fond. Pendant cette période de discussions à bâtons rompus, des noms avaient été donnés et des violations individuelles citées. Le Canada, pour sa part, a dénoncé des violations des droits de l'homme commises tant par l'Union soviétique que par la Tchécoslovaquie.

Que les droits de l'homme aient pu être discutés en présence des délégués du bloc soviétique, c'était déjà un acquis important d'après les délégués de l'Ouest. Cet argument, sous une forme ou une autre, doit avoir rallié la délégation soviétique puisque le document final contient le passage suivant: «Il a été reconnu que l'échange de vues constitue de lui-même une contribution de valeur pour atteindre les objectifs fixés par la CSCE, bien que des points de vue différents aient été exprimés quant au degré de mise en oeuvre de l'Acte final atteint jusqu'à présent.»

Cet aspect de la question se trouve souligné dans le texte de M. Cafik où il est dit que l'examen de Belgrade a confirmé que «les questions humanitaires constituent un thème légitime de discussion multilatérale.»

On peut se demander si les hommes d'État et les diplomates qui ont décidé de faire participer l'Ouest à la CSCE pensaient vraiment que la politique soviétique s'en trouverait substantiellement touchée à court terme. Pour le moment, sans doute ont-ils pensé, il suffit de s'assurer que les droits de l'homme sont inscrits irrévocablement à l'ordre du jour des dialogues Est-Ouest.

L'alchimie finirait éventuellement par produire son effet et le communisme par

prendre un visage *plus* humain pour le plus grand bien des peuples de l'Europe de l'Est et aussi, du moins fallait-il le supposer, des relations Est-Ouest. C'est M. Cafik qui, à Belgrade, a déclaré que «les relations entre États ne peuvent rester inchangées lorsque les droits de la personne et les libertés fondamentales ne sont pas respectés».

Le gouvernement canadien n'a rien ménagé pour faire valoir cette corrélation. Dans une déclaration qu'il a faite lors d'une séance à huis-clos du Conseil de l'Atlantique Nord à Bruxelles en décembre, déclaration qu'il a communiquée à la presse par la suite, le ministre des Affaires extérieures Don Jamieson a averti Moscou des conséquences qu'aurait l'institution d'un procès contre les membres des groupes de surveillance d'Helsinki. Une telle mesure pourrait bien annuler «une bonne partie des résultats obtenus» en vertu de l'Acte final.

M. Cafik a de nouveau abordé la question lors d'un entretien qu'il a eu avec M. Vorontsov à Belgrade. Il s'est plaint tout particulièrement du traitement fait au dissident soviétique Anatoly Chtcharansky, réitérant l'offre déjà faite par le Canada de l'accepter comme immigrant. Il a appelé l'attention du délégué soviétique aux résolutions du Parlement canadien sur les droits de l'homme, notamment à la résolution adoptée un mois plus tôt par la Chambre des communes pour exprimer sa «profonde déception» devant le refus de Moscou de donner suite à l'offre du Canada concernant M. Chtcharansky et devant le traitement des citoyens soviétiques qui essaient d'exercer les droits que leur confère l'Acte final d'Helsinki. M. Vorontsov a répliqué que M. Chtcharansky — à ce moment-là en prison depuis un an — avait été jugé comme espion et non pas comme dissident.

### Stratégie soviétique

La stratégie des Soviets semble fondée en grande partie sur la conviction que l'Ouest finira par reconnaître la futilité de la lutte pour les droits de l'homme et s'en désintéressera. Pour le Kremlin, il s'agit tout simplement d'attendre, et le Kremlin est patient. Le génie qui est sorti de la bouteille à Helsinki, et qui se manifeste ici et là, pourra alors être remis dans sa bouteille et il ne sera plus jamais question des droits de l'homme, du moins à cette tribune particulière.

Entre-temps, les Soviets, armés de la patience et de la prudence voulues, poursuivront leur objectif qui est de mettre la CSCE au service de leurs propres intérêts trans-européens, peut-être même mondiaux. Les pays de l'Ouest ne peuvent plus s'en désintéresser même si bon nombre voudraient parfois arrêter le cours de la CSCE.

# Belgrade et les droits de l'homme – succès ou échec?

par H. Gordon Skilling

Il est difficile d'apprécier le succès ou l'échec de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe (CSCE) qui s'est terminée récemment à Belgrade. Cela tient à la fois au peu d'information que l'on a obtenu sur ses délibérations et à l'extraordinaire diversité des avis qui ont été exprimés sur ses résultats. La *Pravda* de Moscou (10 mars 1978) a fait un bilan très positif de la conférence et en est venue à la conclusion que la réunion a «rempli le mandat» défini à Helsinki et «a démontré la détermination des nations européennes d'aller plus loin dans la voie tracée» par la conférence précédente. *Rudé právo* (11 mars), organe du parti communiste de la Tchécoslovaquie, dont on aurait pu s'attendre qu'il se plaigne du blâme adressé à son pays à Belgrade, fait écho à la *Pravda* en déclarant que la conférence a atteint «un résultat positif très important.» Le *Sunday Times* (12 mars) estime qu'en tant que «Conférence sur les droits de l'homme», Belgrade s'est révélée «un succès pour l'Occident». A l'autre extrême, le délégué suisse a déclaré publiquement que la part de succès s'établit à 1 p. cent et la part d'échec à 99 p. cent. S'il faut en croire le journal allemand *Die Zeit* (3 mars), la conférence s'est terminée par «un échec – et par un recul pour la détente». Le *Times* de Londres (10 mars) adopte un ton plus modéré en coiffant son article de tête du titre: «Disappointment, Not Disaster» (Une déception, non un désastre). Le *New York Times* (9 mars), sous le titre «*The Unending Human Rights Review*» (L'examen perpétuel des droits de l'homme), en vient à la conclusion que Belgrade «marque un progrès modeste mais important». Dans la même veine ou à peu près, les diplomates canadiens ont parlé «d'une déception, mais pas d'un échec», évaluant les résultats à 70 p. cent de succès.

## Un verdict négatif

L'évaluation d'une conférence internationale est une tâche difficile, car il est impossible d'en mesurer les résultats avec assurance, encore moins avec une précision mathématique. Les critères d'appréciation sont nécessairement imprécis et ambigus, variant d'un pays à l'autre, voire d'une personne à l'autre. Il semble pourtant, à première vue, qu'un verdict largement négatif s'impose dans le cas d'une réunion qui a oc-

cupé quelque 400 représentants de 35 pays pendant cinq mois, soit du 4 octobre 1977 au 8 mars 1978 (après une réunion préparatoire de huit semaines du 15 juin au 5 août), qui a produit en fin de compte un document de quelques centaines de mots à peu près dépourvus de substance et qui, pour reprendre les termes d'un journal allemand, a enfanté «une souris». En outre, aucune des propositions concrètes, – il y en eut au-delà d'une centaine, – en vue de l'application de l'accord d'Helsinki n'a été adoptée. Toutes, à l'instar des propositions faites en vue d'une déclaration finale substantielle, ont sombré sur le roc du «consensus» requis. Les sessions, il est vrai, ont produit un torrent de mots et une montagne de papier sur tous les sujets mentionnés dans l'Acte final d'Helsinki, y compris l'épineuse question des droits de l'homme. Hélas! tout cela s'est déroulé à huis-clos, de sorte que le grand public ignore à peu près tout de ce qui s'est passé et soupçonne au fond que rien d'important n'a eu lieu. A quelques notables exceptions près, les organes d'information du monde, limités qu'ils étaient aux communiqués occasionnels ou aux conférences de presse régulières, ont pratiquement fait le silence autour des délibérations. Il n'y a pas un seul journal ni un seul réseau de radio ou de télévision canadiens qui ait envoyé un représentant à Belgrade pour toute la durée de la conférence. Un seul journal, *Le Devoir*, a publié des comptes rendus réguliers et bien informés.

Le fait qu'on n'ait pu s'entendre, à la conférence de Belgrade, sur le texte d'un document final substantiel et qu'après des semaines d'atermoiements elle ait fini par adopter un communiqué aussi bref qu'émasculé a eu pour effet de discréditer toute la réunion aux yeux du monde. L'analyse comparative des avant-projets rivaux du com-

---

*M. H. Gordon Skilling, qui est professeur de science politique à l'Université de Toronto depuis 1959, est spécialisé dans l'histoire et la politique de l'Europe de l'Est. Il a visité cette région pour la première fois en 1935. Il est l'auteur de *Czechoslovakia's Interrupted Revolution* (Princeton, 1976). L'article ci-contre n'engage que l'auteur.*

muniqué final révèle clairement quels étaient les points en litige et les causes de l'impasse. La version initiale du projet soviétique et ses trois révisions ultérieures, chacune plus longue que la précédente, dégagent toutes une appréciation très positive des délibérations de Belgrade et ne font aucune mention de fortes divergences d'opinions ni des critiques formulées au chapitre de l'application de l'accord d'Helsinki. Le projet soviétique s'appuie également sur ce qu'on en est venu à appeler «la fuite vers l'avant», c'est-à-dire qu'il met l'accent sur des propositions positives d'action future dans des domaines comme l'énergie, les transports, l'environnement et le désarmement. Le projet reprend les dix principes d'Helsinki en matière de paix et de sécurité et de la nécessité d'une «stricte observation», mais il ne fait aucune mention du principe des droits de l'homme, qui a soulevé le plus de controverses au cours des délibérations de la conférence.

Le projet de l'Ouest, élaboré conjointement par les membres de la CEE (les «neuf») et par le groupe plus vaste des pays de l'OTAN (les «quinze»), à l'exception de la France, est beaucoup plus long; bien que reconnaissant les progrès accomplis, il admet ouvertement que l'application de l'accord d'Helsinki, y compris celle des dix principes, a fait défaut. Il s'arrête longuement aux divergences d'opinions et attache beaucoup d'importance aux droits de l'homme. Il renferme de nombreuses propositions en vue d'améliorer l'exécution des engagements d'Helsinki quant aux affaires économiques de la Corbeille II, aux contacts humains de la Corbeille III ainsi qu'aux mesures de confiance de la Corbeille I, plus particulièrement la notification des manoeuvres militaires. Une déclaration beaucoup plus faible de la France a été jugée insuffisante par les puissances de l'Ouest et par les pays «neutres et non alignés» (NNA). Ceux-ci ont présenté, à titre de «non-projet», un compromis qui se rapprochait des idées occidentales sous le rapport des lacunes et des divergences d'opinions tout comme dans ses propositions en vue d'une meilleure application de l'Acte d'Helsinki, et notamment des dispositions concernant les contacts humains. A l'instar du projet soviétique, cependant, il ne faisait que mentionner le besoin d'observer les dix principes globalement, sans s'arrêter aux droits de l'homme.

Les délégués de l'Ouest ont fini par conclure, à regret, qu'il valait mieux publier un bref communiqué qui évite la plupart des questions litigieuses qu'un texte qui masque les réalités et qui omette toute mention des droits de l'homme. Comme l'a écrit le *Times* de Londres (21 février): «Un document anodin vaut mieux qu'un mauvais document». Le *Times* a rejeté une troisième solution, celle qui aurait consisté à mettre fin à la conférence sans qu'intervienne d'accord, parce qu'elle aurait marqué la fin d'Helsinki, détruit toute possibilité de futures confé-

rences et porté un dur coup à la détente. A la fin l'idée d'un document concis l'emporta, malgré l'opposition de quelques pays comme la Roumanie et la Yougoslavie, et un communiqué de trois pages, présenté au nom du Danemark, devint la base de la déclaration finale que la conférence adopta à l'unanimité. Ce document glissait rapidement sur les «vues différentes» exprimées quant au degré d'application et sur l'absence d'un consensus concernant un certain nombre de propositions, mais il confirmait l'Acte final d'Helsinki et la nécessité de son application, tout en fixant la prochaine réunion à Madrid, en novembre 1980.

### Accords de principes

Aux yeux de la plupart des observateurs officiels, et de bien d'autres, le principal résultat de Belgrade a été la réaffirmation, par tous les participants, des engagements pris à Helsinki et l'accord donné aux «réunions ultérieures» dont il avait été question à Helsinki, à commencer par celle de Madrid. Cela évoque la possibilité d'une série de conférences régulières des États de l'Europe et de l'Amérique du Nord (à l'exception seulement de l'Albanie et du Mexique) commencée à Genève, et Helsinki et se poursuivant après Madrid. Il semble bien que le «processus multilatéral» des échanges de vues entre pays d'Europe et d'Amérique du Nord sur les questions d'intérêt commun soit en train d'être institutionnalisé, ce qui ne s'est encore jamais vu dans l'histoire des deux continents. Ce concept, que renfermaient tous les projets élaborés à la conférence, a été accepté par l'URSS et présenté, dans les commentaires soviétiques, comme un des bienfaits de Belgrade.

Ces conférences ne sont pas organisées de façon aussi formelle que celles des Nations Unies, par exemple. La réunion préparatoire avait, cependant, adopté un ordre du jour et des procédures qui garantissaient l'entière liberté des échanges de vues à Belgrade et qui ont d'ailleurs été confirmées comme bases de discussion des «modalités» de Madrid à la prochaine réunion préparatoire, plus courte, prévue pour septembre 1980. La conférence de Madrid et celles qui suivront devront, il est vrai, se restreindre à l'étude des dispositions de l'Acte final d'Helsinki. Ces dispositions sont suffisamment vastes et nombreuses et les principes généraux suffisamment élastiques pour justifier l'inclusion d'une multitude de questions non expressément prévues dans d'autres clauses, notamment des droits de l'homme. D'ailleurs, le communiqué final a explicitement loué les échanges de vues qui ont eu lieu à Belgrade sur l'application d'Helsinki, ce qui donne à entendre qu'à Madrid et aux conférences à venir des discussions semblables pourront intervenir. Ces réunions, tout comme Belgrade, se ressentiront de l'entrave que constitue le principe du consensus, la grande règle de procédure tacite, qui dans un sens va au-delà de la pratique des

Nations Unies et confère à chacun des États, petits ou grands, un droit de veto sur toutes les décisions de forme ou de fond.

Après l'expérience de Belgrade, on peut fort bien se demander si de telles conférences sont utiles. Ce «processus», dont les porte-parole de l'Est comme de l'Ouest font tant de cas, représente-t-il quelque chose de plus qu'un futile jeu de charades que seuls les diplomates qui y participent prennent au sérieux? La réponse à cette question dépend de la façon dont on évalue le débat sur l'application de l'Acte final qui a absorbé la majeure partie des délibérations de Belgrade. Certains, notamment le *Baltimore Sun* (28 février 1978), y ont vu l'occasion de condamner l'Union Soviétique pour sa politique des droits de l'homme: «*Roasting Bear in Belgrade*» [Chasse à l'ours à Belgrade]. C'est précisément là le genre d'affrontement que certains gouvernements appréhendaient avant la réunion et que les pays du bloc soviétique ont dénoncé en le qualifiant de tentative délibérée des pays de l'Ouest de transformer la conférence «en tribune pour lancer une campagne de dénigrement contre les pays socialistes (*Rudé právo*, 11 mars 1978). Qu'une telle «flambée» de polémiques contribue à renforcer la confiance, support indispensable à la détente, ou qu'elle encourage le régime soviétique à respecter ses engagements, il y a lieu d'en douter maintenant comme avant Belgrade.

#### Responsabilités de signataires

Les délibérations de Belgrade ont également confirmé, de façon moins provocatrice un principe fort important qui sera vraisemblablement respecté à Madrid, à savoir que tous les signataires d'Helsinki, de l'Ouest comme de l'Est, sont comptables de l'observation des engagements assumés. Que ce soit à Belgrade, à Madrid ou à de futures réunions ou par voie diplomatique pendant et entre les conférences, les signataires sont justifiés de discuter ouvertement des droits de l'homme et des violations de ces droits. Ainsi qu'il a été proclamé implicitement à Helsinki, ces questions, reliées ou non à des engagements précis aux termes de l'Acte final, sont clairement considérées comme pouvant faire l'objet des préoccupations légitimes des signataires et sont, par conséquent, des sujets de discussion admissibles, c'est-à-dire qu'elles ne sont pas protégées par l'interdiction visant des prétendues «interventions dans les affaires intérieures» entérinée par le Principe VI d'Helsinki. Il est d'ailleurs ironique que l'Union soviétique ait à maintes reprises accusé des pays de l'Ouest de violer les droits de l'homme, faisant ainsi fi du principe de non-intervention dans les affaires intérieures qu'elle prône si souvent.

A Belgrade, il est vrai, les débats n'ont pas donné lieu au dialogue franc et authentique que certains avaient espéré. Dans la chaleur des débats, nombre de pays, notamment la France, la Belgique, et même l'Alle-

magne de l'Ouest et le Canada, aussi bien que des États neutres et non alignés, qui avaient espéré éviter un affrontement ouvert au sujet des droits de l'homme, ont été amenés eux aussi à critiquer publiquement l'URSS et les autres pays du bloc soviétique, en particulier la République démocratique allemande et la Tchécoslovaquie. Les actes de provocation de certains gouvernements communistes, par exemple les procès politiques en Tchécoslovaquie, ou encore l'arrestation de Chtcharansky et d'autres en Union soviétique, ont littéralement obligé certains gouvernements de l'Ouest, y compris ceux qui ne voulaient pas discuter de cas concrets ni donner de noms, à condamner les régimes soviétique et tchèque. C'est ainsi que les différences de tactique et d'approche entre l'attitude davantage polémique de certaines délégations et l'attitude plus réservée des autres se sont révélées moins graves que prévu. Les neuf pays de la CEE et le groupe plus vaste des quinze membres de l'OTAN se sont habituellement retrouvés d'accord sur l'essentiel et ont souvent été appuyés par des États neutres et non alignés. Tout en réagissant avec émotion aux blâmes dirigés contre leurs politiques et leurs décisions, l'URSS et les pays du bloc soviétique ne se sont pas retirés, même s'ils ont parfois menacé de le faire. Ils ont même accepté la probabilité d'un comportement semblable à Madrid.

#### Changement de politiques?

Reste une question plus grave: la réunion de Belgrade a-t-elle réussi ou échoué et le processus de la CSCE parviendra-t-il à agir sur les politiques des États participants? Certes, ceux qui espéraient voir Helsinki et Belgrade opérer une transformation substantielle et rapide dans les régimes communistes de l'Europe de l'Est ne pouvaient qu'être déçus. Il a toujours été clair que s'il devait se produire des changements systémiques dans le «socialisme réel», par exemple en ce qui concerne les droits de l'homme, ces changements ne surviendraient qu'à la longue et seraient produits non par des pressions extérieures, mais par de puissantes forces intérieures. A défaut de telles forces, les gestes diplomatiques, même les plus vigoureux, n'auraient guère d'effet venant de l'extérieur. Ils risqueraient, au contraire, de provoquer un ressac violent de la part des régimes mis en cause. Il est peu probable que d'autres «mesures» purement verbales prises à Helsinki, Belgrade ou Madrid produisent à brève échéance des changements fondamentaux dans les systèmes communistes.

Ce qu'on était plus en droit d'attendre, ou du moins d'espérer, c'est qu'Helsinki amène les gouvernements de l'Europe de l'Est à changer leurs politiques touchant les questions traitées dans les Corbeilles II et III et peut-être aussi à instaurer une politique moins répressive, conformément au principe des droits de l'homme. On espérait

également que Belgrade ajouterait à ce résultat par l'«éducation mutuelle». Pourtant, il est douteux qu'il y ait eu une amélioration plus que marginale dans l'application de quelques-uns seulement des engagements nombreux et variés de l'Acte final d'Helsinki [les experts canadiens en estiment le nombre à environ 148]. L'assouplissement des formalités concernant l'émigration, l'échange d'information, les conditions de travail des journalistes, etc., ont été modestes, parfois minimes, et ont varié d'un pays à l'autre.

Pour ce qui est de la question plus vaste des droits de l'homme, la situation n'a guère changé dans les pays socialistes. Elle a même empiré dans certains cas, notamment en Union soviétique, dans la République démocratique allemande et en Tchécoslovaquie. Ces gouvernements, principales cibles des reproches formulés à Belgrade, ont considéré même les critiques de certains manquements concrets aux engagements d'Helsinki comme autant d'attaques dirigées au cœur même de leur système et ont réagi par une répression plus sévère encore. D'autres pays comme la Hongrie et la Pologne, qui ont adopté des politiques plus conciliatrices ces dernières années, ont échappé à la rude condamnation encourue par leurs alliés fraternels. La diversité des conditions et des politiques qu'on retrouve chez les pays communistes existait déjà avant Helsinki et ne semble pas avoir changé, sinon marginalement, sous l'effet d'Helsinki ou de Belgrade. Règle générale, que ce soit par les discussions générales ou par l'adoption de nouvelles procédures, Belgrade n'a guère réussi à promouvoir l'application des engagements d'Helsinki.

#### Mouvements de défense des droits

Les plus importantes retombées de Belgrade et du processus de la CSCE consistent peut-être dans l'appui manifesté en faveur des mouvements pour la défense des droits de l'homme en Europe de l'Est. Ces groupements, comme les comités de surveillance en Union soviétique et la Charte 77 en Tchécoslovaquie qui ont cherché à faire observer les engagements d'Helsinki, ont été l'objet de dures représailles et de harcèlements. Il était inévitable que le sujet suscite des débats animés à Belgrade. Les États de l'Ouest y voyaient l'incarnation même du «droit de l'individu de connaître et d'exercer ses droits et ses devoirs» dans le domaine des droits de l'homme, ainsi que le déclare le septième paragraphe du Principe VII d'Helsinki. Il y a plus. Dans leurs pays, ces groupements représentent les forces vives du changement. Ils gardent vivantes les aspirations démocratiques, soutiennent le moral des dissidents et cherchent à transformer

fondamentalement les modèles existants du socialisme. Conscients de leur importance, tant symbolique que pratique, les délégués de l'Ouest ont présenté une proposition concrète qui aurait confirmé «le droit des institutions, des organisations et des personnes d'aider leur gouvernement à assurer la pleine application des dispositions de l'Acte final.» Cette proposition et une phrase identique du projet occidental de déclaration finale n'ont pu être approuvées faute de consensus. Bien que ces «initiatives civiles» n'aient pas reçu la «sanction légale», pour employer les termes de la déclaration de la Charte 77 publiée après Belgrade (12 mars), elles n'en ont pas moins reçu la «sanction morale» de Belgrade, les ancrant ainsi fermement dans la conscience du public européen et mondial.» Le *New York Times* (9 mars) estime que la décision de tenir une conférence à Madrid donnera aux «membres courageux» de ces groupes, comme ce fut le cas de Belgrade, un point de convergence sans lequel ils auraient été mis en veilleuse. Toute autre décision aurait porté un dur coup aux principales forces qui, en Europe de l'Est, veulent sérieusement que l'Acte d'Helsinki soit appliqué et qui oeuvrent en faveur d'un changement démocratique.

Belgrade a donc permis de faire le point sur la situation des droits de l'homme en Europe. L'Union soviétique a révélé son caractère fondamentalement conservateur et sa crainte des droits de l'homme même lorsque les discussions sont à huis-clos. Son image politique en a souffert dans le monde entier. Le profond écart entre les points de vue des délégués de l'Est et de ceux de l'Ouest au sujet des droits de l'homme a été mis en évidence, comme l'a été aussi l'absence de cette confiance réciproque si nécessaire à la véritable détente. Il a, en outre, été démontré que ni Belgrade ni Madrid ne saurait accomplir de miracles et changer le monde, du moins à brève échéance, et que ces conférences ne constituent même pas un outil efficace pour améliorer l'application de l'accord d'Helsinki. Tel un miroir, Belgrade n'a fait que refléter la réalité, montrant le long et dur chemin qui reste à parcourir pour sauvegarder les droits de l'homme en Europe et, partant, pour amener une véritable détente. On y a compris combien la contradiction entre les systèmes de l'Est et ceux de l'Ouest fait obstacle à la détente, mais aussi pourquoi elle constitue la principale raison de rechercher cette dernière. Si Belgrade a fait ressortir les faiblesses et les imperfections du processus de la CSCE, il a bien fallu l'entériner et le prolonger parce que c'est le seul mécanisme européen qui puisse servir à promouvoir les droits de l'homme dans le cadre de la détente.

# Cycles dans les relations canado-américaines

Don Munton

Sans même l'annonce officielle des obsèques, divers observateurs canadiens ont récemment et inopinément décidé qu'Ottawa avait «enterré la Troisième option». Un journaliste est même allé jusqu'à suggérer que les relations canado-américaines présentaient maintenant tellement peu de problèmes qu'il nous fallait en «inventer». On est tenté de répondre que de telles déclarations sont non seulement dénuées de toute perspective sur les relations canado-américaines, mais aussi qu'elles ne distinguent pas entre le langage du moment et les réalités permanentes.

Certes, l'année 1977 a été exceptionnellement amicale, du moins en surface. D'ailleurs, il est improbable que nous entendions beaucoup parler pendant un certain temps d'une moins grande dépendance à l'égard des États-Unis. Il faut cependant avoir la vue courte pour ne pas comprendre que les préoccupations à cet égard sont un phénomène à long terme, profondément enraciné dans la trame historique des relations du Canada avec son voisin du Sud. Le degré de coopération et de friction dans le cadre de ces relations, qu'il augmente ou diminue à long terme, a fluctué dans le court terme par le passé et continuera de le faire. Bien que l'aptitude du gouvernement canadien à changer la réalité de notre dépendance soit sévèrement circonscrite, son aptitude à changer le ton et le langage du moment est considérable. Ces observations s'appuient en partie sur une récente tentative de prévision des relations politico-économiques entre le Canada et les États-Unis.

L'une des méthodes de prévision élaborées pour contribuer à obtenir une vue prospective à long terme est la méthode Delphi. En bref, on concentre les connaissances et les réflexions d'un collège d'experts sur les tendances ou les développements dans un secteur donné au moyen d'un questionnaire en «plusieurs temps». Élaborée à l'origine par la *Rand Corporation* au cours des années 1950 (elle fut d'abord utilisée pour prévoir les effets d'une attaque nucléaire soviétique contre les États-Unis), la méthode Delphi a été largement utilisée dans les milieux gouvernementaux, industriels et universitaires. Divers organismes et ministères canadiens y ont eu recours, notamment le Bureau de perfectionnement et de forma-

tion de la Commission de la Fonction publique, le ministère des Travaux publics, le ministère des Postes, Environnement Canada et les Affaires extérieures. Bien qu'on l'utilise sans doute le plus souvent pour en arriver à un *consensus* en ce qui a trait aux développements les plus probables, les plus importants ou les plus souhaitables, il se peut fort bien qu'elle soit davantage utile pour identifier et explorer les *divergences* d'opinions des experts. La méthode, qui connaît de nombreuses variations, comporte habituellement trois caractéristiques principales: 1) les opinions individuelles sont obtenues au moyen d'un questionnaire anonyme; 2) elles sont ensuite analysées et assemblées pour déterminer le consensus général ou l'absence de consensus sur des points particuliers; 3) les résultats globaux sont communiqués aux participants comme base de réévaluation dans un deuxième temps.

Dans le cas qui nous occupe, la consultation s'est faite par courrier à la fin de 1975 et au printemps de 1976. On s'intéressait aux développements *probables* dans les relations politico-économiques entre le Canada et les États-Unis de 1976 à 1986. Les participants, environ 30 experts en relations internationales, enseignent pour la plupart dans des universités canadiennes. On leur a demandé d'évaluer la probabilité d'un assez grand nombre d'éventualités. Ces dernières étaient groupées en sept catégories: 1) secteur international, 2) États-Unis (in-

---

*Don Munton est professeur agrégé de science politique et membre du Centre des études de politique étrangère à l'Université Dalhousie. Il a écrit sur les relations canado-américaines, les perceptions diplomatiques canadiennes de la guerre froide, l'opinion publique et la politique étrangère, l'utilisation de méthodes quantitatives et la prévision et la planification en matière de politique étrangère. L'article ci-contre procède d'une étude plus large de l'avenir des relations canado-américaines; on trouvera une analyse plus poussée de cette question dans un article qui figure dans le livre récemment publié par Brian Tomlin et intitulé Canada's Foreign Policy: Analysis and Trends.*

térieur), 3) commerce, 4) énergie, 5) ressources, 6) industrie et 7) Canada (intérieur). Les participants devaient indiquer pour chaque éventualité s'ils la considéraient 1) très improbable, 2) improbable, 3) probable ou 4) très probable. On leur demanda également de fournir des commentaires écrits sur leurs propres évaluations et sur celles d'autres participants. Ces évaluations furent analysées afin de déterminer le degré de consensus pour chaque éventualité. (Il y avait «consensus» si environ deux tiers des participants indiquaient une éventualité comme étant soit «probable» ou «très probable», soit «improbable» ou «très improbable».)

Sur la scène internationale, les prévisions consensuelles pour la décennie à venir furent classiques mais non optimistes. D'une part, on s'attendait à ce que certains développements, présumément bénéfiques, prennent place – développement industriel dans le Tiers monde et accord sur les fondements d'un nouveau système monétaire international. Aucune dislocation importante, telle une récession mondiale, n'a été prévue. Certaines tendances actuelles devaient se maintenir, notamment la détente Est-Ouest et l'expansion de la CEE. D'autre part, on considérait que le système politique international deviendrait davantage multipolaire, instable, complexe et peut-être enclin aux affrontements. Les participants n'entrevoyaient aucun progrès important dans l'actuelle série de négociations commerciales multilatérales, mais par contre une contestation accrue du statu quo économique international par les pays en développement, le maintien de l'opposition des nations développées face aux revendications du Tiers monde, un accroissement des conflits entre pays en développement, la prolifération des armes nucléaires et une plus grande fréquence des conflits régionaux.

Dans le domaine des relations commerciales entre le Canada et les États-Unis, on s'attendait à peu de changements importants, que ce soit vers une plus grande ou vers une moins grande intégration. Ont été jugées improbables l'implantation d'une zone de libre-échange nord-américaine, des diminutions tarifaires réciproques sans un accord officiel de libre-échange, une augmentation relative substantielle des exportations canadiennes aux États-Unis et l'institutionnalisation de la coordination ou de la coopération en matière de politiques économiques. Il en a été de même pour des propositions américaines en vue de préférences commerciales bilatérales, d'arrangements (semblables au Pacte de l'automobile) visant l'intégration d'industries ou de secteurs économiques particuliers et de l'intérêt ou de l'assentiment canadien à cet égard. On ne prévoyait par ailleurs aucune réduction relative substantielle dans le programme canadien avec les États-Unis ni aucune transformation marquée de la composition des exportations canadiennes

(dans le sens d'une proportion plus élevée de biens manufacturés).

Dans le secteur commercial, diverses possibilités de conflit furent décelées. On a considéré comme probables des initiatives du gouvernement américain pour corriger les problèmes de la balance des paiements, des pressions en vue d'une révision du Pacte de l'automobile et des différends relatifs au commerce agricole. On a également prévu que le Canada accroîtrait l'élaboration et l'utilisation des mécanismes collectifs ou nationaux de commercialisation de certains produits ou de certaines ressources et qu'il engagerait une «collaboration marquée» avec d'autres pays producteurs de biens primaires afin d'améliorer ou de stabiliser les marchés internationaux.

Dans le secteur des ressources, les prévisions suivaient dans une large mesure celles établies pour l'ensemble du secteur commercial. On tenait pour probables d'importantes propositions américaines en vue d'arrangements bilatéraux destinés à intégrer les ressources continentales et assurer l'accès à des produits de base clés du Canada. Par contre, on a jugé improbable l'assentiment canadien à cet égard, tout comme des restrictions marquées sur les exportations de minerai aux États-Unis afin de protéger l'approvisionnement intérieur ainsi que des initiatives du gouvernement fédéral pour assurer un taux de propriété canadienne de 50 à 60 p. cent dans toutes les industries extractives. On croit à la probabilité d'un certain nombre de développements qui pourraient provoquer des différends, notamment une nationalisation provinciale accrue des industries extractives, des initiatives fédérales pour assurer un taux de propriété canadienne de 50 p. cent dans certaines industries extractives et l'établissement d'une Commission nationale des ressources canadiennes pour régler et (ou) coordonner l'exploitation et la commercialisation des ressources.

Sur les questions énergétiques, la perspective dégagée était quelque peu plus optimiste. Malgré qu'on s'attende à des différends sur la tarification du gaz naturel (mais non du pétrole) exporté, il existait un consensus (avéré par les faits) quant à un accord canado-américain sur un gazoduc dans le Nord et sur sa mise en chantier avant 1985. Règle générale, les participants ne prévoient aucune restriction sur les exportations ou les importations de gaz, de charbon ou d'électricité. Il n'y a pas eu de consensus sur l'éventualité d'un arrêt des exportations pétrolières en vue de conserver les réserves canadiennes ou d'accords bilatéraux sur le «troc» de pétrole ou de gaz. Aucune opinion prépondérante ne s'est dégagée non plus sur la possibilité que le gouvernement canadien oriente dorénavant la mise en valeur du pétrole et du gaz en fonction des seuls besoins du Canada.

Dans le secteur industriel, on prévoyait d'une part peu de mesures destinées à

réduire l'intégration mais, d'autre part, certaines probabilités de conflit. On ne s'attendait à aucune grande initiative pour décourager la venue du capital américain ou pour l'assujettir à des conditions, pas plus qu'à une intervention efficace de l'Agence d'examen des investissements étrangers, destinée à réduire les prises de contrôle étrangères ou des initiatives fédérales pour «racheter» des sociétés possédées par des intérêts américains. Parallèlement, on a estimé improbables des mesures américaines pour contrôler les sorties de capitaux. On prévoyait une entente bilatérale globale à l'égard des politiques canadiennes sur les nouvelles participations étrangères au capital social de sociétés canadiennes. Par ailleurs, on s'attendait à une opposition américaine aux mesures destinées à augmenter la participation canadienne ainsi qu'au maintien des objections face aux subventions d'expansion économique régionale destinées aux industries d'exportation. Le gouvernement canadien tenterait vraisemblablement de compenser la piètre performance d'une économie de filiales par une plus grande activité dans la recherche et le développement industriels. Sans doute est-il plus important de noter qu'on prévoyait des initiatives canadiennes pour encourager la transformation des matières premières grâce à l'échange de droits d'accès à des ressources canadiennes contre la pénétration des biens finis canadiens sur les marchés étrangers et on s'attendait que le Canada conclue avec la CEE et le Japon des arrangements de coparticipation destinés à accroître la transformation des exportations canadiennes.

Sur le plan politique, les personnes interrogées croyaient en un renforcement du «sentiment mutuel des différences» entre les deux pays et leurs politiques respectives, en une perception américaine beaucoup moins favorable des relations canado-américaines et en une tendance accrue des États-Unis à lier diverses questions dans les négociations avec le Canada. Les États-Unis ne devaient pas s'orienter de façon marquée vers le protectionnisme ou se retirer dans un «nouvel isolationnisme». Parallèlement, on ne s'attendait pas que le Canada s'isole économiquement ou qu'il adopte une attitude introspective. On n'a pu en arriver à un consensus quant à l'éventualité d'une croissance prononcée du sentiment nationaliste canadien dans le secteur économique ou de l'accession au pouvoir d'un gouvernement indépendantiste au Québec (bien qu'une majorité ait estimé que cette éventualité était probable).

Il n'est pas du tout certain qu'on puisse tirer des conclusions fermes et concrètes des résultats obtenus. Bien qu'on ait demandé aux participants de justifier leurs réponses et qu'ils l'aient fait dans une certaine mesure, il n'y a eu que peu de «débat» (anonyme) sur aucune des éventualités. Les prévisions restent donc des spéculations consensuelles

relativement incontrôlées. Leur orientation générale est néanmoins claire. La conclusion d'ensemble est pessimiste quant à la troisième option puisqu'on suppose qu'*au cours de la prochaine décennie la société et l'économie canadiennes iront probablement dans le sens d'une plus grande intégration à la société et à l'économie des États-Unis et que les conflits entre les deux gouvernements iront sans doute croissants*. Le pessimisme est double: on suppose d'abord qu'*au total* les relations canado-américaines se rapprocheront à moyen terme davantage de la deuxième option (une plus grande intégration) que de la troisième et on nie l'espoir d'une relation plus harmonieuse formulée dans le document des options.

Il n'est pas difficile de trouver des raisons pour lesquelles la situation peut fort bien évoluer dans le sens prévu à moyen terme. Malgré la rhétorique de la troisième option, il semble y avoir peu de mesures susceptibles de diminuer la dépendance du Canada à l'endroit des États-Unis sans entraîner des coûts substantiels d'un genre ou de l'autre, et donc de peu d'intérêt en fin de compte pour un gouvernement pragmatique. D'abord, l'intensité de la réaction américaine sera fonction de l'efficacité des mesures envisagées. L'ambassadeur des États-Unis, Thomas Enders, faisait observer en 1976 que son pays essayait d'expliquer au Canada qu'il ne pouvait simplement et unilatéralement restreindre les relations et ne pas s'attendre à une réaction. On peut affirmer sans craindre de se tromper que le message a été reçu. Comme l'a signalé l'ambassadeur Porter, il faudrait aussi prévoir que, dans l'ensemble, les Américains feraient montre d'une bonne volonté moins grande à l'égard du Canada. De plus, des groupes nationaux et régionaux au Canada s'opposent et s'opposeraient à de nombreuses mesures, par exemple à des restrictions sur les investissements étrangers. Avant qu'Ottawa soit allé bien loin dans une évaluation des coûts et avantages, son expérience de la loi de la réaction anticipée – déjà confirmée dans les relations canado-américaines par des exemples comme le budget Gordon de 1963 et la taxe de péréquation des intérêts des États-Unis – suffirait généralement à reléguer aux oubliettes la plupart des mesures destinées à réduire la dépendance.

D'autre part, la mise au rancart de la troisième option ne signifie pas qu'on recherchera *consciemment* – de façon explicite ou autre – une plus grande intégration. En dépit des accusations d'opportunisme de la part des nationalistes, le document des options de 1972 n'était pas une simple manœuvre préélectorale. Aussi bien dans les milieux politiques que bureaucratiques, on est sensibilisé aux problèmes et même aux dangers de la dépendance actuelle du Canada à l'égard des États-Unis. Paradoxalement, les événements de 1963 et d'août 1971 ont confirmé aux fonctionnaires canadiens

la nécessité de prévoir les réactions américaines et en ont amené bon nombre à réaliser enfin que la dépendance non seulement se perpétuait, tout en étant à l'occasion extrêmement inconfortable, mais aussi qu'elle s'exacerbait elle-même. Compte tenu de cette prise de conscience, qui se double d'une méfiance diplomatique traditionnelle en ce qui a trait à des arrangements bilatéraux officiels avec les États-Unis, il est improbable que des projets d'intégration importants, comme des programmes continentaux dans les secteurs de l'énergie ou des ressources, suscitent un intérêt très vif du côté canadien. De plus, certains des projets possibles – mais certes pas tous – recueilleraient assez peu d'appuis au Congrès américain. L'idée d'une zone de libre-échange canado-américaine est un bon exemple. À cela s'ajoute une autre contrainte: le public canadien, ou plus précisément des éléments de la culture politique canadienne. Il est maintenant évident que le nationalisme n'est pas encore une force dominante de la politique canadienne et c'est un truisme que de dire que la plupart des Canadiens croient que leur pays doit collaborer avec les États-Unis. Cependant, il est encore plus vrai de dire qu'il existe chez les Canadiens une aversion latente mais puissante contre tout envahissement réel ou apparent des Américains.

Un certain nombre de raisons expliquent par ailleurs la probabilité d'un accroissement des *divergences* durant la décennie qui s'annonce. Au cours des années 1960 et 1970, les interactions canado-américaines ont comporté un nombre croissant de différends et de divergences. Certes, les relations entre les deux pays restent étroites et cordiales selon des critères internationaux. Les sources de frictions sont cependant devenues plus nombreuses, comparativement à la situation des années 1950.

Le nombre plus grand de conflits est dû en partie au plus grand nombre de contacts qui caractérisent un monde davantage interdépendant et particulièrement les deux pays les plus interdépendants de la communauté mondiale. Une partie de l'explication se trouve également dans la mise en veilleuse de la guerre froide, le relâchement des alliances et l'atténuation des contraintes imposées aux puissances de moindre importance qui se querellent ouvertement avec la superpuissance. La détente américano-soviétique, une plus grande interdépendance et la rareté de certaines ressources ont également entraîné des modifications au tableau des priorités internationales. Les questions de la paix et de la sécurité, pierres angulaires de la solidarité des alliances, ont cédé le pas aux questions économiques et aux autres questions où les intérêts nationaux et intranationaux sont primordiaux. De surcroît, le gouvernement canadien, à l'instar d'autres gouvernements, s'engage davantage, selon les termes de Jeanne Kirk Laux, «dans le rôle d'entrepreneur, de ban-

quier et de commerçant». Dans la mesure où il demeurera plus interventionniste que le gouvernement américain, d'autres différends sont inévitables. Si l'on retient l'hypothèse que ces tendances systémiques se maintiendront, il semble probable que les désaccords, les frictions et les conflits bilatéraux augmenteront.

Naturellement, les relations canado-américaines ne suivront pas précisément l'évolution tracée par l'enquête Delphi. Il y aura à tout le moins nombre de surprises et d'imprévus. D'ailleurs, on peut bien se demander si ces prévisions ne sont pas déjà périmées en raison des événements récents, du moins en ce qui a trait à l'accroissement des conflits. De toute évidence, l'une des faiblesses de la méthode Delphi est qu'elle se fonde trop sur l'événement récent et ne prévoit pas les nouvelles orientations. (La même faiblesse peut être attribuée à la plupart des méthodes prévisionnelles, qu'elles soient intuitives ou quantitatives.) Le cas qui nous occupe offre-t-il un exemple classique de l'inaptitude à prévoir un revirement de tendance?

Selon certains observateurs, l'arrivée au pouvoir du Parti québécois constitue le facteur déterminant derrière ce nouveau virage vers la coopération dans les relations canado-américaines. La guerre froide entre Ottawa et Québec en fin de décennie a effectivement le même effet sur les relations canado-américaines, du moins sur leur ton, qu'a eu la guerre froide entre Moscou et Washington à la fin des années 40 et au début des années 50, bien que ce soit pour des raisons différentes. Le rôle principal des Affaires extérieures dans le débat sur l'unité nationale est clairement, et la chose est compréhensible, de s'assurer que le voisin du Sud reste aussi sympathique que possible. Il y a donc peu de place pour la rhétorique entourant la troisième option et encore moins pour des mesures visant à réduire l'intégration. Cependant, la place qu'occupe la question de l'unité nationale dans les préoccupations fédérales n'explique pas entièrement le climat actuel de coopération.

Même sans le Parti québécois, la stagnation de l'économie canadienne et la détérioration de la situation de la balance des paiements prêchent éloquemment contre les projets que pourrait inspirer la troisième option. D'autre part, l'élection présidentielle américaine en 1976 et l'arrivée d'une nouvelle administration (de surcroît démocrate) en 1977 a également contribué au revirement. L'une des prémisses de la diplomatie canadienne veut que les relations canado-américaines ne soient pas une des questions discutées lors d'élections américaines et son corollaire veut que ces relations ne deviennent pas l'un des sujets de préoccupation du nouveau président durant sa «lune de miel». Ces considérations inspirées par la politique intérieure américaine sont donc l'un des facteurs dans ce qui semble la continuation d'une évolution typique

des relations canado-américaines. Un autre facteur est peut-être l'acceptation, au sein de la fonction publique, de la nécessité de périodes de «refroidissement» plus ou moins régulières.

La continuation de cette évolution cyclique au début de la prochaine décennie dépendra en grande partie de l'orientation des relations entre Ottawa et Québec. Cependant, aucun observateur ne devrait manquer de noter que les sources des différends canado-américains n'ont pas disparu. Les divergences ont été mises en sourdine, elles n'ont pas été éliminées. D'ailleurs, quelques semaines après les funérailles qu'on a faites à la troisième option et la prétendue restauration d'harmonie, de curieux événements ont commencé à se produire. Des agriculteurs américains établissaient des lignes de piquetage à la frontière afin de tenter d'arrêter les importations de bœuf canadien, le gouvernement de la Saskatchewan menaçait de passer outre à un avis de la Commission mixte internationale qui recommandait de retarder la poursuite des travaux dans le cadre du contentieux projet

hydroélectrique de la rivière Poplar, l'Administration Carter était partiellement revenue sur sa décision et annonçait que le travail reprendrait sur des sections d'un projet encore plus contentieux, celui de la dérivation de la Garrison, et on s'inquiétait au Canada de ce que les négociations frontalières se soient enlisées et que le gouvernement canadien cède trop. Entre temps, la navette pétrolière tant controversée avait tranquillement commencé dans les eaux de la Colombie-Britannique et, selon la théorie des probabilités, ce n'était plus qu'une question de temps avant qu'il y ait un accident grave et qu'il s'ensuive une querelle bilatérale. La bataille inévitable sur les retombées, en matière d'emplois et de produits, du gazoduc du Nord s'engageait. Des voix s'élevaient de nouveau pour protester contre les injustices du Pacte de l'automobile de 1965. Et ainsi de suite . . .

Presque en dépit de la présence formidable du PQ et en dépit de la rhétorique annonçant un nouveau climat de coopération, les dures réalités des relations canado-américaines semblent s'imposer à nouveau.

---

## Les ressources hydrauliques de l'Amérique du Nord

par Robert James McGavin

Indispensable à la vie, sans substitut possible, l'eau est notre ressource la plus précieuse. Pourtant, elle compte parmi les plus menacées et les plus mal utilisées. Le présent article a pour objet non pas d'exposer ou de promouvoir une politique canadienne de l'utilisation des eaux, mais plutôt de favoriser le lancement de campagnes d'information destinées à expliquer aux Américains la vraie situation du Canada en matière de ressources hydrauliques.

L'été dernier, alors que s'estompaient un peu les problèmes énergétiques de l'hiver et que les supermarchés bien approvisionnés et les silos bien remplis masquaient l'imminence d'une pénurie alimentaire mondiale, la sécheresse qui a frappé l'ouest et le *midwest* américains forcèrent l'attention de l'Amérique du Nord sur la question de l'eau. Si pareille sécheresse persiste, la question de l'eau risque avant longtemps de se retrouver au cœur des préoccupations nationales des États-Unis. D'autre part, si le Canada néglige d'examiner et d'expliquer de façon satisfaisante sa situation en matière de ressources hydrauliques et de faire valoir sa position comme il se doit, les pro-

blèmes d'alimentation en eau risquent d'altérer ses relations avec les États-Unis.

Le Canada et les États-Unis se partagent de nombreux bassins hydrographiques, lesquels fournissent l'eau destinée à la consommation, à l'irrigation, aux industries et à la production hydro-électrique. Près de la moitié de la frontière canado-américaine longe ou traverse des étendues d'eau et environ les deux tiers de la population du Canada vit dans les régions hydrographiques frontalières. Le bassin des Grands lacs et du Saint-Laurent, qui rapporte à lui seul le sixième du revenu national des États-Unis, abrite le septième de la population et quatre des plus grandes villes de ce pays (Chicago, Détroit, Cleveland et Milwaukee). Même si

---

*M. McGavin est premier secrétaire (Affaires publiques) à l'ambassade du Canada à Washington. Agent du Service des délégués commerciaux, il a été détaché auprès du ministère des Affaires extérieures. L'article ci-contre n'engage que l'auteur.*

la partie canadienne du bassin ne représente qu'environ treize pour cent de l'ensemble du territoire du Canada, c'est sur le treizième de cette étendue, soit 1 pour cent du territoire, que se concentrent plus des trois quarts de son activité industrielle, les deux tiers de sa population et environ le tiers de la valeur en dollars de sa production agricole.

### **Collaboration exemplaire**

Jusqu'ici, la collaboration entre le Canada et les États-Unis au sujet des questions hydrauliques communes a été exemplaire. Sa pierre angulaire est la Commission mixte internationale (CMI), créée en vertu du Traité des eaux limitrophes de 1901. Son rôle consiste essentiellement à garantir le respect des droits sur l'eau de chaque pays et à fixer des critères régissant son utilisation lorsqu'il y a risque de dommage outre-frontière. Chaque pays doit obtenir l'approbation de la Commission pour toute utilisation, obstruction ou dérivation des eaux limitrophes susceptible de modifier le niveau naturel ou le débit de celles du pays voisin, des rivières qui traversent la frontière ou des eaux qui s'alimentent aux cours d'eau limitrophes. La CMI est aussi habilitée à faire enquête sur les questions que lui renvoie l'un ou l'autre gouvernement et à faire rapport. Dans ce cas, son rapport n'est pas assimilé à une sentence en fait ou en droit. Enfin, les litiges peuvent être renvoyés à la Commission si les deux pays y consentent.

Si la CMI peut s'occuper des problèmes entre gouvernements, on ne peut toutefois pas lui demander de régler les difficultés qui pourront surgir si Américains et Canadiens perçoivent mal les problèmes d'approvisionnement en eau de leur voisin. Le cas s'est présenté en 1973, après la guerre du Yom Kippour, alors que les automobilistes américains devaient faire la queue aux stations d'essence. Beaucoup d'Américains, en effet, ignorant que nos réserves d'hydrocarbures étaient en baisse, s'attendaient que les "Arabes du Nord" ouvrent le robinet et les approvisionnent en énergie. Il fallut un certain temps pour leur faire comprendre que le Canada n'avait même pas suffisamment de pétrole et de gaz pour suffire à ses propres besoins.

Par contre, on peut difficilement en dire autant de ses ressources en eau. Le Canada occupe sept p. cent des terres émergées du monde; 7,6 p. cent de cette surface est recouverte d'eau douce. Il compte moins de 1 p. cent de la population mondiale mais ses cours d'eau déversent près de neuf p. cent des ressources hydrauliques renouvelables de la planète.

### **Ressources moins abondantes aux USA**

Les ressources en eau des États-Unis ne sont pas aussi abondantes. Les précipitations annuelles, 30 pouces en moyenne dans les États métropolitains, fournissent un débit

utilisable dont seulement le tiers atteint la mer. Les vingt pouces restants s'évaporent ou servent à l'arrosage des forêts et des récoltes, au refroidissement des usines ou à la consommation individuelle. L'Alaska, on le devine, est l'État le plus favorisé puisqu'il dispose d'environ dix pour cent des eaux résiduelles pouvant servir à la consommation. La nature a doté la moitié orientale des États-Unis d'un excédent d'eau, tandis que l'autre accuse un déficit. La plus grande partie de l'eau douce provient des cours d'eau, le ruissellement annuel étant d'environ 10 pouces dans le tiers le plus humide du territoire, mais de moins d'un pouce dans la partie la plus aride. Les régions du haut Midwest et du Sud-Ouest ont déjà de graves problèmes. On pompe des nombreuses nappes phréatiques quelque 260 000 millions de litres par jour, soit huit pour cent des rejets. Cependant, la récupération de l'eau n'est pas toujours rentable et son utilisation exige parfois une épuration coûteuse.

Il y a un certain temps déjà que l'on a reconnu l'existence de problèmes d'approvisionnement. En 1968, le président Johnson a informé le Congrès que la première évaluation des ressources en eau du pays laissait prévoir des problèmes complexes. Il a fait remarquer que "la rapidité de la croissance démographique et de l'expansion économique présage des difficultés encore plus grandes pour l'avenir." L'étude menée en 1968 par le Conseil des ressources en eau a conclu que, faute de mesures destinées à atténuer les problèmes imminents, la disette allait modifier le rythme de l'activité économique du pays, ce qui pourrait se traduire par un ralentissement du taux de croissance de l'économie dans diverses régions. Par contre, les grosses industries qui prélèvent ou consomment beaucoup d'eau ou qui contribuent sensiblement à la pollution de l'eau risquent de voir leurs besoins se multiplier dans les cinquante prochaines années.

En mettant le taux de croissance démographique à 1,6 pour cent par année à partir de 1970, le Conseil des ressources en eau des États-Unis a calculé que la population atteindrait 468 millions d'habitants en 2020. Compte tenu de cette poussée, le Conseil a estimé que seulement trois régions hydrographiques fédérales sur les dix-huit qui forment le territoire métropolitain pourront s'accommoder de leurs sources actuelles d'approvisionnement en l'an 2000, à la condition toutefois de préserver la qualité de l'eau.

### **Remèdes**

Après ses promesses électorales de 1976, le président Carter a pris certaines mesures pour rationaliser l'exploitation de cette précieuse ressource. L'accent qu'il a mis sur les projets d'aménagement hydraulique et sur les entreprises connexes a aussi permis de mettre en lumière les besoins en eau du pays. En janvier 1978, à l'occasion d'une tournée de cinq jours dans sept États de

l'Ouest, le vice-président Mondale a discuté de questions comme la limitation des terres cultivables et la réglementation des fermes irriguées par le fédéral. L'Exécutif est donc conscient de la nécessité d'adopter des politiques sur les ressources hydrauliques.

Aux États-Unis, les gouvernements des États s'intéressent au premier chef aux droits des particuliers sur l'eau et sur les terres et aux régimes connexes de réglementation et d'imposition foncière. Les municipalités et les autres administrations locales demeurent les principales responsables des réseaux d'approvisionnement et de distribution. Au niveau fédéral, le Conseil des ressources en eau, formé de représentants des principaux organismes fonctionnels intéressés, est chargé d'encourager la conservation, la mise en valeur et l'utilisation intégrées de l'eau et des ressources terrestres connexes en faisant intervenir le gouvernement fédéral, les États, les municipalités, les citoyens, les entreprises et les autres intéressés. L'administration fédérale a aussi pour mandat d'étudier le rapport entre, d'une part, les plans et les programmes sectoriels d'aménagement des bassins hydrographiques et, d'autre part, les besoins de régions plus étendues.

A l'heure actuelle, la concurrence pour l'accès à l'eau crée des tensions entre les villes et les régions des États-Unis:

- Le Montana et l'Idaho menacent de poursuivre l'État du Washington s'il procède à l'ensemencement des nuages

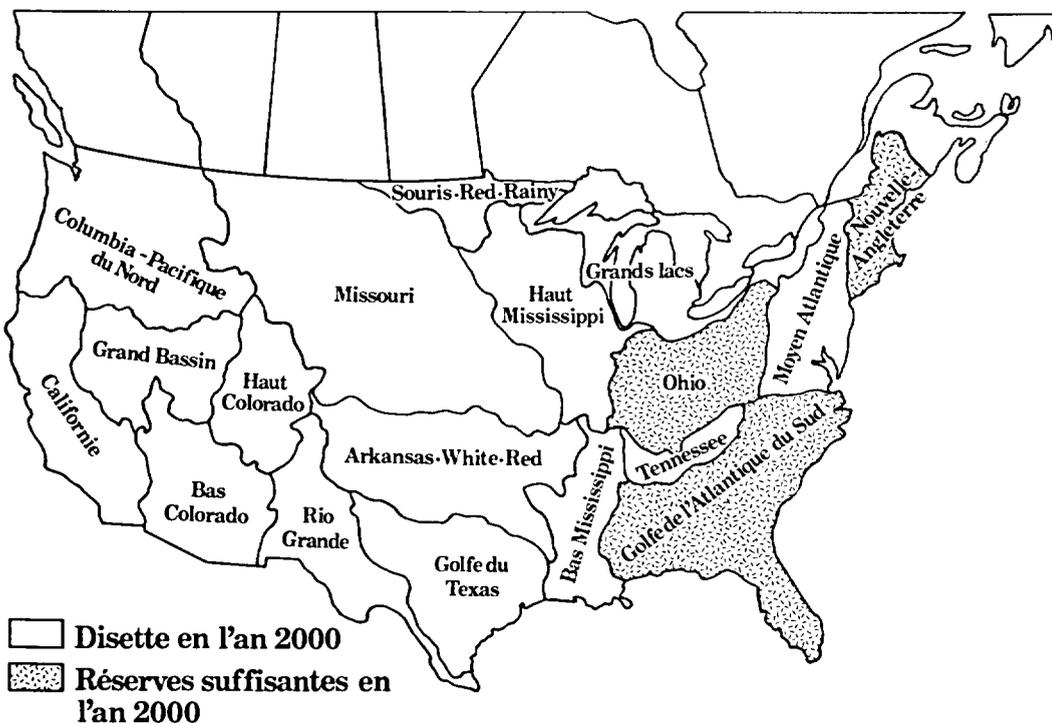
de l'océan Pacifique, alléguant qu'il s'emparerait ainsi de l'eau que les vents auraient pu pousser dans l'arrière-pays.

- Les collectivités du Connecticut et de l'ouest du Massachusetts font la lutte à la ville de Boston, laquelle se propose de capter quotidiennement 72 millions de gallons d'eau du fleuve Connecticut. Les adversaires du projet craignent que la dérivation n'abaisse les eaux du fleuve à des niveaux dangereux et ne cause des dommages écologiques.
- Une bataille juridique est sur le point d'éclater autour des droits sur le fleuve Colorado. Les revendications des divers groupes intéressés surpassent le volume d'eau disponible et, à eux seuls, les Indiens réclament 5 à 14 millions d'acres-pieds de son débit annuel.
- Les écologistes s'opposent au transport du charbon par pipeline à boues et à l'exploitation des schistes bitumineux des Rocheuses en raison des quantités considérables d'eau que ces procédés exigent dans l'une des régions les plus arides du pays.

La sécheresse et le rationnement gênent déjà l'activité économique de beaucoup de régions des États-Unis. M. Garry B. Cobb, directeur suppléant du Conseil des ressources en eau, a déclaré que "nous entrons dans une époque où le principe de la conservation de l'eau risque de transformer des tendances de peuplement et des habitudes de con-

## En l'an 2000 **DISETTE AUX ÉTATS-UNIS**

Réserves en eau des dix-huit régions hydrographiques des États métropolitains à la fin du siècle d'après les données préliminaires du Conseil des ressources en eau.



sommation historiques". De l'avis de M. Charles Warren, qui est à la tête du Conseil présidentiel sur la qualité de l'environnement, les disettes d'eau pourraient faire changer les tendances démographiques actuelles. Les Américains seront peut-être dans l'obligation de mettre un frein à leur mobilité caractéristique à mesure qu'il faudra installer familles et industries là où l'approvisionnement en eau est abondant et régulier.

Il existe bien sûr diverses solutions à la pénurie d'eau: dessalement, recyclage, réutilisation efficace, traitement et épuration, meilleure gestion, transport par réseau de pipelines et autres procédés complexes, comme le remorquage d'icebergs par exemple. Mais il ne s'agit peut-être là que de palliatifs. Connaissant le taux de croissance démographique et les limites d'approvisionnement des États-Unis, certains voient la panacée dans l'importation de l'eau canadienne. Il y a quelques années, en effet, Ralph M. Parsons et Cie de Los Angeles a proposé de capter 100 millions d'acres-pieds d'eau du nord-ouest canadien qui se jettent dans l'Arctique et de les détourner vers des régions plus arides du Canada, des États-Unis et du Mexique. Un autre projet, le *Great Replenishment and Northern Development*, prévoyait la dérivation du débit "non utilisé" de la baie James et son déversement dans les Grands lacs au bénéfice du Canada et des États-Unis. Un troisième projet proposait de détourner le cours de la rivière La Paix en Alberta pour qu'elle traverse les Prairies jusqu'aux États-Unis. On a enfin songé à faire emprunter le sillon des montagnes Rocheuses aux eaux de la rivière Laird et du fleuve Mackenzie, et de les amener vers le sud jusqu'à un grand réservoir dans la vallée Centennial dans le sud-ouest du Montana et, de là, jusque dans des régions plus arides de l'ouest des États-Unis.

### Le recours au Canada

Outre que ces projets font peu de cas des considérations écologiques, ils reposent sur le postulat qu'il y a de l'eau en abondance à longueur d'année et qu'il suffit de trouver le moyen de l'acheminer. A mesure que les sources d'approvisionnement deviendront incertaines, les pressions exercées sur le Canada pour qu'il alimente les États-Unis pourraient fort bien s'accroître. C'est dès maintenant qu'il faut intervenir et prévenir tous les Américains qu'il ne faut pas attendre du Canada qu'il détourne des milliards de gallons d'eau vers le sud. En présentant les faits avec clarté, concision et fermeté, nous pourrions éliminer d'emblée tout ressentiment et détruire l'image des Canadiens vus sous les traits "de bûcherons et de porteurs d'eau".

En premier lieu, même si l'eau est deux fois plus abondante au Canada qu'aux États-Unis et si les réserves par habitant sont environ 20 fois celles des États-Unis métropolitains, les collectivités du Canada

ne sont pas toutes desservies convenablement. Cette situation tient à l'inégalité de la répartition des précipitations, des débits et du peuplement, à l'augmentation des cas de contamination de l'eau et à l'insuffisance ou l'imperfection des réseaux de distribution. En Alberta par exemple, la question de l'eau est sur toutes les lèvres et les réserves de la province diminuent au point où elles ne parviendront peut-être plus à satisfaire les besoins essentiels de l'agriculture et de l'industrie. En fait, de l'avis de certains observateurs, la situation en 1977 était "aussi critique que lors de la sécheresse des années 30". Par ailleurs, il faut se rappeler que les deux tiers des eaux canadiennes coulent vers le nord, c'est-à-dire qu'elles s'éloignent des régions peuplées. Le tiers des précipitations tombe en neige et s'accumule jusqu'au printemps, auquel moment commence le processus d'évaporation. En raison du gel, on ne peut utiliser davantage que cinquante ou soixante pour cent de l'ensemble des eaux souterraines ou de ruissellement. Le Canada doit aussi tenir compte de l'accroissement de la population et des besoins sans cesse plus grands du secteur industriel. Le taux de croissance démographique prévu étant de quarante-cinq pour cent au cours des vingt-cinq prochaines années, on taxera fortement les ressources, surtout celles de la vallée du Saint-Laurent et de la rive nord du secteur inférieur des Grands lacs.

En deuxième lieu, les Américains doivent comprendre qu'il ne suffit pas de contacter un ministère à Ottawa pour ouvrir le robinet. L'Acte de l'Amérique du Nord britannique de 1867 a réparti les pouvoirs législatifs entre le gouvernement central et celui des provinces. Les deux paliers ont donc des compétences dans des domaines directement ou indirectement liés à l'exploitation des eaux. Le gouvernement fédéral a autorité sur la navigation maritime, les pêches en mer et en eau douce, les ressources des territoires du Nord et les oiseaux migrateurs. Ses compétences législatives s'étendent aussi à certains projets interprovinciaux (canaux, chemins de fer, pipelines, agriculture, commerce, terres indiennes et autres territoires fédéraux et eaux limitrophes internationales). Comme les provinces possèdent toutes les ressources naturelles à l'intérieur de leurs frontières et ont juridiction sur les terres et les affaires locales, elles ont un rôle essentiel à jouer au chapitre de la gestion des eaux. Elles ont d'ailleurs adopté quantité de lois dans les domaines suivants: alimentation en eau, lutte contre la pollution, aménagement hydroélectrique, irrigation, utilisation et mise en valeur des terres, loisirs et ressources naturelles. A toutes fins utiles, étant propriétaires de leurs ressources en eau, les dix provinces ont le pouvoir d'autoriser leur mise en valeur, de délivrer les permis nécessaires, de percevoir des droits et de régulariser leur écoulement. Le Premier ministre Lougheed de l'Alberta a déjà indiqué qu'il n'y aurait pas de com-

merce d'eau douce entre sa province et les États du nord-ouest américain.

En troisième lieu, il ne faut pas oublier qu'une transformation importante des bassins hydrographiques peut avoir des répercussions spectaculaires sur l'environnement: l'ampleur et la synchronisation des variations du débit et le niveau, qui conditionne la qualité de l'eau, déterminent la survie de la faune et de la flore. Quelle que soit sa forme au long du cycle annuel, l'eau remplit une fonction. Enfin, il ne devra jamais être question de monnayer les exportations d'eau. Il faut aussi se garder d'oublier qu'il sera impossible de revenir sur une décision à cet effet.

Le Canada doit concevoir de vastes campagnes d'information destinées à renseigner les Américains sur nos ressources

en eau, nos besoins, nos véritables réserves et nos programmes de gestion et de mise en valeur des eaux. Si nous remettons à demain cette campagne ou si nous tenons pour acquis que nos voisins «connaissent déjà» les limites de nos disponibilités, nous risquons de nuire aux relations entre les deux pays. Si une crise survenait, que l'eau était rationnée et que disparaissaient cultures et usines, les Américains ne manqueraient pas de se demander pourquoi il n'est pas possible de faire venir de l'eau du nord. Les fonctionnaires à Ottawa et à Washington comprendraient rapidement la situation du Canada, mais le peuple américain s'y entendrait-il aussi bien? Il n'y a pas de raison pour que tel ne soit pas le cas. La qualité des relations canado-américaines vaut d'être préservée: ne laissons donc pas trop d'eau couler sous les ponts.

---

## Le Canada vu par un Américain

par Donald E. Nuechterlein

Comme bon nombre d'Américains, j'ai considéré le Canada comme une valeur de tout repos durant de nombreuses années. L'explication de cette perception tient en partie à mon passé: en effet, vu du Michigan dans les années 1930, l'Ontario est plus près que l'Ohio et le pont entre Détroit et Windsor semble davantage le trait d'union entre deux États américains qu'entre deux nations souveraines. A cela s'ajoute la collaboration en temps de guerre. Après la déclaration des hostilités en Europe en 1939, le Premier ministre Mackenzie King et le Président Franklin Roosevelt conviennent d'un arrangement continental de défense, qui tient d'ailleurs toujours. Après la guerre, les deux pays continuent donc cette étroite collaboration et l'étendent aux relations économiques, aux contacts culturels et aux échanges touristiques. Bien que certains Américains sachent que les Canadiens français ont refusé la conscription lors de la Seconde Guerre mondiale, peu sont conscients des tensions qui existent entre les Canadiens anglophones et francophones depuis 1759, année où la Grande-Bretagne a défait les forces françaises à Québec et inauguré son propre régime colonial. Durant les récentes années 50 et 60, le Canada semble être un allié et ami vigoureux, prospère, sûr de lui-même et démocratique — un modèle de stabilité politique dans un monde où une telle denrée est rare. Bref, le Canada ne pré-

sente aucun problème pour les Américains et on le considère donc comme une valeur de tout repos.

### Changements de 1968

En 1968, des changements politiques substantiels dans l'un et l'autre pays amènent certaines tensions. Le Président Lyndon Johnson ayant décidé de ne pas solliciter un second mandat, le Parti Républicain, dirigé par Richard Nixon, peut reprendre le pouvoir à Washington. Son administration est déterminée à poursuivre une politique plus dure, aussi bien en ce qui a trait à ses engagements mondiaux en matière de défense que dans ses relations commerciales avec les alliés des États-Unis. Au Canada, Pierre Elliott Trudeau est élu chef du Parti Libéral

---

*Donald Nuechterlein est professeur de relations internationales au Federal Executive Institute à Charlottesville, Virginie. Il a écrit divers livres, notamment Iceland Reluctant Ally, Thailand and the Struggle for Southeast Asia et U.S. National Interest in a Changing World. Dans un ouvrage qui doit bientôt paraître (été de 1978), National Interest and Presidential Leadership, il aborde la question du Québec dans le cadre de la politique étrangère américaine. Les vues exprimées ci-contre n'engagent que l'auteur.*

et devient Premier ministre du Canada. Au nombre des objectifs de son gouvernement, on retrouve les trois suivants: 1) la reconnaissance par le Canada anglophone des intérêts du Canada français afin de contrer la croissance du sentiment séparatiste au Québec; 2) la promotion d'un sentiment d'identité canadien distinct afin de freiner l'influence croissante de la culture américaine au Canada anglophone; 3) la protection de l'économie canadienne contre la domination étrangère et particulièrement contre la prise en main des industries et des ressources du Canada par des sociétés américaines. La plupart des Canadiens sont au fait des changements qui prennent place aux États-Unis après 1968; par contre, peu d'Américains sont conscients des changements profonds qui s'opèrent au Canada, alors que le gouvernement cherche à persuader les Québécois qu'ils sont des citoyens à part entière dans leur propre pays et s'oriente vers une politique plus indépendante à l'égard des États-Unis. Le gouvernement Trudeau veut réduire le nationalisme québécois tout en renforçant le nationalisme canadien.

Les Américains commencent à se rendre compte que tout ne va pas bien chez leur voisin du Nord lorsque des terroristes gauchistes, animés par l'idéal d'un Québec indépendant, utilisent la violence à Montréal en 1970 pour soulever le sentiment séparatiste dans la province. Un double enlèvement conduit à l'assassinat d'un membre du gouvernement provincial. Le gouvernement Trudeau invoque des pouvoirs d'urgence et mate la violence en quelques jours. L'incident connaît cependant une large publicité aux États-Unis, notamment à la télévision, et de nombreux Américains prennent conscience pour la première fois que leurs villes n'ont pas le monopole du terrorisme mené par des groupes clandestins. Toutefois, l'efficacité avec laquelle les autorités canadiennes règlent le problème amène les Américains à conclure que le nationalisme québécois est l'oeuvre de quelques fanatiques et que la grande majorité des Québécois s'opposent à l'indépendance. Ils croient pour la plupart que la grande majorité des francophones sont des Canadiens loyaux qui veulent seulement plus d'autonomie pour le Québec.

### La crise de 1971

En 1971, une mini-crise se produit dans les relations canado-américaines lorsque le gouvernement américain impose une surtaxe sur toutes les importations étrangères et suspend le règlement or de ses comptes sur l'étranger. Jusqu'au 15 août 1971, le Canada et les États-Unis entretenaient ce qu'on en était venu à appeler une «relation spéciale»; en termes pratiques, le Canada bénéficiait d'un traitement préférentiel au chapitre de la politique économique et commerciale américaine. Cette fois, cependant, l'administration Nixon refuse d'exempter le Canada de sa politique et le Secrétaire du

Trésor américain, John Connolly, est très critiqué par les Canadiens pour la façon cavalière avec laquelle il traite avec les représentants de leur gouvernement. Bien que la surtaxe soit levée avant la fin de l'année, les «secourses» d'août 1971 mettent abruptement fin à la relation spéciale et amènent le gouvernement Trudeau à adopter une politique beaucoup plus dure à l'endroit des États-Unis sur toute une gamme de questions bilatérales.

La venue à Ottawa d'un groupe de fonctionnaires fédéraux américains à l'automne de 1971 dans le but de mieux comprendre le point de vue du Canada fournit un bon exemple de la frustration du gouvernement canadien. A l'issue d'un échange sur les problèmes que vient d'éprouver Ottawa avec le Département du Trésor américain, un représentant canadien de haut niveau s'exclame: «Si vous accordiez seulement autant d'attention au Canada que vous en portez au Cambodge!» Le message est clair et valable: les États-Unis en étaient venus à s'absorber tellement dans les problèmes du monde qu'ils négligeaient leurs relations avec leur meilleur allié et leur plus important partenaire commercial. Il est également clair à la fin de 1971 que des rapports d'un nouveau genre remplaceraient les relations informelles et faciles.

### La troisième option

Le secrétaire d'État aux Affaires extérieures, Mitchell Sharp, publie dans la livraison de l'automne 1972 de *Perspectives Internationales*, un long article dans lequel il explique quelle idée le Canada se fait de ses nouveaux rapports. Coiffé du titre «Relations canado-américaines: Options pour l'avenir», cet article est un exposé lucide des intérêts nationaux du Canada vis-à-vis des États-Unis et présente trois options qui s'offrent au Canada dans ses relations avec son voisin du Sud. Premièrement, 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». Cette option est rejetée parce que, selon Sharp, le «magnétisme continental» signifie que le Canada devrait «courir plus vite pour rester sur place» et qu'il lui dicterait «une politique essentiellement de circonstance». Deuxièmement, le «Canada peut s'acheminer délibérément vers une intégration plus grande avec les États-Unis». Cette option représente un trop grand danger sur le plan de l'identité canadienne. Troisièmement, 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».

Le gouvernement Trudeau choisit la troisième option. Le secrétaire d'État aux Affaires extérieures explique cette nouvelle politique de la façon suivante: «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.»

A partir de 1972, le Canada adopte un certain nombre de mesures destinées à concrétiser la troisième option. Une Loi sur l'examen des investissements étrangers est sanctionnée par le Parlement. Elle établit un mécanisme de tamisage de tous les nouveaux investissements étrangers au Canada fondé sur le principe de l'avantage substantiel pour l'économie canadienne. Après l'embargo pétrolier de 1973, le Canada augmente le prix du pétrole exporté aux États-Unis afin qu'il suive les cours mondiaux et annonce qu'il mettra graduellement fin à l'exportation du pétrole brut. Le gouvernement d'Ottawa soulève également l'ire des élèves américains en imposant de sévères contrôles d'inspection du bœuf américain. D'autre part, le Canada se montre peu enclin à conclure des accords de transit sur son territoire du gaz naturel devant être acheminé de l'Arctique au Midwest américain qui connaît des pénuries à compter du milieu des années 1970. Bref, les Américains sont conscients du fait que le Canada a adopté une attitude plus dure dans ses relations économiques avec les États-Unis, particulièrement dans le secteur énergétique. Il semble également apparent à certains Américains que l'anti-américanisme est à la hausse dans des parties du Canada et particulièrement en Ontario — la province qui paraissait avoir le plus d'affinités avec les États-Unis et avec laquelle les relations économiques avaient été les plus étroites depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale.

Entre 1971 et 1976, Ottawa progresse certainement sur la voie de l'objectif fondamental formulé par Mitchell Sharp, réduire «la vulnérabilité de l'économie canadienne à l'égard des facteurs externes». Mais qu'en est-il du second objectif, «renforcer notre capacité de promouvoir les grands objectifs canadiens et d'assurer le sentiment de notre identité nationale»? A cet égard, le bilan n'est pas aussi clair; l'économie canadienne ne s'est pas bien comportée au cours des dernières années et le chômage et l'inflation sont plus élevés qu'aux États-Unis. Le Canada n'a pas connu les succès qu'il espérait dans sa tentative d'ouvrir la Communauté économique européenne aux exportations canadiennes et le rythme des investissements étrangers au Canada a ralenti. La décote de 10 pour cent du dollar canadien par rapport à la monnaie américaine au cours des deux dernières années constitue une preuve encore plus visible des problèmes économiques du Canada.

### **Évolution inattendue au Québec**

Si le Canada n'a pas consolidé le sentiment de son identité nationale, il y a à cela une raison plus fondamentale et qui ne tient en rien aux États-Unis ou à d'autres facteurs

externes, mais plutôt à l'évolution politique inattendue du Québec où, à l'automne de 1976, les électeurs portent au pouvoir le Parti Québécois, un parti ouvertement séparatiste. Même si son chef, René Lévesque, privilégie au cours de la campagne une ligne réformiste plutôt que la thèse de l'indépendance, les secousses de cet événement tout à fait imprévu se font sentir partout au Canada et changent complètement la situation politique à Ottawa. Cette élection a également des effets importants sur les relations du Canada avec les États-Unis. Le Premier ministre Trudeau se rend à Washington en février 1977 et, dans son allocution à une session conjointe des deux chambres du Congrès, il met l'accent sur la question de l'unité canadienne et sur le problème québécois. A un journaliste qui lui demande, lors de la conférence de presse qui suit, si on se préoccupe beaucoup du Canada aux États-Unis, le Président Carter répond: «on est très préoccupé ici au sujet de l'avenir du Canada. Après avoir expliqué combien étroitement les deux pays sont unis, le Président dit préférer personnellement que le Canada demeure ce qu'il est et qu'il n'y ait pas un Québec séparé, mais ajoute que la décision doit être prise par les Canadiens et qu'il n'entend certainement pas prendre d'initiatives privées ni publiques pour essayer de déterminer l'issue du débat en cours.

Les problèmes internes du Canada font donc la manchette aux États-Unis au cours de 1977 et il semble probable qu'ils continueront à retenir l'attention des médias américains. La visite de René Lévesque à Paris à l'automne de 1977 et l'accueil chaleureux que lui réserve le Président de la France sont largement couverts. Il en est de même de la décision du gouvernement québécois de faire du français la seule langue officielle de la province et des protestations qui sont venues à cet égard de la minorité non francophone du Québec. L'interview que le Premier ministre Trudeau accorde à l'occasion du Nouvel An à Bruce Phillips, journaliste bien connu de la télévision canadienne, fait la une du New York Times. Lors de cette interview, le Premier ministre déclara que si les séparatistes québécois employaient des méthodes «illégales» pour atteindre leurs fins, il utiliserait la force contre eux tout comme il l'avait fait en 1970 quand il invoqua les pouvoirs d'urgence. Le public américain informé prend graduellement conscience de la possibilité que la violence et même la guerre civile éclatent au Canada.

### **Les Américains et le Québec**

Face à une telle éventualité, quelle attitude devraient adopter les Américains sur la question du Québec? Quels sont les intérêts américains en jeu au Canada et comment seront-ils touchés par l'évolution du Québec et d'autres provinces au cours des prochaines années? Si le premier ministre Lévesque tient effectivement un référendum en 1979 ou en 1980 et que la violence éclate par

la suite, quel en sera l'effet sur l'opinion américaine?

Il ne fait aucun doute que les États-Unis ont un enjeu considérable dans le «grand débat» auquel faisait allusion le Président Carter et ce, pour quatre raisons: 1) sur le plan stratégique, la défense des États-Unis ne peut à peu près pas être dissociée de celle du Canada; 2) le Canada est de loin le plus important partenaire commercial des États-Unis et les investissements privés américains y sont plus considérables que dans tout autre pays; 3) le Canada est l'un des contributeurs importants à l'ordre mondial établi depuis la Guerre par les puissances occidentales pour faire régner la paix et promouvoir la stabilité internationale; 4) le Canada partage avec les États-Unis un profond respect pour les droits de la personne, la démocratie et la dignité de l'individu et constitue donc un allié idéologique important dans la lutte contre les dictatures. Si le Canada devait être déchiré par des dissensions intestines, les intérêts américains en Amérique du Nord et dans le monde seraient gravement touchés.

Compte tenu de ces intérêts, quelle politique les États-Unis devraient-ils adopter si le Gouvernement du Québec décidait d'aller de l'avant dans sa politique de séparation du reste du Canada? A mon avis, les États-Unis pourraient accepter un Québec indépendant si la séparation se faisait par la voie de négociations avec Ottawa, qu'il y ait ou non association économique. Le Premier ministre Trudeau a déclaré qu'il ne ferait pas obstacle à l'indépendance si la grande majorité des Québécois votent en ce sens. On peut supposer qu'une séparation négociée engagerait le Québec à honorer les traités existants en ce qui a trait à la Voie maritime du Saint-Laurent et à collaborer avec le Canada et les États-Unis au sein de NORAD. Bref, si le Québec démontrait qu'il entend entretenir des relations de bon voisinage avec le Canada et les États-Unis, les États-Unis reconnaîtraient ce nouvel État et lui réserveraient bon accueil.

Mais qu'advient-il si une faible majorité des Québécois appuie la séparation lors d'un référendum provincial ou si la majorité est atteinte en comptant seulement les voix des Québécois francophones? Dans une telle éventualité, Ottawa pourrait refuser de négocier avec le Québec et le Premier ministre Lévesque déclarer unilatéralement l'indé-

pendance. L'attitude des États-Unis pourrait alors être tout à fait différente, tout particulièrement si la violence devait éclater au Québec et si le gouvernement Trudeau décidait d'employer à nouveau la force pour rétablir la paix. Il est raisonnable de supposer que Washington accorderait tacitement son appui à Ottawa face à une menace interne à la sécurité canadienne. S'il devait y avoir menace *de l'extérieur*, soit sous la forme de pressions diplomatiques sur Ottawa ou d'appuis clandestins à des terroristes québécois, les intérêts américains seraient plus directement touchés et on pourrait s'attendre à des mesures plus énergiques pour empêcher l'ingérence étrangère au Canada. A l'évidence, il devrait être clair pour tous les intéressés que l'enjeu américain au Canada est tellement élevé que Washington ne pourrait permettre qu'une situation semblable à celle de Cuba au début des années 60 ou du Chili au début des années 70 se reproduise au Québec – pas plus que l'Union soviétique ne pourrait tolérer un régime inamical en Pologne ou la Chine au Vietnam du Nord ou au Laos. Telle serait la réalité, me semble-t-il, si un affrontement politique devait se produire au Canada au cours des deux prochaines années entre le Québec et le reste du pays.

Une des retombées positives des difficultés internes croissantes du Canada a été le rétablissement de relations plus étroites entre Ottawa et Washington. Ce rapprochement est dû en partie aux bons rapports personnels qu'ont établis le Premier ministre Trudeau et le Président Carter. Les problèmes économiques du Canada ont également joué, car les Canadiens sont plus conscients aujourd'hui du lien entre leur bien-être économique et une économie américaine prospère. Cependant, le facteur le plus important est la réciprocité croissante des intérêts qui s'est forgée au cours des dix-huit derniers mois. Washington et Ottawa ainsi que les peuples canadiens et américains en sont venus à comprendre que le Québec est un problème nord-américain et non seulement une question interne. Au cours de 1977 et au début de 1978, les Américains ont dû chercher une solution à un problème qui soulevait beaucoup de passions, celui de Panama. En 1979 et 1980, Québec pourrait présenter des difficultés du même ordre. Il est à espérer que, dans ce dernier cas comme dans l'autre, la solution sera pacifique et amicale.

# Section de référence

## I. LIVRES

*Canada and the Northern Rim; report from Conference, Queen's University, Kingston, Ontario, 31 March - April 2, 1977.* Kingston: Centre for International Relations, Queen's University, 1977. 144 p. (National security series, n° 6/77.)

*Canada and the Inter-American Development Bank.* Washington, D.C.: Inter-American Development Bank, 1978. 16 p.

*Canada and the United Nations in a changing world: report of a Conference, Winnipeg, May 12 - 14, 1977.* Ottawa: United Nations Association in 146 p.

*Canadian Council on International law. Bibliographie canadienne en droit international (1967 - 1977).* Ottawa, 1978. 53 p.

Drolet, Jean-Paul

*Resource diplomacy: Canada's place in the world.* Dumaresq-Smith Distinguished Lectureship. Wolfville, N.S.: Acadia University, 6 April 1978. 29 p.

Drouin, Marie Josée and B. Bruce-Briggs

*Canada has a future.* Prepared for the Hudson Institute of Canada. Toronto: McClelland and Stewart, 1978. 282 p.

Glen, Ron and Charles Law

*Critical choice: nuclear power in Canada, the issues behind the headlines.* Toronto: Corpus, 1978. 268 p.

Hutcheson, John

*Dominance and dependency: liberalism and national policies in the North Atlantic triangle.* Toronto: McClelland and Stewart, 1978. 182 p.

L'Institut Nord-Sud

*L'alimentation mondiale et le "grenier" canadien.* (Canada Nord-Sud, 1977-1978, 4) Ottawa: L'Institut Nord-Sud, 1978. 76 p.

*Mackenzie King: widening the debate.* Edited by John English and J.O. Stubbs. Toronto: Macmillan, 1977. 253 p.

McIntyre, Hugh C.

*Uranium, nuclear power and Canada-U.S. energy relations.* Montréal: Canadian-American Committee, 1978. 72 p.

North-South Institute

*World food and the Canadian "breadbasket".* (Canada north-south; 1977-1978, 4). Ottawa: North-South Institute, 1978. 68 p.

*Operating in a changing Canada: a rich market, an uncertain future.* New York: Business International Corporation, 1978. 167 p. (Business International Research Report).

Ørvik, Nils

*Canada and the European Community: report from Conference 13-15 October 1977.* Kingston: Centre for International Relations, Queen's University, 1977. 225 p. (Canada-Europe series no. 1/77).

Rohmer, Richard

*E.P. Taylor: the biography of Edward Plunket Taylor.* Toronto: McClelland and Stewart, 1978. 355 p.

Rosenbluth, Gideon

*The Canadian economy and disarmament.* Edition révisée Toronto: McClelland and Stewart, 1978. 189 p. (Carleton Library no. 113).

St. John, Peter

*Fireproof house to third option: studies in the theory and practice of Canadian foreign policy.* Winnipeg: Dept. of Political Studies, University of Manitoba, 1977. 650 p.

Tellier, Luc-Normand

*Le Québec, État nordique.* Montréal: Les Éditions Quinze, 1977. 231 p.

## II. ARTICLES

Alper, Donald K. and Robert L. Monahan

"Bill C-58 and the American Congress: the politics of retaliation." Dans *Analyse de politiques canadiennes* 4: 184-192 printemps 1978.

Carty, Robert

"Canada's 'Panama Canal' " Dans *Last post* vol. 6 n° 8 juin 1978 pp. 14-17.

Casey, Leo

"Banking on apartheid." Dans *Last post* vol. 6 n° 8 juin 1978 pp. 17-20.

Charters, David A.

"Five lost years: the mobile striking force 1946-1951." Dans *Revue canadienne de défense* 7:44-47 printemps 1978.

Cohn, Theodore

"Canadian aid and trade in skim-milk powder: some recent issues." Dans *Analyse de politiques* 4:213-226 printemps 1978.

"Danson takes the first step." Dans *Canadian shipping and marine engineering* vol. 49 n° 6 p. 10-13 (Special staff report).

Dobell, .M.

"Interdepartmental management in External Affairs." Dans *Administration publique du Canada* 21:83-102 printemps 1978.

Dotto, Lydia

"Canada's stake in the space shuttle." Dans *Canadian business* 51:54-57-mai 1978.

- Doxey, Margaret  
"Canada's international connections: the Canadian Foreign Policy Review in review." Dans *Year Book of World Affairs* 1978. pp. 43-63.
- Eby, John C.  
"Canada and the Inter-American Development Bank." Dans *Canadian banker and ICB review* vol. 85 n° 2 mars-avril 1978 pp. 7-14.
- Gauthier, Robert  
"Hello to arms!" Dans *Last post* vol. 6 n° 8 juin 1978 pp. 29-33.
- Haldane, John  
"The "neighbourhood" act rolls on." Dans *Last post* vol. 6 n° 7 avril 1978 pp. 5-6.
- Kettle, John  
"Problems ahead for natural resources." Dans *Executive* 20:28-38 février 1978.
- Litvak, I.A. and C.J. Maule  
"The emerging challenge of Canadian direct investment abroad." Dans *Business quarterly* 43:24-37 printemps 1978.
- Mergui, Raphael  
"Canada: les vents contraires." Supplément à *Jeune Afrique* n° 906 mai 17 1978. pp. 39-78.
- Moravcik, Ivo  
"Canada's wheat exports to Eastern Europe and the USSR: review of a forecast." Dans *Canadian Slavonic papers* 20:91-114 mars 1978.
- Nulty, Peter  
"Canada goes after the energy in the tar sands." Dans *Fortune* 97:72-78 22 mai, 1978.
- Schlegel, John P.  
"A successful alternative?: Canada and the European Community." Dans *Round table* 67:55-64 janvier 1978.
- Spurgeon, David  
"Research at work against poverty." Dans *Report on Confederation* vol. 1 n° 7 mai 1978 pp. 11-12.
- Sarbakhikari, P. and C. Jecchinis  
"The nature of Canadian international development assistance." Dans *Revue iranienne des relations internationales* printemps/été 1977 9:143-155.
- Surette, Ralph  
"Les dents (multinationales) de la mer." Dans *L'actualité* vol. 3 n° 6 juin 1978 pp. 46-50.
- Urquhart, Ian  
"What GATT does over there, may hurt over here." Dans *Maclean's* 91:21-22 juin 12, 1978.
- Valaskakis, Kimon  
"La CEE a-t-elle une politique cohérente vis-à-vis du Canada?" Dans *Études internationales* 9:126-136 mars 1978.
- Ward, Peter and Ann Rhodes  
"Canada needs you to fight with Belgian rifles, German tanks, Yankee planes and..." Dans *The Canadian* 1<sup>er</sup> avril 1978 p. 4-7.
- Wilson, W.A.  
"Diligence replaces negligence: opportunities, not irritants, in Canada-U.S. relations." Dans *Report on Confederation* vol. 1 n° 7 mai 1978 pp. 30-32.

Wolfe, David A.

"Economic growth and foreign investment: a perspective on Canadian economic policy, 1945-1957." Dans *Revue d'études canadiennes* 13:3-20 printemps 1978.

## Publications du ministère des Affaires extérieures

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

N° 56 (13 juin 1978) Le Programme d'aide à la pêche au poisson de fond continue jusqu'au 1<sup>er</sup> octobre 1978.

N° 57 (15 juin 1978) Nominations de nouveaux membres au Conseil des gouverneurs du Centre de recherches pour le développement international (CRDI).

N° 58 (19 juin 1978) Négociations canado-américaines sur les frontières maritimes - Déclaration de l'ambassadeur Marcel Cadieux, négociateur canadien des frontières maritimes canado-américaines, lors de la réunion du 19 juin 1978.

N° 59 (20 juin 1978) Visite au Canada de son Excellence le Cheik Ahmed Zaki Yamani, ministre des ressources pétrolières et minérales de l'Arabie Saoudite, du 23 au 30 juin 1978.

N° 60 (21 juin 1978) Sommaire d'une déclaration prononcée le 20 juin par M. Lloyd Francis, député, à la Conférence annuelle de l'Organisation internationale du Travail (OIT), à Genève, 7 au 28 juin 1978.

N° 61 (23 juin 1978) Nominations diplomatiques - M. Raymond C. Anderson est nommé consul général à Los Angeles; Mme Dorothy J. Armstrong est nommée ambassadeur en Hongrie; M. James Barker est nommé ambassadeur en Grèce; M. Geoffrey F. Bruce, haut-commissaire au Kenya, avec accréditation auprès de l'Ouganda; M. Robert Cameron, ambassadeur en Pologne, avec accréditation simultanée auprès de la République démocratique d'Allemagne; M. Michel Gauvin, ambassadeur au Maroc; M. Robert Gayner, ambassadeur en Iraq; M. John Graham, haut-commissaire en Guyane; M. H. Stewart Hay, ambassadeur au Koweït; Mme Irene Johnson est nommée haut-commissaire en Nouvelle-Zélande, avec accréditation simultanée auprès des Samoa occidentales et de Fidji; M. Paul Laberge, haut-commissaire à la Trinité-et-Tobago; Mme Julie Loranger est nommée consul général à Strasbourg; M. André Potvin, consul général à Marseille; M. David Reece, ambassadeur à Vienne pour les Pourparlers sur les réductions mutuelles et équilibrées des forces; M. J. Raymond Roy, ambassadeur en Algérie et M. William M. Wood, ambassadeur à Costa Rica, avec accréditation simultanée auprès du Honduras.

N° 62 (23 juin 1978) Consultation canado-japonaise sur la science et la technologie.

*Déclarations et Discours*, publiés par la Direction des services de l'information du ministère des Affaires extérieures, Ottawa:

N° 78/6 Le Canada et la question de la Namibie. Intervention faite par le secrétaire d'État aux Affaires extérieures, l'honorable Don Jamieson, à la session extraordinaire de l'Assemblée générale des Nations Unies concernant la Namibie, New York, 25 avril 1978.

N° 78/7 Le désarmement: problème de l'organisation de la communauté mondiale. Discours du très honorable Pierre-Elliott Trudeau, premier ministre du Canada, à la session extraordinaire de l'Assemblée générale des Nations Unies consacrée au désarmement, New York, 26 mai 1978.

N° 78/8 Le Canada dont on parle. Exposé de Son Excellence l'ambassadeur du Canada, monsieur Gérard Pelletier, devant l'Académie diplomatique internationale, Paris, 23 mai 1978.

## TRAITÉS

### Bilatéraux

#### *Allemagne, République fédérale d'*

Accord entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement de la République fédérale d'Allemagne sur les relations cinématographiques  
Ottawa, le 30 mai 1978

#### *Association internationale de développement*

Accord, en date du 8 mars 1978, entre le Gouvernement du Canada et l'Association internationale de développement portant modification de l'Accord en date du 22 avril 1977, entre les mêmes Parties, prévoyant l'administration, par l'Association, de certains fonds qui seront fournis par le Gouvernement pour des projets de développement déterminés.

Washington, le 8 mars 1978

En vigueur le 8 mars 1978

#### *États-Unis d'Amérique*

Échange de Notes entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement des États-Unis d'Amérique (avec le Protocole d'entente ci-joint) au sujet de propositions relatives à la coopération dans le développement de la télédétection spatiale portant sur l'information mondiale sur les récoltes.

Washington, le 31 mars et le 10 avril 1978

En vigueur le 10 avril 1978

Échange de Notes entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement des États-Unis d'Amérique concernant le développement commercial de l'aire de la station navale des États-Unis d'Amérique, Argentina, Terre-Neuve

Ottawa, le 6 juin 1978

En vigueur, le 6 juin 1978

#### *Israël*

Accord entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement de l'État d'Israël sur les relations cinématographiques

Jérusalem, le 29 mars 1978

#### *Japon*

Accord concernant les colis postaux entre le Canada et le Japon

Tokyo, le 11 avril 1978

Accord entre le Canada et le Japon sur leurs relations mutuelles de pêche

Tokyo, le 28 avril 1978

En vigueur, le 28 avril 1978

### Multilatéraux

Protocole concernant un amendement à l'Article 50(a) de la Convention relative à l'aviation civile internationale (Augmentation des membres du Conseil)

Fait à Montréal le 16 octobre 1974

Instrument de ratification du Canada déposé le 20 avril 1978

Protocole concernant un amendement de la Convention relative à l'aviation civile internationale (Chicago 1944) (Relative au texte en langue russe)

Fait à Montréal le 30 septembre 1977

Instrument de ratification du Canada déposé le 20 avril 1978

Protocole modifiant la Convention internationale concernant les pêcheries hauturières de l'Océan Pacifique Nord

Signé à Tokyo, le 25 avril 1978

Convention internationale pour la sauvegarde de la vie humaine en mer, 1974

Faite à Londres le 1er novembre 1974

Instrument d'adhésion du Canada déposé le 8 mai 1978

Protocoles portant la quatrième prorogation de la Convention sur le commerce du blé et de la Convention relative à l'aide alimentaire constituant l'Accord international sur le blé de 1971

Faits à Washington le 26 avril 1978

Signés par le Canada le 12 mai 1978

Instrument de ratification du Canada déposé le 31 mai 1978

Convention concernant l'emploi des femmes aux travaux souterrains dans les mines de toutes catégories adoptée par la Conférence à sa dix-neuvième session, Genève, 21 juin 1935

Faite à Genève le 21 juin 1935

En vigueur le 30 mai 1937

Instrument de ratification du Canada déposé le 16 septembre 1966

En vigueur pour le Canada le 16 septembre 1966

Instrument de dénonciation du Canada déposé le 17 mai 1978

**BON D'ABONNEMENT**

**Perspectives internationales**

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

**Nom** .....

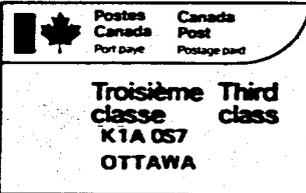
**Adresse** .....

.....

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

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

**Centre d'édition  
Approvisionnement et Services Canada  
270, rue Albert  
Ottawa (Ontario) K1A 9S9**



En cas de non-livraison,  
retourner cette couverture seulement au:  
Ministère des Approvisionnement  
et Services-Imprimerie  
Ottawa, K1A 0S7, Canada

If undelivered,  
return cover only to:  
DSS Printing Operations  
Ottawa, K1A 0S7, Canada



Affaires extérieures  
Canada

External Affairs  
Canada

ISSN 0381-4874

septembre/octobre 1978

# Perspectives internationales

Revue d'opinion sur les affaires étrangères

---

L'ONU et le désarmement

---

Au-delà de l'idéalisme à l'ONU

---

Provinces et relations internationales

---

Limitation des armes nucléaires

---

Politique étrangère du Canada

---

# Perspectives internationales

## Table des matières

septembre/octobre 1978

Le désarmement à l'ONU	
Adieu aux armes/ <i>Marcel Merle</i>	3
Analyse de la session du désarmement de l'ONU	
L'action du cliquet/ <i>Norman Alcock</i>	6
Epées et socs/ <i>W. Harriet Critchley</i>	6
Diagnostic et prescriptions/ <i>William Epstein</i>	7
Déceptions et satisfactions/ <i>Albert Legault</i>	7
Désarmement ou désastre/ <i>Murray Thomson</i>	7
<hr/>	
L'ONU: au-delà de l'idéalisme/ <i>Hans Tabor</i>	15
<hr/>	
Relations internationales de la Saskatchewan/ <i>Robert J. McLaren</i>	20
<hr/>	
Pourparlers américano-soviétiques sur les armements/ <i>Robin Ranger</i>	23
<hr/>	
Recensions	
Les trois décennies de M. Plumtre/ <i>Arthur Blanchette</i>	28
Volume 12 des Documents/ <i>Alison Taylor Hardy</i>	29
<hr/>	
Lettres à la rédaction	30
<hr/>	
Section de référence	34
<hr/>	

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

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

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

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

Envoi postal de troisième classe autorisé.

*Directeurs de rédaction:*

M. L. Balthazar

M. A. I. Inglis

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

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

# Adieu aux armes?

par Marcel Merle

Au début du mois de juillet dernier, le rideau est tombé sur la session extraordinaire que l'Assemblée générale des Nations Unies a consacrée au désarmement. On aura entendu de beaux discours, enregistré quelques propositions intéressantes, élaboré un « consensus » aussitôt désavoué par certains pays, adopté des résolutions dépourvues de force obligatoire et, surtout, modifié la composition et les règles de fonctionnement des organismes chargés de continuer à étudier le problème. Puis chacun s'en est retourné à ses arsenaux, à sa balance des comptes, à la sécurité de ses frontières ou de ses approvisionnements, comme si la scène qui s'était jouée à New York pendant plusieurs semaines n'était pas autre chose qu'un entr'acte.

Les optimistes diront sans doute qu'un processus a été engagé; les pessimistes ne verront au mieux dans tout ce branlebas qu'une de ces tentatives d'exorcisme par lesquelles les sociétés en péril tentent de conjurer le mal qui les accable ou, au pire, qu'un hommage rendu par le vice à la vertu. Les réalistes se contenteront d'observer que la collectivité des nations, assemblée dans la plus vaste des organisations internationales, n'est pas encore disposée à dire adieu aux armes.

Mais il ne suffit pas de gémir sur l'aveuglement d'une humanité en proie à un comportement suicidaire. Il faut encore expliquer pourquoi, en la matière plus encore qu'en aucune autre, l'intérêt commun ne parvient pas à prévaloir sur ce que chacun considère comme son intérêt particulier. Si le problème du désarmement se présente comme un cercle vicieux, c'est parce que l'esprit humain, aux prises avec la réalité sociale, se trouve prisonnier d'une double contradiction: celle de la fin et des moyens, celles de la cause et des effets.

## De la fin et des moyens

Faut-il désarmer? Faut-il mettre fin à l'accumulation des moyens de destruction et convertir les sommes ainsi dilapidées au financement de l'amélioration du sort de l'humanité?

Posé en ces termes, le problème ne comporte évidemment qu'une seule répon-

se possible pour un esprit raisonnable. Dans leur sécheresse les chiffres sont d'ailleurs plus éloquents que tous les discours:

Les dépenses militaires mondiales pour 1978 ont été estimées à 400 milliards de dollars, la part des pays de l'OTAN et du Pacte de Varsovie s'élevant à 70 p.cent et celle des pays du Tiers monde, dont la Chine, 18 p.cent. Le plus fort accroissement des dépenses a été enregistré ces dix dernières années dans les pays du Tiers monde — à l'exclusion de la Chine; leur part dans les dépenses totales mondiales est passée de 6 p.cent à 14 p.cent. Par contre, d'après les estimations, les dépenses des deux blocs militaires sont restées sensiblement constantes en valeur réelle, mais la proportion des dépenses mondiales qu'elles représentent a été ramenée de 60 à 70 p.cent. En 1976, le total des dépenses militaires mondiales était estimé à 325 milliards de dollars — c'est-à-dire un chiffre égal aux dépenses mondiales consacrées à la santé et supérieur aux dépenses consacrées à l'éducation. En valeur absolue et à prix constants, les dépenses militaires mondiales se sont accrues de 13 p.cent au cours des dix dernières années et de 77 p.cent depuis vingt ans (Rapport de M. Roper à l'Assemblée de l'Union de l'Europe Occidentale, 20 juin 1976).

Si l'on ajoute à ce tableau le fait que le montant des dépenses d'armement représente, annuellement, quatorze fois le

---

*M. Merle est professeur au Département de science politique de l'Université de Paris-I, à l'Institut d'études politiques de Paris et à l'École nationale d'administration. Vice-président de l'Association internationale de science politique, il est l'auteur de nombreux ouvrages dont La vie internationale, Pacifisme et internationalisme, L'anticolonialisme européen de Las Casas à Karl Marx et Sociologie des relations internationales. L'article ci-contre n'engage que l'auteur.*

montant de l'aide aux pays en voie de développement et, approximativement, trois fois le montant de la dette contractée par ces derniers auprès des pays industrialisés, une évidence s'impose: il faut proscrire dans les plus brefs délais la production de biens de destruction et consacrer les fonds disponibles à des activités humanitaires: le développement des pays neufs, l'amélioration de la santé et de l'instruction, la réduction des inégalités sociales. Rares sont les délégations qui ont eu l'audace de récuser publiquement ces objectifs — la seule exception notoire étant celle de la Chine, dont le représentant a déclaré froidement: «Nous ne devons pas placer l'espoir de sauvegarder la paix mondiale dans le désarmement».

Mais si l'on peut s'entendre aisément sur les raisons de procéder au désarmement, les difficultés surgissent dès l'instant où l'on recherche les voies et moyens destinés à atteindre ces objectifs. C'est la question du «comment», autrement plus sérieuse et plus redoutable que celle du «pourquoi». Cette question serait pourtant relativement simple à résoudre s'il existait quelque part au monde une autorité légalement qualifiée et matériellement équipée pour procéder au désarmement... des autres. En l'absence d'une telle autorité, le désarmement ne peut résulter que d'un accord fondé sur le libre consentement des parties, c'est-à-dire, en fait, sur la renonciation volontaire aux avantages acquis par les uns et espérés par les autres. Or la conclusion d'un tel accord se heurte à toute une série d'obstacles, où la politique et la technique sont étroitement mêlées.

D'abord, les parties en présence ne sont pas, au point de départ, en position d'égalité sur le plan des rapports de forces. Il en résulte qu'aucune solution générale ou uniforme ne peut constituer une réponse valable au problème du désarmement. Le maintien du *statu quo* (qui constituerait en soi un progrès par rapport à la croissance continue des dépenses et à l'amélioration de la capacité de destruction) consoliderait des inégalités qui sont considérées par beaucoup d'observateurs comme des sources de tension et des occasions de conflit; une réduction proportionnelle des forces ou des crédits aurait les mêmes inconvénients, mais elle se heurterait, en outre, à la diversité des situations concrètes: le même dispositif de réduction des armements ne peut pas s'appliquer aux puissances nucléaires et aux pays qui fondent leur défense sur les seules armes conventionnelles. Enfin, l'équilibre des forces en présence est très différent d'une région à l'autre, si bien

que la même mesure aurait des effets contradictoires selon l'espace où elle s'appliquerait: en Amérique latine ou en Afrique la dénucléarisation peut avoir un résultat stabilisateur, parce qu'elle constitue l'un des moyens de limiter l'intervention des grandes puissances, alors qu'en Europe la dénucléarisation provoquerait aussitôt une rupture d'équilibre en faveur de celui des deux camps qui dispose d'une supériorité écrasante sur le plan des forces conventionnelles.

L'impossibilité de procéder par voie générale et uniforme condamne la négociation à emprunter celle, plus efficace mais moins spectaculaire, des compromis sectoriels ou régionaux — au risque de décevoir l'opinion publique qui confond souvent compromis avec compromission et prudence avec manœuvre dilatoire. Même à ce niveau plus modeste, les difficultés subsistent. Les puissances nucléaires souhaitent évidemment conserver leur privilège, qui est pourtant contesté par les autres. Mais à l'intérieur du Club atomique, les petites puissances nucléaires, comme la France et la Chine, s'opposent aux «superpuissances» à propos de l'expérimentation de nouveaux engins, car elles craignent qu'une interdiction totale des expériences ne consolide définitivement la supériorité acquise par les États-Unis et l'URSS.

Dans les rapports entre ces deux puissances, les engagements pris concernant la limitation de certains types d'armement ont eu pour effet d'encourager la recherche et la mise au point de nouvelles armes (cf. la bombe à neutrons). A chaque difficulté résolue, on en découvre une ou plusieurs autres.

A supposer que ces délicats problèmes d'équilibre puissent trouver une solution, c'est-à-dire qu'on convienne, par secteur ou par région, d'un taux de limitation, de réduction sinon de destruction des armements, il resterait encore à régler plusieurs questions délicates, notamment celle du contrôle et celle des transferts de fonds.

Aucun pays n'acceptera de désarmer s'il ne dispose pas de l'assurance que ses rivaux tiendront leurs engagements. La technique vient ici, fort heureusement, au secours de la politique, puisque le recours aux satellites d'observation permet de tourner, au moins en partie, les obstacles liés à la pénétration de missions de contrôle en territoire étranger. Mais la solution n'est pas parfaite, puisque ces satellites sont à l'heure présente détenus et contrôlés par les deux grandes puissances. On comprend dès lors fort bien pourquoi le président de la République française a proposé la création d'une «Agence de satellites de contrôle». Mais où cette Agence

trouvera-t-elle, sinon chez les deux Grands, les techniciens, les équipements, les capitaux indispensables pour créer un réseau de contrôle par satellites? La question est d'autant plus sérieuse qu'une telle Agence, si elle venait à être instituée, constituerait l'amorce d'une autorité internationale capable de superviser les activités militaires des États. Ici encore la question décisive des «moyens» a été esquivée sous couvert de la désignation d'un objectif intermédiaire.

Il en va de même, à plus forte raison, pour ce qui concerne l'affectation au développement des crédits dégagés par la réduction éventuelle des dépenses militaires. L'idée, fort généreuse, a été maintes fois évoquée à la session extraordinaire des Nations Unies, et le président Giscard d'Estaing a même suggéré la création d'un «Fonds spécial du désarmement». Cependant, les experts économiques ne nourrissent pas beaucoup d'illusions à cet égard (voir l'interview donné par le professeur W. Leontief au journal *Le Monde*, 25 mai 1978). Un instant de réflexion suffit à mesurer la difficulté de l'entreprise: à supposer que les dépenses militaires soient effectivement réduites, pourquoi les crédits disponibles seraient-ils forcément affectés aux tâches du développement? La pression des contribuables et, d'une façon générale, de l'opinion publique à l'intérieur de chaque pays tendrait plutôt à affecter le montant des économies ainsi réalisées à l'amélioration des conditions de vie nationales: lutte contre le chômage, accroissement du budget de la santé et de l'éducation etc... — à moins que la satisfaction des besoins de consommation ne détourne purement et simplement les crédits disponibles vers les circuits de production et de commercialisation. Déjà, à l'échelon national, il faudrait une autorité fortement défendue contre la tentation de la démagogie pour obtenir, surtout en période de récession, l'affectation au développement des autres pays de capitaux qui pourraient améliorer la situation intérieure. A plus forte raison ne peut-on envisager avec beaucoup d'optimisme le résultat des opérations de transfert qui seraient présidées par un nouvel organisme international. Une sorte de taxe négative sur les économies réalisées par le biais du désarmement aurait d'ailleurs un effet dissuasif sur ce dernier. Une fois, de plus, l'idée est séduisante, mais elle demeure située, elle aussi, au niveau des finalités, sans procurer les voies et moyens d'un changement effectif des comportements.

Il ne faut donc pas s'étonner du caractère décevant que présente le bilan de la session extraordinaire. En dehors de

quelques résolutions qui se réduisent à cette catégorie de vœux qu'une ironie amère qualifie de «pieux», pour signifier sans doute qu'ils ne seront jamais suivis d'effets, le seul résultat concret tient à la création d'un Comité du désarmement qui prendra la place de la Conférence de Genève et qui permettra de donner satisfaction tout à la fois aux pays du Tiers monde, hostiles à la co-présidence des deux «Grands», et à la France qui reprendra ainsi, sans avoir à perdre la face, sa place à la table des négociations.

Comme il arrive toujours lorsque les progrès sur le fond sont impossibles, on se réfugie dans la procédure, en chargeant un nouvel organisme du soin d'étudier les problèmes qu'on n'a pas pu ou pas voulu résoudre. Mais s'il en est ainsi, n'est-ce pas parce que la collectivité internationale demeure abusée par le jeu d'optique qui lui fait prendre les effets pour les causes?

#### Des effets et des causes

Que l'accumulation des armements constitue une source de gaspillage et un facteur d'insécurité, tous les esprits honnêtes en conviennent volontiers. Dès la première Conférence de la Paix, tenue à La Haye en 1899, les délégués estimaient dans l'Acte final «que la limitation des charges militaires qui pèsent actuellement sur le monde est grandement désirable pour l'accroissement du bien-être matériel et moral de l'humanité». Si le problème a changé de dimension, depuis le début du siècle, il n'a pas, pour autant, changé de nature.

Mais la lutte pour le désarmement a-t-elle vraiment un sens aussi longtemps qu'on n'aura pas atteint les racines du mal? Que dirait-on des services d'un médecin qui, pour lutter contre une infection dangereuse, se contenterait d'agir sur les symptômes, par exemple en faisant provisoirement tomber la fièvre, sans se soucier de traiter la cause de la maladie?

C'est pourtant ainsi que procèdent nos modernes apprentis sorciers, déguisés en hommes politiques ou en experts. Certes, l'accumulation des armes constitue par elle-même un danger, dans la mesure où elle offre une tentative permanente à des aventuriers irresponsables. Mais le risque n'est pas proportionnel au montant des charges explosives accumulées, puisque, comme chacun le sait, celles-ci pourraient déjà détruire («plusieurs fois», nous précise-t-on) toute vie humaine sur la planète. C'est le signe plutôt que la cause d'un désordre fondamental; car l'accumulation des armes a toutes chances de se poursuivre, à la recherche d'un équilibre

(Suite à la page 14)

# Analyse des conseillers détachés auprès de la délégation canadienne

*Note de la rédaction:* La session extraordinaire des Nations Unies sur le désarmement s'est déroulée à New York du 23 mai au 1<sup>er</sup> juillet 1978. Le délégation canadienne était dirigée par M. Don Jamieson et comptait, outre les représentants diplomatiques et les observateurs parlementaires habituels, cinq conseillers provenant de l'extérieur du gouvernement. Il s'agissait de Mme W. Harriet Critchley, de l'Institut des relations internationales de l'Université de la Colombie-Britannique, de MM. Norman Alcock, président du *Canadian Peace Research Institute*, William Epstein, professeur invité à l'Université Carleton, chargé spécial de recherche à l'Institut de formation et de recherche des Nations Unies et ancien directeur de la Division du désarmement au Secrétariat des Nations Unies, Albert Legault, professeur de sciences politiques à l'Université Laval et directeur général du Centre québécois des relations internationales, et Murray Thomson, du Conseil canadien pour la coopération internationale, secrétaire (éducation) de *Project Ploughshares*. *Perspectives internationales* a invité chacun d'eux à faire une brève analyse de la session extraordinaire. Les différentes approches adoptées n'ont fait l'objet d'aucune coordination, de sorte que les cinq articles se recoupent dans une certaine mesure. Ils n'en donnent pas moins cinq points de vue différents sur la session extraordinaire et les problèmes de la sécurité et de désarmement. Le débat à ce sujet se poursuivra dans le prochain numéro de *Perspectives internationales*, avec des contributions de George Ignatieff et de King Gordon.

## L'action du cliquet

par Norman Alcock

Je dois d'abord dire que les participants et participantes à la session extraordinaire des Nations Unies sur le désarmement, délégués comme membre du Secrétariat, comptent selon moi parmi les êtres le plus altruistes qui soient dans le monde. À de très rares exceptions près, mais combien évidentes, ils ne recherchent pas d'avantages pour eux-mêmes, bien au contraire; ce sont, dans le meilleur sens du terme, des serviteurs du public. Sans relâche, avec ténacité et en faisant preuve d'une patience souvent incroyable, ils ont œuvré pour le désarmement. En outre, prend forme aux Nations Unies tout un appareil qui, avec le temps et en y apportant quelques changements mineurs mais importants, pourrait devenir l'embryon d'un véritable gouvernement mondial. Les blocs, à l'instar des partis politiques, ont régulièrement des réunions; une seule langue de travail (l'anglais) s'est imposée, ce qui accé-

lère les échanges d'idées, et surtout les débats sont marqués au coin d'une aménité de style proche du raffinement. Le spectacle est fascinant.

Malgré tout, le désarmement est voué à l'échec. C'est la constatation la plus effarante qu'il m'a été donné de faire au cours de mon séjour de cinq semaines à New York.

Et cela à cause de ce que j'appelle l'action du cliquet, qui joue d'ailleurs sur deux plans. Des siècles d'expérience militaire ont démontré que pour s'assurer le maximum de sécurité, un pays et ses alliés doivent avoir des forces supérieures ou au moins égales à celles de leur voisin et de ses alliés. Selon cette conception de la balance des pouvoirs, il y a d'abord moins de chances que votre voisin vous attaque si vous avez la supériorité, et si vous êtes entraîné dans une guerre, (Suite à la page 8)

## Epées et socs

par W. Harriet Critchley

*Martelant leurs épées, ils en feront des socs;  
de leurs lances ils feront des serpes.  
On ne brandira plus l'épée nation contre nation,  
on n'apprendra plus à se battre.*

Isaïe 2:4

*Ce qu'ils veulent donc, ce n'est pas qu'il y ait  
plus de paix, mais qu'il y ait la paix qu'ils  
veulent.*

Saint Augustin, La Cité de Dieu, 19,12

De toutes les conférences internationales jamais consacrées au désarmement, la dixième session extraordinaire des Nations Unies a réuni le plus grand nombre d'États et d'organisations non gouvernementales et a été sans doute la mieux préparée. Une foule d'idées et de projets de contribution ont été présentés, combinés et modi-

fiés durant les mois de réunions préparatoires. De nombreux diplomates chevronnés des quatre coins du monde ont consacré de longues heures de travail à l'élaboration du projet de document qui devait constituer la base des délibérations au cours de la session.

Le document lui-même était plutôt long et extrêmement complexe. Il englobait tout un éventail de questions se rattachant à la limitation des armes et au désarmement, y compris: diverses suggestions en vue d'une déclaration sur les objectifs et les priorités en matière de désarmement; des mesures à prendre éventuellement pour renforcer la sécurité internationale et établir un climat de confiance entre les États; des moyens d'encourager l'éducation en matière de désarmement et de former des négociateurs compétents en matière de limitation des armements; une liste de (Suite à la page 8)

La session extraordinaire des Nations Unies sur le désarmement (SENUD) a été convoquée à l'initiative des pays non-alignés mécontents de l'absence de progrès en matière de désarmement et craignant que la course effrénée aux armements (la facture actuelle est de 400 milliards de dollars par an) ne mène à une guerre nucléaire et, même sans guerre, ne les frustre dans leur espoir d'établir un nouvel ordre économique international. La session n'était pas une conférence de plénipotentiaires réunis pour se mettre d'accord sur un traité précis ou des mesures concrètes de désarmement, mais visait à éveiller l'intérêt pour la cause du désarmement et à favoriser des progrès réels dans ce domaine. La session extraordinaire devait diagnostiquer la nature du mal et prescrire un remède efficace.

Compte tenu de leur façon très différente d'envisager leurs propres besoins et les besoins mondiaux

en matière de sécurité ainsi que de leurs approches divergentes face à la limitation des armements et au désarmement, ce ne fut pas une mince réussite pour les 149 pays représentés de parvenir finalement à un consensus sur un document final détaillant des buts, des priorités et des principes, un programme d'action élaboré et des mécanismes nouveaux ou améliorés pour le réaliser.

Le principal résultat de la session extraordinaire a été l'accord intervenu sur le mécanisme de délibération et de négociation. L'entente comporte trois points principaux: la Conférence de Genève du Comité sur le désarmement, qui fonctionnait hors des Nations Unies sous la direction des États-Unis et de l'Union soviétique, est remplacée par un nouvel organisme de négociation étroitement relié au Nations Unies et ainsi la

(Suite à la page 10)

## Déceptions et satisfactions

par Albert Legault

Pendant plus d'un mois, 119 pays et organismes réunis en session extraordinaire de l'Assemblée générale des Nations Unies se sont rassemblés à New York pour discuter du désarmement. Comme en 1945 devant ce même organisme, les questions essentielles à l'ordre du jour portaient sur le désarmement nucléaire et sur la réduction des armes dites classiques. Comme sous la Société des Nations et du temps de la Conférence de La Haye, les nations continuent de s'interroger sur les façons de mettre un frein à la course aux armements qui engloutit chaque année bientôt 400 milliards de dollars.

Quels ont été les résultats de ces discussions? Tout à la fois peu et beaucoup. Peu, car les États ne se sentent nullement contraints de diminuer leurs dépenses militaires. Peu, car le document final adopté et les déclarations qui l'assortissent ne constituent pas un plan

de désarmement, mais plutôt de grandes orientations sur les principes qui devraient régir le désarmement futur. Peu aussi, car il a fallu émasculer le document final de la plupart de ses aspects contraignants de façon à ce qu'il représente un dénominateur commun à 119 pays et organismes.

Beaucoup cependant puisque les pays continuent de préférer la parole à la poudre. Aussi longtemps que les canons se taisent, les vertus de la diplomatie peuvent continuer de jouer. Beaucoup puisque d'un commun accord un nouvel organe de négociation sera créé: le Comité sur le désarmement. Celui-ci marquera le retour à la table des négociations de la France et de la Chine qui s'étaient, la première volontairement, la seconde pour des raisons historiques, tenues à l'écart des grandes négociations sur le désarmement. Beaucoup

(Suite à la page 12)

## Désarmement ou désastre?

par Murray Thomson

Dans les derniers jours de la session extraordinaire des Nations Unies sur le désarmement, qui a duré six semaines, deux diplomates, fatigués, se dirigeaient vers l'escalier roulant qui mène au hall de l'Assemblée générale «Alors, dit l'un d'eux, vers quoi allons-nous, selon vous: le désarmement ou le désastre?»

Cette alternative lourde de conséquences illustre le problème fondamental qu'ont à résoudre les délégués. Au cours du débat général des trois premières semaines, chacun des 120 représentants nationaux avait reconnu que la course aux armements coûtait trop cher (40 milliards par année), avait un effet trop destructeur pour l'économie mondiale, était un gaspillage excessif de ressources humaines et naturelles, ou dégradait trop les valeurs et les relations sociales pour qu'on la tolère encore plus longtemps. Presque tous les orateurs l'ont qualifiée de menace à l'existence du

genre humain.

Ces points de vue ont été réaffirmés dans les discours prononcés par 30 représentants d'organisations non gouvernementales et d'instituts de recherche sur la paix, par le secrétaire général des Nations Unies et par les chefs de quatre institutions spécialisées de l'ONU.

Les trois dernières semaines de la session extraordinaire ont été consacrées à l'établissement d'un consensus, tour de force qui a permis la rédaction d'un document final de 129 paragraphes. (Seule l'Albanie a rejeté l'accord général par lequel le document final a été adopté).

La plupart des participants, je pense, ont trouvé la session extraordinaire à la fois encourageante et décourageante. *Les aspects encourageants* ont été à mon avis les suivants:

(Suite à la page 13)

vous avez également plus de chances de la gagner. Il est par conséquent toujours légitime d'augmenter ses propres forces unilatéralement et selon son bon plaisir. Il n'est toutefois pas indiqué de réduire ses forces, à moins d'être assuré en même temps que les forces de son voisin seront réduites elles aussi. Le désarmement est par conséquent toujours difficile, lent et ardu et les négociateurs du désarmement ont à ce chapitre un handicap impossible à surmonter. Pendant que les partisans de l'armement (ceux de l'OTAN ou du pacte de Varsovie) avancent de deux pas, les artisans du désarmement ne peuvent au mieux que reculer d'un pas. Cette «action du cliquet», c'est-à-dire la facilité relative avec laquelle il est possible d'aller dans un sens et la grande difficulté ou même l'impossibilité de revenir en arrière, est le problème crucial qui a dominé la session extraordinaire sur le désarmement. Ce problème n'est assurément pas nouveau puisqu'il est depuis longtemps au centre de toutes les conférences sur le désarmement. L'action du cliquet sur ce premier plan est à la base même de toute course aux armements.

Si les artisans du désarmement

à la session extraordinaire éprouvaient des difficultés à faire renverser la vapeur, leurs homologues aux négociations SALT devaient lutter eux aussi contre l'action du cliquet mais d'un deuxième genre. Selon ce phénomène qu'explique Jane M. O. Sharp dans un article publié dans *Humanity Calls* (juin 1978), il est beaucoup plus facile aux deux parties à ces pourparlers de stabiliser l'équilibre en *augmentant* la force inférieure qu'en *réduisant* la force supérieure. Cette réaction est elle aussi inscrite dans l'histoire militaire.

Quel espoir reste-t-il donc si les pays ne peuvent pas facilement faire marche arrière? Cette tâche apparemment impossible est peut-être plus facile qu'on ne le pense, les règles de la guerre ayant changé. *Pour les puissances nucléaires, le cliquet n'existe plus, mais peu de leurs dirigeants s'en rendent compte.* La balance des pouvoirs ne s'applique plus dans le cas de deux nations dotées d'armes nucléaires. Pour elles, c'est un concept périmé. Parlant de l'ère atomique, Albert Einstein avait déclaré, «Tout a changé, sauf notre façon de penser.»

Que les forces militaires soient en équilibre ou non ne change rien lorsque les deux camps ont une force de riposte et les énormes possibilités d'anéantissement que cela suppose. Prenons pour hypothèse

que l'une des puissances nucléaires, de bonne foi, réduise son arsenal nucléaire de dix p. cent par an cinq années consécutives, tandis que l'autre puissance triche constamment. L'écart de 71 p. cent au chapitre des armes nucléaires tactiques ou des silos stratégiques qui en résulterait modifierait-il radicalement l'effet de dissuasion? Ou la capacité de livrer une guerre nucléaire? Il s'agit pourtant dans ce cas d'un exemple extrême, cinq années de désarmement unilatéral sans aucune vérification.

La théorie de la balance des pouvoirs continue cependant d'être valable pour les nations qui ont pour se défendre seulement des armes classiques et par conséquent doivent être prêtes à livrer une guerre conventionnelle. Pour ces pays, l'action du cliquet s'applique toujours et le désarmement risque d'être un objectif illusoire. C'est aux deux superpuissances, par conséquent, qu'il faut demander de repenser la notion même de la balance des pouvoirs. Ce sont elles qui doivent prendre les décisions capitales et unilatérales propres à enclencher le processus du désarmement. Si ces puissances font preuve de la volonté et de l'initiative appropriées, je suis fermement convaincu, après avoir observé les débats de la session extraordinaire, que les autres pays ne tarderont pas à leur emboîter le pas.

#### Epées et socs (Suite de la page 6)

questions se rattachant au désarmement, tel le lien supposé entre désarmement et développement socio-économique qu'il faudra étudier davantage avant de pouvoir proposer des mesures concrètes. Pour bon nombre des diplomates de carrière, la partie essentielle du projet de document — comme d'ailleurs les délibérations — portait sur des propositions visant les moyens organisationnels de promouvoir des délibérations et des négociations plus efficaces en matière de désarmement multilatéral. D'autres diplomates et observateurs ainsi que le public intéressé ont concentré

leur attention sur la partie du document portant sur les mesures immédiates et à long terme visant à freiner et à arrêter la course aux armements. Cette section proposait également divers moyens de réaliser le désarmement nucléaire — interdiction complète des essais nucléaires, limitation des armes stratégiques, promesses de non utilisation d'armes nucléaires, création de zones dénucléarisées et de zones de paix, renforcement des régimes de non prolifération — ainsi que divers moyens de limiter les autres armes de destruction massive ainsi que les armes de type classique. Bref, le document contenait un nombre impressionnant de sujets de discussion parsemés de crochets indiquant les domaines de désaccord et les for-

mules de rechange.

La longueur et la complexité du document ainsi que le nombre de crochets se sont accrus au cours des cinq premières semaines de la session. Les délégués ont commencé à désespérer de pouvoir jamais convenir d'une déclaration valable sur les objectifs à long terme du désarmement, les mesures à court terme en matière de limitation des armes ou les arrangements organisationnels en vue de futures négociations multilatérales. Puis, la dernière semaine, les discussions se sont poursuivies presque jour et nuit, des personnes respectées et instruites par l'expérience ont exercé certaines pressions habiles, et l'on a réussi à produire un texte clair incorporant toutes les questions mentionnées

plus haut. Le texte final, dont les termes imprécis, la syntaxe lourde et les répétitions attestent la hâte imposée par le délai d'exécution et la difficulté à obtenir un consensus sur de nombreuses questions, a néanmoins été adopté avec soulagement, avec une certaine satisfaction mêlée d'étonnement et même avec euphorie. On avait pu éviter l'absence de consensus sur *tout* document final ou la production d'un document témoignant du manque de consensus sur *toutes* les questions de fond. En outre, élément plus positif, on s'entendait généralement pour attribuer à la session extraordinaire plusieurs réalisations modestes: une liste de questions a été rédigée aux fins des futures délibérations sur le contrôle des armes et le désarmement; deux puissances nucléaires — la France et la République populaire de Chine — qui s'étaient tenues à l'écart des délibérations antérieures sur le contrôle des armes nucléaires ont participé activement aux débats; un meilleur mécanisme de négociations multilatérales a été créé; le mérite du système organisationnel des Nations Unies en tant que tribune de discussion multilatérale des grandes questions internationales a été démontré; enfin, certaines des personnes qui avaient accès aux médias d'information couvrant la session se sont au moins penchées l'espace d'un instant sur les problèmes de paix et de sécurité du monde moderne.

A la réflexion, il existe un autre résultat qui, d'apparence également modeste, pourrait se révéler à long terme la plus importante réalisation de la session extraordinaire. Les réunions préparatoires et les délibérations au cours de la session ont graduellement abouti à une prise de conscience de la nécessité de reconnaître le lien vital et souvent contradictoire entre la paix et la sécurité et de le considérer avec tout le sérieux voulu si l'on veut que les débats sur le contrôle des armes ou le désarmement dépassent le stade de la rhétorique. Cette prise de conscience n'est survenue ni soudainement, ni selon un enchaînement logique. Elle est apparue graduellement et n'a pris tout son sens qu'après un travail analogue à celui du pointilliste. Plusieurs de ses facettes peuvent servir

à illustrer mes propos.

Les participants et les observateurs ont à maintes reprises entendu des déclarations ou des formules qui en réalité disaient: "Vos armements sont dangereux pour la paix dans le monde et vous devriez donc être désarmés; nos armements, cependant, sont nécessaires pour notre sécurité et notre protection; ils ne constituent pas le même danger pour la paix mondiale et ne devraient donc pas être inclus dans les délibérations". Émanant autant de pays non-alignés que de pays neutres et alignés, ces déclarations ont eu un effet de douche froide sur des questions telles la non-prolifération, les déclarations sur la non-utilisation des armes nucléaires et les restrictions touchant les transferts d'armes de type classique. Cette occasion d'exposer leurs idées au sein d'un forum multilatéral, de connaître les opinions des autres et d'analyser les priorités et les divers points de vues en ce qui concerne le contrôle des armes et le désarmement a sans doute sensibilisé davantage un bon nombre des participants à la complexité des questions de paix et de sécurité mondiales.

Au cours des premières semaines de la session, de nombreux commentateurs et observateurs ont noté l'ironie d'une situation voulant que des chefs d'État, des chefs de gouvernement et des ministres de haut rang discutent de désarmement à New York, puis se rendent à Washington pour chercher des moyens d'accroître la capacité militaire de l'OTAN. Certains commentateurs, cependant, ont ajouté qu'il ne s'agit là ni de démarches hypocrites ni de coïncidences regrettables, mais de situations qui servent à nous rappeler que les dirigeants responsables, s'ils espèrent réaliser la paix et oeuvrent à cette fin, doivent néanmoins faire face à la réalité. Leurs activités attestaient un aspect de la nature contradictoire du lien qui existe entre la paix et la sécurité.

D'autres problèmes survenus pendant que se déroulait la session extraordinaire — par exemple, la guerre au Zaïre, les troubles au Moyen-Orient et à Chypre — ont rappelé aux participants que la paix par le désarmement n'est nullement une priorité universelle. Pour de

nombreux peuples, l'alimentation, la justice ou la liberté sont des objectifs beaucoup plus importants, alors que la paix et le désarmement sont souvent des objectifs opposés. Même parmi ceux qui veulent surtout la paix, certains se trouvent dans une situation ou des circonstances dans lesquelles la meilleure façon de la réaliser est de maintenir ou d'accroître leur puissance militaire plutôt que de la restreindre ou de la démanteler. Les partisans du désarmement ont sans doute été appelés à reconnaître de dures vérités, mais les résultats des délibérations seront valables à long terme dans la mesure où l'on saura tenir compte de ces vérités au lieu de les méconnaître ou de les ignorer.

Certaines des idées et propositions présentées dans les discours officiels portaient sur un autre aspect de la question. Le concept canadien de l'asphyxie de la course aux armements par le freinage de la recherche et de la production de défense, toutes deux encouragées par les progrès technologiques, le concept français de la restriction du *surarmement* comme mesure préliminaire à la limitation des armes stratégiques à l'échelle nationale, et certains des rôles proposés pour les États non dotés d'armes nucléaires dans les négociations sur la maîtrise de ces armes sont trois ordres d'idées qui, bien ancrés dans la réalité, méritent d'être davantage étudiés.

Plus de 40 ans se sont écoulés entre les deux dernières conférences mondiales sur le désarmement. Même si l'on convient du peu de succès des conférences antérieures, ce pourrait être une erreur grave que de porter le même jugement sévère sur la session extraordinaire des Nations Unies. Le contexte des délibérations multilatérales sur la limitation des armes a beaucoup changé depuis 1932. L'augmentation remarquable du nombre des États s'est accompagnée d'un accroissement proportionnel des sources de tension et de conflit contre lesquelles les armes sont considérées comme un remède nécessaire. Les connaissances scientifiques et techniques se sont multipliées à un rythme effarant. Il en a été de même pour les sources et les moyens de production d'armements ainsi que pour la diversification des arsenaux. A mesure que la situation se com-

plique, la nécessité de tenir compte des réalités sous-tendant l'actuelle course aux armements devient plus pressante.

Même si aucune épée n'est changée en soc à la suite de la session extraordinaire des Nations Unies, les débats à l'échelle internationale sur des questions extrêmement délicates et compliquées peuvent sans doute accomplir davantage que ne le pensent les pessimistes. Dans la mesure où le lien

vital et souvent contradictoire entre paix et sécurité sera reconnu et placé au centre des futures délibérations, la session extraordinaire, en tant que premier pas dans cette direction, aura apporté une contribution considérable. Saint Augustin a exposé le problème il y a environ 15 siècles. La session extraordinaire des Nations Unies consacrée au désarmement montre que ce problème doit être résolu avant que puisse se réaliser la prophétie d'Isaïe.

gne ont donné certaines assurances conditionnelles qu'ils n'utiliseraient pas d'armes nucléaires contre des pays n'ayant pas l'arme nucléaire. Biens qu'elles soient considérées comme insuffisantes et trop qualifiées par les pays non nucléaires, ces assurances indiquent tout de même que les puissances nucléaires prennent au moins conscience de la nécessité de fournir certaines garanties aux États qui décident de renoncer à l'acquisition d'armes nucléaires. L'Union soviétique a également fait un pas en avant en annonçant par la voix de M. Brejnev, le 25 avril, qu'elle n'utiliserait jamais d'armes nucléaires, sauf en cas d'agression contre elle ou ses alliés par une autre puissance nucléaire. Cet engagement est un peu moins restreint que celui des États-Unis qui se sont seulement engagés à ne pas utiliser d'armes nucléaires, sauf en cas d'agression contre eux ou leurs alliés par un autre État, qu'il possède des armes nucléaires ou non.

## Diagnostic et prescriptions

(Suite de la page 7)

coprésidence des deux superpuissances, dénoncée comme étant une mainmise des Américains et des Soviétiques sur les travaux du CCD, a été remplacée par un roulement mensuel de la présidence, comme c'est le cas au Conseil de sécurité; le nouveau comité sera ouvert aux 31 membres actuels du CCD, auxquels s'ajouteront six à huit nouveaux membres, dont la Chine; il a été convenu qu'à l'instar du CCD, le nouveau comité prendrait ses décisions par consensus plutôt que par vote.

Il a été également décidé du rôle de deux corps délibérants, chacun comptant tous les membres des Nations Unies: la Première commission de l'Assemblée générale, qui effectue chaque année l'examen et l'évaluation des travaux sur le désarmement, traitera exclusivement du désarmement; la Commission du désarmement, qui se réunira entre les sessions de l'Assemblée générale, permettra aux pays qui ne sont pas membres du comité de négociation de participer aux discussions sur le désarmement. La Commission prendra la suite des travaux de la session extraordinaire et fera des recommandations sur un programme global de désarmement. De la sorte, les problèmes du désarmement seront étudiés sans interruption pendant toute l'année.

Absentes des travaux sur le désarmement depuis 20 ans, la France a fait part de son désir de se joindre aux négociations. La Chine elle-même, qui s'était toujours auparavant bornée à des critiques de commande des deux superpuissan-

ces, et en particulier de l'Union soviétique, a pris une part active aux délibérations et a laissé entendre qu'elle pourrait bientôt participer elle aussi aux négociations. Ces deux pays ont toutefois annoncé clairement leur intention de poursuivre leurs essais nucléaires et de renforcer leurs arsenaux nucléaires afin de réduire l'écart entre elles et les superpuissances. De ce fait, il se peut, comme l'ont souligné en privé certains observateurs, que la participation de la France ne retarde les négociations de deux ou trois ans, et celle de la Chine de cinq à dix ans. Mais il est de toute évidence nécessaire de faire participer toutes les puissances nucléaires aux efforts de désarmement, et plus tôt elles y participeront, plus tôt le monde pourra délaissier les initiatives morcelées et limitées qu'il pratique actuellement au profit d'une approche compréhensive du fond des problèmes.

Le simple fait de tenir la conférence et la nécessité de s'y préparer ont incité les gouvernements à se pencher plus sérieusement sur les problèmes et à mettre de l'avant de nouvelles solutions et certaines mesures limitées mais importantes. L'Union soviétique et la France, par exemple, ont pu annoncer qu'elles avaient signé les protocoles du Traité de Tlatelolco, et l'Argentine qu'elle ratifiait le Traité, posant ainsi des jalons importants vers la pleine réalisation des objectifs du Traité, donnant une nouvelle impulsion à l'idée de zones dénucléarisées et confirmant le cadre juridique de l'approche régionale à la non-prolifération.

En outre, venant renforcer l'idée de non-prolifération, l'URSS, les États-Unis et la Grande-Breta-

## Prise de conscience accrue

La session a permis également de prendre davantage conscience de la menace grandissante que représentent pour la survie de l'humanité les arsenaux toujours plus importants et le perfectionnement toujours plus poussé des armements. Elle a contribué également à sensibiliser le monde entier à la nécessité d'améliorer considérablement la situation des pays en voie de développement et au lien inévitable entre le désarmement et le développement ainsi qu'entre le désarmement et la sécurité internationale.

Une plus grande importance a été donnée au rôle des Nations Unies, ainsi qu'à l'expansion des programmes d'information et d'éducation. Il a été décidé de créer un comité consultatif pour aider le secrétaire général dans les études sur le désarmement, de donner un rôle plus important aux organisations non-gouvernementales et de renforcer le Centre des Nations Unies pour le désarmement.

Le Programme d'action a été moins global et moins précis que beaucoup de délégations ne l'auraient voulu et ce, en raison de l'impossibilité de surmonter de profondes divergences de vues. La Déclaration a souligné cependant

que la «plus haute priorité» devait être donnée au désarmement nucléaire, et à la prévention de la guerre nucléaire, et a réaffirmé la conviction que le monde doit progresser vers le désarmement ou périr. Le Programme dresse d'ailleurs une liste imposante de mesures de désarmement nucléaire. Plus d'importance a été donnée au désarmement en matière d'armes classiques, à la limitation des transferts d'armes et à la réduction des dépenses militaires. Pour la première fois depuis la Seconde Guerre mondiale, des appels précis ont été lancés en faveur de la réduction des armes classiques (qui absorbent la plus grande part des budgets militaires) et de la limitation de leur transfert entre pays.

Autre résultat positif non négligeable, des idées et propositions nouvelles ont été présentées à profusion. Celles-ci ne peuvent être mises immédiatement en pratique, mais elles engendreront des initiatives, notamment des études, des discussions et des terrains possibles d'entente qui dans l'avenir favoriseront inévitablement le désarmement.

Un de ces concepts, la «stratégie de l'asphyxie» de la course aux armements stratégiques entre les superpuissances, et d'ailleurs entre toutes les puissances nucléaires, fut proposé par le premier ministre Trudeau dans le but d'arrêter la course aux armements au stade du laboratoire. La stratégie intégrée en quatre points comportait (1) l'interdiction totale des essais afin d'entraver le perfectionnement des engins explosifs nucléaires; (2) «l'arrêt des vols d'essai de tous les nouveaux vecteurs stratégiques qui viendrait s'ajouter à l'interdiction de l'essai des ogives» — c'était la première fois qu'un pays proposait officiellement une telle interdiction qui est essentielle pour faire cesser la course aux armements sur le plan technologique; (3) un accord interdisant toute production de matières fissiles à des fins d'armements et (4) un accord limitant puis réduisant progressivement les budgets militaires affectés à la mise au point de nouveaux systèmes d'armes nucléaires stratégiques.

L'initiative canadienne a suscité un vif intérêt et fut appuyée par plusieurs pays, bien qu'il n'y ait

eu aucune réaction immédiate de la part des puissances nucléaires. Elle ne manquera pas d'être étudiée attentivement et on en réentendra certainement parler.

#### Nouvelles initiatives

Plus d'une vingtaine de nouvelles initiatives (y compris la proposition canadienne), ou des variantes de propositions de longue date, qui étaient trop novatrices pour être intégrées au Programme d'action, ont été mises de côté pour être étudiées ultérieurement et seront transmises à tous les organismes s'occupant de désarmement. Il se peut, naturellement, que certaines soient représentées, et peut-être même approuvées, à la trentième session ordinaire de l'Assemblée générale qui débute à l'automne. On retrouve au nombre des initiatives les plus importantes:

- les propositions indiennes d'interdiction absolue de l'utilisation des armes nucléaires et d'imposition d'un moratoire sur les essais d'armes nucléaires;
- les diverses propositions françaises recommandant des études sur a) la création d'une agence internationale dotée de satellites de surveillance, b) d'un institut international de recherche sur le désarmement, et c) la création d'un fonds spécial de désarmement pour le développement, qui serait financé par une sorte de taxe sur les dépenses militaires;
- les propositions soviétiques de «gel» complet du renforcement quantitatif et qualitatif des armes nucléaires et classiques;
- les propositions américaines de mise en place d'appareils de contrôle et de détecteurs pour la surveillance aux frontières et la création d'une force de réserve pour les opérations de maintien de la paix de l'ONU;
- les propositions des Pays-Bas, du Sri Lanka et d'autres pays recommandant qu'on étudie la possibilité d'établir un organisme ou une autorité internationale de désarmement;
- l'appel du secrétaire général invitait les pays à consacrer un dixième d'un p. cent de leurs budgets militaires aux efforts en vue du désarmement.

En dernier lieu, la décision de tenir une dixième session extraor-

dinaire (probablement en 1981 ou 1982) fournira non seulement la possibilité d'analyser les progrès réalisés et de revoir le programme d'action et les mécanismes, mais incitera à faire de plus grands efforts entre temps tout en contribuant à maintenir l'élan initial.

#### Aspects décevants

L'absence du président Carter et de M. Brejnev et le fait qu'ils n'aient pas su fournir un leadership efficace ni n'aient présenté aucune nouvelle proposition importante ont assombri le tableau. Ils n'ont pas été non plus en mesure d'annoncer de grands progrès dans les pourparlers sur l'interdiction totale des essais ou les négociations SALT. En fait, on avait généralement l'impression que les deux superpuissances faisaient traîner les choses à la fois sur le fond et sur la forme.

Si la participation active de la France et de la Chine aux travaux de la session extraordinaire a été bien accueillie, leur intention avouée de réduire l'écart entre elles et les deux superpuissances, les ont amenées à s'opposer énergiquement à l'interdiction des essais nucléaires et à la limitation de la course aux armements nucléaires.

La tenue d'une réunion au sommet de l'OTAN à Washington, tandis que se déroulait la session extraordinaire et l'annonce d'un programme à long terme d'accroissement des armements, a provoqué une réaction négative à la session et parmi le public.

Mise à part l'annonce officielle par le Canada de la décision qu'il avait déjà prise d'éliminer toutes les armes nucléaires au sein des forces canadiennes et sur le sol canadien, et l'annonce par l'Iran, en réponse à l'appel lancé par le secrétaire général, d'un prélèvement d'une somme de sept millions de dollars sur ses dépenses militaires pour en faire don à l'UNICEF, aucun pays n'a déclaré unilatéralement de limitation ou de réduction de ses armements ou de ses dépenses militaires.

Enfin, un des aspects les plus décevants de la session extraordinaire a été la très mauvaise couverture par la presse et l'absence de reportages dans les journaux et les autres organes d'information. Alors que les gouvernements et les orga-

nisations non gouvernementales ont suivi la session avec intérêt et y ont participé activement, le grand public n'avait presque aucun moyen de savoir ce qui s'y passait. Le *Disarmament Times*, publié quotidiennement pendant la session par un groupe d'organisations non gouvernementales, était la seule et unique source continue d'information et d'opinions au sujet des délibérations. Il est possible que le manque d'intérêt manifesté par les moyens d'information ait été dû en partie à l'absence de résultats spectaculaires et au fait que la majeure partie de la session a été consacrée à la tâche plutôt ennuyeuse de concilier des textes contradictoires au sein de nombreux groupes de rédaction travaillant derrière des portes closes.

Il est un peu trop tôt pour faire une évaluation définitive de la session extraordinaire. Les résultats n'ont pas été aussi bons qu'ils auraient dû l'être, mais ils ont été certainement plus encourageants que beaucoup d'observateurs ne l'avaient escompté. A tout prendre, ils ont été nettement positifs. Pour la première fois, la communauté mondiale toute entière a pu se mettre d'accord sur un plan de travail détaillé en vue d'un désarmement général.

Les craintes d'une confrontation entre les non-alignés et les deux superpuissances et leurs alliés ne se sont pas matérialisées. Au contraire, un véritable dialogue s'est établi entre les pays non-alignés et les pays fortement armés et entre les pays non nucléaires et les puissances nucléaires. La diplomatie de haut niveau a abouti à un débat sérieux et constructif sur tous les aspects du désarmement et à un consensus qui, s'il n'a pas satisfait tout le monde, a donné naissance néanmoins à un programme d'action concertée et à des mécanismes plus efficaces pour les mettre en oeuvre. Le désarmement a reçu un nouvel élan et de nouvelles possibilités de progrès réels ont surgi. Quant à savoir si l'on mettra à profit ces possibilités, seuls le temps et la deuxième session extraordinaire le diront.

Déceptions et satisfactions  
(Suite de la page 7)

peut-être aussi puisque les Nations Unies auront leur propre commission du désarmement. Au contraire du comité du désarmement qui sera un organe de négociation, la commission aura un rôle incitatif et délibératif. Elle comprendra, de plus, tous les États membres de l'Organisation des Nations Unies.

Que de comités, que d'organes, diront les uns! Plus ça change plus c'est la même chose, diront les autres! Les uns et les autres ont tout à la fois tort et raison. Ils ont raison, puisque, comme nous venons de l'expliquer ci-dessus, les questions à l'ordre du jour du désarmement n'ont guère changé depuis 1945. Ils ont cependant aussi tort, puisque la communauté internationale ne peut pas, ni fermer les yeux sur les dépenses inconsidérées consacrées aux armements, ni encore moins ne pas ouvrir la bouche pour dénoncer l'absurdité de la spirale croissante de la course aux armements. En réalité, c'est par le truchement de ces 119 États et organismes réunis en session extraordinaire que se fait entendre la voix de la moralité internationale.

Elle est bien sûr d'un bien faible secours dans un monde où la loi du plus fort triomphe trop souvent aux dépens des principes élémentaires de la justice internationale. Il n'y a cependant pas de thérapeutique plus efficace que celle de rappeler qu'il existe une thérapeutique: désarmer.

Si le remède est fort simple, son administration, en revanche, constitue une opération beaucoup plus délicate. La position des pays occidentaux en matière de sécurité et de désarmement a toujours été de dire qu'il ne saurait y avoir de détente sans sécurité. Le Canada, dans la position qu'il a défendue en la personne de son premier ministre qui s'adressait, le 26 mai 1978, à la dixième session extraordinaire de l'Assemblée générale, a parlé d'une stratégie d'asphyxie de la course aux armements: la couper progressivement de tout ce qui l'alimente. Quatre propositions fondamentales ont été soumises en ce sens. Pre-

mièrement, interdiction totale des essais nucléaires; deuxièmement, cessation des vols d'essai balistique des secteurs stratégiques; troisièmement, cessation de production des matières fissiles à des fins militaires; et quatrièmement, limitation progressive des budgets militaires.

Ces propositions peuvent être retrouvées, sous une forme différente, dans le document final approuvé par l'Assemblée générale des Nations Unies. Dans l'ensemble, le document canadien s'est voulu réaliste. Il a été rédigé à la suite de nombreuses consultations intra, inter et paraministérielles. Il s'agit donc d'un document rédigé avec le plus grand soin en tenant compte des avis recueillis ici et là. Soulignons ici que le premier ministre Trudeau a sans doute été l'un des cinq tribuns les plus écoutés aux Nations Unies. Ceci témoigne à la fois de la personnalité du premier ministre et du prestige dont jouit le Canada au sein des Nations Unies. Aurait-il été possible de mieux faire? D'être plus original? La France, par exemple, n'a-t-elle pas présenté des propositions plus percutantes, plus rénovatrices, notamment celle de la mise sur pied d'une agence de satellite internationale?

En réalité, cette dernière proposition, de l'avis de tous, a été jugée prématurée. Il n'en reste pas moins que la France a été fort écoutée, d'autant que sa proposition d'élargir la Conférence du comité sur le désarmement (qui sera remplacé par le nouveau comité du désarmement) et de faire disparaître la coprésidence américano-soviétique a été, après modifications et présentation de contre-propositions britanniques, retenue.

Si la consultation au Canada a été faite d'un océan à l'autre, il est permis de se demander si le Canada aurait pu faire des propositions plus musclées en consultant plus étroitement ses alliés, les neutres, et plusieurs autres pays du Tiers monde. En ce domaine, la question reste posée. Sans doute pourrait-elle faire l'objet d'études plus poussées, car les processus de formulation des grandes politiques internationales doivent dépasser les cadres de nos frontières nationales. C'est peut-être parce que certains ont cru dans le passé en la vocation internatio-

nale du Canada que notre pays se retrouve aujourd'hui aux portes d'un nouveau carrefour.

## Désarmement ou désastre?

(Suite de la page 7)

— *Les discours.* Malgré leur nombre, leur longueur et leur caractère répétitif, les discours ont généralement été d'un haut niveau intellectuel, ont été prononcés par des responsables de haut rang et ont quelquefois été éloquentes voire même pleins d'esprit. De ces allocutions se dégageait une idée maîtresse: la course aux armements doit cesser.

— *Les attitudes* des représentants. En général aimables, ils ont généralement évité toute acrimonie, malgré l'existence d'animosités et de conflits régionaux aigus. La plupart, tout comme les membres du Secrétariat, ont semblé montrer beaucoup d'assiduité. Le rôle joué par certains — notamment les ambassadeurs de Rosas et Garcia Robles dans les questions de procédure a souvent été brillant.

— *Le caractère universel* de la session. Certaines populations comme celle de l'Afrique du Sud, n'étaient pas représentées, mais, dès les premières réunions du comité préparatoire, la session extraordinaire n'en a pas moins réellement été la conférence sur le désarmement la plus représentative qui ait jamais eu lieu.

— *L'adoption du document final.* Les accords intervenus sur une déclaration de principe, un programme d'action et un nouveau mécanisme, ainsi qu'un processus de participation continue pour les gouvernements, les organisations non gouvernementales et les Nations Unies, constituent une réalisation marquante et devraient servir de base à l'action à tous les niveaux au cours des mois et des années à venir.

— *L'acceptation des organisations non gouvernementales et la nécessité de la recherche et de l'éducation en matière de désarmement.* L'acceptation, par les Nations Unies, d'un rôle important de la part des organisations non gouvernementales au cours des réunions du comité préparatoire, de la session extraordinaire et des mois à venir s'est reflétée dans les propo-

sitions du document final relatives à la mobilisation de l'opinion publique mondiale par la recherche, la formation et l'éducation en matière de désarmement. Les *aspects décourageants* pourraient, quant à eux, se résumer ainsi:

— *Aucun progrès déterminant* n'a été réalisé en ce qui concerne le désarmement nucléaire ou classique. Il n'y a d'autre part aucun signe de progrès important à l'horizon: la course aux armements continue et augmente en importance et en rythme.

— *L'insuffisance des instruments* à la disposition de la session extraordinaire pour déboucher sur quelque forme de percée que ce soit. La nécessité «d'attendre des instructions de son gouvernement», de suivre les règles générales de l'Assemblée générale, de concilier les opinions de très nombreux pays et l'absence d'un mécanisme efficace de gestion, de planification et de direction ont entravé tout progrès important.

— *La rigidité* dans l'attitude exprimée par beaucoup de représentants, en particulier ceux des États-Unis, de l'Union soviétique et de la Chine, quant aux causes de la course aux armements. La grande difficulté pour les représentants d'admettre l'erreur ou la culpabilité de leur pays. Et l'incapacité ou la répugnance de la plupart des délégations à céder quoi que ce soit de très important au cours des séances de négociation. Les États-Unis et l'Union soviétique possèdent le plus d'armements; néanmoins, ce sont eux qui ont cédé et offert le moins et continuent, en conséquence, à porter la plus grande part de responsabilité pour la poursuite de la course aux armements. Mais nous tous qui mettons l'accent sur la «modernisation» y contribuons malgré nous.

— *L'insuffisance des comptes rendus des organes d'information* et le peu d'insistance manifesté par le grand public pour obtenir davantage de détails sur les six semaines de débat. L'absence quasi totale de femmes à la tribune (une sur 120 orateurs) a été un autre fait notable.

— *Le climat social dans le monde* n'était pas favorable au succès de la session extraordinaire au début de l'été de 1978. L'énorme renfor-

cement du potentiel militaire des membres de l'OTAN et du Pacte de Varsovie (ou vice versa), l'absence des chefs des deux superpuissances et les conflits persistants au Moyen-Orient, en Amérique latine, en Asie et en Afrique ont contribué à rendre extrêmement difficile la tâche de la session extraordinaire.

## Les suites de la session extraordinaire

Le document final propose à l'intention des gouvernements, des organisations non gouvernementales et des Nations Unies un certain nombre d'initiatives destinées à donner suite aux travaux de la session extraordinaire, dont

- des études sur le désarmement et le développement;
- des études sur le désarmement et la sécurité internationale;
- l'éducation en matière de désarmement, des études sur la paix et plus particulièrement les moyens d'assurer la diffusion du document final.
- la semaine du désarmement du 24 au 30 octobre;
- les initiatives de l'UNESCO, couronnées en 1980 par un Congrès mondial sur l'éducation en matière de désarmement.

L'ONU a entrepris et poursuit des études sur le rapport existant entre le désarmement et le développement, d'une part, et le désarmement et la sécurité internationale, d'autre part. L'ambassadeur Thorsson, président du groupe de travail de la proposition des pays nordiques, a encouragé des études parallèles au niveau national. Des universités canadiennes ou des organismes qu'intéresse le développement international pourraient entreprendre de telles études avec l'appui du ministère des Affaires extérieures.

Pareillement, la Commission canadienne pour l'UNESCO constituerait un mécanisme naturel pour amener les éducateurs des jeunes et des adultes au Canada à contribuer à l'application des paragraphes 101 et 105 du document final.

Des efforts plus précis sur le plan de l'éducation, comme la grande diffusion à donner au document final lui-même, pourraient être déployés par l'Association canadienne pour les Nations Unies et par d'autres organisations non gouverne-

Adieu aux armes?  
(Suite de la page 5)

de plus en plus périlleux, aussi longtemps que les causes du désordre international n'auront pas été abolies, tandis que la violence explose chaque jour dans le monde, avec des moyens mineurs mais malgré tout fort meurtriers, partout où les conflits sont sans solution.

Le véritable combat pour le désarmement est donc celui qui viserait la suppression des causes de la course aux armements et du commerce des armes. Ces deux types de comportement ne sont évidemment pas sans rapport l'un avec l'autre, mais ils ne relèvent pas forcément de la même thérapeutique.

La course aux armements est fille de la peur. C'est parce que les gouvernements se méfient des inventions de leurs voisins, à plus forte raison de leurs rivaux, qu'ils recherchent dans la force militaire la garantie de leur sécurité. Les stocks d'armes disparaîtraient rapidement si la confiance pouvait être rétablie ou, plus exactement, établie entre les États. Malheureusement, la confiance ne se décrète pas, et c'est une utopie que d'en réclamer l'avènement sur commande. Ce qu'il faut, c'est plutôt contribuer à établir un climat dans lequel la confiance pourra renaître. La tâche est immense et interminable. Elle consiste non seulement à inventorier les conflits existants, mais à dépister ceux qui sont en train de couver sous la cendre; elle consiste surtout à traiter les conflits en question pour y mettre un terme mais, surtout, pour en extirper les racines. Celles-ci ont pour noms: injustices, domination, violations des droits individuels ou collectifs, inégalités entre les hommes comme entre les groupes sociaux ou nationaux. Prétendre désarmer les mains des hommes sans avoir aboli, dans leur tête et dans leur cœur, les causes de la violence universelle, c'est courir après une ombre ou écrire sur de l'eau.

Rien n'interdit cependant d'envisager des mesures de réduction des dépenses militaires qui pourraient, au moins à titre symbolique, constituer des gestes de bonne volonté propres à instaurer le climat de confiance en dehors duquel toute l'entreprise est vouée à l'échec. Mais le véritable danger réside moins, encore une fois, dans l'accumulation des armes que dans

les raisons qui poussent les hommes à les fabriquer puis à s'en servir.

Le commerce des armes soulève encore d'autres problèmes. Par lui-même, il joue un rôle d'accélérateur dans la course aux armements; dans la mesure où il contribue à répandre les moyens de la force, il est un facteur supplémentaire de perturbation. A ce titre, il est encore plus dangereux que la course aux armements conduite par les grandes puissances, puisqu'il multiplie le nombre des détenteurs de la force militaire dans une zone où la fragilité et l'instabilité du pouvoir ne fournissent aucune garantie sur l'usage qui pourra en être fait. A cela les Chinois répliquent que l'armement du Tiers monde est indispensable pour lui permettre de lutter contre la suprématie des grandes puissances; mais on comprend mal, dès lors, pourquoi ce sont précisément les grandes puissances qui sont les principaux pourvoyeurs du commerce des armes.

Cette activité a effectivement une rationalité propre, qui s'inscrit plus aisément dans le registre du profit que dans celui de la peur. Les ventes d'armes apparaissent d'abord comme une nécessité commerciale, pour amortir le coût des investissements effectués dans la fabrication des armements destinés à la défense nationale: les acheteurs contribuent ainsi à financer partiellement l'armement des pays industrialisés. En second lieu, le commerce des armes est devenu une précieuse source de devises à une époque où les «nouveaux riches» préfèrent acquérir des tanks ou des avions supersoniques plutôt que des bijoux ou des parfums. Même si l'on peut admettre qu'il s'agit, de la part des pays industrialisés, d'un comportement suicidaire, la collusion entre fournisseurs de pétrole et fabricants d'armes est devenue l'une des données sur lesquelles repose la sécurité des premiers et l'équilibre de la balance commerciale des seconds. Inutile de dénoncer à ce propos l'Internationale des marchands de canons qui comploteraient dans l'ombre: ce sont les gouvernements eux-mêmes qui président ouvertement à ce commerce, avec la complicité des firmes, motivées par la recherche du profit, sinon parfois des syndicats intéressés par le maintien de l'emploi et des salaires. Enfin, le commerce des armes est une source précieuse d'influence politique, parce qu'il crée chez l'acheteur une dépen-

dance durable envers la technologie, les pièces de rechange et les instructeurs du pays fournisseur.

Le commerce des armes trouve ainsi sa justification en lui-même, indépendamment de toute préoccupation de sécurité immédiate; il s'intègre dans le circuit des activités industrielles, commerciales et monétaires, au point que son interruption brutale produirait des effets redoutables sur l'équilibre économique et social des pays qui en vivent.

Pour agir en faveur du désarmement, il ne suffit donc pas de lutter pour l'établissement d'un meilleur ordre international, il faut encore accepter de remettre en cause les conditions dans lesquelles se trouve présentement assurée la prospérité de certains pays, capitalistes et socialistes. Cette observation permet de rectifier encore, dans le sens de la baisse, les prévisions concernant le montant des transferts de fonds provenant des économies réalisées par le désarmement: les pays qui se trouveraient obligés de reconvertir une partie, spécialement rentable, de leurs activités industrielles seraient sans doute peu disposés à augmenter, en même temps, leur contribution au développement.

L'analyse du rapport entre les causes et les effets rejoint ainsi celle des rapports entre les fins et les moyens. La plaie des armements n'est pas une sorte d'affection cutanée dont on pourrait se débarrasser au prix d'une petite intervention chirurgicale. C'est une sorte de leucémie qui affecte l'ensemble du système international. Seule une transfusion pourrait assurer la guérison du patient. Mais en l'absence d'un donneur de sang nouveau, on ne doit compter que sur la sagesse des hommes pour secréter les anticorps indispensables à la survie de l'espèce. Ce n'est pas dans les baumes de charlatans, empressés à vendre des recettes magiques, qu'on les trouvera, mais dans un effort concerté pour dresser un bilan complet de l'organisme et pour établir le diagnostic du mal. C'est pourquoi la proposition française de créer un «Institut mondial de recherche sur le désarmement» devrait retenir l'attention. Même si elle n'avait servi qu'à frayer la voie à ce type d'investigation, la session extraordinaire des Nations Unies n'aurait pas été inutile.

\* \* \*

---

## Les Nations Unies: au-delà de l'idéalisme

par Hans Tabor

Mis à part les cyniques, les pires ennemis des Nations Unies sont souvent ses meilleurs amis. Si on confronte l'ONU à l'idéal, le résultat sera décevant: l'Organisation a échoué. Mais il ne faut pas porter un jugement par rapport à la situation idéale. Il faut au contraire envisager le monde tel qu'il est — non comme on voudrait qu'il soit — et voir dans les Nations Unies le miroir du monde où nous vivons, créé par et pour les êtres humains et par conséquent extrêmement imprévisible. Sous cet angle, la conclusion est beaucoup plus positive: le bilan de l'ONU est fort honorable.

Des propositions ont été soumises aux Nations Unies pour améliorer son mode opératoire, retrouver la vitalité de la véri-

table discussion et se concentrer sur des résolutions plus concises et plus pratiques. Dans un proche avenir, il se tiendra peut-être des réunions ministérielles restreintes au Conseil de sécurité et des réunions officieuses de ses membres qui ne viseraient pas à l'étude d'une question précise. Cependant, il faut se rappeler que les organisations internationales précédentes, en particulier la Société des Nations, n'ont pas échoué à cause de faiblesses structurelles ou politiques inhérentes, mais plutôt parce que les pays membres ne voulaient pas faire honneur à leurs obligations. Comme un représentant de l'Union soviétique l'a déjà dit avec justesse: «Il n'y a aucune raison de réviser la Charte de l'ONU; l'important est que chaque mem-

bre se conforme à ses prescriptions».

Il a été abondamment question ces derniers temps de la «tyrannie de la majorité» aux Nations Unies et des résolutions qui expriment le point de vue de la «nouvelle» majorité. Toutefois, la «nouvelle majorité» a notamment fait remarquer que les pays qui s'inquiètent aujourd'hui du fonctionnement de l'Assemblée générale sont ceux-là mêmes qui détenaient naguère la majorité et qui l'utilisaient à leur propre avantage. On a également souligné que l'ancienne majorité a contribué à fixer et à formuler les règlements des Nations Unies d'après sa propre échelle de valeurs.

Il faut assurément être circonspect quand on parle de la tyrannie de la majorité. On pourrait faire valoir que le tyranisme est plutôt exercé par les pays qui ne mettent pas en œuvre les décisions de la majorité. On pourrait qualifier les décisions prises au Conseil de sécurité et le recours au droit de veto de tyrannie de la majorité. Pourtant, même s'il y a souvent des négociations, on peut dire en toute justice que dans les cas qui font intervenir les sentiments, la majorité ne tient compte que d'une façon limitée de la position des autres pays membres. A coup sûr, il en a toujours été ainsi. Cependant, il est mauvais et dénué de sens de s'attacher outre mesure à un texte sans se soucier de ses possibilités d'application. Pour qu'il nous soit permis d'espérer que l'ONU soit jamais respectée, il faudrait que les efforts déployés au sein de l'Organisation soient plus adaptés à la réalité. Aujourd'hui, il n'y a guère d'autre voie que de négocier et de tenir compte d'une façon raisonnable d'une minorité politiquement et économiquement forte si l'on veut que le processus décisionnel reflète l'équilibre des forces existant dans le monde. Sinon, l'adoption d'une résolution sera souvent une fausse victoire et l'exultation initiale sera suivie de sérieuses déceptions. Je suis convaincu qu'on a fait plus de mal que de bien chaque fois qu'on a voulu suivre une politique internationale allant

---

*Monsieur Tabor est l'ambassadeur du Danemark au Canada. Ancien ministre des Affaires étrangères du Danemark, il a été nommé à deux reprises représentant permanent de son pays aux Nations Unies. En juillet 1967, il était président du Conseil de sécurité des Nations Unies. L'article ci-contre n'engage que l'auteur.*

à l'encontre des rapports de forces véritables.

### Maintien de la paix

Certains attribuent à l'Organisation le fait qu'il n'y a pas eu de guerre mondiale depuis 1945. Sans vouloir nier les faits, il faut reconnaître que certains soulèvements dévastateurs se sont produits dans des cas où le règlement intervenu était davantage à l'intérêt des grandes puissances qu'à l'action des Nations Unies. Il ne faut pas oublier que les opérations de maintien de la paix des Nations Unies n'ont généralement été possibles qu'après la conclusion d'une trêve entre les principaux adversaires. En outre, lorsque l'Organisation des Nations Unies est saisie d'un litige, le Conseil de sécurité peut être paralysé si les États ayant droit de veto ont des sympathies différentes. Pareillement, dans certains cas — Vietnam et Cuba par exemple — le désaccord des grandes puissances peut empêcher de porter le problème devant le Conseil de sécurité. Le même empêchement peut survenir, comme dans le conflit de la corne de l'Afrique, parce que l'on préfère recourir à une organisation régionale plutôt que d'internationaliser le problème. Par conséquent, les opérations de maintien de la paix de l'ONU sont seulement possibles lorsque l'Organisation est saisie de la question, que les super-puissances sont d'accord et les parties directement intéressées trouvent qu'elles sont dans leur intérêt.

Dans plusieurs cas, cependant, les Nations Unies ont enregistré des succès. De ce fait, et par suite de l'aversion générale qu'inspire l'horreur de la guerre, les opérations de maintien de la paix ont toujours été entourées d'un idéalisme considérable et parfois néfaste. Cette attitude peut amener une opinion publique bien intentionnée à poser plus d'exigences que l'équilibre des forces dans le monde ne le permet.

De même, il est toujours souhaitable de trouver des solutions aux problèmes qui sont à l'origine des litiges. Dans ce domaine, l'ONU a complètement échoué. La mise sur pied d'une force de maintien de la paix tend à n'être en général pour les parties directement intéressées qu'une mesure d'apaisement, tandis que les problèmes de fond demeurent entiers.

Des pays ont souligné la nécessité de faire davantage en ce qui concerne les fonctions de maintien de la paix des Nations Unies et ont même donné l'impression que des propositions en ce sens ne tarderaient pas. Cependant, rien ne s'est produit. Ce qui n'est pas étonnant. Pour être considérés parfaitement neutres, les

pays qui envoient des soldats pour assurer le maintien de la paix se sont toujours abstenus de se prononcer contre les parties directement mises en cause; on leur interdit ainsi de jouer un rôle de pacificateur malgré la profonde connaissance du problème qu'ils peuvent avoir acquise. En fait, dans une certaine mesure, ils deviennent une partie du problème à résoudre. L'élargissement de la fonction de pacificateur des Nations Unies est entravé d'autant plus par le fait que le Conseil de sécurité peut être paralysé par un veto imposé non pas sur le fond de la question, mais en fonction des intérêts de la puissance ayant droit de veto. Aucun pays ne sera disposé à saisir les Nations Unies de son problème tant que le veto ne tiendra pas suffisamment compte du fond du problème.

Le fait qu'à l'heure actuelle il n'y ait pas de solution idéale au problème de la pacification ne doit pas conduire à la conclusion que le maintien de la paix est superflu. Un pays participant à des opérations de maintien de la paix ne doit cependant pas faire miroiter de faux espoirs quant à l'issue finale du conflit. Il doit aussi renseigner avec franchise la population sur les dépenses probables d'une intervention onusienne qui risque parfois de se prolonger.

A ce propos, cependant, on pourrait se demander s'il ne serait pas bon que le Conseil de sécurité, ou un groupe au sein du Conseil, soumette des propositions en matière de pacification. Dans le cas de la Namibie, où les pressions de la communauté internationale étaient fortes, le groupe occidental du Conseil de sécurité a su avancer une formule de règlement acceptable. Peut-être la même démarche serait-elle aussi efficace dans le cas de Chypre, où les pressions ne sont pas aussi évidentes.

#### Vision inchangée

Si l'on examine l'ONU aujourd'hui, on doit noter que la vision planétaire des superpuissances est restée pour ainsi dire inchangée. Du point de vue des Nations Unies, la détente n'est pas devenue une expression distincte, elle fait partie intégrante de la lutte permanente pour le pouvoir que se livrent les États-Unis et l'Union soviétique. Les autres pays ne peuvent manœuvrer qu'à l'intérieur du cadre établi essentiellement par les deux super-grands dont l'Acte final, adopté à Helsinki, est une expression.

La conception occidentale des droits de l'homme, et en particulier la «campagne» entreprise par les Américains, pourrait être considérée comme une bombe à

retardement placée sous le système soviétique. Après tout, on ne peut libéraliser que dans une certaine limite un système fondé sur le dirigisme; sinon il s'effondrerait. Cependant, l'Union soviétique d'aujourd'hui est différente de celle de Staline, et la détente est un processus qui exige de la patience. Il ne faut pas oublier non plus que la détente comporte des aspects économiques et sociaux. Nous, Occidentaux, sommes disposés à recevoir la critique dans ces domaines et nous l'acceptons.

Je ne veux toutefois pas entrer dans une discussion sur la valeur relative des libertés économiques et des droits politiques. Il peut être dangereux de combiner les deux échelles de valeurs et d'exposer des conceptions morales à des considérations tactiques. La jouissance des uns et des autres dépendra dans une large mesure des circonstances, du degré de développement et de la forme de gouvernement et de société.

Le style et les principes de la démocratie comme nous la connaissons ne sont pas applicables partout dans le monde, du moins pas dans l'immédiat. Cependant, en essayant de gagner d'autres populations à notre type de démocratie, il ne faut pas sacrifier la liberté et l'ouverture qui sont sa marque. Avec l'adoption de l'Acte final, nous avons l'obligation d'exprimer notre point de vue. Cependant, beaucoup d'Occidentaux en sont venus à redouter tellement d'appeler les problèmes par leur nom qu'ils risquent de mourir d'angoisse. Ils évitent d'appeler un chat un chat pour ne pas mettre dans l'embarras. Notre disposition à comprendre et à voir le point de vue des autres pays ne doit jamais se transformer en simple désir de plaire, ni devenir le reflet d'intérêts commerciaux. On pourrait, somme toute, évaluer un pays en fonction de ce qu'il accepte ou tolère.

L'ONU existe parce qu'elle a été enracinée dans les valeurs que révère l'Occident. Ces valeurs ne sont pas le souci premier de la majorité actuelle, qui interprète à sa manière les objectifs de l'Organisation. Nous avons, à mon avis, atteint le point où une sorte d'«ONU régionale» et divers groupements d'intérêts placés sous l'égide de la Charte, semblent, sinon officiellement du moins dans les faits, représenter une nouvelle manière de collaboration.

Il existe déjà des organisations économiques régionales des Nations Unies comme par exemple la Commission économique pour l'Europe et il vaut peut-être la peine de les revivifier, ne serait-ce que dans l'intérêt de la coopération commerciale entre l'Est et l'Ouest. Il reste que

pour des raisons à la fois politiques et économiques, les Nations Unies pourraient utilement former des organisations régionales chargées de préparer les futurs travaux de l'ONU. Conformément au principe de l'universalité, ces organes régionaux devront se consacrer uniquement à la discussion et à l'étude des questions régionales et de cette façon être le complément de l'ONU et non s'y substituer.

Cela ne signifie pas que la structure de l'ONU est l'élément essentiel. Pendant longtemps encore, la politique et les objectifs des pays membres seront les facteurs déterminants. Mais il ne faut jamais perdre de vue l'objectif du progrès. Il ne s'agit pas de composer avec ses idéaux, mais plutôt de chercher à les réaliser dans un monde complexe en fonction des réalités politiques existantes.

#### Institutions spécialisées

Beaucoup a été fait grâce au travail discret des institutions spécialisées des Nations Unies. L'existence même des Nations Unies influe sur l'attitude des gouvernements. La participation à l'Organisation et à ses institutions a une influence sur les dirigeants politiques et leurs représentants et, partant, sur le processus décisionnel. Les Nations Unies exercent une action modératrice en amenant les pays à s'abstenir d'accomplir tel ou tel geste ou à les modifier, car les États tiennent compte de la réaction internationale probable à l'ONU.

Par conséquent, il ne faut pas juger le bilan des Nations Unies par rapport à la situation idéale. L'Organisation est loin d'être la dernière étape dans le cheminement de l'humanité vers la perfection. Aucun pays ne peut réaliser tous ses objectifs sans porter atteinte aux droits des autres. Des compromis sont nécessaires. L'interdépendance croissante des pays du monde entier et la polarisation des idéologies rendent plus importante que jamais l'existence d'une organisation internationale comme les Nations Unies. Il ne faut pas se décourager ni se laisser abattre par les obstacles, les déceptions ou les frustrations.

Il ne faut pas s'étonner non plus si l'ONU elle-même n'est pas le creuset des solutions économiques et commerciales importantes. Le problème économique dominant est le rapport entre le Nord et le Sud. Une aide économique considérable a été prodiguée par l'entremise de l'ONU aux pays en voie de développement sans grand inconvénient pour les pays industrialisés. Fondamentalement, l'objectif était d'assurer la stabilité politique sans sacrifier ses privilèges. Cependant, l'aide ne saurait être la solution, bien qu'elle soit

nécessaire sous une forme ou une autre et qu'elle devrait de préférence atteindre au moins 0,7 p. cent du PNB à la fin de la décennie. L'essentiel est que les pays en voie de développement deviennent économiquement moins dépendants.

Un nouvel ordre économique international apporterait très peu aux pays en voie de développement s'ils n'étaient pas eux-mêmes disposés à se discipliner, à entreprendre des réformes et à adopter des changements en ce qui concerne la production et la régulation des naissances. Rien ne garantit non plus que le fait d'avoir davantage voix au chapitre dans les affaires économiques internationales entraînera une répartition plus équitable des richesses entre les différents pays en voie de développement et une élévation du niveau de vie des plus pauvres dans chacun de ces pays.

Vu la très grande interdépendance mondiale, la synchronisation des demandes présentées par les pays en voie de développement est des plus importantes. Il serait également judicieux de concentrer les exigences sur un petit nombre de questions. Il ne peut être dans l'intérêt des pays en voie de développement de passer à un nouvel ordre économique d'une façon brutale, car l'économie mondiale en serait bouleversée et eux-mêmes en subiraient les contrecoups.

#### Attraits du communisme

On pourrait faire valoir que l'économie de marché et l'idéologie politique occidentales sont mises à l'épreuve dans une grande partie du monde. Le communisme présente des attraits aux affamés et aux sans-abri. Dans pareil contexte, il ne convient pas de parler de démocratie politique. On peut, sans grande difficulté, établir un parallèle entre la lutte des classes marxiste et les efforts des pays plus pauvres pour améliorer leur bien-être matériel. De cette façon, la pauvreté apparaît comme le résultat de l'exploitation par les puissances impérialistes et de l'injustice du capitalisme. Les plus déshérités passent en priorité dans la lutte des classes, ce qui les incite à améliorer leur condition, à la satisfaction tout aussi bien des communistes que des moins nantis.

A coup sûr l'argument ne manque pas de validité, mais il n'emporte pas mon adhésion. Les critiques des pays en voie de développement adressées à l'Occident en particulier à l'occasion du dialogue Nord-Sud, à la CNUCED par exemple, tiennent au fait qu'ils sont beaucoup plus tributaires du commerce avec le monde occidental et de sa croissance que ce n'est le cas de leurs relations avec l'Est. Les pays

africains nouvellement indépendants veulent être libérés des ingérences extérieures et ne pas se mêler de la lutte idéologique entre l'Est et l'Ouest. Ils ne voudraient pas perdre non plus leur bien-être matériel. D'une certaine façon, une différenciation se dessine entre les deux concurrences: Est-Ouest et Nord-Sud. Outre les vivres, les pays en voie de développement veulent obtenir la technologie de pointe et des capitaux. Je ne serais pas étonné qu'un grand nombre de leurs dirigeants, après avoir connu le système de l'Est, en viennent à la conclusion que les pays industrialisés occidentaux sont les seuls à pouvoir satisfaire leurs aspirations.

Mais le monde occidental devra élargir le champ de ses valeurs, en particulier celui de l'égalité, pour en faire profiter les pays pauvres. L'Occident devra montrer qu'il est davantage déterminé à réduire les disparités entre les niveaux de vie et se rendre compte qu'il est plus que regrettable pour l'économie mondiale de maintenir les pays en voie de développement en état de sous-activité, faute de quoi les débats aux Nations Unies et au sein de ses organismes seront futiles.

Si l'on se rend compte qu'il n'est pas souhaitable — au moins à court terme — de laisser les pays pauvres succomber à la tentation d'une aventure communiste sans lendemain, il peut aussi être nécessaire que le monde industrialisé occidental donne l'exemple et mette de l'ordre dans ses affaires par des efforts nationaux et internationaux. Il n'est pas tout à fait rassurant pour le Tiers monde de constater qu'à l'époque de la coopération internationale croissante dans les domaines monétaire et commercial, chaque pays occidental essaie de résoudre ses propres problèmes économiques sur la foi de théories formulées pour des sociétés totalement différentes de celles d'aujourd'hui. Il n'y a rien non plus pour inspirer la confiance dans le fait que, malgré les "sommets" économiques, ces tentatives de solution sont appliquées plus ou moins unilatéralement.

Afin d'améliorer le système d'économie de marché et de stabiliser la démocratie, lesquels se sont avérés les plus efficaces dans la pratique, il est devenu socialement nécessaire d'introduire un facteur d'équilibre dans les sociétés occidentales. Personnellement, je crois qu'une politique des revenus sous une forme ou une autre est indispensable; mais elle ne sera guère applicable à long terme sans une nouvelle ligne de pensée donnant aux salariés un rôle plus actif. Il va sans dire que les communistes s'opposeront à une telle politique, parce qu'elle aura tendance à empêcher la polarisation des salariés et

des entreprises, et visera à stabiliser le développement économique de l'Occident et à améliorer les conditions de vie des travailleurs. Mais il faudrait que, dans leur propre intérêt, les défenseurs de la démocratie voient combien il est important que les salariés participent davantage à la prise de décision, qu'ils aient plus de responsabilités, un rôle plus important et que la copropriété leur soit accessible. Il se peut que la menace interne à la démocratie soit la plus grave, et il pourrait valoir la peine de rendre nos sociétés et notre mode de vie plus dignes d'être défendus et protégés.

De plus, je suis convaincu qu'un pays ne sert pas bien ses intérêts en poursuivant une politique étrangère de style traditionnel au sein d'organisations internationales comme l'ONU. Il faut plutôt créer une démarche diplomatique qui soit structurée et modelée expressément en fonction des organisations multilatérales. Les exigences diffèrent considérablement de celles de la diplomatie bilatérale tant sous le rapport de la pratique que de l'atmosphère. Comme les diplomates ont très peu été recrutés dans une optique multilatérale, il faut d'une part aller chercher du sang neuf et de l'autre améliorer la formation. Le mouvement vers des solutions internationales donnera évidemment aux diplomates plus de poids sur la scène nationale. Non parce qu'ils forceront leur gouvernement à accorder davantage d'attention aux autres pays, ni parce qu'ils voudront peut-être jouer un plus grand rôle dans l'élaboration des politiques, mais parce que les décisionnaires utiliseront leurs services à l'étranger pour y donner un prolongement international à des mesures internes. Pour ce faire, les décisionnaires devront s'en remettre à leurs représentants à l'étranger pour savoir quelles politiques sont réalisables.

#### Superpuissances et petits pays

Les deux superpuissances font face à des difficultés croissantes aux Nations Unies lorsqu'elles essaient de dominer les membres des différents groupes de pays. Cela tient en partie au fait que les idéologies y ont de moins en moins d'importance par rapport à des intérêts nationaux criants. Mais tout comme il semble naturel aujourd'hui que les pays fassent preuve d'une plus grande indépendance en politique étrangère, il est aussi évident qu'aucune des superpuissances n'acceptera que soient négligés ses intérêts essentiels au sein de l'Organisation internationale. Aux Nations Unies, notamment à la présidence du Conseil de sécurité en juin 1967, au cours de la guerre des Six-Jours au

Moyen-Orient, mon expérience m'a appris que seules les deux super-grands peuvent en général réaliser ce que permettent les réalités politiques. L'ONU ne peut jouer un rôle déterminant que lorsque les deux superpuissances s'entendent.

Mais j'ai aussi appris qu'un petit pays peut lui aussi avoir une certaine influence. Ainsi, grâce à l'entente des superpuissances sur certains principes fondamentaux, il peut, en outre de jouer les médiateurs, agir indépendamment à l'intérieur de certaines limites et, avec tact et patience, influencer sur l'évolution des événe-

ments. Sa position géographique mise à part, je crois que le petit pays qui jouit d'une bonne réputation est capable d'y parvenir dans une certaine mesure parce que les super-grands ont leur propre réputation à sauvegarder. Cela est d'autant plus vrai dans une organisation internationale comme les Nations Unies, où les aptitudes individuelles jouent souvent un plus grand rôle que dans beaucoup de rapports bilatéraux. Cela suppose, naturellement, que le petit pays possède des arguments bien fondés et la force morale nécessaire.

---

## Les relations internationales de la Saskatchewan

par Robert J. McLaren

Le rôle que jouent depuis quinze ans nos gouvernements provinciaux dans les affaires internationales est de mieux en mieux documenté. Cette documentation a généralement été constituée d'un point de vue juridique et constitutionnel qui consiste à examiner ce que les provinces ont le pouvoir de faire, ou dans une perspective fonctionnelle qui consiste à énumérer les fonctions qu'elles exercent dans les faits. On pourrait toutefois adopter une autre perspective, administrative celle-là, et voir comment les provinces exercent ces fonctions dans la réalité. Cette dernière approche a l'avantage de montrer l'importance réelle des affaires internationales pour une province donnée.

Les affaires internationales représentent un ensemble de relations. Avec le temps, elles peuvent former une structure, sans pour autant avoir une existence indépendante. Elles existent plutôt pour régler des problèmes essentiels posés par l'alimentation, l'approvisionnement énergétique, le crédit et le bien public. La

structuration des gouvernements provinciaux en fonction de ces secteurs essentiels entraîne un grand problème de gestion des affaires internationales. Le gouvernement devrait-il confier toutes ses activités internationales à un seul ministère qui serait chargé de coordonner les programmes des divers ministères intéressés et d'élaborer une politique gouvernementale? Ou devrait-il plutôt décentraliser ses activités internationales et permettre à chaque ministère intéressé d'administrer ses propres programmes internationaux et de se doter d'une politique sectorielle conforme aux directives du Cabinet?

Le gouvernement fédéral du Canada a adopté le premier de ces deux modèles en 1909 et confié toutes ses activités internationales au ministère des Affaires extérieures. Cela ne signifie nullement que tous les problèmes sont réglés. D'autres ministères fédéraux ont des responsabilités à l'étranger, ce qui exige une coordination permanente et des efforts pour éviter le double emploi. On a tout simplement jugé que les activités internationales avaient atteint une importance telle que leur conduite exigeait la mise sur pied d'un noyau de spécialistes.

A toutes fins utiles, seuls les gouvernements de l'Alberta et du Québec en sont venus à la même conclusion. Le gouvernement de la Saskatchewan illustre l'approche décentralisée. Il ne possède aucun mécanisme central s'occupant de la

---

*Monsieur McLaren est professeur agrégé d'administration à l'Université de Regina (Saskatchewan). Il a étudié les techniques de gestion du gouvernement de la Saskatchewan. L'article ci-contre n'engage que l'auteur.*

gestion intégrée des affaires internationales de la province. Cette structure décentralisée n'est pas le fait d'une décision explicite du Cabinet; elle existe plutôt parce que les interactions ministérielles se sont multipliées jusqu'à ce que chaque ministère ait, de sa propre initiative, pris la décision de confier ses activités internationales à une personne donnée. Les résultats de cette «organisation spontanée» peuvent être étudiés sous les rubriques de la planification, de l'organisation, de la dotation et de l'évaluation — quatre processus administratifs essentiels.

#### Absence de planification

Aucune politique globale ne semble présider aux activités internationales des fonctionnaires de la Saskatchewan. Chaque fois qu'une question est soumise au Service des affaires intergouvernementales du Conseil exécutif (ou Cabinet), dont on devrait s'attendre qu'il coordonne les activités de tous les autres ministères dans ce domaine, les deux fonctionnaires qui le composent préparent de la documentation à l'intention du ministre intéressé. Mais comme les relations internationales ne retiennent que cinq p. cent de leur temps, elles revêtent beaucoup moins d'importance que les relations fédérales-provinciales ou interprovinciales. Il ne va de même dans les autres ministères: cas spéciaux, objectifs particuliers, projet par projet. Quelle que soit l'importance que doivent prendre pour les provinces les relations transfrontalières et internationales, il existe au moins un gouvernement provincial, la Saskatchewan, qui ne s'est toujours pas donné une approche ou une perspective unifiée dans ce domaine.

Ce manque de perspective globale se reflète dans le genre de planification des ministères. La planification à long terme brille par son absence. La projection de certains ministères ne dépasse pas un an. C'est le cas de la direction générale de la promotion des échanges du ministère de l'Industrie et du Commerce, de la direction générale de la commercialisation et de l'économie du ministère de l'Agriculture ainsi que de la direction générale de la promotion du tourisme du ministère du Tourisme et des Ressources renouvelables. Dans une grande mesure, à la différence d'autres services, ces trois directions générales ne réagissent pas aux événements extérieurs — elles prennent plutôt l'initiative en matière de commercialisation. On peut également dire que le ministère des Finances planifie un an d'avance lorsqu'il prépare le budget du gouvernement; toutefois, les prévisions budgétaires pour le Programme des subventions de contrepar-

tie, fonds destiné à recueillir une somme équivalente à celle amassée par les organismes bénévoles de la Saskatchewan pour les projets de développement international, se fondent toujours sur le montant recueilli l'année précédente plutôt que sur le montant qu'on prévoit recueillir au cours de la nouvelle année financière. Pour les autres ministères, la réaction aux stimuli extérieurs est la règle plutôt que l'exception. Au ministère de l'Agriculture, les échanges commerciaux (commercialisation) sont planifiés sur un an, mais les projets d'aide sont élaborés strictement en fonction des besoins du moment; le ministère de la Santé fournit sur demande des renseignements aux autres ministères; le ministère de l'Éducation permanente collabore à la construction d'écoles dans les pays en développement — toujours sur demande. De même, les autres ministères se contentent de suivre les événements plutôt que d'agir de leur propre chef. On pourrait justifier cette approche en faisant valoir que les affaires internationales de la Saskatchewan sont davantage d'ordre économique (transactions commerciales) que d'ordre culturel, et que la province doit s'adapter à la conjoncture plutôt que de se laisser dicter sa conduite par une perspective et une politique globales.

Par ailleurs, le caractère ponctuel de cette planification fait qu'il n'existe aucun mécanisme de consultation ou d'information. Chaque ministère affecte une personne à la planification, s'il en est, et cette personne peut se faire aider par un ou deux collaborateurs dans l'exécution du travail. Les ministres sont informés des projets de leur ministère, mais, comme le Service des affaires intergouvernementales du Conseil exécutif n'est pas nécessairement informé à son tour, il est difficile d'assurer une coordination régulière. La véritable incidence de tout ceci est difficile à cerner. Il arrive que la coordination ministérielle aurait pu empêcher le double emploi et rationaliser l'utilisation des ressources, mais les cas de ce genre sont rares. Dans le domaine de la promotion des échanges, il y a un certain antagonisme à l'endroit des ministères fédéraux des Affaires extérieures et de l'Industrie et du Commerce; il y en a aussi à l'intérieur de la province entre le ministère de l'Agriculture, le ministère de l'Industrie et du Commerce et une société de la Couronne, la *Saskatchewan Trading Corporation*: mais rien là qui ne puisse être réglé par la discussion. En résumé, à ce jour, le gouvernement de la Saskatchewan n'estime pas que des affaires internationales soient importantes à un point où il faille planifier globalement les interactions que

d'autres lui imposent. Le gouvernement définit ses positions au fil des événements.

### Organisation et dotation

Cette conception de la planification se reflète dans l'organisation des affaires internationales au sein des ministères. La plupart d'entre eux n'ont aucune section spécialisée dans les affaires internationales. Règle générale, chaque ministère se nomme un fonctionnaire chargé des questions internationales; mais puisque ce fonctionnaire n'y consacrerait probablement pas plus de cinq p. cent de son temps, sa raison d'être est avant tout nationale. Les activités internationales consistent le plus souvent en projets, lesquels ne comprennent même pas de mécanisme horizontal structuré de coopération avec d'autres services ou ministères, comme pourrait le laisser supposer la «gestion matricielle par projet». Les seules exceptions sont les trois directions générales dont les activités de commercialisation exigent une planification sur un an, et le Bureau du Protocole. Certes, ils sont organisés sur une base permanente de façon à s'occuper des questions internationales, mais ils n'ont pas de structure internationale. Par exemple, la Direction générale de la commercialisation et de l'économie du ministère de l'Agriculture est structurée par secteurs de production (bétail, volaille et œufs, cultures spéciales); chacun de ces secteurs s'occupe de certaines activités internationales, mais les problèmes internes retiennent la plus grande partie de leurs efforts.

Vient ensuite le processus administratif de la dotation. Les fonctionnaires choisis pour s'occuper des activités internationales de leur ministère sont rarement désignés en raison d'un intérêt personnel pour les affaires internationales, d'une expérience de travail à l'étranger ou d'études en affaires internationales au niveau post-secondaire. Quelques-uns d'entre eux ont une connaissance du milieu international, mais ce n'est habituellement pas à leur avis la raison pour laquelle on leur a donné ce poste. La dotation se fonde sur le principe selon lequel le gouvernement provincial a besoin de spécialistes, comme des macro-économistes ou des spécialistes de la mise en marché des produits agricoles, plutôt que de personnes ayant une expérience internationale. Les affaires internationales sont considérées comme une activité semi-diplomatique exigeant du doigté et une facilité de communication; ces qualités, croit-on en outre, ne s'enseignent pas, elles se cultivent. Lorsque des fonctionnaires reçoivent des congés d'études, ce n'est jamais pour améliorer leur

connaissance des affaires internationales, mais pour perfectionner une spécialisation fonctionnelle. En résumé, sans perspective globale du domaine international, la fonction publique de la Saskatchewan n'a apparemment aucun motif d'utiliser le processus de dotation pour améliorer la compétence et la capacité du gouvernement à répondre aux pressions internationales.

### Évaluation des activités

Il y a enfin le processus administratif de l'évaluation des activités. Comme la plus grande partie de l'activité internationale s'exerce sous forme de projet, il n'y a aucune évaluation régulière, sauf celle qu'effectue annuellement le Bureau du budget du gouvernement, seul organisme externe à faire quelque évaluation que ce soit, d'ailleurs. Étant donné toutefois que les activités internationales ne représentent habituellement qu'une fraction minime du travail des fonctionnaires, cette évaluation n'est pas considérée comme très importante.

L'évaluation que mènent les ministères semble être fonction du degré de succès des projets, et il n'existe aucun critère bien établi. L'opération est réussie, semble-t-il, tant et aussi longtemps que les ministres ne sont pas mis dans l'embarras, que les citoyens ne se plaignent pas, qu'une ou deux nouvelles idées jaillissent du contrat international ou que des données et des statistiques sont obtenues. Il n'est habituellement pas possible d'apporter des correctifs, et seuls les supérieurs immédiats sont au fait des activités.

Cette perspective de gestion montre donc qu'il faut étudier de façon encore plus détaillée les activités internationales des gouvernements provinciaux. La perspective fonctionnelle, qui consiste à énumérer des activités comme l'éducation, le bien public et l'énergie, accorde à chaque secteur un rôle et une importance qui ne concordent pas nécessairement avec la réalité. Tous les secteurs ne sont pas d'égale importance, que ce soit au sein d'un gouvernement provincial donné ou au niveau interprovincial. Puisque le gouvernement a à sa disposition divers modes d'organisation des fonctions qu'il choisit d'exercer, il faut examiner son organisation réelle et sa structure de gestion avant de pouvoir tirer des conclusions valables.

Rappelons que nous ne traitons ici que des ministères du gouvernement de la Saskatchewan en faisant abstraction des sociétés de la Couronne de cette province. On peut s'attendre à ce que les activités de production et de distribution de ces dernières soient gérées différemment, spé-

cialement lorsque les activités internationales représentent beaucoup plus de cinq p. cent de leurs opérations. Par exemple, la nouvelle *Potash Corporation of Saskatchewan* a planifié ses activités en fonction de prévisions à court et à long termes de l'offre et de la demande mondiales, a structuré son activité internationale en ouvrant son principal bureau commercial à Atlanta et en choisissant la majorité de ses entrepôts aux États-Unis, a engagé du personnel qui connaît bien la mise en marché internationale et retient les services d'évaluateurs extérieurs qui jugent ses opérations en fonction des profits annuels réalisés autour du globe. Le «climat commercial» qui entoure les sociétés de la Couronne contraste nettement avec l'atmosphère qui règne dans les ministères dont les activités internationales ont fait l'objet de cet article.

L'aspect ponctuel de l'approche de la Saskatchewan nous mène à la conclusion suivante: il y a marge entre dire que les provinces canadiennes participent aux affaires internationales et dire qu'une pro-

vince donnée y attache de l'importance. Dans le cas du gouvernement de la Saskatchewan, on peut dire que les activités internationales coûtent environ deux millions de dollars par année. Il semble que ce sont là des dépenses importantes qu'il faudrait planifier et gérer attentivement. Toutefois, ce montant ne représente que le sixième de un p. cent du budget annuel du gouvernement et, de ce montant, les cinq huitièmes sont versés en un montant forfaitaire au Programme des subventions de contrepartie. Cela signifie que seulement un seizième de un p. cent du budget annuel du gouvernement de la Saskatchewan va aux activités internationales de ses fonctionnaires. Il faudrait évidemment s'entendre sur l'ampleur du rôle que devrait jouer la Saskatchewan sur la scène internationale. Pour le moment, le gouvernement de cette province préfère s'en remettre largement au ministère fédéral des Affaires extérieures. C'est probablement le choix de la plupart des gouvernements provinciaux.

---

## Pourparlers américano-soviétiques sur les armements

par Robin Ranger

Il semble que cette année, on se soit souvenu de l'avis que donnait Winston Churchill lorsqu'il disait que même les palabres étaient préférables à la guerre. Les pourparlers américano-soviétiques sur la limitation des armements stratégiques (Salt) ont abouti à un projet d'accord Salt II. D'autre part, les États-Unis, l'Union soviétique et la Grande-Bretagne seraient sur le point d'arriver à une entente sur l'interdiction intégrale des essais nucléaires. Ces deux accords se combinent pour limiter la course aux armements stratégiques, s'il faut en croire leurs protagonistes. La réduction des deux plus grandes concentrations de puissance militaire dans le monde, c'est-à-dire, d'une part, les forces des États-Unis et de l'Europe occidentale regroupées dans l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN) et, d'autre part, les forces de l'URSS et de l'Europe de l'Est liées par le pacte de Varsovie (OPV), s'est révélée plus difficile. Les négociations amorcées en 1974 sur la réduction mutuelle (et équilibrée) des

forces ou M(B)FR pour employer le sigle utilisé par l'OTAN — sont aujourd'hui au point mort. En outre, l'URSS a déployé une nouvelle génération de systèmes «euro-stratégiques», notamment les SS-20, engins balistiques de portée intermédiaire ou IRBM, le bombardier *Backfire* et une nouvelle génération de chasseurs-bombardiers infiniment supérieurs à leurs prédécesseurs. Comme ces engins peuvent atteindre des cibles stratégiques, y compris les grandes villes, n'importe où en Europe occidentale, et ce en moins de quelques

---

*M. Ranger est professeur au Département de science politique à l'Université St-Francis Xavier, à Antigonish. Durant son congé sabbatique, 1978-1979, il poursuit ses recherches à Londres et à Washington grâce à une bourse du ministère de la Défense nationale. Il est l'auteur de plusieurs ouvrages sur des questions de stratégie. L'article ci-contre n'engage que l'auteur.*

minutes, ils représentent, aux yeux des Européens de l'Ouest, des systèmes stratégiques.

Le gouvernement français, dans une déclaration sur le désarmement datée du 25 janvier 1978 — qui, soit dit en passant, témoigne d'un curieux réveil de l'intérêt porté par les Français à des négociations dont ils s'étaient jusqu'ici tenus à l'écart — a suggéré une solution d'un caractère nouveau. Alors que Salt II porte sur l'équilibre stratégique des armements nucléaires, il faudrait, suivant la thèse française, que l'équilibre européen, tant nucléaire que conventionnel, soit discuté dans un contexte plus large que celui des pourparlers sur les M(B)FR, lesquels ne couvrent que le Front central. Ce nouveau groupe comprendrait les 35 signataires de l'Acte final de la Conférence sur la coopération et la sécurité en Europe (CSCE) signé le 1<sup>er</sup> août 1975. Ils étudieraient le contrôle des armes «de l'Atlantique à l'Oural», revenant ainsi à la définition gaulliste de l'«Europe».

Citons enfin la session extraordinaire sur le désarmement qui se tient actuellement sous les auspices des Nations Unies. En paroles, 1978 sera une année faste pour le contrôle des armements. Mais s'il faut en juger par les actes, surtout ceux des Soviétiques et de leurs alliés enrégimentés bon gré mal gré dans le Pacte de Varsovie, on assistera en 1978 à un nouvel échec du contrôle des armements devant les menaces de plus en plus nombreuses et de plus en plus pressantes qui planent sur la stabilité nucléaire tant stratégique que tactique et sur l'équilibre des armements conventionnels aussi bien à l'intérieur qu'à l'extérieur des frontières de l'Europe.

Comme les Soviétiques préfèrent «s'armer pour négocier», l'Ouest, et spécialement les États-Unis, sont contraints de leur emboîter le pas. Si le contrôle des armements demeure un objectif souhaitable, il faut, pour qu'il y ait effectivement négociation, que les forces en présence maintiennent une certaine parité. Or, les États-Unis n'ayant pas su faire respecter les Salt I de 1972, ou prendre les mesures nécessaires pour redresser le déséquilibre stratégique qui en est résulté, les Soviétiques n'éprouvaient aucunement la nécessité de négocier sérieusement, soit dans le cadre des Salt, soit dans celui de M(B)FR. On peut en dire autant, quoique dans une moindre mesure, de l'OTAN vis-à-vis du Pacte de Varsovie — encore qu'il faille, à regret, constater que le Canada est à cet égard le plus grand fautif, dépensant moins pour la défense que n'importe quel autre membre de l'Alliance excepté le Luxembourg et l'Islande. S'il a pris récemment

certaines dispositions en vue de remédier à ces déficiences, il lui reste encore beaucoup de retard à rattraper.

Au risque de paraître trop pessimiste, il convient de rappeler que lorsque les accords Salt I furent signés en 1972, leur architecte, Henry Kissinger, les avait salués comme le symbole de la détente entre superpuissances, laquelle mènerait à l'entente. En cours de route, les Salt II, fondés sur les accords de Vladivostok conclus en 1974, viendraient juguler la course aux armements stratégiques.

Contrairement à ce que laissaient espérer ces prédictions euphoriques. M. Kissinger fut incapable de négocier un accord Salt II, les Soviétiques s'étant montrés par trop gourmands. Entre-temps, sa vision de la détente — et on doit se demander si ce fut jamais rien de plus qu'une vision — s'évanouit devant l'intransigeance croissante de l'URSS. La preuve la plus évidente de cette intransigeance est la façon dont ils se déroberent à toutes les dispositions réellement importantes des Salt I, dérobades contre lesquelles M. Kissinger ne put protester parce qu'il avait engagé sa réputation sur Salt I et sur la détente. La nouvelle administration Carter arriva au pouvoir en 1977, tout acquise — et peut-être trop acquise — au contrôle des armements. Elle s'empressa dès mars 1978 de réclamer la conclusion des Salt II, mais essuya la rebuffade des Soviétiques. La principale partie des Salt I (l'accord provisoire sur la limitation des armements offensifs) expira par conséquent le 3 octobre 1977, sans qu'on l'ait remplacé. On aboutit en octobre à un projet d'accord Salt II, mais son contenu était si défavorable pour les États-Unis qu'il déclencha au Sénat américain une forte opposition menée par le sénateur Henry M. Jackson. L'administration Carter s'efforça par la suite, mais sans succès, d'obtenir de Moscou des conditions plus favorables.

La ratification des Salt II par le Sénat exigeant une majorité des deux tiers, le débat sur la politique étrangère des États-Unis qui s'ensuivra sera le plus important auquel il ait été donné d'assister depuis le débat sur la guerre du Vietnam. Mais comme l'attention du Sénat sera entièrement retenue par le traité concernant le canal de Panama et ce, jusqu'aux élections partielles d'octobre, les Salt II ne pourront être étudiés avant novembre. Ce retard ne peut qu'intensifier la controverse déjà acerbée à laquelle se livrent partisans et adversaires des Salt II. L'enjeu ici, c'est la question au cœur même de la politique étrangère américaine et occidentale, pour ne rien dire de la survie de l'humanité. Quelle sera, dans la prochaine

décennie, la stabilité de l'équilibre stratégique entre les super-grands ainsi que des équilibres entre les armements conventionnels qui en dépendent? Et quels en seront les effets sur les relations politiques entre les superpuissances, à leur point le plus bas depuis dix ans?

#### Aspects politiques

Dans les lignes qui suivent nous mettrons l'accent sur les questions politiques au cœur de la discussion plutôt que sur les aspects d'ordre technique qui sont complexes et d'ailleurs âprement controversés. Il importe en tout premier lieu de nous convaincre que la façon dont nous avons pris l'habitude d'envisager la situation — et quand je dis «nous», j'y inclus les analystes, les médias et les simples particuliers — est devenue dangereusement erronée car elle nous donne une fausse impression de sécurité. Nous étions persuadés que la guerre nucléaire ou la menace d'une guerre nucléaire était devenue impensable parce que les superpuissances possédaient plus d'armes nucléaires qu'il n'en fallait pour se détruire l'une l'autre avec le reste du monde, quel que fut le succès d'une attaque-surprise des États-Unis contre l'URSS ou vice-versa.

Vu cette «superpuissance» nucléaire, le coût de la course aux armements stratégiques et l'inutilité politique des armes nucléaires, on en arrive à la conclusion que cette escalade insensée non seulement pourrait, mais devrait être arrêtée. L'abondante documentation publiée sur le contrôle des armements expliquant le comment, il n'y avait plus, apparemment, qu'à convaincre l'Union soviétique qu'elle avait atteint la parité stratégique avec les États-Unis et à donner de part et d'autre le coup de pouce politique nécessaire pour assurer la mise en place des Salt I (II, III, et suivants). Comme ces opinions étaient largement répandues, le public et les hommes politiques du monde occidental apportèrent un appui sans réserve au Salt I et aux affirmations d'Henry Kissinger soulignant son importance stratégique et politique. Ses vues, qui étaient pour l'essentiel celles du milieu libéral favorable au contrôle des armements, en grande partie Démocrate, reçurent dès lors le sacre de l'exclusivité. Les détracteurs de Kissinger et ceux qui critiquaient Salt I et la conception stratégique américaine semblaient se préoccuper d'éventualités stratégiques étrangères à la réalité politique. Comme le disait Kissinger, «Que diable entendez-vous par supériorité stratégique? Et que pouvez-vous en faire?» L'administration Carter est également tout acquise à cette idéologie du contrôle des armements. Et

pourtant, on a l'impression très nette que cette façon de penser est aujourd'hui battue en brèche. Pourquoi?

Les actes posés par les Soviétiques et l'évolution de la technologie stratégique depuis 1972 expliquent pour l'essentiel les critiques de plus en plus justifiées contre cette école de pensée. Elle s'avère, en effet, incapable de tenir compte de la réalité, à savoir qu'aucun accord Salt II négociable, pas plus, d'ailleurs, que les pourparlers Salt eux-mêmes, ne peuvent assurer un contrôle effectif des armements ou prévenir l'érosion de la stabilité stratégique et politique. Comme les Cassandre sont toujours impopulaires, la nation américaine toute entière se bouchait les oreilles lorsque l'on s'avisait de critiquer les accords Salt, la détente ou le contrôle des armements. Deux facteurs sont venus renforcer cette répugnance à mettre en doute la validité de la pensée libérale sur le contrôle des armements. En premier lieu, ses détracteurs devaient (et doivent toujours) mettre de l'avant des objections complexes à des propositions qui ont le mérite d'être attrayantes du point de vue politique et défendables à l'aide de généralisations beaucoup plus faciles à comprendre (bien que souvent inexactes). Accuser les Soviétiques d'avoir violé les accords Salt I et affirmer que les Salt II laisseraient les forces stratégiques américaines dangereusement vulnérables au cas où les Soviétiques frapperaient les premiers, cela suscitait généralement ce genre de réactions.

Deuxièmement, l'allégeance politique de la plupart de ces détracteurs à droite — encore que bien des libéraux se soient depuis joints à eux pour souligner l'absence de modération véritable en ce qui a trait à l'armement stratégique. La réaction naturelle que la guerre du Vietnam avait suscitée contre un anticommunisme inconsidéré a abouti à l'affirmation tout aussi inconsidérée que les colombes avaient toujours raison et les faucons toujours tort. Par exemple, deux des principaux protagonistes dans le débat sur Salt II sont Paul Warnke — nommé chef de l'ACDA (*Arms Control and Disarmament Agency*) et de l'équipe de négociation des accords Salt en 1977 — et Paul Nitze (délégué en chef du Département américain de la Défense auprès de l'équipe de négociation des accords Salt, de 1969 à 1974). Les arguments de Warnke, contrôleur des armements aux antécédents libéraux irréprochables, parurent acceptables d'emblée alors que ceux de Nitze ne l'étaient pas parce qu'il était un faucon.

L'amertume personnelle que le débat Salt a provoquée est compréhensible étant

donné son importance cruciale. Le débat, néanmoins, est impossible à comprendre si les uns sont déclarés bons par définition et, partant, leurs arguments acceptés sans examen critique tandis que les autres sont réputés mauvais et leurs arguments rejetés d'office. Il y a une analogie évidente entre ce débat et celui qui se poursuit actuellement au Canada sur l'avenir de notre pays. En dépit de profondes divergences personnelles entre M. Trudeau, premier ministre du Canada et M. Lévesque, premier ministre du Québec, ni l'insistance de M. Trudeau quand il s'agit de la préservation de la Confédération ni celle de M. Lévesque quand il s'agit de la séparation du Québec — en quelques termes qu'on les définisse — ne peuvent être ignorées. On ne peut non plus faire fi des arguments de leurs partisans respectifs.

La raison pour laquelle il est devenu impossible de continuer à ignorer la position de Nitze et celle de ses partisans, c'est qu'il a bien fallu se rendre à l'évidence que, sous le couvert des accords Salt I, les Russes s'étaient lancés dans une expansion sans précédent de leurs forces stratégiques, ignorant les limitations prévues, surtout en ce qui concerne l'augmentation de la puissance explosive de leurs armements. Cette expansion est devenue une source majeure d'inquiétude à cause des progrès très rapides réalisés dans la précision des missiles, progrès qui ont dépassé et continueront de dépasser toutes les prévisions. L'URSS possède désormais des engins dont la puissance explosive et la précision combinées lui donneront la capacité, vers 1980, de détruire les missiles balistiques intercontinentaux ou ICBM des États-Unis dès la première attaque tout en n'utilisant qu'une petite partie de ses propres forces. L'ICBM en silo terrestre est en voie d'être dépassé, d'où une nouvelle vague d'incertitudes au sujet de la stabilité de l'équilibre stratégique.

Dire que la capacité de la première frappe stratégique des Soviétiques augmente ne signifie pas nécessairement qu'ils s'en serviraient sans motivation politique. Par ailleurs, la possibilité qu'ils soient tentés de le faire en temps de crise est beaucoup plus grave. La stabilité de l'équilibre stratégique entre les Grands ne peut donc plus être tenue pour acquise et ne peut être maintenue à l'avenir que si les États-Unis augmentent considérablement leurs forces stratégiques et y apportent des changements majeurs, notamment le recours aux ICBM mobiles. De plus, l'URSS, contrairement à ce que l'on avait prédit, ne s'est pas laissé endoctriner par les pourparlers Salt au point d'accepter

les théories de discussion, de stabilité et de contrôle des armements prônées par les Occidentaux. Au contraire, elle a maintenu sa propre doctrine qui est diamétralement différente; elle met en effet l'accent sur les avantages politiques et militaires de la supériorité tant stratégique que conventionnelle pour éviter la guerre et, le cas échéant, pour la gagner. C'est la doctrine qu'elle applique actuellement en Afrique par l'entremise des Cubains.

Le comportement soviétique en Europe obéit également à cette doctrine. Les arguments invoqués par l'OTAN en faveur de la réduction mutuelle et équilibrée des forces (M(B)FR) faisaient valoir que les forces du Pacte de Varsovie étaient quantitativement supérieures à celles de l'OTAN (encore que l'équilibre qualitatif fût contestable) mais qu'elles dépassaient certainement ce dont l'organisation du Pacte de Varsovie avait besoin pour sa défense. Sa capacité de déclencher une attaque-surprise pouvait par conséquent être réduite tout comme pouvaient être réduites les forces de l'OTAN. De même, pourrait-on diminuer de part et d'autre les dépenses consacrées à la défense. L'URSS et l'Organisation du Pacte de Varsovie, ont rejeté ces arguments et ont augmenté de façon massive, en quantité et en qualité, les forces qu'elles braquent sur l'OTAN. On comprend dès lors que l'OTAN voit dans la bombe à neutrons un moyen de compenser la supériorité de 3:1 dont jouit l'Organisation du Pacte de Varsovie en matière de chars. On comprend également les inquiétudes éprouvées au sein de l'OTAN à l'égard des États-Unis; on craint en effet que ceux-ci ne troquent les avantages de la bombe à neutrons contre des promesses invérifiables de la part des Soviétiques qui s'engageraient à restreindre leurs systèmes eurostratégiques; ou encore qu'ils ne limitent le rayon d'action des missiles de croisière intercontinentaux ou LRCM ou le transfert à l'OTAN de la technologie de ces engins. Le LRCM est actuellement le seul moyen dont dispose l'OTAN pour attaquer les voies de ravitaillement de l'Organisation du Pacte de Varsovie si celle-ci passait à l'attaque. De plus, la Grande-Bretagne et la France sont intéressées au plus haut chef à s'approprier la technologie des LRCM pour renforcer leurs systèmes de vecteurs nucléaires, tant tactiques que stratégiques; la Russie s'est, bien entendu, efforcée de mettre obstacle à ce projet lors des pourparlers Salt II.

Les négociateurs des Salt II se trouvent donc confrontés à la veille de basculer dans la camp russe en concluant une entente qui serait jugée acceptable à la fois

par l'URSS, par le Sénat américain, et par les pays de l'OTAN alliés des États-Unis. En outre, le président Carter a notamment promis lors de sa campagne électorale, une réduction massive des forces stratégiques. Jusqu'ici, l'accord Salt II ne satisfait que les Soviétiques puisqu'il restreint les forces stratégiques des États-Unis mais non celles de l'URSS. Comme le montre le Tableau 1, les propositions globales présentées en mars 1977 par le président Carter tentaient de restreindre l'avance qu'avaient obtenue les Soviétiques sur le plan de la puissance explosive grâce à leurs ICMB (SS-18) lourds et à leurs vecteurs stratégiques mirvés. Cette proposition visait également à limiter les essais en vol, nécessaires pour donner à l'agresseur éventuel une confiance totale dans ses armes. Un accord sur ces propositions, venant s'ajouter aux réductions de forces proposées, surtout en ce qui concerne les ICBM mirvés, aurait retardé la vulnérabilité des forces stratégiques américaines. Il suffit de comparer ces propositions de mars avec les dispositions Salt II négociées jusqu'ici pour constater que l'administration Carter a complètement renversé la vapeur. Les seules restrictions sont celles qui frappent la force américaine de missiles de croisière aéroportés ou ALCM, destinés à remplacer le bombardier B-1 écarté par le président en juin, ainsi que le missile de croisière lancé par sous-marin ou G/SLCM nécessaire à la défense de l'OTAN. Carter a repris à son compte la stratégie Kissinger lors des pourparlers Salt, qui consistait à céder d'avance à toutes les exigences des Russes.

Les Salt II vont néanmoins être très difficiles à vendre. Techniquement, ils sont incapables de prolonger la viabilité de la force américaine d'ICBM, quoi que prétende l'administration à cet égard. Politiquement, la passivité des États-Unis devant les efforts de l'URSS pour s'approprier la supériorité stratégique, et ce au mépris des restrictions imposées par Salt I et par d'éventuels Salt II, pourrait avoir des répercussions néfastes sur la paix et la sécurité internationales. Les dirigeants soviétiques seraient renforcés dans la conviction (que semblent démontrer leurs aventures africaines) que les États-Unis ont perdu tout à la fois l'art et la volonté d'employer la puissance militaire à des fins politiques. Le renforcement de la position des faucons soviétiques augmenterait les risques d'une confrontation majeure entre les deux Grands, et entre leurs alliés, y compris le Canada.

Le désarmement est mort depuis long-

temps; c'est une solution impossible qui ne sert qu'à alimenter les discours politiques. Loin d'être une année marquée par le contrôle des armements, 1978 verra sans doute la fin effective des accords Salt et les réductions mutuelles et équilibrées des forces M(B)FR continueront de piétiner. Même si on arrivait à obtenir une interdiction générale des essais nucléaires, elle entraverait les États-Unis plutôt que l'URSS et serait donc de peu de valeur. Sur le plan politique, il est probable que les deux Grands en reviendront à «des relations d'antagonisme relatif» comme le disait Marshal Shulman (maintenant le principal conseiller du président Carter sur les affaires soviétiques). Il est également probable que les éléments antagonistes prédomineront, avec ou sans Salt II. Le débat sur Salt II montrera néanmoins dans quel sens évolue l'opinion publique aux États-Unis.

A l'heure actuelle, cette opinion s'oriente clairement, et de façon marquée, vers une affirmation beaucoup plus ferme des intérêts légitimes des États-Unis pour leur sécurité et pour celle de leurs véritables alliés. Telles sont également les vues qui prévalent sur la colline du Capitole et, s'il faut en croire les récents discours du président Carter, au sein de son administration — surtout chez «Zib» Brezinski. Celui-ci est parvenu à persuader le président de changer son fusil d'épaule, ce qui prouve son influence grandissante ainsi que celle de la faction dure de ceux qui, en haut lieu, élaborent les politiques et procèdent aux analyses. L'évolution décrite ci-dessus a été accélérée par deux séries d'événements. La première est la nouvelle série de demandes présentées par les Soviétiques au cours des pourparlers Salt II; si elles étaient acceptées, elles tourneraient en ridicule le texte du projet conjoint que l'administration Carter croyait acquis. L'URSS prétend maintenant, par exemple, que les vecteurs de missiles de croisière aéroportés ou ALCM peuvent *seulement* comprendre des bombardiers stratégiques américains et en limite le nombre entre 70 et 120, à l'exclusion des avions de transport tels que le *Jumbo Jet Boeing 747*. Or c'est précisément le type d'avion que proposait le président Carter pour remplacer le bombardier B-1 écarté en juin dernier. En outre — et ils sont intraitables à ce sujet — les Soviétiques s'opposent à tout transfert de la technologie des missiles de croisière aux alliés des États-Unis, spécialement à ceux de l'Europe de l'Ouest où ils accélèrent également leur campagne de propagande contre la bombe à neutrons.

Un traité Salt II répondant à ces con-

ditions serait non seulement rejeté par le Sénat américain mais encore bombardé de telles critiques qu'il est peu probable que l'administration se risque à le signer avant les élections partielles d'octobre. En fait, le président Carter pourrait juger politiquement expédient de se retirer, cet automne des Salt II, au moins à titre temporaire. Les Salt se sont tellement dégradés que l'électeur moyen peut se rendre compte que les exigences soviétiques sont absurdemment biaisées. Mais les électeurs s'inquiètent également du succès de la guerre impériale et coloniale menée en Éthiopie et à laquelle ont prêté la main les Russes, les Cubains et les pays du Pacte de Varsovie sans que le président Carter n'y fasse obstacle, si ce n'est verbalement. L'Américain moyen et ses repré-

sentants estiment à bon droit que cela ne fera qu'encourager les Soviétiques à recourir de nouveau à la force. La Yougoslavie, une fois le président Tito mort et enterré, la Rhodésie et l'Afrique du Sud, voire le Moyen-Orient, surtout après l'incursion d'Israël dans le sud Liban, sont des candidats favoris à ce qui pourrait trop facilement devenir une autre guerre de Corée entraînant les États-Unis et leurs alliés dans un conflit local et limité contre l'URSS et ses alliés. Dans ces conditions, les perspectives du contrôle des armements semblent très mauvaises. Comme le disait le président John F. Kennedy, il y a 17 ans (après la réunion qu'il avait eue en juin 1961 avec Nikita Khrouchtchev), «l'hiver sera long, froid et dur».

---

### *Recension*

# Le Canada et le système monétaire international

par Arthur Blanchette

Cet ouvrage est une perle. Écrit dans un style nerveux et agréable, il traite, avec clarté et élégance, de sujets complexes comme le marché des changes, la balance des paiements et de problèmes monétaires et financiers connexes.

Dans son introduction, Wynne Plumptre se demande «s'il est véritablement possible de rédiger un livre qui soit utile, sur un domaine souvent considéré comme impénétrable et obscur.» Sa réussite ne fait pas de doute. La lecture de cet ouvrage peut être recommandée aussi bien au spécialiste qu'au profane, qui en tireront l'un et l'autre agrément et profit. (Vu les difficultés que connaît actuellement le

dollar canadien, ce livre vient également à point nommé.)

*Three Decades of Decision* porte essentiellement sur deux sujets, l'un et l'autre étant intimement liés. Il relate d'abord l'évolution du dollar canadien depuis les années trente, en l'accompagnant d'explications très claires sur les fluctuations qu'il a subies au cours de ces décennies. Les titres de chapitres sur le dollar passent en revue ses vicissitudes dans un ordre à la fois cohérent et facile à retenir: *The Search for a Defensible Dollar, 1945-1949*; *A Floating Dollar, Buoyant Years: 1950-1956*; *A Floating Dollar, Cross Purposes: 1957-1962*; *A Fixed Rate Revisited, 1962-1970*, et le *New Float* de 1970. Cette partie du livre brosse également un excellent tableau de la conjoncture économique internationale dans laquelle le dollar canadien a évolué, en particulier les relations

---

*Monsieur Blanchette est ambassadeur et observateur permanent du Canada auprès de l'Organisation des États américains. L'article ci-contre n'engage que l'auteur.*

financières du Canada avec la Grande-Bretagne et surtout avec les États-Unis. Ce volume renferme ainsi la majeure partie de la politique économique du Canada sur le plan international depuis la Seconde Guerre mondiale.

Les propos de l'auteur sur les États-Unis sont le fait d'une personne très bien informée. Il a été en poste à Washington pendant de nombreuses années et possède une connaissance intime des milieux financiers américains, ce qui se reflète dans son analyse de la politique monétaire des États-Unis. Dans son analyse globale des relations du Canada avec les États-Unis, il n'adopte pas une attitude carrément pro-américaine mais son point de vue sur les relations économiques canado-américaines dans l'après-guerre immédiat, qui ont contribué pour une grande part à fixer l'orientation générale pour l'avenir, peut difficilement être qualifié de révisionniste. Comme il le dit lui-même, «il est vrai et il était vrai à l'époque que les nouvelles institutions internationales élaborées en grande partie à Washington furent conçues pour servir les intérêts des États-Unis dans le monde. L'opinion selon laquelle on peut à maints égards les considérer comme les créatures de «l'impérialisme capitaliste» américain est valable en un certain sens. Il ne s'ensuit toutefois pas que leur création et leur action furent contraires aux intérêts du Canada tels que les gouvernements canadiens ou les Canadiens en général les concevaient à l'époque. La vision du monde que les Américains, en collaboration avec les Britanniques, ont cherché à édifier après la guerre était dans une large mesure parfaitement adaptée aux besoins du Canada et les efforts déployés par les Canadiens ont permis d'en améliorer l'adaptation». Il est intéressant à cet égard de noter qu'il

partage en partie (p. 84) le point de vue des professeurs Granatstein et Cuff sur la pratique du «préférentialisme» développée au cours de la Seconde Guerre mondiale, bien qu'il n'accepte pas le fond de leur interprétation.

L'auteur se concentre ensuite sur le Fonds monétaire international et les autres institutions financières ou économiques internationales comme l'OCDE, leur origine et leur évolution; les conditions qui ont amené leur création et qu'elles visaient à corriger; les nombreux problèmes financiers qu'elles ont été appelées à résoudre, notamment les efforts du FMI pour rétablir la situation à la suite de l'effritement actuel du système des parités. Il décrit également le rôle du Canada dans la création du FMI et ses rapports ultérieurs avec le Fonds, où nous avons eu pendant un certain temps la réputation de faire cavalier seul dans le secteur du marché des changes. Il relate ces faits sur un ton liant et glisse quantité de souvenirs personnels, ayant participé lui-même aux rapports entre le Canada et le FMI pendant de nombreuses années.

*Three Decades of Decision* est assorti d'une excellente série de tableaux statistiques, de graphiques et de tables de référence qui ajoutent beaucoup à sa valeur d'instrument de recherche.

Wynne Plumptre est mort en juin dernier. Depuis quelque temps déjà il réunissait de la documentation pour trois autres volumes qu'il projetait d'écrire sur la politique économique du Canada dans le monde depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale. Il espérait être en mesure de présenter une analyse détaillée de ce sujet fondamental. Les trois volumes devaient porter sur le commerce, l'aide et les relations économiques avec les États-Unis, dont les investissements américains au Canada. Il comptait aussi analyser l'origine et l'évolution du commerce multilatéral, des tarifs et des institutions et arrangements connexes, ainsi que du rôle du Canada dans leur mise sur pied et ses relations ultérieures avec elles. Malheureusement, il ne lui a pas été donné de mener à bien ce travail, ce qui est d'autant plus malheureux. Car si l'on se fonde sur l'excellente qualité de *Three Decades of Decision*, le Canada a perdu un très grand esprit.

(*Three Decades of Decision: Canada and the World Monetary System, 1944-1945*, A.F.W. Plumptre, Toronto, McClelland and Stewart, 1977.)

## ERRATUM

La dernière partie du premier paragraphe de l'article de John Noble concernant les garanties nucléaires paru dans le numéro de juillet/août aurait dû se lire comme suit: «Le Canada a dû le premier élaborer des mécanismes internationaux destinés à prévenir l'affectation des matières et de la technologie nucléaires des programmes de production d'énergie conçus pour des fins pacifiques à la mise au point d'engins nucléaires explosifs».

# Une tranche de politique étrangère

par Alison Taylor Hardy

Le volume 12 des *Documents relatifs aux relations extérieures du Canada* a été publié à la fin de 1977 par la Direction des affaires historiques du ministère des Affaires extérieures. Neuvième volume de la série, il porte sur l'année 1946. La préparation du premier volume avait été confiée à un certain nombre d'employés du Ministère, mais l'expérience a montré qu'il valait mieux confier la préparation des autres volumes à des historiens attachés à une université. M. Donald M. Page, qui a compilé le volume 12, est venu de l'université de la Saskatchewan il y a plusieurs années pour travailler à ce projet. Il est par la suite devenu directeur adjoint des Affaires historiques au Ministère. Le volume 9, consacré aux derniers jours de 1941 et à la période de 1942-1943, doit être publié d'ici un an. Les volumes 10 et 11, relatifs aux événements de 1944 et de 1945, viendront par la suite.

Dans leur introduction, les compilateurs du premier volume avaient souligné que les sources étaient «plus rares et moins complètes qu'elles ne le deviennent par la suite». Or la documentation pour 1946 s'est révélée si abondante qu'il a fallu envisager la possibilité de consacrer dorénavant un volume entier à chaque année. M. Page travaille actuellement à la préparation du volume 13, qui porte sur l'année 1947.

L'augmentation de la documentation dans la période de l'après-guerre immédiat témoigne de la grande expansion qu'ont connue les Affaires extérieures. Elle aurait sans aucun doute été plus volumineuse n'eût été de plusieurs facteurs qui ont influencé les événements. L'un d'entre eux a été l'installation de l'Organisation des Nations Unies à New York, laquelle a favorisé, par sa proximité, l'utilisation du

téléphone et les brèves rencontres. Un autre facteur important a été la communauté de vues des hauts fonctionnaires, particulièrement Lester Pearson, Norman Robertson et Hume Wrong, qui aimaient discuter de vive voix et, de ce fait, ont moins recouru aux communications écrites. La réouverture des missions existantes et la création de nouvelles missions ont constitué un nouveau réservoir de documentation et élargi les échanges de vues.

Entrée au Ministère en septembre 1945, j'ai quitté Ottawa pour l'Ambassade du Canada à Rio de Janeiro au Brésil à la mi-décembre. Malgré la distance qui me séparait du théâtre des événements en 1946 et mes modestes fonctions à l'époque, j'ai eu l'impression en lisant le volume 12 d'avoir pris part au déroulement de l'histoire. La période de confidentialité ayant été réduite de 50 à 30 ans, tous ceux qui se trouvaient au Ministère à ce moment peuvent devenir participants. Voilà sans doute pourquoi le volume 12 présente pour moi un plus grand intérêt que les huit autres que j'ai parcourus, même si quelques notes et lettres avaient retenu mon attention.

A l'exemple de ses prédécesseurs, le compilateur précise dans l'introduction qu'il porte l'entière responsabilité du choix des documents. «La sélection est un processus subjectif», observait le compilateur du volume 5. Il a sans doute raison, mais pour un simple lecteur comme moi, les résultats sont tout à fait satisfaisants. Le 1<sup>er</sup> juillet 1943, le premier ministre Mackenzie King parlait du Canada comme d'une puissance mondiale. C'est un Canada d'une puissance moyenne montante qui est décrit en cette année d'après-guerre — soucieux de rétablir les relations commerciales internationales si nécessaires à son économie, mais qui ne sait trop s'il souhaite se mêler de questions qui ne le concernent pas vraiment dans les enceintes internationales. Quand il s'est agi de questions l'intéressant, le Canada est souvent intervenu sur le plan multilatéral, surtout si ses ressources pouvaient être utiles à d'autres pays. L'ascension du Canada au rang de puissance moyenne tient en partie à sa présence aux côtés des

---

*Mademoiselle Hardy a récemment pris sa retraite du ministère des Affaires extérieures où elle était entrée en 1945.*

*Durant sa carrière au Ministère, elle a été affectée à Rio de Janeiro, à New York et à Washington, ainsi qu'à l'Administration centrale. L'article ci-contre n'engage que l'auteur.*

Grandes puissances lors de la création de la commission des Nations Unies chargée des questions atomiques.

Comme dans les volumes précédents, chaque chapitre traite d'un nouveau thème, remontant dans le temps au tout début de 1946 lorsque la chose est nécessaire. Les mutations de hauts fonctionnaires cette année-là risquent de confondre le lecteur. En effet, M. Pearson, ambassadeur aux États-Unis, revient remplacer en octobre M. Robertson au poste de sous-secrétaire d'État aux Affaires extérieures. M. Robertson devient haut-commissaire du Canada à Londres en remplacement de M. Vincent Massey, déjà revenu au Canada en mai. Toujours en octobre, M. Wrong, jusque-là sous-secrétaire d'État adjoint aux Affaires extérieures, devient notre ambassadeur à Washington. Heureusement, M. Page a inclus deux organigrammes, l'un de l'Administration centrale et l'autre de la représentation à l'étranger. Un jeu de photographies fait aussi partie de l'historique.

Un autre changement important s'est produit en 1946. En 1912, trois ans après les débuts du ministère des Affaires extérieures, le premier ministre, Sir Robert Borden, détenait en plus de ses fonctions principales le portefeuille des Affaires extérieures. Il faudra attendre septembre 1946 pour que soit nommé un ministre en propre, Louis St-Laurent, jusque-là ministre de la Justice.

Le volume 12 contient plusieurs mémoires qui pèsent le pour et le contre de la nomination d'un ministre distinct au portefeuille des Affaires extérieures. On discute beaucoup à l'heure actuelle du «droit» d'accès du public canadien aux documents du Gouvernement. En 1976, le Canada a ratifié le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, lequel reconnaît à chacun le droit «de recevoir et de répandre des informations», ajoutant que l'exercice de ces libertés comporte des responsabilités et des devoirs spéciaux. Les mémoires d'orientation, qui donnent un exposé sommaire des raisons qui militent pour ou contre une action donnée et qui se terminent souvent par des avis favorables ou défavorables aux diverses solutions possibles, perdraient leur valeur s'ils devaient devenir instantanément accessibles au grand public. Le mieux avisé des fonctionnaires se trouverait embarrassé s'ils étaient divulgués prématurément, avant qu'on ait pu arrêter une politique. Le caractère confidentiel d'un grand nombre de mémoires des Affaires extérieures ne fait qu'ajouter à leur valeur.

Dans chaque volume, ce sont probablement les mémoires d'orientation qui

présenteront le plus grand intérêt pour moi, car ils permettent de voir quelles influences ont pesé sur les mesures proposées et les décisions finales. Plusieurs autres pays publient une série de documents relatifs à la politique étrangère, et il serait intéressant de lire les documents de 1946 du *Foreign Office* britannique ou du Département d'État américain.

En mai 1969, le premier ministre Trudeau a annoncé à la Chambre des communes que seraient dorénavant versés aux Archives publiques les dossiers du Secrétariat du Cabinet et des ministères et organismes du Gouvernement qui datent de plus de 30 ans, de façon que le public y ait accès en conformité avec les règles régissant normalement la consultation des Archives publiques. Par la suite, on allait procéder par transferts annuels. Le premier ministre a aussi laissé entendre qu'en ce qui concerne les dossiers de moins de 30 ans conservés dans les divers ministères et organismes, on pourrait en permettre l'accès contrôlé dans les cas spéciaux; les documents du Cabinet et du Comité du Cabinet demeureraient cependant assujettis à la période de confidentialité de 30 ans.

Dans la préface du premier volume, publié en 1967, l'honorable Paul Martin, alors secrétaire d'État aux Affaires extérieures faisait allusion à la «trame continue» de la politique étrangère d'un pays, laquelle représente l'idéal aussi bien que l'intérêt d'un peuple. Cette trame se retrouve souvent dans le volume 12, dont les chapitres reprennent quelques-uns des titres antérieurs: «Conduite des relations extérieures», «Relations impériales» (par la suite, «Relations au sein du Commonwealth»), «Relations avec les États-Unis», (y compris les questions limitrophes, territoriales et relatives aux pêcheries) et «Relations avec divers pays».

Lorsque les États-Unis et le Canada ont tous deux décidé l'année dernière d'étendre leur juridiction de pêche jusqu'à 200 milles de leurs côtes, il était entendu qu'il faudrait tenir des négociations concernant certaines parties des frontières maritimes au large des côtes Atlantique et Pacifique. On a donc nommé des négociateurs spéciaux qui se sont mis à la tâche. Il fut fait bon usage des volumes aussi bien que des dossiers, mais les deux gouvernements ne se sentaient pas liés par les événements antérieurs et désiraient prendre un nouveau départ face au problème, délaissant l'aspect juridique pour celui des négociations.

On a envisagé d'écourter la période de confidentialité. Peut-être faut-il prendre un peu de recul pour mieux compren-

dre les événements de 1946. Tout comme les gouvernements américain et canadien, nous devons prendre conscience que le volume 12 n'est que le miroir des événements de son époque. Ce n'est pas le fondement immuable des politiques à venir, mais le simple compte rendu d'une nouvelle phase dans la métamorphose du

Canada: le passage du rang de colonie à celui de nation.

Canada. Ministère des Affaires extérieures. *Documents relatifs aux relations extérieures du Canada*, volume 12, 1946. Compilés par Donald M. Page. Ottawa, 1977.

---

## *Lettres à la rédaction*

### Droits de la personne...

Messieurs,

J'ai été heureux de constater que votre numéro de mai/juin 1978 était en grande partie consacré aux droits de la personne vus sous l'angle des relations internationales et, si vous me le permettez, j'aimerais vous faire part ici de mes commentaires à ce sujet.

Dans son article, M. Geoffrey Pearson s'interroge sur la nature des gestes que peut poser un gouvernement face à d'autres gouvernements qui violent ouvertement et régulièrement les droits de la personne et il suggère, entre autres, que l'on fasse plus fréquemment appel à des commissions d'enquête.

Je ne peux qu'abonder en ce sens; je regrette cependant que M. Pearson ait omis de relier sa suggestion à l'Organisation internationale du Travail (OIT). Il a bien fait allusion, dans le deuxième paragraphe de son article, à la création de l'OIT en 1919, mais il semble que ce n'ait été là qu'un simple rappel historique.

Voilà bien un malheureux oubli si l'on songe que l'OIT constitue pour les États le seul instrument qui ait démontré que son action échappe effectivement au dicton voulant que «sans preuves, tout jugement devient suspect».

En 1975, l'OIT publiait le rapport de la Commission d'investigation et de conciliation en matière de liberté syndicale au Chili et celui de la Commission chargée de surveiller l'observation par ce pays des conventions I et III de l'Organisation; outre qu'ils constituaient déjà une application des suggestions avancées par M. Pearson, ces documents, il faut le reconnaître, ont contribué de façon substantielle à la dégradation méritée de l'image du régime Pinochet dans de nombreux pays et aux yeux de plusieurs gouvernements.

Un autre exemple analogue s'applique aux articles qui suivent celui de M. Pearson. Avant l'ouverture de la conférence de Belgrade, le Congrès du Travail du Canada s'était fait un plaisir d'informer le secrétaire d'État aux Affaires extérieures que de nombreux mouvements syndicaux occidentaux étaient d'avis que leur gouvernement respectif devait se servir des travaux de l'OIT durant la conférence.

M. Jamieson avait pour sa part assuré le CTC que la délégation canadienne recevrait des exemplaires du rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations qui «contient d'importants renseignements en rapport direct avec les entretiens de Belgrade».

M. Pearson fait d'autres suggestions, bien que d'une manière détournée. Toutefois, sa liste présente une lacune sérieuse.

Il y a en effet au Canada, et ailleurs j'en suis convaincu, de nombreux groupes qui s'intéressent de près à la question des droits de la personne. Certains naissent et meurent en fonction de cas particuliers, d'autres sont maintenant devenus d'importantes institutions sociales. Un gouvernement qui se dit sérieusement concerné par cette question pourrait instaurer une politique d'encouragement qui l'amènerait, pour le moins, à considérer davantage ces groupes et qui pourrait même déboucher sur une aide plus tangible sans pour autant compromettre le dynamisme interne qui leur est essentiel.

Je vous prie d'accepter, Messieurs, mes salutations distinguées.

Le directeur des affaires internationales,  
Congrès du Travail du Canada (Ottawa),  
*John Harker*

# Holà!

Messieurs,

Je crains pour le succès de nos négociations avec les États-Unis si la photo à la page 25 du numéro de mars/avril est révélatrice de l'état des connaissances sur les pêches aux Affaires extérieures.

En effet, cette photo montre un bateau de pêche à la ligne trainante, et non aux filets maillants (non plus qu'un chalutier). Or, ce genre de bateau est rarement, sinon jamais, utilisé en haute mer. Au large des îles Reine Charlotte, c'est la haute mer, que je sache (comme dans le détroit d'Hécate, d'ailleurs)!

Et la photo de la page 26? Faut-il en penser qu'on attrape les poissons dans des bacs maintenant? Ne serait-on pas plutôt en train de les débarquer du bateau, et non le contraire?

Peut-être nos négociateurs auraient-ils avantage à passer une semaine ou deux à bord d'un bateau de pêche, et sur les deux côtes encore, ou bien sont-ce là des erreurs inhabituelles?

Bien à vous,

*Walter D. Young*  
Université de Victoria  
Victoria (C.-B.)

*Note de la rédaction:* il s'agit là d'erreurs rédactionnelles plutôt que diplomatiques. Heureusement, les négociations avec les États-Unis relèvent de la diplomatie plutôt que de la rédaction.

---

## ...et félicitations

Messieurs,

Mes félicitations. Je reçois *Perspectives internationales* depuis mon départ d'Ottawa pour Düsseldorf en janvier 1977. Je trouve cette revue à la fois intéressante et utile.

Ancien directeur de rédaction de la revue *Commerce Canada* du ministère de l'Industrie et du Commerce, j'ai vu avec consternation cette publication se faire de plus en plus le porte-parole des politiciens (élus et autres) de ce ministère, et je vous conjure de résister à toute tentative visant à transformer votre publication en une telle feuille de chou.

Persévérez, messieurs. Dieu sait que le beau travail ne foisonne pas à Ottawa ces jours-ci. Pour être juste, je dois reconnaître qu'il est difficile pour les fonctionnaires de prendre des initiatives lorsque les responsables eux-mêmes semblent avoir de plus en plus de mal à prendre position. Mais nous pouvons toujours espérer que vos efforts en inspireront d'autres.

*David Magee*  
Düsseldorf

---

## CDSM...

Monsieur,

Je n'avais pas l'intention de répondre à la critique abusive de M. Klette à l'endroit de mon article sur le CDSM que vous avez publié récemment. J'ai trouvé quelque réconfort à la pensée que cette analyse, qui a poussé le Secrétaire à une défense empreinte de désespoir, doit être correcte à tous égards, ou du moins très près de la vérité. Je n'ai pas davantage l'intention d'y répondre en détail. Quiconque connaît le travail du Comité reconnaîtra sans peine que la défense de M. Klette repose sur des mésinterprétations et sur une argumentation ténébreuse. En outre, le lecteur intelligent reconnaîtra la manœuvre utilisée pour soutenir une position difficile: une atteinte imméritée à mon intégrité et à ma crédibilité.

Je ne puis comprendre cette susceptibilité soudaine de la part du Secrétaire. Mes conclusions reposent sur des renseignements fournis par des douzaines de personnes

participant aux travaux du CDSM à Bruxelles et dans d'autres capitales. Depuis que je me suis associé il y a sept ans à l'activité du Comité, jamais une de ces personnes n'a prétendu que cet organe était parfait en tous points. En outre, ses faiblesses ont déjà été exposées ailleurs sans provoquer une réponse aussi outrée (voir par exemple le numéro de *l'International Journal* paru au printemps de 1974). Enfin, je suis bien disposé à l'égard du CDSM, et je demeure convaincu que des critiques constructives telles les miennes rendent davantage service au Comité que l'allégeance aveugle de personnes comme M. Klette.

Veillez agréer, Monsieur, l'assurance de mes sentiments distingués.

Le directeur du Département  
d'études politiques, Université de Guelph (Ont.)  
Patrick Kyba

---

## Section de référence

### I. LIVRES

- Bothwell, Robert, *Pearson: his life and world*. Toronto: McGraw-Hill Ryerson, 1978. 233 p.
- Canada. Parlement. Le Comité sénatorial permanent des Affaires étrangères.  
*Les relations Canada-États-Unis. Vol. II: Les relations commerciales du Canada avec les États-Unis*. Ottawa, 1978. 173 p.
- Le Canada à Belgrade: passages de discours et interventions du Canada à la réunion de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe, tenue à Belgrade*. Ottawa: ministère des Affaires extérieures, 1978. 100 p.
- Conseil économique du Canada. *Pour un commun avenir: une étude des relations entre le Canada et les pays en développement*. Ottawa, 1978. 171 p.
- Dorion-Robitaille, Yolande, *Le capitaine J.-E. Bernier et la souveraineté du Canada dans l'Arctique*. Ottawa: Approvisionnements et Services Canada, 1978. 110 p.
- Helleiner-Gerald, *Raw material processing in developing countries and reductions in the Canadian tariff*. Discussion paper 111. Economic Council of Canada. 1978. 187 p.
- Jacomy-Millette, Anne Marie, *Francophonie et Commonwealth: mythe ou réalité?* Université Laval, Centre québécois de relations internationales, 1978. 288 p. (Choix 9)
- Lester B. Pearson Conference on the Canada-United States Relationship, 4th Niagara Institute, 1976.  
*Canadian cultural nationalism*. Janice L. Murray, editor. New York: Published for the Canadian Institute of International Affairs and the Council on Foreign Relations by New York University Press, 1977. 139 p.
- MacLaren, Roy, *Canadians on the Nile 1882-1898*. Vancouver: University of British Columbia Press, 1978. 184 p.
- Mead, Walter J., *Transporting natural gas from the Arctic: the alternative systems*. Washington: American Enterprise Institute for Public Policy Research, 1977. 111 p.
- Ritter, Archibald, *Conflict and coincidence of Canadian and less developed country interests in international trade in primary commodities*. Discussion paper 109. Economic Council of Canada, 1978. 193 p.
- Symposium on Canada and world food. Proceedings*. Sponsored by the Royal Society of Canada and the Agricultural Institute of Canada. Ottawa: 22-24 août, 1978. various paging.

### II. ARTICLES

- Allan, James H. «The future of peacekeeping for Canada». Dans *Revue canadienne de défense* 8:30-36 été 1978.
- Baker, Donald N. «Quebec on French minds». Dans *Queen's quarterly* 85: 249-264 été 1978.
- Collison, Robert. «The unsentimental lovers: our shaky liaison with the U.S. economy». Dans *Saturday night* vol. 93 n° 6 juillet/août 1978. pp. 17-23.
- Cullen, Dallas. «Towards the development of a Canadian-American scale: a research notes». Dans *Revue canadienne de science politique* 11: 409-418 juin 1978.
- Fairley, H. Scott. «Fisheries jurisdiction and the Atlantic salmon: fact and law from a Canadian point of view». Dans *Dalhousie law journal* 4: 609-646 mai 1978.
- Furcha, E. J. «Let them eat bullets». Dans *United Church observer* juin 1978 pp. 20-23.
- Ghent, Jocelyn Maynard. «Science, technology, and Trudeau's foreign policy». Dans *Behind the headlines* vol. 36 n° 5 1978. 16 p.

- Globerman, S. «Canadian science policy and technological sovereignty». Dans *Analyse de politiques* 4: 34-45 hiver 1978.
- Holmes, John W. «The CIIA and Canadian foreign policy: hits and myths». Address to the CIIA at its 50th Jubilee Banquet, Toronto, 10 juin 1978. 15 p.
- Ichikawa, Akira. «Canadian-U.S. news flow: the continuing asymmetry». In *Canadian journal of communications* vol. 5 n° 1 été 1978 pp. 8-18.
- Johannson, P. R. «British Columbia's relations with the United States». Dans *Administration publique du Canada* 21: 212-233 été 1978.
- Kates, M. Josef. «Toward international technological interdependence». Science Council of Canada, 1978. np.
- Lentner, Howard. «Canadian separatism and its implications for the United States». Dans *Orbis* 22: 375-393 été 1978.
- Meyer, Herbert E. «Business wins one in Canada». Dans *Fortune* vol. 97 n° 13, 3 juillet 1978 pp. 84-85.
- Nuechterlein, Donald E. «Quebec independence: is it coming?». Dans *Foreign service journal* vol. 55 n° 7 juillet 1978 pp. 9-13.
- Roach, E. Hugh. The commodities question: towards a common fund — rhetoric or reality. Dans *Behind the headlines* vol. 36 n° 6 juin 1978 27 p.
- Swanson, Roger Frank. «The Ford interlude and the U.S. — Canadian relationship». Dans *American review of Canadian studies* 8: 3-17 printemps 1978.
- «Trudeau and foreign policy». Dans *International journal* vol. 33 n° 2 printemps 1978. Contents: «The impact of Prime Minister Trudeau on foreign policy», par H. von Riekhoff; «Foreign policy decision-making in the Trudeau government: promise and performance», par J. J. Kirton; «Defence and foreign policy in the 1970s: the demise of the Trudeau doctrine», par R. B. Byers; «Canada and the functional agencies: the NIEO's challenge, Trudeau's response», par James P. Sewell; «Provincial international activities», par P. R. Johannson; «Foreign policy for Canadians and the Third Option paper: assessments», par Donald C. Story, Gerald Wright, G. K. Helleiner, Garth Stevenson; «Four views from abroad», par William Diebold, Jr., Romesh Thapar, Takayuki Okuma et Robert Held.
- «Vermont and Quebec: two centuries of history». Dans *Vermont history* 44: 65-128 printemps 1976.
- Wagner, J. Richard and Daniel J. O'Neil. «The Gouzenko affair and the civility syndrome». Dans *American review of Canadian studies* 8: 31-42 printemps 1978.
- Walker, John R. «Policy by purchase». Dans *Report on Confederation* vol. 1 n° 8 juillet/août 1978 pp. 19-21.
- Warren, J. H. «Canada's role in the GATT negotiations». Dans *Canadian business review* vol. 5 n° 2 printemps 1978 pp. 34-41.
- Williams, Sharon A. «The Polish art treasures in Canada, 1940-60». Dans *Canadian Yearbook of International Law* vol. 15 1977 pp. 146-172.
- Wright, Gerald, «NATO in the New International Order». Dans *Behind the headlines* vol. 36 n° 4 avril 1978.

## Publications du ministère des Affaires extérieures

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

N° 63 (5 juillet 1978) Réunion intergouvernementale de l'Organisation de coopération et de développement économique sur l'enseignement professionnel.

N° 64 (7 juillet 1978) Négociations sur les frontières maritimes canado-américaines.

N° 65 (7 juillet 1978) Relations diplomatiques entre le Canada et les îles Salomon.

N° 66 (7 juillet 1978) Diplomate canadien déclaré persona non grata en Irak.

N° 67 (7 juillet 1978) Procès de dissidents soviétiques.

N° 68 (13 juillet 1978) Création de l'Office du conseiller pour le désarmement et le contrôle des armements.

N° 69 (19 juillet 1978) Réclamations envers la République démocratique allemande (Allemagne de l'Est).

N° 70 (28 juillet 1978) Relations de pêche entre le Canada et la CEE.

N° 71 (3 août 1978) Nominations diplomatiques.

N° 72 (18 août 1978) Délégation du Canada à la reprise des travaux de la septième session de la Conférence sur le droit de la mer, New York, du 21 août au 15 septembre 1978.

N° 73 (21 août) Signature d'un Protocole nucléaire entre le Canada et le Japon.

N° 74 (31 août 1978) Nomination de M. Jim MacNeill à l'OCDE.

## TRAITÉS

### Bilatéraux

*Allemagne, République fédérale d'*  
Accord entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement de la République fédérale d'Allemagne sur les relations cinématographiques.  
Ottawa, le 30 mai 1978  
En vigueur le 16 août 1978

*El Salvador*  
Accord de prêt de développement entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement de la République d'El Salvador.  
San Salvador, le 15 février 1978  
En vigueur le 15 février 1978

*États-Unis d'Amérique*

Échange des Notes entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement des États-Unis d'Amérique modifiant l'Accord sur les principes applicables à un Pipe-line pour le transport du gaz naturel du Nord signé à Ottawa le 20 septembre 1977.  
Washington, le 6 juin 1978  
En vigueur le 6 juin 1978

Traité entre le Canada et les États-Unis d'Amérique touchant les peines imposées aux termes du droit criminel.  
Washington, le 2 mars 1977  
Échange des instruments de ratification le 19 juillet 1978  
En vigueur le 19 juillet 1978

*Finlande*

Traité entre le Canada et la Finlande en matière d'extraction.  
Helsinki, le 21 juin 1978

*Japon*

Protocole modifiant l'Accord de coopération entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement du Japon concernant l'utilisation pacifique de l'énergie atomique, signé à Ottawa le 2 juillet 1959.  
Tokyo, le 22 août 1978

*Malawi*

Échange de Notes entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement de la République de Malawi constituant un Accord relatif aux investissements au Malawi assuré par le Canada par l'intermédiaire de son mandataire, la Société pour l'expansion des exportations.  
Blantyre, le 15 septembre 1978  
En vigueur le 15 septembre 1978

*Roumanie*

Accord entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement de la République Socialiste de Roumanie concernant la coopération dans le développement et l'utilisation de l'énergie atomique à des fins pacifiques.  
Ottawa, le 24 octobre 1977  
Échange des instruments de ratification le 14 juin 1978  
En vigueur le 14 juin 1978

*Royaume-Uni*

Convention entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord tendant à éviter les doubles impositions et à prévenir l'évasion fiscale en matière d'impôts sur le revenu et les gains en capital.  
Londres, le 8 septembre 1978

Accord entre le Canada et le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord tendant à éviter les doubles impositions et à prévenir la fraude fiscale en matière de droits sur les successions de personnes décédées.  
Londres, le 5 juin 1946  
En vigueur le 6 novembre 1946  
Terminé le 30 septembre 1978

*Samoa-Occidental*

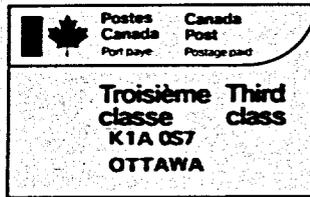
Échange de Notes entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement de l'État indépendant du Samoa-Occidental constituant un accord relatif aux investissements au Samoa-Occidental assurés par le Canada par l'intermédiaire de son mandataire, la Société pour l'expansion des exportations.  
New York, le 29 septembre 1978  
En vigueur le 29 septembre 1978

**Multilatéraux**

Convention sur la réduction des cas d'apatridie.  
Fait à New York, le 30 août 1961  
En vigueur le 13 décembre 1975  
Instrument d'adhésion du Canada déposé le 17 juillet 1978  
En vigueur pour le Canada le 15 octobre 1978

Convention portant loi uniforme sur la forme d'un Testament international.  
Fait à Washington, le 26 octobre 1973  
Instrument d'adhésion du Canada déposé le 24 janvier 1977  
En vigueur le 9 février 1978

(En conformité de l'application de l'Article XIV, cette Convention s'est étendue aux provinces du Manitoba et de Terre-Neuve lors de l'adhésion du Canada le 24 janvier 1977, à la province de l'Ontario le 15 mars 1978 pour entrer en vigueur le 15 septembre 1978, et à la province de l'Alberta le 1<sup>er</sup> juin 1978 pour entrer en vigueur le 1<sup>er</sup> décembre 1978).



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



Affaires extérieures  
Canada

External Affairs  
Canada

ISSN 0381-4874

novembre / décembre 1978

# Perspectives internationales

Revue d'opinion sur les affaires étrangères

---

Nouvelle atmosphère à l'OCDE

---

D'un Duvalier à l'autre

---

Les États-Unis et le Canada

---

La politique canadienne à l'OTAN

---

Le sommet de Bonn

---

Des droits de la personne

---

# Perspectives internationales

## *Table des matières*

novembre/décembre 1978

Nouvelle atmosphère à l'OCDE/ <i>Mike Henderson</i>	3
Haïti: d'un Duvalier à l'autre/ <i>Renaud Bernardin</i>	7
Les États-Unis et le Canada	
La détente nord-américaine/ <i>Stephen Handelman</i>	11
Le Congrès américain et la Commission mixte internationale/ <i>K. R. Nossal</i>	15
Nouveau consensus aux États-Unis/ <i>Howard H. Lentner</i>	19
Questions militaires	
L'OTAN, les armes nucléaires et le Canada/ <i>G. Ignatieff</i>	23
Des armes et des hommes/ <i>King Gordon</i>	30
Rapport sur le «sommets» de Bonn/ <i>Richard Gwyn</i>	36
Des droits de la personne/ <i>M. Copithorne</i>	39
Section de référence	43
Index 1978	46

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

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

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

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

Envoi postal de troisième classe autorisé.

*Directeurs de rédaction:*

M. L. Balthazar

M. A. I. Inglis

*Président, Comité de rédaction*

M. Freeman M. Tovell

*Directeur général adjoint – Bureau des Affaires publiques*

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

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

# Nouvelle atmosphère à l'OCDE

par Mike Henderson

Il est devenu évident, même pour l'observateur le moins averti du système économique international, que la gestion des affaires économiques entre États industriels avancés à économie de marché est quelque peu chancelante. Malgré les interventions périodiques du Fonds monétaire international, les fluctuations des monnaies ont déséquilibré la configuration des échanges commerciaux et attisé l'inflation dans de nombreux pays. Malgré les efforts des pays donateurs de l'aide économique dispensée par l'entremise de la Banque mondiale, des Nations Unies et de nombreuses banques régionales de développement, l'écart des revenus entre les pays industrialisés et les pays en développement continue de s'élargir rapidement. Malgré le cadre de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce, des litiges importants en matière de politique commerciale sont survenus entre des grandes puissances économiques comme les États-Unis et le Japon. Enfin, malgré la planification macro-économique effectuée par l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), les pays à économie de marché n'ont pu poursuivre sur la lancée de la reprise d'après les années de récession (1974-1975). La situation générale de l'économie de marché à l'échelle mondiale est sombre: la croissance et les bénéfices sont faibles, tandis que les taux d'inflation et de chômage sont élevés.

Il n'est donc pas étonnant que ces périodes difficiles aient soumis à des tensions les grands mécanismes de la coopération internationale: à preuve les récents changements survenus au sein de l'OCDE. Cette organisation a toujours constitué un

instrument primordial pour ses 24 États membres en ce sens qu'elle était une tribune où ils pouvaient présenter d'une façon informelle et confidentielle leurs points de vue respectifs sur toutes les grandes questions économiques, notamment les politiques relatives à la croissance, au système monétaire, au commerce et à l'aide au développement; ses comités ont servi de lieu de rassemblement pour l'échange d'information et la consultation plutôt que de cadre pour la négociation. En outre, comme l'OCDE n'intervient pas directement dans les affaires mondiales, il a toujours été possible aux membres d'étudier n'importe quelle question sans se soucier d'avoir à assumer une responsabilité juridique ou à adopter une attitude qu'ils se sentiraient contraints de défendre; partant, les discussions ont toujours été informelles, polies et exceptionnellement franches. Selon un grand nombre de fonctionnaires de vieille date à l'Organisation, tant au Secrétariat qu'au sein de diverses délégations nationales, l'atmosphère ainsi créée engendrait un esprit de modération, de compromis et parfois même de concession. Il y avait, semble-t-il, une tendance non seulement à défendre les intérêts nationaux, mais à tenir compte de l'intérêt général. Vu l'interdépendance économique croissante des pays, on présumait que l'harmonisation des politiques nationales était la condition sine qua non de la prospérité générale et de la stabilité, et tous agissaient en ce sens.

## Tensions et politisation

Les observateurs qui suivent de près les activités de l'OCDE s'accordent à dire aujourd'hui que cette situation, cette atmosphère, cette ambiance — quel que soit le nom qu'on lui donne — a changé considérablement ces dernières années. Dans la plupart des principaux comités de l'Organisation, les discussions sont maintenant devenues des débats, les opinions se sont transformées en déclarations de principe et les propositions franches ont, dans beaucoup de cas, été ressenties

---

*Monsieur Henderson est professeur de science politique au collège Atkinson de l'Université York. Au cours de l'année scolaire 1977-1978, il a pris un congé sabbatique pour aller en Europe étudier l'OCDE. L'article ci-contre n'engage que l'auteur.*

comme des critiques délibérées. Bref, la gestion des affaires de l'OCDE est devenue de plus en plus «politisée». Les membres les plus anciens du Secrétariat déplorent que seules quelques questions encore soient traitées sous leur aspect purement technique. Les prescriptions de la théorie économique se sont échouées sur les écueils des intérêts proprement nationaux. Le souci de l'intérêt général se fait chose rare. D'ailleurs, certains hauts fonctionnaires entrevoient un retour aux attitudes qui dominaient généralement les pourparlers multilatéraux avant la Seconde Guerre mondiale. Dans quelle mesure la situation a-t-elle changé? Il est impossible de répondre à cette question d'une façon catégorique, mais un bref examen des transformations récentes au sein du Comité de politique économique (CPE) et du Comité des échanges nous fournira certaines indications sur l'une des tendances dominantes de l'heure.

Le CPE est l'organe au sein duquel des hauts fonctionnaires des divers pays examinent les grands problèmes économiques relatifs à la croissance et à la stabilité. Les discussions ont toujours été axées sur les mesures que les cinq Grands entendaient prendre unilatéralement pour stimuler la croissance économique, combattre l'inflation et le chômage et maintenir une balance commerciale et une balance des paiements suffisamment créditrices. Signalons cependant que le CPE a joué des rôles différents, selon les membres. Il a donné aux grandes puissances la possibilité de se communiquer leurs préoccupations et leurs priorités du moment dans un climat de franche cordialité. Aux petites et moyennes puissances, il a fourni l'occasion d'être informées des projets à court terme des grandes puissances et parfois même la possibilité d'agir sur ces projets. Il est à remarquer, toutefois, que dans le cas des grands comme des petits pays, les efforts visant à influencer les autres ont toujours été caractérisés par des nuances et des subtilités de langage destinées à ne blesser personne. Comme l'a poétiquement exprimé un représentant national, la persuasion a toujours été aussi discrète que le bruit assourdi de l'eau tombant sur la pierre. L'efficacité était toujours recherchée dans la persistance des efforts et non par l'exercice de pressions.

Tout a changé au cours des réunions de novembre 1977. Plusieurs délégations nationales, plus particulièrement celle des États-Unis, sont venues avec l'intention bien arrêtée de presser le gouvernement d'Allemagne de l'Ouest en termes non équivoques de prendre des mesures immédiates pour relancer son économie rapide-

ment et de façon appréciable. Leurs arguments étaient fondés, semble-t-il, sur ce qu'on appelle la «théorie de la locomotive» de la croissance économique, qui soutient en gros que les économies des États-Unis, de l'Allemagne fédérale et du Japon sont les «locomotives» du système d'économie de marché, et que les variations de leurs taux de croissance ont un effet d'entraînement sur le rythme de croissance de tous les autres pays. On a fait valoir en particulier qu'une croissance plus rapide de l'économie allemande était la condition préalable essentielle pour sortir de leurs difficultés les économies plus faibles de l'Italie, de la Grande-Bretagne et de la France. Quelques économistes éminents qui participaient aux réunions sont allés jusqu'à exprimer l'avis que, si les autorités allemandes n'étaient pas prêtes à accepter un déficit en compte courant en 1978, le déséquilibre général de la balance des paiements au sein du groupe des pays membres de l'OCDE persisterait.

On ne sait pas exactement ce qui s'est passé à ces réunions, mais il est un fait notoire à Paris que les discussions ont été exceptionnellement animées. Il semble que la délégation allemande ait été soumise à de fortes pressions de la part de nombreux délégués, sauf, notons-le, de la part des Japonais, qui ont exprimé eux aussi de sérieuses réserves quant à la valeur de la théorie de la locomotive. On sait toutefois de façon certaine que la délégation allemande a mal reçu tous les conseils non sollicités qui lui ont été prodigués sur la façon de diriger son économie. Fait sans précédent, un haut fonctionnaire d'Allemagne de l'Ouest a convoqué une conférence de presse immédiatement après la fin des réunions du CPE, au cours de laquelle il a rejeté catégoriquement la théorie en question, la qualifiant de simpliste. Il a ensuite souligné que le souci premier de son gouvernement était de réduire l'inflation intérieure et a fait part du ressentiment qu'éprouvaient les autorités de son pays devant cette tentative par d'autres nations de décider de ses priorités économiques intérieures.

#### Les prévisions des Allemands

Quelle a été, au juste, la cause de réactions aussi vives qui ont modifié le caractère d'ordinaire confidentiel des travaux de l'OCDE? La raison immédiate semble avoir été l'entrée en vigueur du nouveau mécanisme par lequel les principales puissances économiques doivent communiquer leurs objectifs préliminaires de croissance pour l'année suivante au Secrétariat de

l'Organisation. La décision en ce sens, qui avait été prise au sommet de Downing Street en mai, fut ratifiée par le conseil en juin et les prévisions de chaque pays furent reçues en temps opportun. Le gouvernement d'Allemagne de l'Ouest indiqua qu'il prévoyait accroître son taux de croissance de 4 à 4½ p. cent, chiffre légèrement inférieur à l'objectif de 5 p. cent approuvé récemment au niveau ministériel. Par la suite, aux réunions de novembre du CPE, les délégués allemands ont exposé les mesures qu'ils allaient mettre en œuvre sur le plan national pour concrétiser leur prévision. Les autres délégués et beaucoup de membres du Secrétariat furent fortement troublés par ces chiffres parce que, selon leurs calculs, les mesures envisagées donnaient à l'Allemagne fédérale un taux de croissance d'à peine trois p. cent. Même s'il était reconnu que le gouvernement allemand devait, pour des raisons de politique intérieure, considérer l'inflation comme son principal problème économique, cette position fut perçue comme une tentative de dissimulation d'un revirement important dans les priorités du pays, ce que certains considèrent comme un véritable acte de duperie. Le ressentiment provoqué par cette manœuvre a sans doute contribué à renforcer la tradition de franchise dans les discussions au sein du CPE, et la position allemande fut sérieusement contestée. Il s'est hélas révélé difficile de douter des prévisions économiques de la République fédérale d'Allemagne sans douter de l'intégrité même des représentants allemands. Ainsi, une question posée quant à savoir comment on pouvait escompter un taux de croissance de plus de 4 p. cent avec une croissance prévue du revenu réel disponible de seulement 2½ p. cent provoqua de l'embarras et une vive contrariété qui, à leur tour, suscitèrent la réplique allemande.

Deux aspects de la situation découlant des discussions du CPE ont provoqué un malaise au sein de l'OCDE. Premièrement, on a déploré le fait que la délégation allemande ait été contrainte de défendre une politique établie. Cet état de choses allait à l'encontre de la tradition de discussions franches au cours desquelles les divergences d'opinion n'avaient jamais été considérées comme des points de désaccord sur des questions de politique. Comme l'établissement de prévisions nécessite l'adoption de positions de principe, beaucoup d'observateurs estiment qu'il faut abandonner immédiatement ce processus, faute de quoi la valeur du CPE comme tribune de discussion risque de disparaître. D'autres participants ont con-

sidéré encore plus fâcheux le fait qu'au cours de ces réunions la défense des intérêts nationaux ne semblait plus tempérée par une conscience de l'intérêt international. La lutte pour obtenir un avantage comparatif dans une situation difficile est devenue plus âpre, au point que la disposition naturelle à tenir compte au moins de l'intérêt général a été engloutie sinon temporairement perdue. Certains observateurs ont même perçu la réapparition des tendances autarciques rappelant celles des années vingt et trente.

#### Consensus commercial?

Une détérioration de la capacité des États à économie de marché à harmoniser leurs politiques est également perceptible dans le secteur du commerce. Le Comité des échanges de l'OCDE a toujours reflété le consensus entre les États membres quant à l'utilité d'assurer l'expansion du commerce mondial par une action multilatérale et de façon non discriminatoire. Sur les questions commerciales, les pays de l'OCDE ont toujours donné l'impression de faire front commun pour rejeter le protectionnisme ou l'exploitation du voisin. L'adoption de l'Engagement commercial en mai 1974, en période de léger ralentissement de l'économie, est une manifestation symbolique de cette unanimité. Cette Déclaration, qui est d'une portée psychologique considérable mais qui ne lie pas juridiquement les États, exprime la détermination des pays membres «d'éviter de prendre des mesures unilatérales, de caractère général ou spécifique, visant à restreindre les importations ou des mesures analogues concernant les autres opérations courantes.» Le principe de base officiel de l'activité commerciale de l'OCDE est donc que des mesures unilatérales, de caractère commercial ou autre, destinées à résoudre des problèmes relatifs aux opérations courantes seraient vouées selon toute probabilité à l'échec et auraient un effet néfaste sur l'économie mondiale.

Cette impression de consensus est un peu trompeuse, car en réalité les membres du Comité des échanges sont divisés sur certaines questions très fondamentales. Il faut retenir surtout qu'alors que tous sont favorables, en théorie, à une libéralisation des échanges internationaux, la tendance est nettement à ce que les Français ont appelé le «commerce organisé», euphémisme pour protectionnisme sélectif et accords de partage des marchés. Ainsi, on constate que les Américains, les Canadiens et les Australiens et Néo-Zélandais réclament tous continuellement une libéralisation du commerce des produits agri-

coles, mais les membres de la CEE de l'Organisation ne veulent rien entendre. Les Neuf, qui ont consacré de nombreuses années de négociations ardues à l'établissement d'un accord interne sur le commerce des produits agricoles, ne désirent aucunement voir rouvrir ce dossier pour satisfaire des intérêts extérieurs. Pour leur part, les Américains, tout en préconisant la libéralisation du commerce, ont imposé des restrictions sur les importations dans des secteurs comme les textiles, les chaussures, le matériel électronique et l'acier. La décision unilatérale du gouvernement américain de fixer un prix plancher arbitraire au regard des importations d'acier fut pour le moins une source de préoccupation chez les Japonais. Ces derniers, de leur côté, continuent de protéger leur marché intérieur pour leurs industries secondaires, au grand dépit des Américains qui désirent éliminer l'important déficit de leur balance commerciale avec le Japon.

Ce serait profondément déformer la réalité que de croire que toutes ces difficultés sont débattues à huis clos à l'OCDE. En fait, les activités du Comité des échanges sont «en état de latence» le temps que dureront les négociations commerciales multilatérales à Genève. Il reste que l'Organisation s'est révélée un cadre institutionnel utile pour la conclusion d'accords commerciaux sectoriels. Le groupe de travail n° 6 du conseil de l'OCDE sur la construction navale a réussi à élaborer un accord de contingentement de la production qui a été accepté par les Japonais et les membres de la CEE. De ce fait, la guerre des prix mutuellement désavantageuse qu'aurait entraînée une surproduction de navires a été évitée. Pareillement, lorsque la surproduction d'acier a menacé de désorganiser les structures existantes du marché, M. Emile van Lennep, en qualité de secrétaire général de l'OCDE, a formé un groupe spécial pour étudier la situation de l'acier dans le monde. Suivant la loi inéluctable des grandes organisations, le groupe spécial est devenu un comité permanent, qui s'affaire actuellement à la préparation d'un accord à long terme de partage des marchés entre les principaux producteurs d'acier. Le Comité des échanges n'est pas directement intéressé par ces accords, mais il ne peut pas ne tenir aucun compte de ces revirements manifestes par rapport aux objectifs qu'il a proclamés publiquement.

#### Le bloc de la CEE

Un autre fait intéressant, qui touche de plus près le Comité des échanges, est l'évolution des pays de la CEE en tant que bloc. Beaucoup de pays non membres

de la Communauté qui siègent au Comité craignent que la valeur de cet organe comme tribune de discussions franches et ouvertes sur les structures, les problèmes et les perspectives du commerce ne soit déjà sapée. Les discussions au sein du Comité, comme celles au sein du CPE, deviennent de plus en plus formelles. Supposons, par exemple, qu'au cours des délibérations, le représentant du Canada propose une nouvelle façon de régler le cas des importations de textiles en provenance de pays moins développés. Il est plus que probable que la réunion serait ajournée afin de permettre aux représentants des pays de la CEE de s'entretenir avec le représentant permanent de la Commission de la Communauté auprès de l'OCDE pour essayer de préparer une réponse coordonnée à la proposition canadienne. Si les représentants ne parvenaient pas à s'entendre, le représentant de la Commission se ferait le porte-parole de l'ensemble de la Communauté et répondrait par la négative à la proposition. Toutes les variantes des propositions canadiennes faites par d'autres États n'appartenant pas au Marché commun seraient assujetties aux mêmes formalités. Tous reconnaissent que les membres de la CEE sont tenus, suivant les dispositions du Traité de Rome, de faire front commun sur les questions de commerce extérieur, mais la rigidité relative que pareille obligation apporte aux travaux du Comité des échanges est considérée comme regrettable. En outre, une importante délégation au moins craint que le problème ne se complique d'autant si les Neuf deviennent dix, onze ou douze avec l'admission possible de l'Espagne, du Portugal et de la Grèce — tous membres de l'OCDE — dans la CEE. Dans le cas qui nous occupe, on serait porté à croire que la crainte inexprimée quant à l'émergence d'un puissant bloc des pays de la CEE est moins inspirée par les conséquences possibles sur le plan de la procédure que par l'important déplacement d'influence au sein de l'Organisation en ce qui a trait aux questions commerciales.

Pour le Canadien moyen, quelle importance ont ces changements qui surviennent au sein d'une organisation internationale ayant son siège à Paris? Sans doute très peu, en eux-mêmes ou par eux-mêmes. Pourtant, comme jalons de l'échec de plus en plus grand de la coopération économique internationale, ils sont fondamentaux. Les économistes de différents pays interviewés à l'OCDE ont été pratiquement unanimes sur deux sujets. Premièrement, ils prévoient le début d'une récession générale dans les pays à écono-

mie de marché en 1979. Pour le Canada, pays à l'économie très ouverte aux importations et largement tributaire du commerce extérieur, les perspectives à court terme sont donc sombres. Deuxièmement, ils ont réaffirmé à maintes reprises que les problèmes actuels que connaît l'Organisation sont, selon toute probabilité, temporaires. De l'avis général, l'atmosphère à l'OCDE s'améliorera dès le retour à la prospérité et à la stabilité économique.

Cependant, il y a peu de raisons de se montrer optimiste à cet égard, car ces mêmes observateurs aguerris de la scène économique mondiale se sont dits fermement convaincus qu'il y avait peu d'espoir d'un redressement économique soutenu tant que les pays maintiendront leurs attitudes actuelles. Ce qui devrait nous amener à nous interroger sérieusement sur la signification exacte du terme «temporaires».

---

*Haïti*

## D'un Duvalier à l'autre

par Renaud Bernardin

En avril 1971, François Duvalier mourait dans son lit après avoir désigné son fils pour lui succéder à la «présidence-à-vie» de la république. Durant quatorze ans, il avait exercé une dictature implacable sur Haïti. On attendait un soulèvement populaire et les États-Unis, pour le prévenir, firent patrouiller des bateaux de guerre à la limite des eaux territoriales haïtiennes. Il ne vint pas. Et Jean-Claude Duvalier porté au pouvoir par son père, s'y maintint grâce à l'aide du Département d'État américain dont l'ambassadeur M. Klinton Knox s'identifia comme le «pouvoir du régime». Habilement, les détenteurs officiels et occultes de l'autorité étatique entreprirent de chloroformer l'opinion publique en axant une propagande sur la libéralisation et l'ouverture du nouveau régime. Ce dernier change maintenant de

registre: il n'est plus question en Haïti que du «jean-claudisme». En changeant de nom, le duvaliérisme a-t-il pris un nouveau masque ou s'est-il effectivement transformé?

### Le mythe de la libéralisation

Du gouvernement de Duvalier-père, les analystes ne retenaient généralement que l'exercice dictatorial du pouvoir. Aucun effort sérieux n'était entrepris pour dépasser l'image de cauchemar, d'exotisme et de folklore propagée à travers le monde par le célèbre roman de Graham Greene: *Les Comédiens*. La vue misérabiliste, entretenue d'ailleurs par les organismes de charité qui tentaient, à leur façon, de pallier la gabegie gouvernementale, masquait les efforts et les tentatives du peuple haïtien pour se libérer de cette dictature sanguinaire. Au lieu de prendre en considération la volonté de changement manifestée par cette lutte inégale, on s'apitoyait sur les effets de la tyrannie qui révoltait la conscience humaine.

A la mort de Duvalier, on ne connaissait d'Haïti que les Tontons-Macoutes, leurs sinistres exploits et la situation économique pitoyable de ce pays, le seul de

---

*Monsieur Renaud Bernardin est professeur de relations internationales au Collège de Lévis. Attaché de recherche au Centre québécois de relations internationales, il est l'auteur d'un certain nombre d'articles sur les problèmes du Tiers monde. L'article ci-contre n'engage que l'auteur.*

L'hémisphère américain à être classé parmi les 25 nations les plus pauvres du monde. François Duvalier était un obstacle psychologique à une aide internationale massive: on savait que son gouvernement était corrompu; on n'ignorait pas qu'il affectait à l'appareil répressif plus d'argent qu'aux ministères de la santé, de l'éducation nationale et de l'agriculture réunis. On évitait donc de trop se commettre avec lui. Toutefois, si l'horreur de la dictature avait provoqué l'isolement de son gouvernement, Duvalier continuait à faire jouer au pays le rôle de fournisseur de matières premières et de consommateur de produits industriels assigné à l'ensemble du Tiers monde dans l'actuelle division internationale du travail. Aucune volonté de rupture avec l'Occident libéral ne l'animait. Ceci fut bien compris par les tenants du statu quo en Haïti qui, à défaut d'un partenaire plus honorable se contentèrent d'un allié sûr. D'abord on lui accorda des ballons d'oxygène pour l'aider à se maintenir au pouvoir, puis un peu plus pour éviter tout chantage quant à un changement d'alliance et enfin on mit en route les études dont les conclusions auraient permis l'octroi de l'aide massive qu'il appelait de ses vœux. Sa disparition arrivait donc à point nommé et facilitait l'opération de consolidation d'un régime politique répréhensible certes mais qui, aux yeux de beaucoup, représentait la stabilité dans les Caraïbes secouées par la mort de Trujillo, l'intervention des marines en République Dominicaine en 1965, ainsi que l'avènement des gouvernements nationalistes et revendicateurs de Trinidad, Tobago et de la Jamaïque. On misa avec d'autant plus d'empressement sur Jean-Claude Duvalier que celui-ci, dès sa première conférence de presse afficha comme son père un anti-communisme militant rassurant ainsi ceux qui, derrière toute revendication nationale en Amérique Latine, voient se profiler l'ombre de Fidel Castro et la main de Moscou.

#### Une opération psychologique

Dans cette perspective, la libéralisation n'a été qu'une opération psychologique visant à présenter, sur le plan international, une nouvelle image du régime duvaliériste et à accréditer, sur le plan interne, l'idée «d'un changement dans la continuité» de manière à rendre le gouvernement de Jean-Claude Duvalier acceptable à tous. Cette opération a misé sur la jeunesse du chef du gouvernement pour le présenter comme symbole de l'espoir: *d'un renouveau*.

Dans un premier temps cette opération aura permis l'ouverture du pays aux

capitaux étrangers. Par son nationalisme ombrageux et son image de marque extrêmement défavorable, François Duvalier avait suscité la réticence des investissements étrangers qui s'accommodait mal, non du tyran lui-même mais du climat d'incertitude que sa présence engendrait. Jean-Claude Duvalier, par la «disponibilité diplomatique» et le laissez-faire de son gouvernement, pratiqua une politique de «porte ouverte» dont les signes les plus évidents sont l'implantation des banques d'affaires et des industries d'assemblage.

Libéralisation signifia en même temps sur le plan international, la modernisation de l'appareil répressif; ce qui permit au pouvoir de lâcher du lest sous la pression limitée des forces populaires et de se passer pour un temps des tontons-macoutes trop voyants. Ces derniers ont depuis repris du service. Parallèlement l'armée augmentait sa puissance de feu, veillait au perfectionnement des corps antiguérilla, se mettait à l'heure du *close-combat* et atteignait une capacité d'intervention jusqu'ici inégalée. A cet égard, la reprise en 1975 de l'aide militaire officialise un commerce officieux et clandestin que l'embargo imposé par Kennedy n'avait pas tari.

En dépit du raffinement de la machine répressive, certains faits significatifs se produisent en Haïti. Au nombre de ceux-ci il faut mentionner sur le plan social, les manifestations du mécontentement des paysans qui crient «A bas la famine!» et qui font main basse sur des dépôts de nourriture offerts par l'aide internationale non distribués; celles d'autres paysans contre la dépossession de leurs terres, celles aussi d'ouvriers d'usine d'assemblage réclamant des arrérages des salaires et l'augmentation de leur rémunération; la grève des chauffeurs du transport en commun. Sur le plan politique, on doit aussi souligner la libération de 105 prisonniers politiques en septembre 1977, la création d'une ligue des Droits de l'Homme, l'effort de certains journalistes pour reprendre le contrôle de leur association professionnelle et éditer des publications indépendantes du pouvoir politique.

Ce frétillage de la vie politique haïtienne ne signifie pas une volonté des dirigeants de revoir les bases doctrinales et idéologiques sur lesquelles ils fondent l'exercice de leur autorité, ni non plus la renonciation à l'arbitraire qui prévaut dans les relations entre gouvernants et gouvernés. Des concessions ont été arrachées par une lutte ardue et tenace à la dictature duvaliériste. Le combat pour une «presse indépendante» mérite d'être relevé.

## Le problème de la presse

Si Jean-Claude Duvalier n'a renié ni la doctrine ni les méthodes de son père, il a toutefois entrepris de se démarquer de l'image politique de celui-ci. Il toléra dans ce but, dans la capitale, l'existence de deux hebdomadaires et d'un poste de radio qui tranchaient par le contenu de leur livraison. Sans pourtant ouvrir un débat véritablement démocratique, ils adressaient des critiques voilées au régime antérieur et par allusions à des gouvernements étrangers comme l'Espagne franquiste ou le Portugal de Salazar hier, le Nicaragua de Somoza aujourd'hui; ils critiquaient également le régime actuel. Et cette nouvelle attitude caractérise encore cette frange de la presse en dépit de la «disparition» d'un annonceur de la radio, de l'assassinat d'un reporter de l'hebdomadaire *Le Petit Samedi Soir*, de l'attentat contre le pasteur Nérée, directeur de *Hebdo Jeune Presse*, dont le journal reste fermé parce que les conditions d'une libre publication ne sont pas réunies. En dépit également de la censure qui frappe journaliste isolés ou équipe de rédaction et des «convocations musclées» de la police (17 pour un seul journaliste).

Cette attitude place le gouvernement dans le dilemme: il ne peut sévir ouvertement sans détruire lui-même le mythe de la libéralisation qu'il forge. En ce sens, il tire un gain politique de la volonté d'indépendance d'une partie de la presse, gain d'autant plus appréciable que les journalistes connaissent, pour en avoir payé le prix, leur marge de manœuvre. Ainsi cette presse dite indépendante n'évoque jamais l'idée d'une possible alternance. Pour elle, tout doit se jouer dans «le cadre du système actuel». Tout au plus, appelle-t-elle de ses vœux un dialogue de tous les Haïtiens capables de fournir des hommes, des idées et une expertise en vue de débloquent «dans le cadre du système actuel» la situation socio-économique du pays. Elle glisse sur la responsabilité des dirigeants actuellement en place dans la régression économique d'Haïti sous Duvalier-père et dans la mise en tutelle officielle du pays par les organisations internationales de financement et par les programmes bilatéraux d'aide au développement. Elle ne reconnaît pas non plus les limites que toute action entreprise dans le «cadre du système actuel» comporte en soi.

Mais la simple existence de cette presse est significative d'une brèche qui lézarde le nouveau masque du duvaliérisme. Il semblerait qu'on entre dans une période de prise de la parole en Haïti. Quelques intellectuels et certains journalistes ten-

tent, dans la limite de l'arbitraire prévalant en Haïti, de rompre avec les habitudes de flatterie et d'à-plat-ventrisme de la presse haïtienne. Ils ne désignent pas encore tous les chats par leur nom, ni ne braquent leurs projecteurs sur toutes les situations qui méritent d'être éclairées. Ils ont au moins des convictions et se refusent à être le relais et la caution du discours duvaliériste (tout en rappelant qu'ils ne sont pas une voix de l'opposition). C'est certainement peu. Mais en Haïti, c'est assurément une nouveauté dans l'histoire récente de la presse. Ces balbutiements n'ont réussi jusqu'à présent qu'à se faire l'écho de la voix plus forte et plus pressante des classes laborieuses. Ils ne traduisent pas encore l'articulation des intérêts et des objectifs de tous ceux qu'à titres divers le duvaliérisme lèse. Aussi, sans les surestimer ou les sous-estimer, faudrait-il chercher à les renforcer et à les amplifier de manière à accélérer, à nouveau, une prise de la parole en Haïti par tous les secteurs objectivement intéressés au changement d'un régime qui cherche à s'institutionnaliser.

## Vers l'institutionnalisation

Une lutte de tendance avait agité le clan après la mort de François Duvalier. Certains partisans, unis au dictateur par le sang versé, avaient été écartés. Une équipe de technocrates crut son heure venue. Elle se prit à rêver d'assainissement dans la fonction publique, de modernisation de l'appareil étatique et de l'infra-structure économique, de développement de la capacité d'absorption et de transformation de l'aide internationale qui affluait en Haïti. Elle déchantait très vite et ses membres ont soit démissionné, soit accepté l'exil doré d'une ambassade, soit connu l'opprobre d'être entraînés devant les tribunaux, sous une accusation douteuse. Pendant ce temps, les faucons du régime reprenaient du service.

L'après-François-Duvalier est aussi caractérisé par la férocité de la lutte que se livrent les pays industrialisés par le biais de l'aide internationale pour conquérir le marché haïtien. A la couche privilégiée qui possède un pouvoir d'achat substantiel, on vendra des produits de consommation. L'effet de démonstration joue d'autant plus que le tourisme le renforce. Le groupe défavorisé et exploité de la population deviendra aussi un marché par le biais de l'aide liée. Plus précisément, il sera l'alibi qui permettra de déverser sur Haïti des surplus, d'y diriger des compagnies routières en quête de contrats et des coopérants tout heureux d'y trouver climat paradisiaque, occasion

d'expérience et supplément d'émoluments. Dans ce contexte, l'institutionnalisation du régime de Jean-Claude Duvalier devient une nécessité. Sept ans ont passé depuis la mort du père. Le jeune garçon n'anonne plus les textes qu'on lui fait lire. Il s'est trouvé un projet: «Mon père, ressasse l'hôte du palais présidentiel, a fait la révolution politique, moi je ferai la révolution économique». En attendant, il tente de se faire un prénom et un nouvel «isme» apparaît dans le discours politique haïtien: le jean-claudisme. Il veut, de moins en moins, être ce symbole du pouvoir duvaliériste derrière lequel les partisans de François Duvalier durent se ranger, en dépit de leur divergence, pour continuer à régenter le pays: il entend exercer effectivement l'autorité présidentielle. Il parle toujours de la libéralisation du régime mis en place par François Duvalier, mais il entend surtout institutionnaliser le sien, le jean-claudisme.

#### Objectif: la légitimation du régime

L'institutionnalisation du jean-claudisme suppose un corps de doctrine, des organes appropriés, un renouvellement du personnel politique. On est en train; à Port-au-Prince, de définir le premier, de mettre sur pied les seconds, de recruter les membres du troisième. Ce mouvement s'opère à deux paliers, qu'il est nécessaire de distinguer, comme il faut aussi souligner qu'il s'effectue dans le «cadre des structures politiques actuelles du pays». Il n'a donc pas comme premier objectif de faire sauter le verrou que constitue la présidence-à-vie en Haïti. Aucun projet de société différent de celui des Duvaliers n'est autorisé à s'exprimer et les groupes qui tentent de les promouvoir sont interdits ou bannis quelles que soient leurs tendances. L'opération en cours maintenant n'est que l'autre volet de la démarche visant à légitimer un pouvoir dévolu par succession héréditaire dans un pays qui constitutionnellement est une république et dont le chef devrait, toujours selon la Constitution, être élu au suffrage universel. La possibilité de l'alternance est exclue même pour les duvaliéristes qui ne sont pas membres de la famille Duvalier. Cette dernière a tout simplement confisqué le pouvoir et distribue en retour les traitements favorables ou défavorables selon son bon plaisir. Rien n'exclut qu'un jour, Jean-Claude Duvalier ne désigne sa progéniture — si jamais il en a une — pour lui succéder. La «présidence-à-vie» est un facteur de blocage des institutions politiques haïtiennes.

Le mouvement d'institutionnalisation du jean-claudisme n'a pas non plus com-

me objectif l'insertion des paysans et des ouvriers — les couches les plus défavorisées et les plus exploitées du pays — dans les mécanismes de prise de décision. Les conseils de développement communautaire, les coopératives, tous les organismes mis en place avec le concours de l'aide internationale sont généralement contrôlés par les mêmes élites. Le paysan haïtien change de «commandeur» mais non de situation. A cet égard, il existe là également un verrou à faire sauter si l'on souhaite que le peuple haïtien développe sa capacité d'initiative historique et ne vive de mendicité chronique dans un pays placé, de facto, sous tutelle internationale.

Toutes les lois interdisant les partis politiques, les organisations ouvrières et l'exercice effectif des droits démocratiques sont encore en vigueur. Toutes les pratiques policières inventées par les partisans de François Duvalier fleurissent toujours sous le gouvernement de son fils. Aujourd'hui encore, on emprisonne arbitrairement en Haïti, on y torture, on y bafoue les droits de l'homme. L'institutionnalisation du jean-claudisme sera celle de l'arbitraire et en outre d'une certaine idée de la démocratie et des droits de l'homme.

#### Refus de tout seuil d'arbitraire

L'erreur, en effet, serait de croire que la violence des Duvaliers est une fatalité dont il faut s'accommoder. D'aucuns estiment que les Haïtiens ne sont pas faits pour la démocratie. D'autres croient que la recherche d'une solution aux problèmes cruciaux posés par l'analphabétisme, les maladies, la famine et les taudis, doit nécessairement passer par la mise en place et le soutien d'un régime dictatorial appelé par euphémisme «pouvoir fort». Cette erreur conduirait à accepter pour Haïti, et par extension pour des sociétés analogues, un seuil d'arbitraire en deçà duquel la violence des classes dirigeantes serait tolérable. On s'accommoderait alors de toute pratique politique qui n'irait pas au-delà de ce seuil puisque ces «gens-là» n'ont pas de tradition démocratique. Il va de soi que les intéressés — et dans notre cas les Haïtiens — ne peuvent entériner une telle conception qui, sans l'avouer, admet qu'il puisse exister une catégorie d'êtres humains à part entière et une autre composée de sous-hommes. Elle risque de miner d'abord et de ruiner ensuite la nécessité de la légitimité des gouvernements dans les États où la démocratie formelle est déjà instaurée. Cette conquête est fragile et peut être remise en cause par l'acceptation de l'idée du compromis possible quand les droits de l'homme,

et en particulier son droit à la vie, sont méconnus.

Quoiqu'il en soit, malgré les appuis reçus de l'extérieur, le jean-claudisme est voué à un échec certain. Cette opération ne permettra pas au régime d'élargir ses assises populaires au point de pouvoir compter sur le consensus national. Elle est l'occasion pour la bourgeoisie d'affaires et terrienne de réaffirmer son adhésion à l'équipe qui lui permet de s'enrichir. Elle fournit à une fraction de la petite bourgeoisie l'occasion rêvée de rationaliser son ralliement à un régime qui montre une capacité d'adaptation à la conjoncture nationale et internationale d'autant plus crédible qu'il est aussi fort de la faiblesse de l'opposition.

Cette opération n'offre toutefois au-

cune alternative aux ouvriers, aux paysans, à la jeunesse et aux autres forces de progrès qui refusent de participer à la liquidation du pays. Pour eux, il n'est d'avenir que dans un changement des structures socio-économiques du pays. La machine répressive peut un temps empêcher leurs revendications d'aboutir. Elle ne pourra les contrecarrer à tout jamais. Le gouvernement haïtien ballote la population du mythe de la libéralisation à celui du jean-claudisme. Les manifestations populaires de mécontentements, les grèves spontanées, les revendications salariales et les tentatives de reconstitutions du mouvement syndical montrent que, si le personnel politique s'agite, les classes laborieuses ne prennent pas les vessies pour des lanternes.

---

## *Les États-Unis et le Canada*

# La détente nord-américaine

par Stephen Handelman

Rien ne peut sans doute mieux faire enrager les nationalistes canadiens que l'état actuel des relations entre les États-Unis et le Canada. Au moment où Jimmy Carter achève la première moitié de son mandat présidentiel, un confortable sentiment de bonne volonté s'est installé de part et d'autre et les querelles factieuses du passé ne sont plus que de mauvais souvenirs. Les diplomates emploient d'ailleurs un nouveau mot pour décrire la relation entre les deux pays: celui de «maturité». Mais, plus qu'autre chose, ce mot semble trahir une volonté mutuelle de ne pas surcharger l'ordre du jour des négociations bilatérales à un moment où chaque partie se débat avec ses propres problèmes intérieurs.

Tels des fleurs ouvrant leurs pétales sous la chaleur bienfaisante du soleil, les

Canadiens ont répondu à l'amabilité de l'Administration Carter par une approche décontractée des problèmes bilatéraux, si bien que la détente semble s'être installée en Amérique du Nord. En cette période où les difficultés économiques succèdent aux difficultés économiques et où flotte à nouveau le spectre de la guerre froide, les deux nations paraissent s'être rapprochées

---

*Monsieur Handelman est journaliste au bureau du Toronto Star à Ottawa. Originaire de New York, il est entré au service de ce journal en 1974 et a beaucoup écrit sur les affaires internationales, notamment sur les questions latino-américaines et les relations canado-américaines. L'article ci-contre n'engage que l'auteur.*

l'une de l'autre pour mieux affronter la tempête.

#### Un calme trompeur ?

Ce calme est-il trompeur? Les deux pays restent l'un pour l'autre le premier partenaire commercial, la valeur de leurs échanges s'élevant à 60 milliards de dollars. Mais l'économie canadienne, déjà lente à se redresser, est toujours aux prises avec un déficit croissant de sa balance des paiements avec son voisin du sud. Les deux pays ont réaffirmé leur adhésion commune à des principes aussi divers que le renforcement de l'OTAN et la libéralisation accrue du commerce mondial. Pourtant, les discrets marchandages battent leur plein et parfois s'enveniment dans les coulisses des tribunes internationales, qu'il s'agisse des Négociations commerciales multilatérales de Genève ou des pourparlers sur le droit de la mer.

On n'a d'ailleurs pas ménagé les efforts pour que tout continue d'aller comme sur des roulettes. Parmi les visiteurs de haut rang que le Canada a accueillis au cours des 12 derniers mois, il y a eu le vice-président Walter Mondale (qui peut se vanter d'avoir des ancêtres en Ontario et qui déclarait récemment: «Présentement, je trouve que tout va bien dans les relations avec le Canada»), le secrétaire au Trésor Michael Blumenthal et le secrétaire à la Santé, à l'Éducation et aux Affaires sociales Joseph Califano. L'ambassade des États-Unis à Ottawa, naguère considérée comme un dortoir diplomatique, fourmille maintenant de diplomates remplis d'énergie et d'ambition.

Pour ne pas être en reste, le ministère des Affaires extérieures a transformé son ancienne Direction de l'hémisphère occidental en un Bureau distinct formé de 14 personnes et chargé spécialement des affaires des États-Unis. Il vient aussi de publier au coût de 15 000 \$ une brochure qui vise à rehausser l'image du Canada en expliquant de brillante façon les différences entre les deux pays et il entend la distribuer sur une grande échelle dans les écoles et les bibliothèques américaines. Dernièrement, quand un satellite russe s'est écrasé dans les Territoires du Nord-Ouest, Ivan Head, alors conseiller du premier ministre pour les affaires étrangères, s'est fait tirer du lit par un appel téléphonique de Zbigniew Brzezinski lui offrant d'organiser, au coût de plusieurs millions de dollars, une gigantesque opération conjointe de récupération dans le Grand Nord.

#### Tensions sous-jacentes

Il est vrai que MM. Carter et Trudeau s'entendent très bien sur le plan person-

nel, mais le front qu'ils opposent aux problèmes qui s'abattent sur l'Amérique du Nord et sur le monde n'est pas toujours aussi solide qu'il en a l'air, précisément parce que beaucoup des problèmes internes du Canada sont attribuables aux tensions sous-jacentes des relations canado-américaines.

En cette période d'inflation et de chômage élevé, le nationalisme n'exerce plus sur la politique canadienne toute l'influence qu'il avait au début des années 70. Face au malaise économique généralisé, les capitaux américains sont peut-être moins décriés qu'auparavant, mais l'établissement d'une structure industrielle primaire et secondaire à l'ombre des États-Unis reste l'une des préoccupations majeures des dirigeants canadiens.

En second lieu, les craintes que suscite l'avenir immédiat et lointain de la Confédération ont aussi pour effet de tendre davantage les relations entre les deux pays.

Avec la montée du souverainisme québécois, les Canadiens se soucient beaucoup moins des activités américaines, mais ils prennent douloureusement conscience de la force que les Américains peuvent avoir même lorsqu'ils ne font rien. Les investissements américains au Québec n'ont pas décrié de façon appréciable depuis l'élection du Parti québécois le 15 novembre 1976. Cependant, se rendant compte qu'une perte de confiance internationale pourrait avoir de fâcheuses retombées sur tout le pays, M. Trudeau et les membres de son cabinet ont soudain senti le besoin d'aller rassurer nos voisins en leur rendant visite à quelques reprises au printemps de l'année dernière.

La troisième source de tension après le développement économique et le séparatisme québécois est le nouveau régionalisme qui se manifeste de part et d'autre de la frontière. Les Canadiens en ont un bon exemple quand ils voient les élus américains des États frontaliers empêcher, par leurs interventions dans les coulisses du Congrès, l'Administration Carter de remplir ses promesses. Qu'elle se traduise par l'adoption de lois anti-dumping ou par de nouvelles dispositions fiscales sur les dépenses d'affaires déductibles, la tendance américaine au protectionnisme menace de faire des ravages au Canada, comme par accident.

L'article 602 du *Tax Reform Act* de 1977 réduit considérablement les déductions d'impôt auxquelles les hommes d'affaires ont droit pour les voyages d'affaires qu'ils effectuent à l'étranger. Le réformiste Carter a beau vouloir limiter ainsi les comptes de dépenses exorbitants, il n'en

risque pas moins de ruiner l'industrie canadienne des congrès. Le Canada a demandé une dispense à l'égard de ces dispositions, faisant valoir qu'elles pourraient lui faire perdre jusqu'à 200 millions de dollars et accentueraient encore son déficit annuel de près d'un milliard de dollars dans les échanges touristiques avec les États-Unis.

Les responsables américains avaient à peine eu le temps de se montrer compatissants qu'ils essuyaient un déluge de protestations de la part des représentants de la télévision américaine. Ces derniers répliquaient en effet que le projet de loi C-58 leur faisait aussi perdre des millions de dollars en empêchant les stations diffusant outre-frontière de présenter des annonces publicitaires américaines. Les Canadiens eurent beau objecter que ce projet de loi ressortissait au domaine culturel plutôt qu'au domaine économique, un membre du Congrès rétorqua que le Canada «payait cher pour défendre un principe».

#### Litiges régionaux

Sous l'action des forces décentralisatrices que le nationalisme québécois a accélérées à travers tout le pays, les différences entre les questions régionales et nationales ont tendance à s'estomper dans les affaires bilatérales. Des pêcheurs de la Colombie-Britannique ont été évincés des pêcheries américaines de saumon au large de l'État de Washington parce que cet État doit, par suite de décisions judiciaires, respecter certaines obligations envers les Indiens autochtones et appliquer ses propres normes de conservation. Déjà précaire, la situation s'est aggravée lorsque des Canadiens se sont plaints que les Américains pratiquaient une pêche excessive sur les deux côtes dans le but de fausser les données devant servir aux futurs accords de contingentement des prises. Alors qu'ils se débattaient avec les répercussions de l'extension de leurs limites territoriales à 200 milles des côtes, les deux pays ont été pris de court par les événements.

Le 2 juin, le Canada interdisait aux États-Unis toute pêche commerciale dans ses eaux territoriales. Deux jours plus tard, les États-Unis faisaient de même avec le Canada. La «guerre de la pêche» ainsi ouverte allait faire la manchette des journaux et donner matière à plaisanter pendant quelque temps.

Pour ramener les choses à la normale, on a eu recours au mécanisme déjà établi pour élaborer de nouveaux accords de contingentement ainsi qu'un traité sur les frontières maritimes entre les deux nations. Lors des pourparlers tenus à Ottawa

le 19 juin, le conflit a pu être traité en priorité grâce à l'intervention des ambassadeurs Marcel Cadieux du Canada et Lloyd Cutler des États-Unis. La manœuvre du Canada, qui visait un règlement à court terme sur la seule question des contingents, jouissait d'un appui régional, mais elle aurait pu facilement déclencher une escalade de représailles (les États-Unis menaçaient déjà d'interdire la pêche sportive canadienne dans leurs eaux territoriales) si les deux ambassadeurs ne l'avait ramenée dans le cadre global des négociations en vue d'un traité à long terme sur les questions maritimes.

Mais tous les litiges ne se règlent pas de manière aussi simple. L'affaire Ford, qui éclatait au grand jour quelques semaines plus tard, a montré à quel point des accords bilatéraux de longue date comme le Pacte de l'automobile peuvent être fragiles quand des litiges régionaux prennent des proportions inquiétantes.

La demande de subsides présentée par la société Ford (75 millions de dollars pour ouvrir une nouvelle usine d'assemblage de moteurs à Windsor, en Ontario) ne pouvait pas être traitée dans des négociations de gouvernement à gouvernement.

Le Canada, qui plus souvent qu'autrement a enregistré un déficit dans les échanges automobiles des douze dernières années, pensait bien que les choses allaient finalement tourner à son avantage quand les trois grands de l'automobile ont annoncé qu'ils avaient fait passer à 55 milliards de dollars leurs projets d'investissements décennaux. De part et d'autre, on soutient que le Pacte fonctionne bien, tout en reconnaissant que de plus en plus de nouvelles entreprises du secteur automobile sont attirées vers les États méridionaux des États-Unis par la promesse d'une main-d'œuvre à bon marché et d'avantages fiscaux intéressants.

C'est dans cette conjoncture qu'Ottawa a accepté au début de déboursier 30 millions de dollars supplémentaires pour convaincre la société Ford qu'il serait rentable pour elle de construire en Ontario son usine évaluée à 533 millions de dollars (avec création de quelque 2 600 nouveaux emplois). Mais Ford fit valoir qu'à moins d'une subvention de 75 millions, il était plus avantageux pour elle d'installer son usine ailleurs, précisément à Lima, en Ohio.

Une bataille s'engagea aussitôt entre le gouvernement fédéral et celui de l'Ontario. Ottawa offrait de diviser les coûts en deux parties égales, mais l'Ontario n'était pas prête à déboursier plus du tiers, s'appuyant sur le précédent qu'avait établi le ministère de l'Expansion économique

régionale (MEER) pour financer l'implantation d'une usine de la General Motors près de Montréal.

Une querelle déclenchée entre le gouvernement fédéral, une province et un État par les activités d'une multinationale soulève des questions trop complexes pour qu'on s'y arrête ici, mais elle n'en pose pas moins des problèmes évidents pour l'avenir, même si le Canada s'appête à nouveau à passer en revue le Pacte de l'automobile.

Chose certaine, dès que le Canada joue une carte maîtresse dans les relations bilatérales, les États-Unis en ont toujours une en réserve pour lui faire pièce. Les Canadiens peuvent s'attendre qu'au cours des dix prochaines années, la «maturité» des relations en viendra à prendre une toute autre signification que celle qu'elle a présentement.

#### Nouvelles sources de tension

Trois facteurs en particulier sont susceptibles d'engendrer de nouvelles tensions: l'interaction du chômage et des changements dans les mouvements de capitaux, la revendication d'un partage équitable des ressources continentales et les problèmes transnationaux liés à la mise au point des nouvelles technologies.

Certains signes se manifestent déjà. L'affaire Ford, notamment, montre combien les deux pays sont sensibles aux mesures qui touchent l'expansion industrielle et la création d'emplois. Les Canadiens craignent que les lois anti-dumping adoptées pour bloquer les importations de zinc à bas prix (surtout celles en provenance du Japon) ne perturbent sérieusement leur propre industrie du zinc. Les Américains, de leur côté, voient d'un très mauvais œil le Nouveau-Brunswick inonder de pommes de terre les marchés du Maine et le gouvernement canadien envisager la création d'un office national de commercialisation du poulet.

La «guerre de la pêche» portait sur le contingentement des prises, mais elle dissimulait aussi bien d'autres questions, dont l'une est essentielle au maintien de bonnes relations entre les deux pays: comment, en effet, partager les énormes ressources minérales et métalliques du continent au moment où l'Amérique du Nord s'efforce d'atteindre une plus grande autonomie sur le plan énergétique.

Prenons le cas des hydrocarbures au large des côtes: les négociateurs des questions maritimes ont à démêler un écheveau de revendications aux droits d'exploitation, en particulier dans la région du banc de Georges, dont on estime qu'elle recèle quelque 530 millions de barils de

pétrole et 3,5 milliards de pieds cubes de gaz naturel.

Le gazoduc de 10 milliards de dollars qui partira de l'Alaska et traversera tout le territoire canadien est peut-être à ce jour le plus grand projet que deux pays aient jamais entrepris en commun. Mais c'est peut-être aussi un modèle de coopération qu'on ne pourra jamais plus répéter.

Les Canadiens s'inquiètent par ailleurs du fait que la technologie mise au point aux États-Unis puisse désormais rester bloquée à la frontière. En effet, sous la pression des syndicats américains, un amendement a été apporté en 1977 à la Loi sur l'administration des exportations (*Export Administration Act*) pour déterminer l'incidence de l'exode de la technologie sur l'emploi aux États-Unis. A mesure que s'élargit la communauté d'intérêts entre les deux pays, les diplomates ont de fortes chances de constater que les anciennes formes de la «relation spéciale» ne suffisent plus.

La pollution est l'un de ces fléaux qui ne connaissent pas de frontières. Ottawa se plaint que les rejets croissants d'anhydride sulfureux par les usines américaines polluent l'air transfrontalier au point de menacer la santé des Canadiens. Vingt-quatre millions de tonnes de ces émanations nocives ont été mesurées dans l'atmosphère canadienne, et vingt millions d'entre elles proviendraient des États-Unis. Pis encore, leur quantité pourrait augmenter de 20 p. cent d'ici 1990. Qui fixe les normes et à qui s'appliquent-elles?

Les États frontaliers américains ont aussi leurs raisons de se plaindre. Les amendements apportés au *Clean Air Act* des États-Unis ont renforcé la réglementation anti-pollution applicable aux centrales d'énergie, mais les normes s'avèrent beaucoup plus strictes qu'au Canada. Le Minnesota prétend que l'Hydro Ontario pollue ses contrées sauvages avec sa centrale d'Atikokan, alimentée au charbon. En Saskatchewan, une centrale semblable installée sur l'embranchement est de la rivière Poplar a fait le désespoir des résidents du Montana.

Le dernier grand facteur de tension entre les deux pays est peut-être aussi le plus dangereux: il s'agit de l'application extraterritoriale des lois nationales. Dans un procès en cours aux États-Unis, le Canada vient d'être accusé de faire partie d'un cartel «illégal» de l'uranium; le comble serait que des fonctionnaires fédéraux soient bientôt appelés à comparaître devant un tribunal américain. Le Canada ne reconnaît pas cette extraterritorialité, tout comme il a fait valoir avec force par le passé que les filiales canadiennes de socié-

tés américaines qui font des affaires avec Cuba ne peuvent être accusées de violer la Loi américaine sur le commerce avec l'ennemi (*Trading with the Enemy Act*).

Maintenant que s'ouvre la seconde moitié du mandat de Jimmy Carter en présence d'un Congrès batailleur, la «maturité» des relations avec le Canada sera mise à rude épreuve dans une série

de domaines. Et comme le Canada traverse actuellement sa pire crise constitutionnelle, que couronnera la tenue du référendum québécois, l'unité fédérale-provinciale pourrait bien apparaître illusoire à la table de négociation. Si tel est le cas, l'histoire se souviendra des années de calme que nous vivons présentement comme d'un court intermède.

---

## *Les États-Unis et le Canada*

# Le Congrès américain et la Commission mixte internationale

par Kim Richard Nossal

Il y a 70 ans, les autorités canadiennes et américaines signaient le Traité sur les eaux limitrophes régissant la gestion binationale des eaux communes à leurs deux pays. Depuis, des dirigeants politiques de part et d'autre de la frontière ont, à maintes reprises, présenté le Traité de 1909 et la Commission mixte internationale (CMI), organisme chargé d'en assurer l'application, comme des modèles en matière de conduite des relations internationales. Si peu d'observateurs sont allés jusqu'à prétendre, à l'instar de Mackenzie King en 1923, que le Nouveau Monde avait trouvé dans la CMI l'instrument «idéal» pour la conciliation des divergences internationales tant cherché par l'ancien monde, la plupart des analystes contemporains, politiques et universitaires, sont tout aussi optimistes.

A titre d'exemple, on peut lire dans un rapport d'un comité sénatorial canadien sur les relations canado-américaines

que la CMI possède un dossier des plus impressionnants; sur les 98 cas qui ont été soumis à leur attention, quatre seulement ont donné lieu à des divergences chez les six membres de la Commission. Autre preuve du succès de la CMI: Ottawa et Washington donnent généralement suite à ses recommandations. Ajoutons qu'en 70 ans, jamais on n'a eu recours à l'article X du traité prévoyant l'arbitrage obligatoire. Comme le font valoir Kal Holsti et T. A. Levy dans un article publié en 1974, les recommandations de la CMI «établissent assez bien les paramètres à l'intérieur desquels les responsables agiront à tous les paliers d'administration».

L'hypothèse sous-jacente à ces éva-

---

*Monsieur Nossal est professeur adjoint au Département de science politique de l'Université McMaster à Hamilton (Ontario). L'article ci-contre n'engage que l'auteur.*

luations optimistes veut que la bonne volonté des administrations fédérales d'Ottawa et de Washington constitue la clef du succès de la CMI. Comme l'affirmait un fonctionnaire d'Environnement Canada lors d'un colloque sur les ressources naturelles du Canada et des États-Unis tenu à l'Université du New Hampshire en 1975, la CMI ne restera viable que tant que le voudront bien les deux gouvernements qui l'ont créée. Cette interprétation conventionnelle met l'accent sur l'Exécutif de chacune des administrations fédérales en cause, le Cabinet au Canada et la Présidence aux États-Unis, mais néglige quelque peu les autres protagonistes gouvernementaux, qui, dans chacun des deux pays, peuvent entraver cette bonne volonté des Exécutifs indispensables au fonctionnement de la CMI.

#### Séparation des pouvoirs

Au Canada, les eaux sont de compétence provinciale; la CMI a donc autant besoin de la collaboration technique des provinces que de la participation du Fédéral. A l'occasion, des divergences de vues ont séparé les deux niveaux de gouvernement. Citons par exemple la politique de la Colombie-Britannique au sujet du Columbia dans les années 1950, et la querelle entre la Saskatchewan et la CMI en 1978 au sujet du projet d'aménagement hydro-électrique de la rivière Poplar. Dans l'ensemble, cependant, les provinces ont assez bien collaboré, peut-être pour la seule raison que des contraintes statutaires limitent leur marge de manœuvre dans les questions transfrontalières. La loi sur les ressources en eau du Canada prévoit la consultation fédérale-provinciale sur la gestion des eaux et confère au gouvernement fédéral le pouvoir de mener des recherches sur toutes les eaux canadiennes. Parallèlement, aux termes de la Loi sur les ouvrages destinés à l'amélioration des cours d'eau internationaux, les provinces sont tenues de faire autoriser par le ministre fédéral de l'Environnement la mise en œuvre de tout projet qui doit être exécuté dans les eaux internationales.

Aux États-Unis, la séparation des pouvoirs signifie que le bon vouloir du Législatif est tout aussi important pour le fonctionnement de la CMI que celui de l'Exécutif, c'est-à-dire du président et des divers départements. Du fait de ses pouvoirs budgétaires, le Congrès exerce sur la politique étrangère du gouvernement une influence totalement indépendante de l'Exécutif. En effet, par leurs décisions, les commissions budgétaires peuvent imprimer et impriment effectivement à la politique une orientation qui ne se con-

forme en rien aux vœux du président ou de son Cabinet. Mais la Maison Blanche a certains recours pour contrer l'action d'un Congrès récalcitrant — le droit de veto ou le blocage de crédits par exemple —, encore que le président ne puisse pas mener impunément une politique à laquelle s'oppose une grande partie du corps législatif.

#### Dérivation de la Garrison

Le projet de dérivation de la rivière Garrison au Dakota du Nord constitue un exemple de l'action que peut exercer le Congrès sur les relations canado-américaines. Approuvé par le Congrès en 1965, après bien des années de pression sur le gouvernement fédéral de la part du Dakota du Nord, ce projet d'irrigation de plusieurs millions de dollars vise à irriguer les terres semi-arides du Nord et du Sud-est de l'État.

Selon le plan original, on devait pomper l'eau du Missouri à la hauteur de la ligne de partage des eaux; des canaux auraient amené l'eau jusqu'à un réservoir formé par les barrages Lonetree et Wintering, puis de là l'eau serait acheminée jusqu'aux terres du Nord et du Sud-est du Dakota du Nord. Par la suite, les eaux d'irrigation devaient s'écouler dans les rivières Souris et Rouge en direction du Manitoba.

Les autorités municipales, les pêcheurs et les agriculteurs du Manitoba redoutaient les changements prévus dans la qualité et le débit des eaux que le projet allait causer au nord du 49<sup>e</sup> parallèle: l'accroissement du débit allait aggraver les risques d'inondation; les eaux d'irrigation allaient charrier davantage de sels, de sédiments et de minéraux; de nouvelles espèces animales et végétales allaient passer du bassin du Missouri dans le bassin de drainage de la baie d'Hudson, perturbant la pêche commerciale au Manitoba.

#### Pressions canadiennes

C'est ainsi que le gouvernement du Canada fut amené, en 1969, soit peu après le début des travaux, à demander aux autorités américaines l'assurance que le projet Garrison n'enfreindrait pas l'article 4 du Traité sur les eaux limitrophes selon lequel les eaux «ne seront d'aucun côté contaminées au préjudice des biens ou de la santé de l'autre côté».

Comme les premières rencontres étaient peu concluantes, le gouvernement canadien demanda aux États-Unis d'imposer un moratoire aux travaux qui auraient des répercussions au Canada. C'était en octobre 1973. Les États-Unis s'engagèrent

à n'entreprendre aucune partie controversée du projet avant que les revendications des Canadiens ne soient satisfaites. Le traité de 1909 allait être respecté, assurait-on à Washington.

Mais, pour Ottawa, ces assurances demeuraient insuffisantes. D'autres rencontres eurent lieu, en août 1974 et en janvier 1975, qui devaient mener à une impasse. Le Congrès continuait d'autoriser des crédits pour le projet; la construction et les expropriations se poursuivaient au Dakota du Nord. Cette situation, ainsi que l'insistance des députés progressistes conservateurs du Manitoba à la Chambre des communes incitèrent le gouvernement du Canada à presser Washington de soumettre la question à la Commission mixte internationale.

En octobre 1975, les deux gouvernements devaient s'entendre pour charger la Commission d'étudier les conséquences pour le Canada du projet Garrison. La CMI institua un Conseil d'étude qui tint des audiences publiques en novembre de la même année au Dakota du Nord et au Manitoba. En raison de l'abondance des données techniques à analyser, le Conseil ne put publier son rapport avant janvier 1977. La conclusion de l'enquête: le projet pourrait éventuellement apporter des avantages au Canada, mais il aurait également des conséquences défavorables sur l'utilisation des eaux du Manitoba.

La CMI a alors tenu à son tour des audiences publiques au Canada et aux États-Unis. En août 1977, elle en arrivait à une conclusion unanime. Dans son rapport final, elle était catégorique: le projet Garrison aurait indubitablement des effets polluants au Canada. Cependant, au moment de sa parution le rapport de la CMI était dans une certaine mesure dépassé par les événements à Washington.

En 1976, pendant que le Conseil d'étude poursuivait ses travaux, et après que le Congrès eut affecté des crédits supplémentaires au projet pour l'année financière 1977, le ministère des Affaires extérieures du Canada remettait au département d'État américain une note diplomatique demandant un moratoire sur les travaux du barrage Lonetree.

#### Carter et le Congrès

C'était en octobre. Ce n'est qu'après l'investiture du président Carter, en janvier 1977, et la nomination de Cecil Andrus — qui s'intéressait à la protection de l'environnement — au poste de secrétaire de l'Intérieur, que le gouvernement du Canada reçut une réponse à sa note. Le 18 février 1977, le président Carter suspendait les travaux de construction du

réservoir Lonetree, supprimant ainsi adroitement un des irritants majeurs des relations canado-américaines, quelques jours avant ses entretiens avec le premier ministre Trudeau et l'allocution historique de ce dernier devant le Congrès.

Deux mois plus tard, soit en avril 1977, la Maison Blanche annonçait que, dans le cadre de ses compressions budgétaires, un grand nombre de projets hydrauliques allaient être annulés ou substantiellement modifiés. Le projet Garrison devait notamment être modifié. Cette liste de «coupes sombres» n'alla pas sans susciter la colère de nombreux membres du Congrès dont les circonscriptions ou les États se trouvaient dans les zones touchées et provoqua une très vive opposition au Capitole.

La sous-commission des Travaux publics de la commission du Budget de la Chambre des représentants, responsable des dépenses fédérales pour ce type de projets, réagit en présentant pour l'année financière 1978 un projet de loi (H.R. 7553) qui rétablissait tous les projets sauf un. Lors de l'étude de cette proposition par la Chambre, les partisans de l'Administration lui opposèrent un amendement qui ne fut défait que par 24 voix, ce qui renforçait considérablement la position de l'Administration. De toute évidence, la majorité des deux tiers requise pour renverser l'éventuel veto du président n'allait pas être chose facile.

Instruite par cette expérience, la commission du Budget du Sénat usa de plus de prudence. Le président de la sous-commission des Travaux publics, le sénateur John Stennis (D.-Mississippi) proposa un compromis qui devait entraîner l'abandon de neuf projets seulement, et le fit accepter par la sous-commission, la commission et le Sénat.

Le projet de loi de la Chambre (H.R. 7553), sans éliminer totalement le projet Garrison, attachait des restrictions à l'utilisation des fonds prévus pour les travaux qui allaient toucher le Canada. Il s'est avéré que les délibérations de la CMI avait pesé sur la décision de la Chambre des représentants: la commission du Budget précisait dans un rapport qu'elle ne voulait pas préjuger des recommandations de la CMI en autorisant des fonds pour les éléments du projet sur lesquels le rapport final de la Commission mixte allait porter.

Mais la commission du Budget du Sénat refusa d'entériner cette décision. Elle préférait pour sa part attendre de pouvoir étudier le rapport, les vues, les jugements et les recommandations de la CMI avant de réduire le budget du projet. Elle considérait également que la propo-

sition du président Carter, selon laquelle il fallait modifier le projet avant la parution du rapport de la CMI, n'était pas justifiée.

Le fait que le Canada semble compter peu d'amis influents à la commission du Budget du Sénat peut expliquer les positions divergentes des deux commissions. Milton Young (Républicain — Dakota du Nord) et Quentin Burdick (Démocrate — Dakota du Nord), tous deux membres de la sous-commission des Travaux publics, avaient toujours défendu ardemment le projet Garrison. De plus, M. Young est le doyen du parti minoritaire à la commission du Budget, un poste influent.

Un fait tout aussi important, deux sénateurs d'États frontaliers, Warren Magnuson (Démocrate — Washington) et Richard Schweiker (Républicain — Pennsylvanie) étaient aussi membres de la commission, le second faisant également partie de la sous-commission des Travaux publics. En avril 1977, tous deux s'étaient vivement opposés à un projet de modification de la loi américaine de la réforme fiscale aux termes duquel des dégrèvements fiscaux auraient été accordés aux Américains tenant des Congrès au Canada. Tous deux avaient justifié leur opposition en rappelant que la loi canadienne C-58 avait supprimé les exonérations d'impôts dont bénéficiaient auparavant les Canadiens qui faisaient de la publicité par l'entremise des stations de télévision américaines à proximité de la frontière. Ni l'un ni l'autre ne devaient s'opposer à la proposition de la commission du Budget de bloquer une partie des fonds alloués au projet Garrison jusqu'à la parution du rapport de la CMI.

#### Projet modifié

En fin de compte, la majeure partie des 18 millions prévus par le projet de la loi H.R. 7553 fut mise en attente et le Bureau américain de la mise en valeur du territoire, organisme du département de l'Intérieur, dut reformuler le projet Garrison en raison d'une poursuite intentée contre le secrétaire de l'Intérieur par la *National Audubon Society* en 1976. En mai 1977, le secrétaire de l'Intérieur et la *National Audubon Society* parvenaient à régler l'affaire à l'amiable; l'entente stipulait que les travaux seraient stoppés jusqu'à la publication d'un rapport sur l'incidence écologique du projet par le Bureau de la mise en valeur du territoire, et que le département de l'Intérieur soumettrait à nouveau l'ensemble du projet au Congrès. C'est ainsi qu'au début de 1978, le Congrès était saisi d'un nouveau projet qui éliminait les éléments les plus controversés des

plans originaux, et qui respectait la plupart des recommandations de la Commission mixte internationale.

La séparation des pouvoirs dans le régime américain a toujours fait peser sur les relations canado-américaines le risque de perturbations. En raison des pouvoirs budgétaires dont il dispose, le Congrès continue à façonner dans une large mesure le cours des relations entre les deux pays dans un certain nombre de secteurs clef. Le rôle qu'il a joué dans l'affaire Garrison donne à entendre que lorsque l'environnement est en cause, le Législatif aux États-Unis doit faire l'objet d'une attention particulière.

En effet, le Congrès a continué d'autoriser des fonds pour le projet longtemps après les premières protestations du Canada. Les membres du Congrès ne sont naturellement pas portés d'eux-mêmes à subordonner les intérêts intérieurs de leur pays aux préoccupations de l'étranger. Cependant, lorsque, en 1977, l'intervention de la Commission mixte internationale est devenue évidente, la Chambre des représentants a refusé de mêler le projet de dérivation de la Garrison à la lutte qu'elle menait contre le président au sujet de l'avenir des travaux hydrauliques. Il est donc manifeste que, loin d'avoir été écartée par la Chambre, l'action de la CMI a exercé une certaine influence sur sa décision.

Les sénateurs, qui sont moins nombreux, dont le mandat est plus long et qui se sentent plus solidaires les uns des autres, n'ont pas non plus négligé le rôle de la CMI. Ils se sont cependant montrés moins généreux. La commission du Budget du Sénat a en effet choisi de laisser à la CMI le soin de lui démontrer pourquoi elle devait modifier ses pratiques budgétaires. C'est peut-être la présence des deux sénateurs du Dakota du Nord au sein de la commission, ainsi que l'action des deux autres sénateurs mécontents de la politique fiscale canadienne qui ont entraîné une telle attitude. Néanmoins, l'important c'est la mesure dans laquelle la Commission du Budget s'est engagée à tenir compte des recommandations de la CMI.

Le problème de la pollution transfrontalière — présente ou prévue — auquel se collette la CMI, est généralement de dimension locale, et habituellement à la périphérie des grands desseins de la politique nationale. Mais, en présence de problèmes à l'échelle locale, il se trouve toujours des représentants élus qui sont impatients de prouver à leurs électeurs que Washington se soucie de leur bien-être. Au Congrès, les représentants du peuple disposent d'un pouvoir de décision leur permettant d'assurer la protection

des projets locaux. Dans le cas du projet de dérivation de la Garrison, le Congrès s'est montré prêt à tenir compte des délibérations de la Commission mixte internationale. Et cette disposition des commissions du budget du Congrès à prêter

une oreille attentive à la Commission, surtout lorsque les intérêts des commettants, des sénateurs et des représentants sont directement en jeu, contribuera à maintenir l'efficacité de la CMI.

---

*Les États-Unis...*

## Un nouveau consensus préside-t-il à la politique étrangère américaine?

par Howard H. Lentner

Voici bientôt deux ans que l'administration Carter est en place. C'est l'occasion d'évaluer la politique étrangère du président. Nous pourrions certes faire le bilan des pertes et profits, mais il sera plus constructif de procéder à une analyse globale afin de déterminer si le président Carter aura, en matière de politique étrangère, contribué à l'avènement d'un nouveau consensus qui survivra à sa présidence.

La politique étrangère américaine n'a jamais été un modèle de stabilité ou de cohérence, mais pendant la Guerre froide, l'opinion publique en appuyait l'orientation générale, si ce n'est chacune des facettes. Ce consensus fut toutefois ébranlé par la guerre du Vietnam. Au moment où le conflit s'achevait, le président Nixon, secondé par Henry Kissinger, imprima de nouvelles orientations à la politique étrangère américaine, notamment la détente avec l'Union soviétique et la normalisation des relations avec la Chine. Toutefois, il ne

parvint pas à créer un consensus, en grande partie parce qu'il privilégiait l'initiative présidentielle axée sur l'effet de surprise. En réaction, et aussi contre l'idée d'un ordre mondial décidé entre superpuissances, le président Carter a tenté d'innover. Au nombre de ces initiatives les plus frappantes: sa campagne en faveur des droits de la personne, sa remise à l'honneur des alliances dans le secteur économique et son opposition à la prolifération des armes nucléaires. Cependant, certains signes laissent croire qu'il n'est pas encore parvenu à réaliser un consensus en politique étrangère. A défaut d'un tel consensus, il est peu probable que la politique étrangère des États-Unis aura d'abord suffisamment de continuité pour se gagner des appuis constants de la part des alliés et, de façon plus globale, exercer un leadership mondial efficace.

A son arrivée à la Maison Blanche, le président Carter était un outsider. Si cette situation présentait l'attrait de la nouveauté, elle comportait par ailleurs certains handicaps qui se sont reflétés sur la politique étrangère. En général, on peut dire que l'inexpérience du président Carter l'a amené à commettre diverses erreurs. Par exemple, la campagne de défense des droits de la personne a été amorcée avec une

---

*Howard H. Lentner est professeur de science politique au Baruch College et au Graduate School, City University of New York. L'article ci-contre n'engage que l'auteur.*

naïveté qui a eu des répercussions très graves sur la détente ainsi que sur les relations avec certains alliés. Quant au dossier de la non-prolifération des armes nucléaires, le président s'est opposé à la vente de réacteurs ouest-allemands au Brésil sans véritablement comprendre la situation, créant ainsi des tensions dans ses relations avec deux alliés. Mais, après presque deux ans de pouvoir, on dénote une plus grande expérience et un plus grand raffinement, encore que les carences au chapitre d'un contrôle et d'une direction se fassent toujours sentir. Si l'on veut spéculer sur la contribution du président Carter à l'avènement d'un nouveau consensus en matière de politique étrangère, il sera utile de repérer les obstacles sur la voie d'une telle réalisation et de voir ce que le président devra faire pour les surmonter.

### Conjoncture fluide

A cet égard, l'instabilité de la conjoncture internationale représente un obstacle de taille. Ralliés sous la bannière de la Guerre froide, les Américains se faisaient dans l'ensemble une idée claire et nette d'une bipolarité internationale qui, à certaines exceptions près, a correspondu assez bien à la réalité pendant des années. Aujourd'hui, par contre, la fluidité de la situation mondiale laisse perplexes beaucoup d'Américains. Diverses interprétations ont été proposées, mais aucune n'a résisté à l'analyse. D'une part, il a été prouvé, notamment par Stanley Hoffmann, que la vision pentagonale que Richard Nixon préconisait dans ses déclarations sur la situation mondiale ne constituait ni une description exacte, ni une conception souhaitable. D'autre part, le président Carter s'est largement inspiré des idées de la Commission trilatérale, qui se sont révélées tout aussi inexactes. Cette triple alliance des États-Unis, de l'Europe et du Japon est d'autant plus inexacte qu'aucun axe ne relie l'Europe et le Japon et que l'unité européenne n'est pas encore faite. En outre, le trilateralisme exclut les second et tiers mondes. Bien qu'il soit à la mode d'invoquer la notion d'interdépendance, aucun modèle analytique ne s'est dégagé qui décrirait les structures systématiques en termes précis et généralement accessibles. Ainsi, aucune des interprétations proposées ne cherche même à expliquer la question troublante de l'intervention cubaine en Afrique. D'autre part, le président Carter lui-même a fait preuve de beaucoup de maladresse l'été dernier quand il a accusé Cuba d'intervention dans la province du Shaba au Zaïre sans pouvoir prouver hors de tout doute ses affirmations, de manière à convaincre les sceptiques aux États-Unis et à

contrer les dénégations de Fidel Castro.

Le désordre qui caractérise actuellement l'économie internationale vient ajouter aux difficultés de conceptualisation de la structure du système international: les grands déséquilibres du commerce international, le chaos monétaire, dont témoigne la chute du dollar, et les incertitudes qui président à la négociation d'un nouvel ordre économique mondial. Les sommets économiques des pays «trilatéraux» ont fait la démonstration d'un style de collaboration, mais non d'une action concertée pour juguler la stagflation. La baisse réelle du prix du pétrole pour les États-Unis, résultant de l'érosion du dollar, apparaît comme une conséquence fortuite dont les avantages sont éliminés par le désordre constant de l'économie internationale et le fait que l'on croit de moins en moins les Américains capables de gérer leur propre économie.

### Clivages aux États-Unis

Si la fluidité des structures internationales nuit à la réalisation d'un consensus en matière de politique étrangère, il n'en existe pas moins de sérieux obstacles à l'intérieur même des États-Unis. Le débat sur les traités du canal de Panama a mis en évidence non seulement les dissensions passionnées au sein des Américains face aux relations de leur pays avec le reste du monde, mais aussi la difficulté de conduire une politique étrangère cohérente du fait même de la structure du gouvernement américain. En effet, la détermination du Congrès à prendre part aux décisions en politique étrangère a fait de cette dernière un instrument de politique intérieure. En outre, la politique étrangère américaine semble engendrer un clivage des opinions de plus en plus prononcé et de plus en plus tenace. Dans la livraison de la revue *International Journal* de l'été 1977, James N. Rosenau et Ole R. Holsti exposent les résultats d'un sondage qu'ils ont effectué auprès du «public informé» et selon lequel le mouvement de clivage amorcé pendant la guerre du Vietnam persiste. Ces divergences de vues risquent fort de refaire surface au moment de l'étude par le Sénat d'un nouvel accord SALT.

Dans de telles circonstances, le président lui-même exerce une grande influence. Les valeurs et les convictions du président Carter l'ont amené à s'attaquer à tout un éventail de problèmes. Ses valeurs sont celles qui découlent de la démocratie et qui l'entretiennent. Il croit fermement à la transparence du gouvernement, à l'efficacité de l'administration et à un humanitarisme libéral à l'étranger. Sur le plan économique, il se montre conservateur,

mais, en même temps, le populiste en lui cherche à opérer des réformes. Il souhaite ardemment être un «grand» président sans mener son pays à la guerre. Certaines de ces valeurs ont une incidence toute particulière sur la politique étrangère. Comme le mentionne Alexis de Tocqueville dans son ouvrage, *De la démocratie en Amérique*, en politique étrangère l'efficacité n'a pas de pire ennemi que les valeurs démocratiques, notamment la transparence et la consultation qui s'opposent diamétralement au caractère secret et expéditif des affaires étrangères. Le désir du président Carter de favoriser la discussion au sein de son Administration — par exemple entre le secrétaire d'État, Cyrus R. Vance et son conseiller en matière de sécurité nationale, Zbigniew Brzezinski au sujet de l'opportunité d'introduire d'autres questions dans les négociations SALT — et le fait qu'il accepte la franchise de l'ambassadeur américain aux Nations Unies, Andrew Young, créent une impression de désordre, et ne lui rallie guère d'appuis.

#### Le difficile consensus

L'un des instruments les plus utiles que pourrait se donner le président pour créer un nouveau consensus serait un cadre conceptuel, c'est-à-dire un schéma intellectuel destiné à remplir trois grandes fonctions: 1) établir la cohérence entre les valeurs d'un pays et ses institutions politiques d'une part, et le système international d'autre part; 2) fournir un ensemble cohésif de principes directeurs pour guider les décisions en politique étrangère, et 3) faire contribuer la politique étrangère au dessein national. L'élaboration d'un tel schéma ne peut cependant être l'œuvre d'un seul homme, encore moins d'un président trop occupé pour pouvoir se consacrer à une analyse minutieuse. Le recensement et l'analyse des problèmes doivent en grande partie être confiés aux fonctionnaires et aux universitaires. La réalisation d'un consensus basé sur un cadre conceptuel fait appel à la collaboration des responsables des services exécutifs et des dirigeants du Congrès; mais le façonnement du cadre conceptuel revient finalement d'abord et avant tout au président.

Or, dans ses efforts pour réorienter la politique étrangère, le président Carter n'a pas encore réussi à créer un cadre conceptuel adéquat. Au centre de son action, sa campagne de défense des droits de l'homme, tout en comportant bien des contradictions et des ambiguïtés, a tout de même permis de remplir une des fonctions du cadre conceptuel: elle a redonné à la nation un sens de la finalité de la politique étrangère. Mais elle n'a ni fourni les prin-

cipes directeurs requis pour guider les décisions ni composé d'une manière réaliste avec la situation mondiale. Par delà cette initiative, le président a cherché à remettre l'accent sur la cohésion des alliances et à se démarquer de ses prédécesseurs immédiats en reléguant la détente au second plan. Il s'est fixé par ailleurs bien d'autres objectifs: la non-prolifération; l'engagement d'opérer des changements en Afrique australe, notamment par l'appui à l'embargo obligatoire mis sur les ventes d'armes à l'Afrique du Sud, et la recherche de solutions aux problèmes de la Rhodésie et de la Namibie acceptables à l'échelle internationale; le retrait des troupes américaines de Corée; la poursuite d'un règlement global du conflit israélo-arabe par le truchement de la Conférence de Genève; enfin, une politique énergétique cohérente. Voilà un programme bien chargé, mais aucun grand dessein, aucun ensemble de priorités qui permette de rallier à nouveau tous les esprits autour d'un consensus en politique étrangère. Qui plus est, le message du président s'avère dans une large mesure plus efficace au niveau de la manipulation des symboles qu'à celui de l'analyse minutieuse.

#### Les aptitudes de Carter

L'élaboration d'un consensus dépend autant des aptitudes du président que de la clarté des concepts. L'atout le plus remarquable de Jimmy Carter, c'est sa capacité à comprendre l'électorat au niveau des symboles. C'est cette faculté qui l'a amené de Plains à Washington. Bien que sur le plan électoral une telle aptitude constitue un avantage énorme, en matière de politique étrangère elle peut se transformer en faiblesse, car les symboles risquent de devenir un substitut de l'analyse et du travail ardu de persuasion et de négociation.

Dans un certain nombre de secteurs, l'approche symbolique du président Carter est plus évidente que sa maîtrise analytique du dossier. Il en est ainsi par exemple pour la campagne de défense des droits de l'homme et la politique de non-prolifération, et dans le domaine de l'énergie où cette façon de procéder a fait fiasco. Pour ce qui est de la campagne de défense des droits de l'homme, elle soulève des problèmes aussi bien apparents qu'imminents; en niant publiquement qu'Anatole Chtcharanski ait été un espion, sans toutefois pouvoir empêcher les autorisés soviétiques de le condamner, le président a dévoilé une faiblesse inhérente. Dorénavant, comme le signalait Sandra Vogelgesang dans le numéro de juillet 1978 de *Foreign Affairs*, l'incapacité et le refus du peuple américain de consentir les sacrifices voulus pour trou-

ver des moyens efficaces de défendre les droits de l'homme, seront vraisemblablement une source de désillusionnement.

En dépit de son affinité avec les symboles, le président Carter ne sait pas comment les utiliser pour rallier la population. De toute évidence, il ne possède pas les talents oratoires pour ce faire. Et, même si son aptitude à traiter avec le Congrès s'est améliorée, comme le montrent ses victoires dans les dossiers de Panama et des ventes d'avions au Moyen-Orient, elle ne suffit pas; à preuve l'impasse dans laquelle se trouvent ses propositions en matière d'énergie.

Le président Carter est un homme profondément tenace et intègre. Il a également manifesté une capacité d'apprendre. Il a modifié quelque peu sa campagne des droits de l'homme pour la rendre davantage compatible avec les réalités internationales. Il a su s'adapter aux initiatives du président Sadate au Moyen-Orient et son action diplomatique dans la Corne de l'Afrique n'a pas été sans finesse. En Namibie, il a également connu du succès. Ainsi, les succès diplomatiques sont plutôt survenus dans les dossiers que le président n'a pas chargés de symboles. L'administration Carter tentera vraisemblablement dans un proche avenir de s'entendre avec le gouvernement chinois sur la question de Taiwan. Certes, des problèmes de fond difficiles à résoudre sont en cause, mais il n'en reste pas moins que le président ne réussira peut-être à faire appuyer sa solution, quelle qu'elle soit, que s'il se garde de mêler symbolisme et politique. Hélas, les déclarations qui commencent à circuler à Washington sur l'opportunité de jouer «la carte de la Chine» ne sont pas de bon augure.

Le dossier du Moyen-Orient est un secteur où le président Carter a fait preuve d'habileté et de détermination. Dès le début de son mandat, il avait fait preuve d'initiative dans ses tentatives de relance de la conférence de Genève et en lançant un débat public sur le problème palestinien. Mais le président Sadate devait lui ravir les rênes de la diplomatie moyen-orientale jusqu'à ce que M. Carter organise et dirige l'historique sommet de Camp David en septembre dernier. Il a donc repris l'initiative mais a dû, pour ce faire, sacrifier le sage principe qui avait guidé sa politique de 1977 et négocier avec seulement deux des parties en cause.

Le style politique a également des incidences sur la réalisation d'un consensus en matière de politique étrangère. Celui de Jimmy Carter pourrait se résumer ainsi: après mûre réflexion, ou, moins souvent, d'une manière plus improvisée, il établit

sa position, la met de l'avant et tente de rallier la population. Les délibérations qui l'amènent à arrêter telle ou telle position comportent un caractère privé. Le système politique américain commande la négociation, mais le style du président Carter fait que les négociations sont menées dans l'arène publique où souvent il peut sembler faible. En effet, quand il lui faut accepter des compromis pour se ménager des appuis; alors, le président modifie publiquement sa position ou fait amende honorable.

Or, cette façon de procéder n'est pas de bon augure pour la création d'un nouveau consensus en politique étrangère, et ce, pour deux raisons. En premier lieu, elle ouvre la porte à beaucoup de débats publics extrinsèques comme ce fut le cas lors de la négociation des traités de Panama, donnant ainsi l'impression de confusion et faisant naître plus d'animosité et de confusion qu'il n'est nécessaire. Si le président avait consulté le Sénat au moment de la négociation des traités, l'embarras causé par des sénateurs se rendant à Panama pour négocier leurs propres réserves avec le général Torrijos aurait peut-être été évité. En second lieu, ce style de négociation sur la place publique a également tendance à entraîner des clivages dans la société américaine. A titre d'exemple, le président Carter a au moins une part de responsabilité dans l'aliénation de la communauté juive américaine qui appuie Israël. Son style a contribué à le placer dans une situation où, s'il reste sur ses positions, le clivage de l'opinion publique s'accroîtra et s'il fait marche arrière, il semblera faible.

Quelles sont alors les chances de voir se dégager rapidement un consensus sur la politique étrangère? Par son pragmatisme, le Président réussira peut-être à ajuster les aspirations des Américains aux réalités du reste du monde, mais cela ne signifie pas nécessairement cohérence et stabilité. Sa capacité d'apprendre lui permettra peut-être d'améliorer un peu ses talents et son style, mais sans plus, car ce ne sont pas là des caractéristiques qu'il est susceptible de changer radicalement. Il est en effet très peu vraisemblable que le président Carter devienne un orateur persuasif ou un brillant négociateur privé.

Il semble donc improbable que l'Administration Carter soit l'instigatrice d'un nouveau consensus en politique étrangère. Sans stabilité, la politique étrangère américaine restera imprévisible. Elle suscitera encore d'âpres débats au pays et risque grandement d'être discontinuée au moment de prochaines élections présidentielles, car faute d'un consensus, la politique étrangère ne possède aucun fil conducteur qui en assure la continuité.

# L'OTAN, les armes nucléaires et les intérêts du Canada

par George Ignatieff

En lisant l'excellent livre de Escott Reid sur la création de l'OTAN, j'en suis venu à me demander si l'accent que le Canada avait d'abord mis sur la coopération politique et économique au sein de l'Alliance n'avait pas été sacrifié aux desseins du complexe militaro-industriel. En d'autres termes, l'OTAN ne serait-elle pas devenue avant tout une machine militaire?

L'hypothèse n'est pas sans fondements si l'on songe au contraste entre les pieuses déclarations de la session extraordinaire des Nations Unies consacrée au désarmement et la décision concomitante du Conseil de l'Atlantique Nord d'autoriser un autre renforcement substantiel de la puissance militaire de l'OTAN.

Certes, les Soviétiques croient eux aussi qu'il leur faut sans cesse s'armer davantage pour maintenir la parité avec leurs adversaires. C'est donc dire que l'OTAN et le Pacte de Varsovie agissent comme des enchérisseurs, chacun obligeant l'autre à gonfler son budget militaire et à stocker d'incroyables moyens de destruction.

En qualité d'ancien représentant permanent du Canada auprès de l'OTAN, des Nations Unies et de la Conférence de Genève sur le désarmement, il m'a été donné de vivre directement cette surenchère de la puissance militaire, avec laquelle aucun pourparler sur la maîtrise des armements ne semble pouvoir garder le pas. Il en résulte malheureusement une défense dont les coûts sont supérieurs au degré de sécurité qu'elle apporte; seuls les armuriers y trouvent leur compte.

L'OTAN restera une nécessité tant et aussi longtemps que l'Union soviétique dé-

ploiera ses forces en Europe centrale. Les ressources militaires de l'Europe de l'Ouest ne suffisent pas à leur faire contrepoids; il leur faut compter sur la garantie toute importante qu'offrent les alliés d'outre Atlantique. Or, le Canada a sans contredit un rôle à jouer à ce chapitre et il est tout à fait normal qu'on en attende une contribution équitable au système de prévention contre l'agression mis sur pied par les États-Unis.

L'expérience m'a également enseigné que les Canadiens ont toutes les raisons de faire confiance à leurs militaires, au pays et à l'étranger. Je me propose de traiter ici du processus de planification de la contribution du Canada à l'OTAN et de la planification de cette organisation même. La question que je me pose est de savoir dans quelle mesure la planification militaire peut ou doit faire abstraction des facteurs politiques, économiques et psychologiques qui influent sur la politique extérieure.

## Alliance strictement militaire?

Les Canadiens qui ont participé à l'élaboration du Traité se sont rendu compte que la stratégie au sein de l'Alliance ne devait pas se limiter au strict point de vue militaire. A la cérémonie de signature, le 4 avril 1949, Lester B. Pearson, l'un de ses architectes, déclarait: «Ce Traité, bien que né de la peur et de la frustration, doit néanmoins, s'il veut durer, mener à des réalisations politiques, sociales et économiques positives qui transcenderont le temps de crise qui lui a donné le jour ou la région géographique qu'il englobe maintenant.»

Comme l'évoque Reid dans son livre, la principale objection à ce point de vue venait des Britanniques, qui craignaient que tout nouveau dispositif transatlantique ne fasse double emploi avec des systèmes analogues, comme l'Organisation de coopération économique européenne, déjà en place en Europe. Puis, il y avait ceux qui, tel Gladwyn Jebb, attireraient déjà l'attention sur la contradiction possible entre le concept d'une Communauté atlantique

---

*M. Ignatieff est principal de Trinity College, Université de Toronto. Il est entré au ministère des Affaires extérieures en 1940 et il a pris sa retraite en 1972. Au cours de sa carrière il a représenté le Canada aux Nations Unies, à l'OTAN, à la Conférence du Comité sur le désarmement, à Genève, et au Conseil de sécurité. L'article ci-contre n'engage que l'auteur.*

où les États-Unis seraient inévitablement à la barre et celui d'une Communauté européenne où l'on espérait voir la Grande-Bretagne et la France réintégrer leur rôle d'avant-guerre comme leaders de la coalition occidentale.

C'est dans cet esprit que, le 2 septembre 1948, lors d'une rencontre tenue à Washington, Gladwyn Jebb rapportait ainsi les propos de M. Ernest Bevin, alors ministre britannique des Affaires étrangères: «L'accent mis au cours de ces pourparlers sur la création de mécanismes pour la résolution de problèmes économiques et culturels communs... pourrait être source d'une grande confusion sur la scène internationale et ralentir la marche des États européens vers une union qu'ils croient tous si essentielle.» Les Américains quant à eux appuyaient le principe contenu dans l'Article 2 du Traité et voulant que l'OTAN soit également un mécanisme politique et non seulement militaire. Même Dean Acheson, qui nous avait fait des difficultés à propos de cet article par crainte des effets qu'il pouvait avoir sur l'adoption du Traité par le Sénat, reconnaissait l'insuffisance d'une approche militaire à la planification stratégique.

Dans son ouvrage *Power and Diplomacy*, écrit en novembre 1957, Acheson ne laisse planer aucun doute quant à sa position sur ce point:

En savoir moins ou être moins préparés que nos adversaires pourrait signifier le désastre. Cela dit, nous ne savons pas davantage où se trouve notre intérêt. La réponse à cette question ne peut d'ailleurs être envisagée dans ce qu'on appelle parfois «la stricte perspective militaire», qu'il ne faut pas confondre avec la «meilleure opinion militaire». En effet, on entend généralement par la première un point de vue qui admet au départ la volonté, l'aptitude d'une population à combattre et ce, sans égard aux conséquences, sinon celles que l'on espère infliger à l'ennemi. Cette expression désigne en outre une méthode visant à exclure de la planification les facteurs politiques et psychologiques. Or, dans le choix d'une stratégie et des armes, aucune méthode n'est plus erronée ou plus désastreuse, puisque les facteurs exclus agissent profondément sur la cohésion politique d'une coalition.

Si les successeurs d'Acheson s'étaient ralliés à cette argumentation, l'Alliance, dont les États-Unis avaient dès le départ tenu les commandes, n'aurait pas été soumise à de si fortes tensions et à une militarisation toujours croissante de ses politiques. Le leadership est cependant passé entre les mains des frères Dulles qui,

sous Eisenhower, dirigèrent le Département d'État et la CIA. Le fractionnement du monolithisme communiste avait déjà été amorcé par la rupture de Tito avec Moscou, mais ce ne fut pas avant les années 70, après leur coûteuse défaite au Vietnam, que les États-Unis réalisèrent qu'ils ne pouvaient, comme l'a dit Leonard Mosley, «à eux seuls, refouler les armées soviétiques en Europe de l'Est, rétablir Chang Kai-Chek en Chine continentale ou tenir Hô Chi Minh à l'écart du Vietnam du Sud.»

L'unilatéralisme, basé sur des interprétations divergentes de la stratégie de nos adversaires, accrut naturellement les tensions sur la cohésion politique de l'Alliance. Pearson écrit dans ses mémoires: «La difficulté de coordonner une politique de défense au sein de l'OTAN, quand le pouvoir décisionnel reposait entre les mains d'un seul membre, a été très clairement illustrée par les questions nucléaires.» Lors d'un entretien avec John Foster Dulles à Paris en décembre 1954, Pearson avait insisté sur deux points: «Premièrement, aligner nos politiques par le biais de consultations permanentes, particulièrement si la situation politique devait se détériorer et deuxièmement, convenir, si possible, d'une méthode d'alerte de manière à ce que les militaires sachent ce qu'ils ont à faire en cas d'urgence.»

#### Perception de Pearson

Fait intéressant, Pearson avait déjà perçu le changement fondamental qu'entraînaient pour la sécurité du Canada l'apparition des armes nucléaires et l'efficacité croissante des vecteurs, fusées, missiles, sous-marins et bombardiers. Il écrivait d'ailleurs à ce sujet dans ses mémoires:

Comme je croyais les choses, avec la menace des bombes nucléaires (et plus tard des missiles), la défense de l'Arctique nord-américain était devenue autant la responsabilité de l'Alliance que la défense de l'Europe. Après tout, le Traité dépassait le cadre européen et j'étais d'avis que le secteur de l'Amérique du Nord devait être considéré comme une partie intégrante de la structure de défense de l'Atlantique Nord. Tout commandement continental devait être du ressort de l'Alliance. Ainsi, il me semblait que les contingents norvégiens devaient faire des manœuvres dans nos territoires arctiques, tout comme les forces canadiennes participaient occasionnellement à des exercices en Norvège. La contribution du Canada à la défense de l'Arctique devrait par conséquent être acceptée au même titre que sa contribution à la défense de l'Europe.

Tel ne devait pas être le cas. Plutôt, tel que le signalait John Gellner dans son article du *Globe and Mail* de juin dernier :

À la fin des années cinquante . . . le Canada acceptait le rôle d'assaut pour la composante aérienne de ses forces OTAN en Europe centrale. «Assaut», dans le jargon de l'OTAN, signifie attaque avec armes nucléaires. On véhiculait alors dans les quartiers généraux du SACEUR l'idée qu'il était possible de mener une guerre continentale limitée avec des armes classiques et des armes tactiques nucléaires, celles-ci, comble de l'absurde, pouvant être transportées par des avions d'assaut parqués sans protection en temps de paix sur d'immenses aérodromes dont l'emplacement était bien connu de l'ennemi possible. Heureusement, cette mission fut abandonnée en 1972, mais pas avant que l'on ait investi un nombre incalculable d'heures, des efforts démesurés et au moins 2 milliards de dollars dans sa préparation. Et pourtant, si on avait mené en 1959 une analyse indépendante, on se serait aperçu — comme l'ont compris quelques analystes non officiels qu'on n'a pas écoutés — que cette mission n'était pas plus sensée à cette époque qu'elle ne l'était 13 années plus tard.

L'attention du Canada est donc restée exclusivement braquée sur le théâtre de l'Europe centrale, malgré des tentatives assez peu concluantes pour lui donner un rôle d'appui du flanc norvégien de l'OTAN au Nord. Entre temps, dans l'Arctique, nous attend toujours toute une gamme de tâches liées à la défense. John Gellner signale à cet égard la nécessité d'une «surveillance de l'Arctique . . . , d'une affirmation de la souveraineté sur les eaux territoriales et du contrôle sur la zone économique de 200 milles». En dépit de cela, notre rôle au sein de l'OTAN reste focalisé sur la défense du front central en Europe et sur la sauvegarde des corridors de l'Atlantique qu'utiliseraient hypothétiquement les convois d'approvisionnements et de renforts en provenance du Canada.

Pearson a été le premier ministre des Affaires étrangères de l'OTAN à visiter l'Union soviétique après la mort de Staline. Ses entretiens avec Khrouchtchev, auxquels j'assistais, ont confirmé sa perception des conséquences des armes nucléaires sur la sécurité du Canada. Khrouchtchev convenait avec Pearson que «personne ne voulait d'une guerre en cet âge nucléaire», mais faisait ressortir que dans l'éventualité d'un conflit mondial, «les résultats seraient infiniment pires que ceux de la dernière guerre» et que «cette fois, le territoire du Canada ne serait pas à l'abri.»

S'il faut, comme je le pense, prendre ces propos au sérieux, alors l'OTAN devrait cesser de se doter de systèmes d'armes nucléaires à partir surtout de considérations strictement militaires et au mépris des risques intolérablement élevés de l'escalade nucléaire. Étant donné les lourdes conséquences d'un rapprochement entre les armes nucléaires et les armes conventionnelles, il est à espérer que l'opposition du premier ministre Pierre Elliott Trudeau à la bombe à neutron l'emportera sur les stratèges militaires dont on dit qu'ils favorisent cette «addition fort utile à l'arsenal de l'Europe de l'Ouest.» M. Trudeau a déclaré que les armes nucléaires devraient être conservées comme moyens de dissuasion — uniquement à des fins stratégiques.

### Suez

D'un point de vue politique, la crise du canal de Suez a mis en évidence les répercussions désastreuses d'une action unilatérale des membres de l'OTAN sur la cohésion de l'Alliance. Pearson écrit d'ailleurs à ce sujet: «En fait, je commençais en 1956 à perdre espoir que l'OTAN pourrait devenir autre chose qu'une alliance axée sur la défense et d'ailleurs je commençais à avoir des doutes même quant à son avenir sur ce plan.» Ces doutes avaient été déclenchés par le désarroi régnant chez les principaux alliés après que chacun eut adopté une position différente par rapport à la décision de Nasser de nationaliser le canal. Avant que les Britanniques et les Français décident de se joindre à Israël dans une action militaire contre l'Égypte, Pearson essaya de faire valoir aux Britanniques l'opportunité de soumettre toute la question de Suez au Conseil de l'Atlantique Nord. Après tout, l'importance stratégique de Suez pour le flanc sud de l'OTAN s'était toujours imposée à l'évidence. De plus, Nasser avait ouvertement fait appel à l'Union soviétique pour le projet Assouan, après avoir essuyé un refus de la part des alliés occidentaux.

Aux dires de Pearson, Londres a refusé sous prétexte que l'Inde avait un rôle clé à jouer dans cette dispute et était connue pour son aversion aux pactes militaires. Le Canada n'était pas dans le secret des plans militaires anglo-français et l'emploi ultime de la force sans consultation mit l'Alliance à rude épreuve; les États-Unis se dissocièrent publiquement de la Grande-Bretagne et de la France aux Nations Unies. Les Alliés ne doivent qu'à l'adresse diplomatique de Pearson de s'être extirpés de ce mauvais pas. En effet, la création d'une force onusienne de maintien de la paix permit le retrait pacifique des

forces franco-britanniques.

Dans l'intervalle, le gouvernement des États-Unis avait commencé «à voir l'Égypte comme une menace à la politique d'endiguement menée contre l'Union soviétique, plutôt que comme un peuple luttant pour s'affranchir de l'impérialisme britannique» tandis que Nasser était irrité par «la propulsion de Dulles à entourer le bloc communiste d'un réseau de mini-OTANS.» La dispute atteignit son point culminant avec le barrage d'Assouan, la plaque tournante du grand dessein de décollage économique conçu par Nasser. Le retrait du soutien britannique et américain à ce projet témoignait d'une remarquable myopie dans l'évaluation du rapport de forces entre le nationalisme exacerbé et le communisme latent au Moyen-Orient.

Par suite des tensions engendrées au sein de l'OTAN par la crise de Suez, Pearson fut invité à faire partie d'un groupe, baptisé «Le Comité des Trois», composé de lui-même, de M. Lange de la Norvège et de M. Martino d'Italie, et dont le mandat était de «présenter au Conseil des recommandations quant aux mesures à prendre pour améliorer et développer la coopération entre pays de l'OTAN dans les domaines non militaires et pour accroître l'unité au sein de la Communauté atlantique.» On surnomma les membres du Comité «Les Trois Sages» et comme je faisais partie de son personnel, Pearson m'appelait «*the little wise guys*».

Le Comité rédigea un questionnaire et invita les gouvernements membres et leurs représentants à discuter individuellement de leurs réponses. Voici quelques-unes des questions: «Qu'entendons-nous réellement par 'consultation politique'? Quels en sont la portée et le but; doit-elle être menée par le truchement des membres permanents du Conseil ou par l'intermédiaire des ministres? S'agit-il simplement d'un échange d'informations ou d'un mécanisme visant à coordonner nos politiques étrangères et à convenir d'une politique commune? La consultation doit-elle englober des problèmes ne ressortissant pas à l'OTAN? Comment l'intégration de l'Europe peut-elle être concrétisée de manière à renforcer plutôt qu'à affaiblir les liens atlantiques?»

Dulles assura le Comité de sa coopération et de son appui entiers et nomma agent de liaison des États-Unis le sénateur Walter George, octogénaire très respecté. Pearson mentionne cependant qu'il était plus aisé de poser les questions que d'obtenir des réponses convaincantes de la part des alliés, particulièrement de Dulles. «Il m'assura qu'en ce qui concernait les consultations, les États-Unis étaient prêts à aller aussi loin que tout autre pays ayant

*des responsabilités comparables . . . et même plus loin.»* Or les responsabilités des États-Unis, leaders de l'Alliance, ne pouvaient à l'évidence se comparer à celles des partenaires moins prépondérants de l'OTAN. Cette réponse sibylline ne faisait guère progresser le débat.

Il n'y a donc pas lieu de s'étonner si le projet original du rapport du Comité a été en grande partie l'œuvre de la délégation du Canada et particulièrement de Pearson lui-même. Toujours à la poursuite du «Saint-Graal» de l'article 2, nous avons dû à toutes fins utiles nous en remettre à nos propres moyens pour établir les règles de base susceptibles d'améliorer la cohésion au sein de la coalition par le biais de consultations régulières sur les principes directeurs en matière politique et économique.

En plus de suggérer des règles de base pour les consultations politiques, surtout préalablement aux engagements qui touchent les autres membres de l'Alliance, le Conseil a adopté certaines propositions touchant son mode de fonctionnement. Ainsi, le secrétaire général de l'OTAN allait devenir le président permanent du Conseil et assumer la responsabilité de la composition de son ordre du jour. Par ailleurs, les conseillers politiques de la mission permanente allaient se réunir hebdomadairement et avant les réunions du Conseil afin de préparer le terrain pour la consultation.

Au chapitre de la consultation économique, nous avons fait face à une forte opposition de la part des membres européens. Ils s'élevaient contre la création de mécanismes parallèles à ceux déjà en place ou contre toute mesure qui aurait affaibli le concept d'une Communauté européenne, de plus en plus accepté.

Le Canada est ainsi devenu ce que Trudeau a appelé «le compagnon de lit» de «l'éléphant» américain, partageant pour le meilleur et pour le pire les pressions du continentalisme. Quant à nos partenaires européens, ils s'étaient, aux termes du Traité de Rome, officiellement engagés à rechercher l'unité. Nous avons dû utiliser notre contribution militaire à l'OTAN comme atout afin de conserver un certain statut consultatif au sein de l'OCDE.

#### Fait historique

La militarisation croissante de l'OTAN est un fait historique. Escott Reid, dans un essai dédié à Pearson, fait appel à «Chip» Bohlen, l'un des plus grands diplomates américains de l'après-guerre, pour étayer cette vérité. Bohlen a identifié ce phénomène de militarisation dans plusieurs événements: la Guerre de Corée, le réarmement de l'Allemagne de l'Ouest, ainsi que

son entrée, celle de la Grèce et de la Turquie dans l'Alliance, et la création au sein de l'OTAN d'une structure militaire intégrée sous l'égide d'un commandement suprême américain. Reid conclut qu'il en est résulté «la métamorphose de l'Alliance de l'Atlantique Nord en Organisation du Traité de l'Atlantique Nord... Avec ces changements, les chances de l'Alliance de l'Atlantique Nord d'être à la source d'une unification économique et politique de la communauté de l'Atlantique Nord se sont amenuisées.»

Ce fut effectivement le cas. Il est malheureux que l'OTAN ait également mis des œillères dans sa planification stratégique. Il y eut d'abord l'accent mis sur le réarmement de l'Allemagne de l'Ouest et l'entrée de cette dernière dans l'Alliance. Il était peut-être justifié d'associer l'OTAN à la réconciliation entre deux vieux ennemis, la France et l'Allemagne. Cependant, le réarmement de l'Allemagne de l'Ouest servit également de point d'appui permettant de faire levier sur la puissance militaire des États-Unis pour contrer la puissance soviétique en Europe.

La réaction des leaders soviétiques à cet événement historique ne laissa planer aucun doute. Au cours de sa visite en URSS en octobre 1955, Pearson demanda à Khrouchtchev de clarifier l'attitude soviétique à l'égard du problème allemand. «Sa réponse,» écrit Pearson, «ne pouvait être plus catégorique: 'tant et aussi longtemps que les accords de Paris seront en vigueur et que l'Allemagne restera dans l'OTAN, nous ferons tout en notre pouvoir pour empêcher la réunification de ce pays.'» Selon mon souvenir de cette conversation, Khrouchtchev consacra davantage de temps à l'OTAN et aux conséquences de l'admission de l'Allemagne de l'Ouest qu'à toute autre question. Il insista sur le fait que la conjugaison de la puissance industrielle et technologique des États-Unis et des traditions et talents militaires des Allemands constituait une menace inacceptable à la sécurité de l'Union soviétique.

Il ne faut donc pas se surprendre si jusqu'à l'*ostpolitik* du chancelier Willy Brandt l'OTAN a fait face à des pressions constantes en ce qui concerne Berlin en particulier et l'Allemagne de l'Ouest en général. L'Union soviétique s'est employée à consolider son emprise militaire sur la zone tampon aux dépens de la liberté des peuples de la Pologne, de la Tchécoslovaquie, de la Hongrie et de l'Allemagne de l'Est. Les accords d'Helsinki ont reconnu l'impasse dans laquelle était cette stratégie de la provocation réciproque en Europe, du moins en ce qui concerne le statu quo territorial. Helsinki n'a cepen-

dant donné lieu à aucune reconnaissance par les Soviétiques des droits et libertés des peuples sous leur autorité en URSS et dans les pays qu'ils occupent. Les leaders soviétiques prétendent que la mentalité de siège entretenue mutuellement par l'OTAN et le Pacte de Varsovie justifie leur position.

Les puissances principales de l'OTAN et du Pacte de Varsovie sont maintenant deux puissances militaires mondiales empiétant l'une sur l'autre et menant des politiques planétaires opposées dans le cadre mouvant que constitue l'instabilité du Tiers monde. A l'évidence, ce problème du chevauchement de puissances impérialistes ne peut se résoudre dans le cadre d'une alliance militaire régionale comme l'OTAN.

Qui plus est, maintenant que la thèse d'un monde menacé par le monolithe communiste avancée par Dulles est discréditée par la rupture ouverte avec la Chine et la plupart des partis communistes de l'Europe, il devient plus que jamais nécessaire de prendre en compte les aspects politiques et économiques de la stratégie de l'alliance. En ce qui concerne les États-Unis, une nouvelle concurrence multipolaire est venue s'ajouter à la vieille confrontation bipolaire représentée par le rideau de fer en Europe. Ces dernières années, l'évolution survenue dans les pays du Tiers monde et la hausse ahurissante des prix du pétrole orchestrée par les gouvernements membres de l'OPEP ont mis en relief comme jamais auparavant la relation entre la coopération économique et la sécurité. Le lien unissant la prospérité du monde occidental et la stabilité du Tiers monde, que Pearson avait reconnu en 1955, n'a jamais été aussi évident.

Selon un article paru récemment dans le *New York Times*,

Les exportations américaines vers les pays en développement dépassent en importance le volume combiné des exportations vers la CEE, l'Europe de l'Est, l'Union soviétique et la Chine. Plus de 20 p. cent des investissements directs des États-Unis sont faits dans le Tiers monde; leur taux de rendement est le double des revenus tirés des investissements dans les pays industrialisés... Ajoutez à l'endettement et à la nourriture les prix des produits de base et les barrières commerciales, sans oublier toute la brochette des questions politiques allant du droit de la mer à la présence des troupes cubaines en Afrique et il n'est que trop évident que, bon an mal an, les intérêts du Tiers monde et du bloc occidental sont reliés avec des cerceaux d'acier.

Tient-on suffisamment compte de ces

«cerceaux d'acier» dans la planification du rôle du Canada au sein de l'OTAN? Comme le dit avec beaucoup d'à-propos Gellner: «Être membre d'une Alliance consacrée à la défense suppose la coopération, ce qui en retour sous-entend des ajustements à un concept stratégique commun. Cela ne signifie pas qu'un allié doit s'abstenir de planifier sa propre stratégie et, lorsque cela est nécessaire, sa propre défense.»

Envolés les jours des années 50 et du début des années 60, où le général Charles Foulkes, alors président des chefs d'État-major, s'en remettait à «Brad» et à «Rad» (le général Omar Bradley et l'amiral Radford) du Pentagone pour acheminer par la filière des «anciens» et en stricte confiance des suggestions quant à ce que le Canada devrait faire dans sa planification de défense. En 1955, Pearson et le premier ministre Saint-Laurent demandèrent au ministre de la Défense nationale d'alors, Ralph Campney, d'instituer une planification mixte avec les Affaires extérieures afin de supputer les conséquences issues de la complexité de l'ère balistico-nucléaire. Le général Foulkes prit soin de faire la sourde oreille à cette requête, sous prétexte que partager avec des «intellectuels» du ministère des Affaires extérieures des avis confidentiels reçus du Pentagone pourrait tarir la filière américaine.

#### Aucune excuse

Maintenant que le Canada le cède à l'Allemagne de l'Ouest, au Japon, à l'Arabie Saoudite et à l'Iran en matière de relations de défense avec les États-Unis, il n'y a aucune excuse pour refuser de couper le cordon ombilical avec le Pentagone. Qui plus est, nous courons maintenant le risque que nos alliés européens influencent indûment nos décisions. Pour eux, la confrontation bipolaire garde toute son importance et ils veulent éviter que la présence traditionnelle du Canada sur le théâtre européen ne connaisse une quelconque défaillance qui pourrait être préjudiciable à la garantie apportée par les Américains à la sécurité de l'Europe.

Pendant la période post-coréenne au cours de laquelle nous avons rééquipé nos forces armées, notre dépendance vis-à-vis le Pentagone nous a fait commettre de coûteuses erreurs. La plus grave aura été d'accepter un rôle offensif pour la composante aérienne de nos forces au sein de l'OTAN en Europe centrale — même si nous ne disposions pas de l'armement nucléaire qui nous aurait permis le cas échéant de dépasser le stade de la pratique. Nous avons également acheté d'autres armes, par exemple les missiles *Honest John* et *Bomarc*, tout aussi inappropriées

sans les charges nucléaires nécessaires et sans la sanction requise du gouvernement pour l'acquisition d'armes nucléaires.

Nous sommes maintenant engagés dans la phase de rééquipement la plus importante depuis ces malheureux efforts des années 50 et 60. Sommes-nous sur le point de répéter cette erreur en omettant de clarifier d'abord le rôle de nos forces et puis de décider précisément quel type d'équipement convient le mieux à ce rôle? Gellner, qui a déjà été au service du ministère de la Défense et est donc au fait des méthodes de planification qu'on y emploie, exprime ses craintes comme suit:

Il existe maintenant un net danger que le Canada ne se fasse prendre comme il y a presque 20 ans, sauf que cette fois, une erreur serait encore plus coûteuse. A cette occasion cependant, c'est la contribution maritime du Canada à l'OTAN qui est en cause. A l'heure actuelle, la politique d'approvisionnement en matière de matériel militaire du Canada est subordonnée aux exigences déclarées de l'OTAN qui veut maintenir ouverts en temps de guerre les corridors transatlantiques qu'emprunteraient hypothétiquement des convois transportant d'importants renforts et de grandes quantités de matériel, tout comme pendant la Seconde Guerre mondiale.

Se préparer en fonction de la précédente guerre est l'une des caractéristiques de la planification purement militaire. Il n'est guère probable que l'on utilise dans un conflit nucléaire de l'avenir des convois du type de ceux qu'on a connus durant la Seconde Guerre mondiale. C'est pourquoi les Américains accumulent actuellement des réserves d'autres types de matériel militaire en Europe. Pourquoi les Canadiens ne feraient-ils pas la même chose, plutôt que d'opter pour des navires et des avions anti-sous-marins coûteux destinés à escorter les convois et à mener une lutte anti-sous-marine. Quant à l'achat de chars, d'avions et d'autre matériel conventionnel qu'il faut remplacer de temps en temps, on peut se demander si nous tirons le meilleur parti possible de cette occasion qui nous est offerte de concrétiser la normalisation si nécessaire du matériel militaire de l'OTAN. Si le Canada devait accepter la standardisation de matériel dans lequel se spécialisent ses alliés européens, par exemple les chars, pourquoi ne pourrait-on, outre Atlantique, nous rendre la pareille et accepter des normes canadiennes dans nos secteurs de spécialisations, par exemple les appareils ADAC ou du matériel adapté à des climats nordiques?

Dans un récent article, publié dans *Perspectives internationales*, Harriet

Critchley suggère des moyens d'intégrer le rôle des forces maritimes canadiennes au sein de l'OTAN dans la défense de l'Atlantique aux engagements sous diverses rubriques de la politique du Canada en matière de défense et de relations extérieures. En tant que puissance maritime régionale, le Canada a particulièrement intérêt à établir sa juridiction et ses droits de police en sa qualité d'État côtier, de partenaire commercial maritime et de partenaire de l'Alliance océanique qu'est l'OTAN. Tous ces besoins pourraient être reliés aux responsabilités que confère au Canada son rôle maritime dans l'OTAN. De toute façon, les États-Unis, la Grande-Bretagne et la France n'ont certes pas prêché, par leur exemple, la primauté des besoins de l'OTAN.

J'admets que la difficulté de maintenir un équilibre entre ces diverses considérations s'accroît plutôt qu'elle ne diminue avec la complexité croissante de la société mondiale et son interdépendance engendrées par l'ère industrielle. À l'évidence, le bon fonctionnement de cette société mondiale repose sur des institutions internationales renforcées du type de celles que les Nations Unies étaient destinées à créer. En l'absence d'un tel ordre mondial garant de la paix, des coalitions régionales comme l'OTAN sont nécessaires. Mais, même dans les circonstances présentes, l'OTAN doit procéder d'un certain consensus, fut-il minimal. Il doit y avoir entente non seulement quant à sa stratégie militaire, mais également au chapitre de ses grands objectifs afin de maintenir la cohésion entre ses membres et de continuer à rallier l'appui d'un public qui supporte un fardeau financier et des risques militaires de plus en plus lourds.

Les Canadiens qui ont participé à la création de l'OTAN reconnaissent que les démocraties occidentales n'étaient pas vulnérables qu'à la puissance militaire, mais également aux crises économiques, au fractionnement politique et à la dissidence culturelle. Ils ont donc essayé, par le biais de l'article 2 et des voies diplomatiques normales, d'instaurer un mécanisme de consultation, prévoyant entre autres des conférences parlementaires et des débats publics périodiques. À maintes reprises, les démocraties occidentales ont innové en souplesse, surmontant leurs défaillances aux moments critiques qui ont balisé la route de leur objectif premier et maintenant leur sécurité sans pour autant porter préjudice à leurs visées humanistes.

D'autre part, l'idéologie communiste s'est révélée être une forme d'idolâtrie de l'État national, exprimée par le biais de la

puissance militaire et politique. Le communisme, tel qu'on le pratique en Union soviétique, s'est également révélé hostile à la création d'un ordre mondial exigeant certaines concessions au chapitre de la souveraineté nationale dans un intérêt commun de survie et de prospérité. Il a sans contredit été un moteur efficace de modernisation et de puissance nationales et, comme tel, il a toujours davantage cédé à la tentation de la militarisation jumelée à l'impérialisme. Les discussions qui font actuellement rage entre les communistes de tendances différentes ne servent qu'à mettre en évidence la nature paradoxale du bilan communiste.

#### Erreurs occidentales

Les puissances occidentales ont déjà accumulé les erreurs face à une menace communiste qui a changé de visage et ont dû en payer le prix: en abandonnant l'Europe de l'Est aux Soviétiques à la fin de la Seconde Guerre mondiale; en laissant les rebondissements explosifs de la situation au Moyen-Orient les diviser et en divergeant à nouveau sur la manière de traiter avec la Chine et l'Asie du Sud-Est, particulièrement en ce qui concerne la tragique intervention américaine au Vietnam.

Cette expérience des dangers de séparer les dimensions politico-économiques de la sécurité des dimensions militaires devrait confirmer une fois pour toute la nécessité d'une consultation accrue au sein de l'OTAN, notamment en ce qui a trait à la course frénétique aux armements. La militarisation ne fait pas pièce à la militarisation. En fin de compte, elle comporte le risque de l'utilisation des armes de plus en plus destructives qu'on s'affaire à stocker, prêtes pour un Harmagedon nucléaire.

Il n'est guère rassurant à ce propos de prendre connaissance des vues qu'entretient sur la guerre nucléaire le conseiller du président américain en matière de sécurité, telles qu'elles ont été rapportées par Elizabeth Drew dans le *New Yorker*:

J'ai alors demandé à Brzezinski de m'expliquer les propos qu'on lui avait prêtés lors d'une interview où il aurait dit qu'il était nettement exagéré de prétendre qu'une guerre nucléaire signifie la fin de l'humanité. «Il est faux, précisa-t-il, de dire que l'utilisation des armes nucléaires signifierait la fin de la race humaine. C'est une pensée égocentrique. Bien sûr, c'est une hypothèse horrible à envisager, mais sur un plan purement statistique, si les États-Unis devaient se servir de tout leur arsenal contre l'Union soviétique et vice versa, cela ne signifierait pas pour autant la fin de l'humanité.

C'est égocentrique. Il y a d'autres gens sur la terre».

En effet! Mais il arrive que les Canadiens, comme Khrouchtchev l'a rappelé à Pearson, n'échapperaient pas aux effets d'une telle guerre, parce qu'ils sont malheureusement laminés entre les géants nucléaires. La rigueur logique est donc indispensable à toute décision militaire du Canada. Personne ne fera ce travail pour nous et nous serons les seuls à blâmer si nous sommes directement entraînés dans les conséquences irrationnelles d'une planification purement militaire.

Il est donc essentiel que les meilleurs cerveaux que nous puissions réunir entreprennent de revoir systématiquement les orientations politiques aussi bien que militaires du Canada. A Toronto, ce printemps, le *Canadian Pugwash Group* organisait une étude de ce genre sous la direction du professeur John Polanyi. On y a convenu que nous ne pouvions éviter la guerre que si nous nous évitions dans toute la mesure du possible de compter sur quelque arme nucléaire. Comme les armes nucléaires s'imbriquent chaque jour davantage dans la planification et l'expansion militaires de l'OTAN, les risques augmentent qu'elles soient effectivement utilisées au moment d'une grande crise internationale.

Dans une lettre adressée au *Globe and Mail* le 28 mars de cette année, j'avais la nécessité d'une planification mixte des politiques en matière de défense et de relations extérieures. Je proposais également que ces travaux d'orientation soient revus par un Conseil consultatif de la politique de défense du Canada qui ferait rapport annuellement au Parlement. L'idée

n'est pas neuve, j'en avais déjà parlé dans un essai intitulé «Canadian Aims and Perspectives in the Negotiation of International Agreements on Arms Control and Disarmament» et écrit au moment de ma retraite du service extérieur. J'avais écrit cet article dans le même esprit que celui-ci, essayant de réconcilier l'expérience d'une participation contradictoire à la planification militaire de l'OTAN et aux efforts de pacification et de maintien de la paix de l'ONU.

En citant le mot de Disraeli «l'ignorance ne résout jamais une question», j'avais soutenu — et je le soutiens toujours — que les Canadiens doivent avoir le droit d'en savoir davantage sur les raisons fondamentales qui motivent, en matière de défense, notre politique, nos engagements et nos achats de matériel, puisque ce sont eux qui supportent les conséquences d'une erreur ou d'un mauvais calcul grave. Cette connaissance revêt une importance particulière à une époque où les armes de destruction massive font désormais partie de l'arsenal standard de l'Alliance à laquelle le Canada appartient et de celui de son adversaire totalitaire. Les efforts déployés par les États-Unis et l'Union soviétique pour contrôler et conserver leur puissance incroyablement destructrice, en dosant diplomatie et contrôle des armements, s'accompagnent d'une détermination égale à étendre toujours plus leur sphère d'influence. J'estime qu'en la circonstance les Canadiens devraient pouvoir influencer davantage sur la détermination de leur politique de défense, en harmonisant les objectifs de la sécurité et de la survivance.

## Des armes et des hommes

par King Gordon

Il est tentant d'interpréter la dernière déclaration des Nations Unies sur le

---

*Monsieur Gordon est conseiller supérieur pour les relations avec les universités au Centre de recherches pour le développement international. Il a oeuvré douze ans au Secrétariat des Nations Unies et a travaillé aux opérations de maintien de la paix au Moyen-Orient et au Congo. Il a déjà été président de l'Association canadienne pour les Nations Unies et il est membre du Conseil nord-américain de l'Académie internationale de la paix. L'article ci-contre n'engage que l'auteur.*

désarmement comme une autre série de pieuses intentions. Des milliers de mots, rien que des mots sur le papier. Mais signifient-ils un véritable désarmement? Mettent-ils un terme à la course aux armements? Diminuent-ils les risques de guerre nucléaire?

Ce n'est pas du tout ce que disent les commentateurs et les journalistes qui ont couvert la session extraordinaire des Nations Unies sur le désarmement et la déclaration et le programme d'action qui y ont été adoptés. Ils ne font pas état de progrès spectaculaires. Comment le pouvaient-ils d'ailleurs alors que les né-

gociations SALT II étaient au point mort et que des délégués ont quitté la session des Nations Unies à New York pour aller décider à Washington d'augmenter les armements de l'OTAN? Mais en général, à l'exemple de l'*Ottawa Citizen*, la presse parle de «progrès modestes» et d'«une amorce d'efforts sérieux» pour ralentir et finalement mettre un terme à la course aux armements.

Il est intéressant de se demander pourquoi les commentateurs et les journalistes n'ont pas tout simplement conclu à l'inutilité de la session extraordinaire. Je suis porté à penser que si, faisant abstraction de tout le reste, l'on s'arrête à examiner attentivement la course aux armements, qui coûte actuellement 400 milliards de dollars par an, et le renforcement constant de l'arsenal nucléaire, ou ne peut faire autrement qu'y voir de sombres présages. Et il ne suffit plus de s'appuyer sur la sagesse et la volonté de détente des deux superpuissances auxquelles il incombe de faire persister cet équilibre précaire des forces de dissuasion dont nous sommes tous les otages. Nous commençons à nous rendre compte que le sort de l'humanité tout entière étant menacé, le problème du désarmement, les moyens à prendre pour éviter une guerre nucléaire et le choix de fondements pour la sécurité autres que la menace d'une conflagration massive nous concernent tous, tous les États et tous les peuples. Le préambule de la Déclaration l'énonce sans détours: «Le moment est donc venu de mettre fin à cette situation.»

Il y a naturellement des vœux pieux dans la Déclaration. Les convictions et les sentiments profonds sont souvent exprimés dans un style élevé comme on peut le constater, 200 ans après, en lisant la Déclaration des droits de l'homme ou la Déclaration d'indépendance. Les auteurs d'aujourd'hui se soucient autant de la condition humaine même si leur style n'égale pas l'excellence littéraire de celui de leurs prédécesseurs du XVIII<sup>e</sup> siècle et si la situation historique ayant donné naissance à leur déclaration est de plus mauvais augure pour le sort de l'humanité que les bouleversements révolutionnaires qui ont précédé la naissance de deux démocraties.

### Évaluation rigoureuse

Lorsqu'on passe de la Déclaration au Programme d'action dans le document final de la session extraordinaire, on est frappé par la rigueur de l'évaluation des réalités existantes sur le plan des forces militaires en présence et de la sécurité et l'énonciation de mesures clairement définies qui

doivent être prises pour freiner le cours des événements. On lit, par exemple, au paragraphe 45:

Les priorités pour les négociations sur le désarmement seront les suivantes: armes nucléaires, autres armes de destruction massive, y compris les armes chimiques; armes classiques, y compris toute arme pouvant être considérée comme produisant des effets traumatiques excessifs ou comme frappant sans discrimination; et réduction des forces armées.

Cinq paragraphes plus loin, on trouve la description d'un train de mesures visant au désarmement nucléaire qui sont présentées comme une priorité fondamentale devant faire sans délai l'objet de négociations:

La réalisation du désarmement nucléaire nécessitera la négociation urgente d'accords, à des stades appropriés et avec des mesures de vérification adéquates jugées satisfaisantes par les États concernés, en vue de:

mettre un terme au perfectionnement qualitatif et à la mise au point de systèmes d'armes nucléaires;

mettre un terme à la production de tous les types d'armes nucléaires et de leurs vecteurs, ainsi qu'à la production de matières fissiles à des fins d'armement;

établir un programme global et graduel reposant sur un calendrier convenu, dans la mesure du possible, pour réduire de façon progressive et équilibrée les stocks d'armes nucléaires et leurs vecteurs, conduisant en fin de compte à leur élimination complète dans les plus courts délais possibles.

Le programme d'action énumère les différentes mesures à prendre, dans un certain ordre de priorité, bien que rien ne soit indiqué qui interdise des mesures simultanées, nommément un traité d'interdiction globale des essais nucléaires, la conclusion satisfaisante des pourparlers SALT II «suivie aussitôt par d'autres négociations sur les armements stratégiques», le renforcement des garanties de la sécurité des États non nucléaires, la reconnaissance et l'élargissement des zones dénucléarisées, le renforcement des mesures pour garantir la non-prolifération des armes nucléaires, le ralentissement de la recherche scientifique axée sur la mise au point de nouveaux types et systèmes d'armes, le renforcement des dispositions relatives au désarmement dans les fonds marins et dans l'espace, la réduction des armements classiques et la limitation et la réduction progressives des forces armées.

### Changements d'attitude

D'autres éléments du programme d'action sont associés à d'importants événements survenant dans le monde contemporain. Le secrétaire général est invité à effectuer des études sur le rapport existant entre la course aux armements — et le désarmement — et le développement économique des pays du Tiers monde. Les ressources économisées grâce aux réductions des armements devraient servir au développement du Tiers monde. Le programme note le « puissant courant d'opinion » qui a mené à la tenue de la session extraordinaire et la nécessité de donner une grande diffusion à l'information sur le désarmement et d'éduquer le public. Les Nations Unies, les gouvernements nationaux, les institutions non-gouvernementales nationales et internationales sont instamment priés de faire leur part à cet égard. Nous sommes loin de la notion naïve voulant que les deux superpuissances possèdent le droit exclusif de continuer à loisir leur mouvement de balancier vers le désarmement et la limitation et l'élimination complète des armes nucléaires.

Le même changement d'attitude se reflète dans les transformations apportées aux mécanismes de délibération et de négociation au moyen desquels le programme d'action sera mis en œuvre. Les modifications semblent mineures mais elles sont importantes.

Tout d'abord, l'Organisation des Nations Unies, qui représente tous les États et les intérêts de tous les États, est investie du rôle central en matière de désarmement. Une Commission du désarmement représentative de tous les États-membres sera l'organe délibérant qui rendra compte de la mise en œuvre du programme d'action à l'Assemblée générale.

Mais pour les fins de la négociation, un organisme plus restreint est nécessaire et le comité existant sur le désarmement est maintenu sous une forme légèrement élargie: il comptera parmi ses membres les puissances nucléaires et de 32 à 35 pays non nucléaires. Trois modifications sont apportées à son statut: le comité est lié plus étroitement à l'appareil de l'ONU puisque son secrétaire sera nommé par le secrétaire général; la présidence sera exercée par un roulement mensuel de ses membres, la coprésidence des États-Unis et de l'URSS étant abolie; et toutes les séances plénières seront ouvertes au public. Dès ces changements adoptés, la France a fait part de son intention de reprendre sa place au sein du comité.

Jusque là tout va bien. Il y a désormais un plan d'action bien défini, logique, appuyé par un consensus des pays du

monde entier. Il nous faut uniquement la volonté politique de le mettre en œuvre afin d'évoluer graduellement mais assurément vers un monde désarmé et à l'abri de la guerre.

### Miroir de divisions

Malheureusement, ce n'est pas aussi simple que cela. Une étude plus attentive du document final de la session extraordinaire le fait apparaître comme le miroir de divers courants de pensée et d'action dans un monde divisé et inquiet, conscient de la menace de désastre nucléaire, mais déchiré entre une vision nouvelle des conséquences d'une communauté mondiale interdépendante et la fidélité à des notions traditionnelles d'une sécurité fondée sur la force armée.

Par exemple, dans la toute première phrase de l'introduction à la Déclaration, on lit:

La sécurité, qui est un élément indissociable de la paix, a toujours été l'une des aspirations les plus profondes de l'humanité. Depuis longtemps, les États cherchent à assurer leur sécurité par la possession d'armes. Il faut bien reconnaître d'ailleurs que, dans certains cas, c'est effectivement parce qu'ils pouvaient compter sur des moyens de défense appropriés qu'ils ont survécu. Mais de nos jours, l'accumulation d'armes, en particulier d'armes nucléaires, constitue plus une menace qu'une protection pour l'avenir de l'humanité.

Clausewitz aurait probablement approuvé cet énoncé. Il y a 150 ans, il écrivait:

la guerre n'est pas seulement un acte politique, mais un instrument politique. . . . la guerre n'est que le prolongement de la politique d'un État par d'autres moyens.

La guerre, par conséquent, doit avoir comme instrument politique des buts précis qui obéissent à certaines limitations. Mais la guerre nucléaire échappe à ces limitations, qu'il s'agisse de la destruction massive qu'elle inflige à l'ennemi ou de celle qu'elle provoque par la riposte inévitable contre le premier attaquant. Comme prolongement de la politique d'un État visant à assurer sa sécurité, la guerre, dans sa forme ultime actuelle, a perdu son sens.

La logique de cette attitude a été voilée par les événements survenus depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale. Le renforcement réciproque de l'arsenal nucléaire auquel se sont livrées les deux superpuissances, stimulées par les considérations stratégiques de la guerre froide, a donné naissance à une nouvelle doctrine de dissuasion: le renoncement tacite à la

guerre nucléaire considérée comme un prolongement possible de la politique étrangère d'un pays dépendait de la certitude même qu'avait celui-ci de pouvoir riposter d'une façon massive contre le premier à utiliser l'arme nucléaire. Mais la viabilité de la doctrine était fondée sur le maintien d'un équilibre fragile déterminé par des évaluations de l'égalité et de la supériorité stratégiques qui variaient constamment.

En outre, des considérations analogues d'équilibre et d'égalité ont dominé le déploiement de forces armées et d'armes classiques effectué par les alliances militaires adverses en Europe orientale. La notion traditionnelle de «sécurité» fondée sur un rapport de forces est acceptée comme une considération nécessaire du désarmement par étapes et de réduction graduelle des forces armées même après avoir été abandonnée dans le cadre de la course aux armements nucléaires. Cette idée est énoncée dans la Déclaration (paragraphe 19, 22, 29) et ensuite dans le Programme d'action (paragraphe 81-83). On lit par exemple au paragraphe 22:

Parallèlement à des négociations sur des mesures de désarmement nucléaire, il faudrait procéder à des négociations sur la réduction équilibrée des forces armées et des armements classiques *reposant sur le principe de la non-diminution de la sécurité des parties* en vue de promouvoir ou de renforcer la stabilité à un niveau de forces moins élevé, *compte tenu de la nécessité pour tous les États de sauvegarder leur sécurité.*

Vu cette formulation piégée, le façonneur de la politique militaire sera porté à faire entrer dans son évaluation du rapport de forces, qu'il s'agisse d'armes stratégiques ou d'armes tactiques, ou bien d'armes nucléaires ou classiques, le matériel en cours de mise au point, ainsi que celui censé être en cours de mise au point chez son adversaire. Cela ne contribue naturellement pas à créer l'atmosphère de confiance qui, de l'avis général, est nécessaire pour encourager une politique dynamique de désarmement.

M. Trudeau a soulevé cette question avec beaucoup d'à-propos dans le discours qu'il a prononcé à la session extraordinaire:

Ce qui me trouble particulièrement, c'est l'effet d'entraînement de la recherche sur la prolifération de l'armement nucléaire stratégique. Car, après tout, c'est dans les laboratoires que débute la course aux armes atomiques. En une dizaine d'années, un système d'armement peut passer de la recherche et de la mise au point à la production et au

déploiement. C'est donc dire que les politiques nationales sont arrêtées longtemps à l'avance.

Ensuite, dans une déclaration qui paraphrase Clausewitz et qui témoigne de beaucoup de perception, il dit:

Dans une telle situation, la politique étrangère risque d'être surbordonnée à la politique de défense, ce qui va à l'encontre du cours normal des choses.

Cette grave tendance est signalée pas moins de trois fois dans le document final de la session extraordinaire. Dans le Programme d'action, il est dit au paragraphe 77:

Afin de contribuer à empêcher la course qualitative aux armements et faire en sorte que les progrès scientifiques et techniques puissent finalement n'être utilisés qu'à des fins pacifiques, des mesures efficaces devraient être prises pour prévenir l'apparition de nouveaux types d'armes de destruction massive fondés sur de nouveaux principes et progrès scientifiques et pour écarter le danger qu'ils représentent.

Il est tout naturel, je suppose, que la Déclaration et le Programme d'action des Nations Unies ne soient pas exempts d'inconséquences et de contradictions apparentes. Il est facile d'envisager globalement la situation contemporaine et de dire que l'accumulation d'armes toujours plus perfectionnées affaiblit la sécurité au lieu de la renforcer. Mais pour un négociateur, c'est une tout autre affaire que de trouver une formule de réduction des armements qui convienne à tous dans un contexte international où le climat se dégrade et où les perspectives de détente s'assombrissent.

#### Méthodes et institutions

En complément du programme et du processus de désarmement, il faut trouver d'autres méthodes, d'autres institutions, et les renforcer de manière qu'elles puissent garantir la sécurité. C'est là un argument que le document des Nations Unies exploite avec plus ou moins de bonheur et sous diverses formes.

Comme on pouvait s'y attendre, la solution la plus classique pour remplacer le recours à la force dans le règlement des conflits est que tous les États membres réaffirment leur adhésion à la Charte des Nations Unies et «l'obligation qui est la leur d'observer strictement les principes de la Charte ainsi que les autres principes pertinents généralement reconnus du droit international touchant le maintien de la paix et de la sécurité internationales». A au moins un endroit, il est fait mention des principes de la sécurité et de l'action

collectives par lesquels la communauté internationale serait en mesure «de prévenir ou d'éliminer efficacement toute menace ou tout emploi de la force armée en violation des buts et des principes des Nations Unies».

A l'ère nucléaire, il est généralement déplacé de prêter une connotation militaire à l'action collective dirigée contre un agresseur réel ou éventuel. Il convient plutôt de préconiser ce que Hammarskjöld appelait la «diplomatie préventive».

La Déclaration et le Programme d'action insistent d'ailleurs à maintes reprises sur ce dernier point. Le paragraphe 34 de la Déclaration, notamment, est l'un des plus explicites à ce sujet:

Il existe un lien direct entre le désarmement, le relâchement de la tension internationale, le respect du droit à l'autodétermination et à l'indépendance nationale, le règlement pacifique des différends conformément à la Charte des Nations Unies et le renforcement de la paix et de la sécurité internationales. Les progrès réalisés dans l'un de ces domaines ont des effets bénéfiques dans les autres; à l'inverse, les échecs enregistrés dans un domaine ont des effets négatifs dans les autres.

A quoi le paragraphe 58 ajoute:

Tous les États devraient participer activement aux efforts visant à instaurer des conditions dans les relations internationales entre États qui permettent de s'accorder sur un code de conduite pacifique des nations dans les affaires internationales, et qui excluraient la possibilité du recours ou de la menace du recours aux armes nucléaires.

Le Secrétaire général est prié de réunir un groupe d'experts chargé de poursuivre l'étude de l'interdépendance du désarmement et de la sécurité internationale, en tenant compte des propositions présentées par divers pays lors de la session extraordinaire, et de faire rapport à ce sujet à la trente-quatrième session de l'Assemblée générale en 1979. Parmi ces propositions, il y a celle présentée par un groupe de pays pour la plupart occidentaux, le Canada étant du nombre, concernant le «raffermissement du rôle que joue l'Organisation des Nations Unies dans l'établissement de la sécurité par le règlement pacifique des différends et le maintien de la paix», et cette autre présentée par les États-Unis concernant «la création d'un corps de réserve des Nations Unies formé de contingents nationaux entraînés aux méthodes de maintien de la paix des Nations Unies et affectés par leurs gouvernements au service des Nations Unies».

Il convient peut-être de faire observer

ici que l'Académie internationale de la paix, une organisation non gouvernementale composée d'anciens officiers des forces de maintien de la paix de l'ONU, d'universitaires particulièrement versés dans les affaires internationales et de fonctionnaires gouvernementaux agissant à titre privé, organise des conférences et des colloques consacrés à l'étude et à l'enseignement des méthodes de pacification et de maintien de la paix. Une conférence de haut niveau est censée se tenir à Ottawa à l'été de 1979 sur la question de la permanence du maintien de la paix.

### Un nouvel ordre international

Mais il faut plus que le renforcement des institutions de maintien de la paix et de règlement pacifique des différends pour garantir la paix et la sécurité. Il faut favoriser le développement économique et social, en accordant une attention spéciale aux besoins des peuples du Tiers monde, et s'acheminer vers un nouvel ordre international dans le but ultime d'asseoir sur des bases solides une société internationale juste fondée sur la paix et les relations amicales entre les nations. Ce thème revient comme un leitmotiv dans la Déclaration et le Programme d'action, et il est souvent traité en relation directe avec le gaspillage de ressources humaines et matérielles qu'entraîne la course effrénée aux armements. Le document propose d'ailleurs d'affecter au développement du Tiers monde les ressources libérées par la réduction des armements.

Mais la coopération en vue d'instaurer un nouvel ordre économique international s'impose d'elle-même et n'a pas besoin d'autres justifications. La réduction des dépenses au titre des armements peut lui profiter, tout comme l'affectation de sommes fabuleuses au même titre peut lui nuire. La poursuite d'un ordre plus juste contribue en soi à la sécurité internationale et, partant, tout échec dans ce domaine accentue les tensions et multiplie les possibilités de conflit. Le contraste marqué entre les ressources que les États, surtout développés, affectent aux armements et celles qu'ils affectent au développement donne une idée de l'altération profonde des valeurs qui rend si dangereusement instable notre société internationale.

D'un autre côté, les revendications toujours plus pressantes des nations en développement en vue d'un ordre international plus équitable fait naître beaucoup d'espoir. Barbara Ward, ou Lady Jackson si vous préférez, la compare à la lutte livrée pour la justice sociale par le prolétariat anglais du XIX<sup>e</sup> siècle, lutte

qui a amené la transformation de la nouvelle société industrielle par l'adoption de lois et d'institutions capables de garantir une certaine équité et le respect des droits de la personne. L'Angleterre du siècle dernier a su mettre le droit au service de sa sécurité sociale autant que politique.

Mais les spécialistes des relations internationales sont enclins à faire une nette distinction entre les sociétés nationales et ce qu'on appelle parfois la société internationale. Dans une société nationale, le droit à la violence privée est interdit par la loi et c'est l'existence de la règle de droit, sous forme de multiples institutions, lois et règlements, qui garantit au citoyen sa sécurité et l'exercice de son droit de plein épanouissement. Dans la société internationale, par contre, bien que cette opinion ait été remise en question récemment, le droit de l'État à la violence est réputé nécessaire à sa sécurité et à celle de ses citoyens.

Dans le Document final des Nations Unies sur le désarmement, on peut lire au tout premier paragraphe du préambule qu'à l'ère nucléaire, l'accumulation d'armes «constitue plus une menace qu'une protection pour l'avenir de l'humanité». Mais si on parcourt tout le texte de la Déclaration et du Programme d'action, on observe aussi la persistance de la vieille croyance que la sécurité est nécessairement liée à la force armée. C'est là le principe premier des superpuissances, même si ces dernières paraissent maintenant disposées à s'acquitter de ce qu'elles considèrent être leurs responsabilités avec un armement moindre.

Conscients que cette situation fait obstacle à la réalisation d'un programme d'action qui vise en définitive l'élimination des armes nucléaires et classiques, les participants à la session extraordinaire font appel dans le Document final à des mesures complémentaires propres à faciliter le processus du désarmement. Les solutions proposées comprennent la réaffirmation des principes et des objectifs de la Charte de l'ONU qui condamnent le recours à la force, des mesures d'apaisement de la tension internationale, le renforcement des institutions et des méthodes de règlement pacifique des différends, l'exercice permanent du maintien de la paix et la poursuite d'un ordre mondial plus stable par le biais de l'aide au développement économique et social des peuples du Tiers monde.

#### Élaboration d'une pratique

Mais, à mon avis, le Document final n'assimile pas suffisamment ces mesures, et d'autres encore, à l'élaboration d'une

pratique et d'un droit qui, sur le plan international comme dans les sociétés nationales, doivent offrir la garantie ultime de la sécurité. Dans son livre intitulé *The Growth of World Law*, l'éminent professeur de droit international, Percy E. Corbett, décrit le processus d'élaboration du droit contemporain comme une confrontation entre l'humanité et les problèmes d'une communauté internationale naissante, y compris ceux que pose la sécurité à l'ère nucléaire. Il n'est pas utopique de croire à une issue favorable puisque, de tous temps, et si mauvaises et menaçantes qu'aient été les conditions, les hommes et les nations sont parvenus à ériger des sociétés nouvelles capables de répondre à leurs besoins et d'assurer leur survie.

Il est malheureux que la session extraordinaire ait consacré autant de temps aux techniques et aux mécanismes du désarmement et n'en ait pas consacré davantage aux décisions politiques, économiques et législatives qui mettraient progressivement en place un nouveau dispositif de sécurité protégé par le droit. Néanmoins, comme le dit le Document final, la session extraordinaire «ne représente pas la fin mais plutôt le début d'une nouvelle phase des efforts de l'Organisation des Nations Unies dans le domaine du désarmement». Nous pouvons nous inspirer de la Déclaration et du Programme d'action, de même que des projets d'études et d'éducation et de l'appel lancé en faveur de l'action politique. Mais aurons-nous le temps? Sans doute, si nous nous arrêtons à l'occasion pour écouter l'alarme qui sonne dans le lointain.

Au Palais des Nations à Genève, à l'entrée de la salle où siège le Comité du désarmement, on peut lire gravé sur le mur ce mot prononcé par Lord Robert Cecil à l'époque de la Société des Nations: «Les nations du monde doivent désarmer — ou périr».

Ainsi que le premier ministre Trudeau le rappelait aux délégués à la session extraordinaire, un autre fervent défenseur du désarmement, le représentant de l'Espagne républicaine, Salvador de Madañago, avait déclaré en 1929, soit à peu près à la même époque, que le désarmement était en fait le «problème de l'organisation de la communauté mondiale». Et Trudeau d'ajouter: «En un sens très global, l'histoire lui a donné raison».



# Rapport sur le sommet de Bonn

par R. J. Gwyn

Peu avant le début du sommet économique de Bonn, M. Arthur Okun, ex-président du groupe des conseillers économiques du président des États-Unis, faisait remarquer que la réunion était «vouée au succès».

Il avait vu juste. Tout bien considéré, Bonn se devait d'être un succès, quel qu'il soit, pour la simple raison qu'un échec était impensable. Le chancelier Helmut Schmidt décrivait ainsi les enjeux: «Nous ne pouvons espérer une reprise que si nous évitons le krach.»

Au cours des mois qui ont précédé Bonn, les rumeurs d'une débâcle allaient bon train. Seuls quelques pays occidentaux, le Japon, l'Allemagne et la Suisse, semblaient avoir découvert le remède à cinq années de «stagflation», et même chez eux, rien ne garantissait la permanence de la thérapeutique. Presque partout ailleurs, taux de chômage élevés, forte inflation (de nouveau en progression aux États-Unis et donc susceptible de faire tache d'huile) et croissance économique au ralenti paraissaient insolubles. Partout on assistait à la montée d'un protectionnisme à la sauve-qui-peut, mettant en péril le commerce international. Mais, plus important encore, en termes d'effet sur le moral du grand public et la confiance des milieux d'affaires, le système monétaire international dans sa totalité semblait échapper à tout contrôle. Le premier ministre Fukuda déclara même que la conjoncture économique internationale lui rappelait celle qui avait précédé la Seconde Guerre mondiale. Le rapport de l'OCDE remis aux sept leaders occidentaux peu avant leur rencontre à Bonn et rendu public par la suite était

peut-être moins alarmiste, mais restait néanmoins alarmant. L'OCDE a en effet calculé que le taux de croissance moyen du PNB de ses 24 pays membres ne serait que de 3½ p. cent en 1978, c'est-à-dire un bon 1 p. cent en deçà du minimum requis pour réduire le chômage. Pour 1979, l'OCDE prévoit que le taux baissera à 3¼ p. cent par suite d'un ralentissement aux États-Unis.

## Une réussite?

Les sept leaders — ou sept leaders et demi si l'on compte la contribution de Roy Jenkins, le président de la CEE — sont donc arrivés à Bonn déterminés à réussir ou, à tout le moins, à donner l'impression de n'avoir pas échoué. En évitant les dissensions et en trouvant pour le communiqué final une formule qui a masqué leurs divergences, ils ont en effet évité l'échec. Il est donc possible de porter un succès à leur crédit. Chose certaine, lors de leur dernière conférence de presse, les Sept ont agi comme s'ils étaient réellement convaincus de leur réussite.

Quant à l'importance de ce succès, les opinions exprimées par la suite ont été partagées. La revue *The Economist* a limité ses éloges, notant que «les participants au sommet de Bonn avaient fait de modestes progrès et évité de faire marche arrière», mais n'a pas ménagé ses critiques: «Comme organe de gestion économique mondiale, le cabinet des Sept est sans espoir et sans ressources.» Théo Sommer, rédacteur en chef du *Die Zeit*, est pour sa part devenu dithyrambique, confiant au magazine *Newsweek*: «Chapeau bas aux chefs... le système de coopération a été renforcé, et pas seulement dans le secteur économique, comme en témoigne la promesse faite par les États-Unis et le Canada d'être des fournisseurs fiables de combustibles nucléaires... les relations germano-américaines sont revenues à la normale, l'Europe est sur sa lancée et le trilatéralisme s'est révélé une notion réaliste.»

À la lumière de l'attitude adoptée par les financiers et les hommes d'affaires après la rencontre de Bonn, il semble évident que *The Economist* était beaucoup plus près de la vérité que Sommer. En effet, moins d'un mois après le spectacle de

---

*Monsieur Gwyn est un chroniqueur en poste à Ottawa pour le quotidien Toronto Star et ses articles sont publiés à l'échelle nationale. Il a travaillé pour United Press International, Maclean Hunter, Time Magazine et la Société Radio-Canada. De 1968 à 1975, il a travaillé au gouvernement, d'abord comme adjoint exécutif du ministre des Postes, M. Eric Kierans, puis comme directeur général de la planification socio-économique au ministère des Communications. L'article ci-contre n'engage que l'auteur.*

Bonn, le dollar américain brisait dans sa chute la barrière des 200 yen et perdait près de 10 p. cent de sa valeur par rapport à cette devise, au mark allemand et au franc suisse. De plus, le Congrès américain n'est pas plus disposé à approuver le programme énergétique du président Carter qu'il ne l'était avant la rencontre de Bonn, ce qui ne permet pas de croire que la cause immédiate de l'instabilité monétaire disparaîtra. Enfin, la perspective d'un accord substantiel au terme des pourparlers du GATT à Genève semble encore plus éloignée aujourd'hui qu'elle ne l'était avant le Sommet.

Malgré tout, les raisons de l'euphorie du rédacteur en chef du *Die Zeit* étaient fondées et sont faciles à cerner. En effet, même si un jour on identifie Bonn à un échec économique, force nous sera d'admettre que l'exercice aura été un succès politique retentissant et indéniable pour l'Allemagne de l'Ouest. M. Schmidt a dominé la conférence, en partie parce qu'il la présidait, mais surtout parce qu'il était à la tête de l'économie la plus saine et la mieux gérée du monde occidental et que par sa forte personnalité il a captivé l'imagination d'un auditoire occidental en mal de leadership confiant. Pour la première fois depuis la guerre, l'Allemagne de l'Ouest a joué un rôle politique de premier plan lors d'une importante rencontre de nations occidentales. (M. Schmidt avait été la personnalité centrale du sommet de la CEE tenue à Brême 15 jours plus tôt, et cela, en l'absence des États-Unis). La consécration politique à Bonn de ce pays, dont la puissance économique était déjà reconnue, constitue une transformation de l'équilibre des pouvoirs occidental qui revêt des proportions politiques et psychologiques incommensurables.

Il faut donc envisager Bonn sous deux angles différents, encore que reliés, soit comme une séance de gestion de l'économie internationale et comme un exercice de dynamique politique.

### Réalisations économiques ou échec?

Nous connaissons tous les réalisations économiques de cette Conférence: le président Carter s'est engagé une nouvelle fois à réduire de deux millions et demi de barils par jour ses importations de pétrole d'ici l'horizon 1985 et à porter au niveau du cours mondial le prix du pétrole produit aux États-Unis. Pour sa part, le premier ministre Fukuda a exprimé sa détermination de réaliser pour 1978 un taux de croissance du PNB de 7 p. cent et de limiter au niveau de 1977 le volume des exportations de son pays. Quant à M. Schmidt, il a annoncé un programme de relance de 13

millions de mark allemands, et, effectivement, une quinzaine plus tard, il télégraphiait à ses six collègues: «J'ai tenu ma promesse». Les quatre autres participants ont promis essentiellement de continuer à faire ce qu'ils faisaient, ou essayaient de faire déjà; dans le cas du Canada, cela signifie hausser sa croissance économique dans une proportion «allant jusqu'à 5 p. cent».

De plus, les Sept ont chargé leurs représentants à Genève de «mener à bonne fin, dans leurs détails, les négociations pour le 15 décembre 1978». Le communiqué final mentionnait en outre qu'«il est indispensable de poursuivre le développement de l'énergie nucléaire et qu'il faut inverser la tendance au glissement dans l'exécution des programmes électro-nucléaires». Enfin, le groupe a institué pour la première fois un mécanisme de contrôle: des représentants des sept pays doivent se réunir en décembre pour évaluer les progrès de chacun et faire rapport à leurs dirigeants respectifs.

La liste des réalisations semble être longue. Comme l'a souligné le premier ministre Callaghan à la dernière conférence de presse: «Le tout est plus grand que la somme des parties». La combinaison de toutes ces mesures devait avoir pour effet de réduire le protectionnisme, d'élargir le commerce, d'attaquer le chômage sans ranimer l'inflation et, enfin, de créer dans l'ensemble un climat de confiance susceptible d'engendrer une stabilité monétaire.

En réalité, peu de ces heureux résultats se sont produits; on pourrait rejeter cette affirmation en la qualifiant de prématurée si l'instabilité monétaire continue n'identifiait déjà Bonn à un échec sur le plan économique.

La question n'est pas de savoir ce qui n'a pas fonctionné, mais bien ce qui a mal fonctionné.

### Espoirs utopiques

Dans une certaine mesure, les espoirs placés en Bonn tenaient de l'utopie. Le Sommet ne s'est jamais voulu «un organe de gestion économique mondiale» comme l'a décrit *The Economist*. Bonn n'est que le dernier modèle de croissance d'un processus enclenché il y a trois ans à Rambouillet, à la faveur d'une rencontre au cadre flou et futuriste entre les leaders mondiaux de l'époque, alors au nombre de six. Les Sept d'aujourd'hui dominant peut-être le bloc occidental, mais ne peuvent s'exprimer à sa place et encore moins se faire le porte-parole du reste du monde. Leurs réunions n'ont rien d'une institution. Il n'en sortira jamais ni traités exécutoires, ni plans d'action détaillés. Elles favorisent

plutôt la réalisation d'objectifs moins tangibles comme, à Bonn, le rétablissement de bonnes relations personnelles entre MM. Carter et Schmidt.

Il est un cas cependant où les Sept ont effectivement démontré que leur tout était plus grand que la somme de ses parties. La résolution sur la piraterie aérienne a représenté pour chacun d'entre eux une réussite notable et marqué pour le Canada une nette victoire diplomatique. Le premier ministre Trudeau en avait d'abord exprimé l'idée; le ministre des Affaires extérieures, M. Don Jamieson, et un petit groupe de responsables l'ont ensuite traduite en termes pratiques, puis négocié avec succès les termes de la résolution avec les autres délégations.

En adoptant à l'égard de la piraterie aérienne une position ferme, claire, novatrice et tout à fait inattendue, les Sept ont agi comme seuls peuvent le faire des hommes politiques en pleine possession de leurs moyens. Néanmoins, cette réussite même aura eu pour effet, paradoxalement, de diminuer le sérieux avec lequel ils étudiaient les problèmes économiques, but premier de leur rencontre. En effet, pendant une journée et demie, les Sept n'ont pas été aussi audacieux à l'égard de ces questions qu'ils l'auraient autrement été et auraient dû l'être, car ils savaient que la déclaration hardie sur la piraterie aérienne justifierait le communiqué final.

Sans aucun doute, les débats des Sept sur l'économie n'en sont pas demeurés aux formules diplomatiques. Carter a posé des questions difficiles et, d'après les dires, exceptionnellement documentées, sur la «zone de stabilité monétaire» proposée pour l'Europe. Le premier ministre Fukuda a crûment imputé à l'effondrement du dollar américain la plupart des problèmes des économies occidentales.

#### Manque de fermeté et d'audace

Toutefois, en comparaison de l'ampleur des problèmes à l'étude, les débats économiques et les décisions qui en ont découlées ont manqué de fermeté et d'audace.

La promesse de l'Allemagne de l'Ouest d'opérer une réflation dans son économie dans l'espoir d'accroître les débouchés des autres pays en est un exemple. En réalité, les autorités ouest-allemandes favorisent plutôt une réforme des structures, ne prêtant aucunement foi au principe keynésien de l'amorçage économique. La contribution de l'Allemagne de l'Ouest à ce que le premier ministre Trudeau a qualifié de «partie de poker» n'a donc constitué qu'une pièce de marchandage que les Allemands de l'Ouest eux-mêmes n'ont pas trop pris au sérieux.

Le traitement réservé à Bonn aux négociations du GATT vient également étayer notre affirmation. Après un débat apparemment décousu, les leaders ont fait appel au langage le plus fade possible. «Nous étions convenus (l'an passé) de donner une nouvelle impulsion au Tokyo Round. Nos négociateurs ont tenu cet engagement.» En d'autres termes, on s'est payé de compliments après un fait accompli, plutôt que d'essayer d'obtenir de la France et du Japon des concessions sur les produits agricoles, ce qui, en retour, aurait pu persuader le Congrès américain d'approuver tout accord issu des pourparlers de Genève.

Le déficit pétrolier américain qui, parmi tous les sujets débattus, a polarisé l'attention avant, pendant et après le Sommet nous fournit un dernier exemple. L'Europe et le Japon ont pour thèse que ce déficit est à la source du déficit commercial américain qui, à son tour, engendre l'effritement du dollar et, partant, l'instabilité monétaire internationale et l'incertitude du monde des affaires. En fait, tout l'argument est discutable. Les importations américaines de biens manufacturés européens et japonais sont davantage comptables de son déficit commercial que ne le sont ses importations de pétrole. De plus, même si l'ultime conséquence de ses importations se traduit par une dévaluation de la devise américaine, cela ne peut que bénéficier à l'Europe et au Japon, puisque le prix du pétrole qu'ils importent eux-mêmes est fixé en dollars américains. Le véritable problème, jamais abordé à Bonn, est de savoir si aujourd'hui les Américains n'importent pas délibérément de l'or noir à faible prix de manière à pouvoir demain utiliser les stocks accumulés de leur propre pétrole pendant que leurs adversaires commerciaux joueront désespérément du coude pour obtenir du Moyen-Orient un pétrole de plus en plus rare et de plus en plus cher.

Fondamentalement donc, les Sept se sont comportés comme des hommes politiques soucieux de s'entendre, plutôt que comme des économistes déterminés à vider chacune des questions avec lesquelles ils étaient aux prises. Il est peut-être naïf d'en attendre davantage des hommes politiques; il est tout aussi naïf cependant de supposer que les demi-solutions timides proposées par les Sept seront d'un grand poids face à l'ampleur du malaise économique dont souffre l'Occident.

Si le Sommet de Bonn n'a rien ou si peu changé à l'état de notre économie, doit-on pour autant le qualifier d'échec? Il faut répondre non, car la rencontre mérite à tout le moins le qualificatif de demi-succès. Les pronostics d'avant Bonn,

qui voyaient déjà les Sept divisés quant au partage des initiatives à prendre et à la responsabilité des maux, se sont révélés sans fondements. Les Sept ont fait bon ménage sur le plan individuel, ce qui a son utilité, et sur le plan collectif, comme dans le cas de la résolution sur la piraterie aérienne. Ils ont conclu ce qu'ils ont cru être à ce moment-là un compromis original. Or, nous savons maintenant de cet accommodement qu'il n'est qu'un assemblage dont l'équilibre tient au plus petit déno-

minateur commun du groupe.

Demain, ce sera Tokyo et le réel succès de Bonn a peut-être été d'avoir mis en lumière ce qu'il faudra y faire. Les Sept devront se réorganiser et chercher à devenir un véritable «organe de gestion économique mondiale» ou admettre que leurs rencontres annuelles ne sont ni plus ni moins que des réunions mondaines, agréables et utiles sans doute, mais dont l'importance, tout compte fait, reste à prouver.

---

## Des droits de la personne

par M. Copithorne

Les droits de la personne se retrouvent soudain à l'avant-scène des relations internationales. Si le contexte politique qui a favorisé leur émergence est assez clair, leur nature l'est beaucoup moins. Les droits de la personne sont nés des mouvements historiques pour la liberté et l'égalité et des grandes religions et philosophies qui ont prôné la dignité et la valeur de l'être humain. Les premières tentatives de résistance au pouvoir absolu ont engendré les libertés civiles les plus élémentaires qui, avec le temps, ont évolué en un système de droits permettant à l'individu de résister à la coercition de l'État et des particuliers. Cette évolution continue à l'heure actuelle, traduisant une dynamique des relations entre l'État et l'individu axé sur la satisfaction des besoins de la personne et sur son épanouissement. Ce processus, comme d'ailleurs l'évolution des droits de la personne dans son ensemble, s'effectue à un rythme irrégulier. Des organisations sociales et traditions culturelles différentes ont produit des courants historiques très divers. Il s'agit de savoir si ces expériences dissemblables ont maintenant abouti à la reconnaissance générale de valeurs universelles fondamentales qui témoignent de la dignité essentielle de l'homme.

### Diversité des expériences nationales

Dans les pays occidentaux, l'émergence des libertés civiles est allée de pair avec celle de diverses formes démocratiques de gouvernement. En Angleterre, les droits des citoyens ont été déterminés par la Grande Charte et la Déclaration des droits de 1689. Dans l'esprit de la plupart, ces deux instruments devaient adéquatement servir à protéger les citoyens contre toute atteinte

juridique et administrative à leurs droits et libertés aux termes du droit coutumier.

Aux États-Unis et en France, la situation a évolué de façon apparemment différente. Reflet de l'influence éclairée des plus audacieux penseurs de l'époque, la Déclaration d'indépendance américaine renferme dans ses premières lignes un exposé fort éloquent sur les droits de la personne en tant que pierres angulaires des assises philosophiques du système politique américain: «Nous tenons pour allant de soi, pour évidentes, les vérités suivantes. Tous les hommes ont été créés égaux, leur Créateur les a investis de certains droits inaliénables; parmi ceux-ci, se trouvent la vie, la liberté et la poursuite du bonheur. Les gouvernements ont été institués pour garantir ces droits; ils ne tiennent leurs pouvoirs que du consentement de ceux qu'ils gouvernent...». C'était là une conception révolutionnaire de la raison d'être de l'appareil gouvernemental ainsi que du statut de la personne, et certains demandaient instamment qu'elle fût énoncée avec plus de précision. Madison, notamment, soutenait que des vérités politiques énoncées solennellement dans une déclaration des droits deviendraient des préceptes fondamentaux d'un gouvernement libre et, à mesure qu'elles entreraient dans la conscience nationale, feraient contrepoids aux

---

*Monsieur Copithorne est conseiller juridique et directeur général du Bureau des affaires juridiques du ministère des Affaires extérieures. Il a été affecté en Indochine, en Iran, en Malaisie et en Chine. L'article ci-contre n'engage que l'auteur.*

accès de cupidité et de passion. Après discussion, il a enfin été décidé que la meilleure façon de dissuader les gouvernants de priver les gouvernés de leurs libertés civiles serait d'incorporer des droits fondamentaux dans la Constitution. Au cours des ans, par le biais d'amendements constitutionnels et d'interprétations judiciaires, ces dispositions en sont venues à former dans ce pays l'ensemble des droits de la personne qui servent à exprimer les idéaux d'une société ouverte, libre et pluraliste.

En France, il y a eu d'abord la Déclaration des Droits de l'Homme de 1789, puis la Déclaration de 1795. Les idées radicales foisonnaient dans le climat révolutionnaire des deux côtés de l'Atlantique et se renforçaient mutuellement. La Déclaration de 1789 énonce un certain nombre de droits de la personne qu'elle enchâsse dans la philosophie politique suivante: «Le but de toute association politique est la conservation des droits naturels et imprescriptibles de l'homme. Ces droits sont: la liberté, la propriété, la sûreté et la résistance à l'oppression.»

Il en a été autrement au Canada. Jusqu'à l'avènement de la Seconde Guerre mondiale, l'adéquation du droit coutumier dont nous avons hérité n'a pas été sérieusement mise en question, encore qu'à ce moment les discussions se sont focalisées principalement sur des questions constitutionnelles. Les libertés civiles seraient-elles mieux protégées par une déclaration des droits que par le droit coutumier, comment cette protection se rattacherait-elle à la répartition des pouvoirs législatifs, et dans quelle mesure tout remaniement constitutionnel devrait-il sanctionner ces droits?

Le débat sur la première de ces questions a abouti à l'adoption, en 1960, de la Déclaration canadienne des droits intitulée «Loi ayant pour objets la reconnaissance et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales» dont voici un extrait du préambule: «Le Parlement du Canada proclame que la nation canadienne repose sur des principes qui reconnaissent la suprématie de Dieu, la dignité et la valeur de la personne humaine ainsi que le rôle de la famille dans une société d'hommes libres et d'institutions libres; Il proclame en outre que les hommes et les institutions ne demeurent libres que dans la mesure où la liberté s'inspire du respect des valeurs morales et spirituelles et du règne du droit; Et afin d'explicitier ces principes ainsi que les droits de l'homme et les libertés fondamentales qui en découlent, dans une Déclaration de droits qui respecte la compétence législative du Parlement du Canada et qui assure à sa popu-

lation la protection de ces droits et de ces libertés, . . .».

Cependant, le sort réservé par les tribunaux à cette déclaration des droits (certains ont parlé de «négligence bienveillante») et les pressions constantes en vue de l'élaboration d'une nouvelle constitution pour le Canada ont donné à penser que la Déclaration de 1960 ne serait peut-être pas le document officiel définitif en matière des droits de la personne au Canada. En 1968, année internationale des droits de l'homme, le gouvernement a publié des propositions visant à incorporer une Charte canadienne des droits de la personne dans la constitution. Le débat qui s'est ensuivi s'est progressivement focalisé sur d'autres aspects de la réforme constitutionnelle et l'initiative a échoué avec le rejet des propositions de Victoria en 1971. En 1978, les réformes constitutionnelles proposées par le gouvernement comprennent une «Charte canadienne des droits et libertés» en remplacement de la Déclaration des droits de 1960. L'esprit du nouvel instrument est quelque peu différent; ainsi, il est notamment stipulé dans le préambule que la Charte doit être «fondée sur le principe, consacré par la présente Loi, que tous les individus et groupes vivant dans une société libre et démocratique jouissent de droits et libertés fondamentales inaliénables dans l'exercice normal des pouvoirs que la loi confère aux organes de l'État, notamment le pouvoir législatif».

#### Des philosophies incompatibles

Comme les droits de la personne ont une place assez mal définie dans la hiérarchie juridique, leurs assises jurisprudentielles restent controversées. Une approche, qui s'inspire de l'accent mis au XVII<sup>e</sup> siècle sur l'universalité de la nature humaine et sur l'égalitarisme qui en découle, envisage les droits de la personne dans une optique naturaliste, c'est-à-dire comme un ensemble de droits élémentaires et inaliénables qui reviennent à l'homme de par sa seule condition humaine. La justification d'une «loi supérieure» se retrouve dans des absolus théologiques ou métaphysiques. Il se pose alors un problème du fait que seul un cadre juridique peut entériner et protéger de tels droits. Une autre approche, à caractère historique ou anthropologique, repose sur les revendications particulières formulées à un moment donné dans des sociétés déterminées; elle met l'accent sur l'unicité de chaque société à l'intérieur de paramètres culturels et environnementaux propres, privilégiant ainsi la spécificité nationale aux dépens de valeurs humaines universelles. Les positivistes, pour leur part, n'acceptent que les droits accordés

par un État à un moment donné dans le cadre d'un système coercitif structuré. Ils rejettent toute valeur ne découlant pas de croyances politiques et de préceptes éthiques spécifiques. Là encore, l'accent est mis sur la souveraineté des États nations et l'on note une forte résistance à l'idée que l'individu puisse à juste titre être un sujet aussi bien que l'objet du droit international. Née en réaction aux situations répétées d'exploitation de l'homme à l'aube de la société industrielle, l'approche marxiste se préoccupait intensément, à l'origine, de la dignité de l'être humain. Les révolutionnaires russes ont accordé la priorité aux droits de la classe ouvrière et lui ont adjoint le droit de travailler, de recevoir une rémunération équitable et de se prévaloir de la sécurité sociale. Dans sa forme actuelle, la théorie communiste envisage les droits de la personne dans l'optique de la collectivité — d'ordinaire l'État nation — et aux dépens de l'individu.

#### Définition et énumération des droits de la personne

Les droits de la personne ont toujours été énoncés en termes extrêmement généraux et leur définition est habituellement un assemblage d'éléments variables de divers consensus sur les plans législatif, administratif et judiciaire. Lors de l'élaboration des Pactes internationaux relatifs aux droits de la personne, il y avait une division marquée entre les partisans de clauses brèves et à caractère général et ceux qui préconisaient des dispositions assez détaillées. Les premiers ont eu gain de cause, généralement parce qu'il était difficile de préciser dans quelque mesure que ce soit la portée et la nature des droits dans un document général destiné à rallier l'appui du plus grand nombre d'États possible. Ainsi, ayant souscrit aux principes généraux, les États devraient pouvoir jouir d'une latitude considérable le moment venu de définir les droits en fonction de leurs situations particulières. Au lieu de chercher à définir l'esclavage, les Pactes précisent simplement que nul ne sera tenu en esclavage. La question des limitations admissibles posait un autre problème, le grand nombre de cas mis de l'avant risquant de porter préjudice aux droits qu'on cherchait à protéger. Lors du débat sur le droit de l'individu à la liberté et à la sécurité de sa personne, par exemple, quelque trente limitations ont été proposées et il est devenu évident qu'il valait mieux stipuler simplement que nul ne peut être arbitrairement détenu ou arrêté.

En jurisprudence, un droit est un intérêt, une revendication ou un avantage juridiquement reconnu et protégé et qui

suppose une responsabilité correspondante de la part des autres. En d'autres termes, un droit est un concept juridique, et un droit humain est un droit inhérent à l'individu. On a tenté à maintes reprises de classer des droits de la personne pour faciliter l'analyse et la discussion ordonnée. L'un des systèmes envisagés regroupe ces droits sous quatre rubriques: libertés (ou droits) politiques (ou civils), y compris les libertés traditionnelles d'association, de réunion, de parole, de presse, de conscience et de culte; les libertés économiques, y compris le droit de posséder des biens et de ne pas en être privé sans compensation appropriée, le droit au libre choix de son travail et le droit de refuser de travailler; les libertés juridiques comprennent le droit de ne pas être détenu arbitrairement, le droit à une audition juste et impartiale, à la protection d'un tribunal indépendant et aux services d'un avocat; et, finalement, les libertés égalitaires, y compris le droit au travail, au logement, à l'éducation, etc., sans discrimination fondée sur la race, le sexe, la religion ou la situation financière. Cependant, cette tentative et d'autres encore présentent des difficultés et on croit de plus en plus que la classification ne sert que des fins d'analyse.

En Grande-Bretagne, comme en Amérique, la définition des libertés politiques s'est focalisée sur la recherche de la portée et des limites de ces libertés et notamment sur la nécessité de les concilier avec d'autres libertés et valeurs sociales avec lesquelles elles risquent d'être incompatibles. Cette démarche constitue une composante permanente de la question des droits de la personne. Un certain nombre de tests ont émergé; les tribunaux américains, par exemple, cherchent à déterminer s'il existe «un danger manifeste et actuel» que l'acte faisant l'objet d'une plainte produise des résultats que le pouvoir législatif est décidé à prévenir. Le droit coutumier prévoit un mécanisme permettant de déterminer dans quelle mesure un acte est dans l'intérêt public; il comporte aussi des limitations précises à la liberté de parole: diffamation, blasphème, sédition et censure. La sédition est peut-être le plus critique de ces tests; il est généralement accepté que des propos deviennent séditieux lorsque l'intention est de préconiser la violence, l'atteinte à l'ordre public ou l'atteinte à la sûreté de l'État ou d'inciter d'autres personnes à recourir à de tels moyens. La liberté de culte, quant à elle, a été interprétée comme étant essentiellement la liberté de pensée et d'expression religieuse; elle n'est pas censée s'appliquer au comportement qui viole le droit criminel, constitue un attentat aux mœurs ou entrave l'exercice légitime des

pouvoirs de la police en vue de protéger la sécurité et le bien-être publics.

Les libertés économiques n'ont vu le jour qu'au XX<sup>e</sup> siècle et viennent sans doute en partie de la reconnaissance du fait que l'égalité devant la loi est plus souvent susceptible de préjudicier aux pauvres qu'aux riches et qu'en veillant au respect de certains droits on risque de perpétuer certaines inégalités. On a souvent soutenu qu'il importait davantage de garantir des libertés individuelles fondamentales que celles se rattachant à une armature économique et sociale mouvante. Peu à peu, on en est venu à percevoir les libertés économiques comme les fondements du bien-être social et politique de la société. Cependant, il s'est révélé encore plus épineux de formuler les droits économiques que les droits civils et politiques et, partant, on en conclut souvent qu'il ne sera pas facile d'en faire des valeurs sanctionnées en droit. Cette conclusion se retrouve d'ailleurs dans le Pacte des Nations Unies relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, qui préconise l'application graduelle de ces droits.

#### La Règle de droit

L'articulation des droits de la personne comporte une autre dimension: le fait que la réglementation de ces droits doit être «conforme aux lois du pays», c.-à-d. assujettie à la «Règle de droit» ou à «l'application régulière de la loi». Dans sa forme la plus simple, cette dernière notion recouvre un ensemble de garanties visant à protéger l'individu d'actes arbitraires de la part du gouvernement; elle remonte à la Grande Charte. Dès le XVII<sup>e</sup> siècle, il existait des critères permettant de juger des actes du pouvoir exécutif ainsi que du pouvoir judiciaire lui-même. L'«application régulière de la loi» était prévue dans la Déclaration française de 1789, les cinquième et quatorzième amendements à la Constitution des États-Unis et la Déclaration canadienne des droits. Le concept veut que l'homme soit gouverné par les lois et non par les hommes. Aujourd'hui, sur le plan juridique, il semble se composer de trois éléments essentiels: a) le droit de l'individu à une audition juste de sa cause devant le tribunal pour lui permettre de contester l'application de décisions judiciaires ou administratives préjudiciables à ses intérêts; b) l'égalité de l'individu et des fonctionnaires devant la loi, y compris l'indépendance pleine et entière du tribunal; et c) la reconnaissance du fait que les remèdes judiciaires doivent être justifiés tant en fonction des principes généraux que de la situation en cause.

#### La scène internationale

Étant donné l'incertitude qui règne dans la plupart des États nations sur ce qu'on entend par les droits de la personne et ce qu'ils comprennent, ainsi que la diversité des expériences nationales, il est manifestement très difficile d'en arriver à un consensus à l'échelle internationale. Néanmoins, à mesure qu'ils prennent conscience de la nécessité de rehausser la dignité de la personne et après maints tâtonnements, les États nations réussissent à convenir de mesures communes. Ainsi, au XIX<sup>e</sup> siècle, ils se sont entendus sur l'adoption de mesures antiesclavagistes et, par la suite, sur des mesures visant à protéger les droits des minorités. La Première Guerre mondiale a conscientisé la communauté internationale de l'époque, mais ce sont la diffusion de l'enseignement et l'avènement de moyens de communication rapides et, de façon plus frappante encore, les atteintes flagrantes à la dignité humaine au cours de la Seconde Guerre mondiale qui ont précipité les pressions en vue d'une reconnaissance globale des valeurs humaines fondamentales. La Charte des Nations puis la Déclaration universelle des droits de l'homme ont énoncé pour la société des normes communes à ce point reconnues à l'échelle nationale et internationale aujourd'hui qu'elles pourraient bien être enchâssées dans le droit coutumier des nations. On a pu constater combien il était difficile de les transformer en un ordre international convenable. Par ailleurs, on n'a pas encore réussi à trouver l'équilibre entre le gouvernement, le groupe et l'individu, ou entre l'universalité et le particularisme, ou encore entre les droits politiques et civils, économiques et sociaux. La recherche d'un accommodement s'intensifie. Comme l'ont dit MM. McDougal, Lasswell et Chen, des peuples différents dans différentes parties du monde, conditionnés par des traditions culturelles diverses, revendiquent des droits fondamentaux par le biais de pratiques institutionnelles distinctes. Cependant, par delà toutes les composantes culturelles et conjoncturelles, on s'applique d'abord et avant tout à énoncer un plus grand nombre de valeurs fondamentales et à les diffuser sur une plus vaste échelle, en prenant mieux conscience du fait qu'un ordre public mondial axé sur la dignité même peut transcender des écarts marqués entre les pratiques précises permettant la conception et la diffusion des valeurs, pourvu que toutes les revendications et pratiques soient effectivement évaluées et adaptées dans la perspective de l'intérêt commun.

# Section de référence

## I. LIVRES

Dudley, Leonard and Claude Montmarquette  
*The supply of Canadian foreign aid: explanation and evaluation.* Ottawa: Economic Council of Cda., 1978. 153 p.  
*L'aide extérieure du Canada — une évaluation de l'offre.*

Heaps, Leo.  
*Operation Morninglight: terror in our skies, the true story of Cosmos 954.* New York: Paddington Press, 1978 208 p.

Klepak, H. P. and G. K. Vachon.  
*A strategic and economic analysis of Canadian national interests in Latin America.* Ottawa: Department of National Defence, 1978. 105 p. (ORAE Extra-mural paper no. 2).

North-South Institute.  
*Commodity trade: test case for a new economic order. (Canada north-south; 1977-1978, 3).* Ottawa: North-South institute, 1978. 100 p.  
*Le commerce des produits de base.*

Stursberg, Peter.  
*Lester Pearson and the dream of unity.* Toronto: Doubleday, 1978. 456 p.

Swanson, Roger Frank.  
*Intergovernmental perspectives on the Canada-U.S. relationship.* New York: New York University Press, 1978. 278 p.

## II. ARTICLES

Anderson, Betsy.  
"Canada joins the big leagues in bankrolling Chile's junta." Dans *Last post* novembre 1978 pp. 16-18.

Beattie, Clayton E.  
"Preparation for peacekeeping at the national and international level." Dans *Canadian defence quarterly/Revue canadienne de défense* 8:26-29 automne 1978.

"Canada-U.S. relations: cooperation and dispute settlement in the North American context/ Relations canado-américaines: co-opération et règlement de différends dans le contexte nord-américain". Dans *Canada-United States law journal* 1:1-169 été 1978.  
(Joint proceedings Canadian Council on International Law/Conseil Canadien de Droit International, 6th annual conference 1977 and Canada-United States Law Institute, 1st annual conference 1977).

Chodos, Robert.  
"Yankee doodle dandies" Dans *Last post* septembre 1978 pp. 14-19.

Chudy, Jane.  
"Why Canadian business is not getting more World Bank contracts". Dans *Development directions* août/septembre 1978 pp. 22-25.

Cohen, Maxwell.  
"Thou shalt not pollute: the International Joint Commission at 70". Dans *Report on Confederation* octobre 1978 pp. 19-21.

Drolet, Jean-Paul.  
"Resource diplomacy in a Canadian perspective". Dans *Resources policy* 4:189-193 septembre 1978.

Endrst, Jeff.  
"UN writing a code of conduct for transnationals". Dans *Development directions* août/septembre 1978 pp. 17-19.

Fairley, H. Scott.  
"Private remedies for transboundary injury In Canada and the United States: constraints upon having to sue where you can collect". Dans *Ottawa law review* 10:253-272 1978.

Gellner, John.  
"Strategic analysis in Canada". Dans *International journal* 33:493-505 été 1978.

Hillmer, Norman.  
"Defence and ideology: the Anglo-Canadian military 'alliance' in the 1930's". Dans *International journal* 33:588-612 été 1978.

Johnson, Barbara and Frank Langdon.  
"The impact of the Law of the Sea Conference upon the Pacific region: Part 1". Dans *Pacific affairs* 51:5-23 printemps 1978.

Kapur, Ashok.  
"The Canada-India nuclear negotiations: some hypotheses and lessons". Dans *World today* 34:311-320 août 1978.

Kettle, John.  
"The U.S. in our future". Dans *Executive* août 1978 pp. 24-45.

McGillivray, Don.  
"The pact that binds. Dans *Report on Confederation*" octobre 1978 pp 8-11.

Malkin, Ben.  
"The debate over untying Canada's aid funds". Dans *Development directions* août/septembre 1978 pp. 12-16.

Roy, Patricia E.  
"The soldiers Canada didn't want: her Chinese and Japanese citizens". Dans *Canadian historical review* 59:341-358 septembre 1978.

Woodcock, George.  
"The mirror of Narcissus" Dans *Saturday night* septembre 1978 pp. 27-39.

## Publications du ministère des Affaires extérieures

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

N° 75 (11 septembre 1978) Nominations au ministère des Affaires extérieures: André Couvrette, chef du Protocole; Michael Francis Doyle, chef adjoint du Protocole.

N° 76 (13 septembre 1978) Nomination du directeur du Service de presse et porte-parole du Ministère.

N° 77 (septembre 1978) La question des droits de la personne dans le Kampuchea démocratique (Cambodge).

N° 78 (septembre 1978) Discours du SEAE à l'Assemblée générale de l'ONU.

N° 79 (25 septembre 1978) Nominations diplomatiques. — M. A. Douglas Small est nommé ambassadeur au Pakistan; M. Richard Tait, chef de mission près la Communauté économique européenne à Bruxelles; M. Albert Frederick Hart, coordonnateur des questions liées à la Loi sur la protection de la vie privée et au règlement régissant les conflits d'intérêts, Ottawa.

N° 80 (25 septembre 1978) Participation du secrétaire d'État aux Affaires extérieures à la vingt-troisième session ordinaire de l'Assemblée générale de l'ONU.

N° 81 (28 septembre 1978) Loi portugaise d'indemnisation pour biens nationalisés.

N° 82 (29 septembre 1978) Clôture des activités du séquestre.

N° 83 (septembre 1978) Le Canada accepte une proposition de coopération technique avec la République populaire de Chine.

N° 84 (29 septembre 1978) Discussions Canada/CE à Ottawa.

N° 85 (4 octobre 1978) Accord de garantie d'investissement avec les Samoa occidentales.

N° 86 (4 octobre 1978) La situation au Liban.

N° 87 (10 octobre 1978) Séjour à Ottawa du ministre australien des Affaires étrangères.

N° 88 (11 octobre 1978) Visite du secrétaire d'État aux Affaires extérieures en Afrique australe.

N° 89 (12 octobre 1978) Signature d'un accord aérien entre le Canada et Haïti.

N° 90 (17 octobre 1978) Comité consultatif des relations avec les universités.

N° 91 (19 octobre 1978) Délégation canadienne à la vingtième session de la conférence générale de l'UNESCO.

N° 92 (19 octobre 1978) Informations pour l'obtention d'un passeport durant le conflit des postes.

N° 93 (19 octobre 1978) Déclaration conjointe du gouvernement de l'Afrique du Sud et des ministres des Affaires étrangères des cinq pays occidentaux siégeant au Conseil de sécurité.

N° 94 (19 octobre 1978) Déclaration unilatérale des ministres des Affaires étrangères des cinq pays occidentaux du Conseil de sécurité de l'ONU concernant la relation entre l'établissement d'une date pour la tenue des élections et la garantie d'un cessez-le-feu efficace.

N° 95 (24 octobre 1978) Cérémonie de signature de la nouvelle Convention sur la future coopération multilatérale dans les pêches de l'Atlantique Nord-Ouest.

N° 96 (26 octobre 1978) Visite au Canada du ministre des Affaires étrangères de Turquie.

N° 97 (27 octobre 1978) Création d'un Bureau des relations culturelles internationales et d'un Bureau de l'information au sein du ministère des Affaires extérieures.

N° 98 (3 novembre 1978) Le Canada sera représenté à la célébration de l'indépendance de la Dominique.

N° 99 (3 novembre 1978) Participation du Canada à la Force d'Urgence des Nations Unies au Moyen-Orient jusqu'au 24 juillet 1979.

N° 100 (6 novembre 1978) Visite au Canada de M. Cyrus Vance, secrétaire d'État des États-Unis.

N° 101 (6 novembre 1978) Séjour au Canada de l'exposition Toutankhamon.

N° 102 (21 novembre 1978) Résumé d'une allocution par le Conseiller pour le désarmement et le contrôle des armements, Monsieur G.A.H. Pearson, devant la Première Commission de la vingt-troisième session ordinaire de l'Assemblée générale des Nations Unies, New York, 21 novembre 1978.

N° 103 (20 novembre 1978) Le Canada signe une convention fiscale avec la Roumanie

N° 104 (22 novembre 1978) Le Canada et les États-Unis signent un nouvel accord relatif à la qualité de l'eau dans les Grands lacs.

## TRAITÉS

### Bilatéraux

*Égypte, la République Arabe d'*  
Protocole entre le Gouvernement de la République arabe d'Égypte et le Gouvernement du Canada concernant l'Exposition des trésors de Toutankhamon.  
Le Caire, le 6 novembre 1978  
En vigueur le 6 novembre 1978

#### *États-Unis d'Amérique*

Échange de Notes entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement des États-Unis d'Amérique portant sur la pose de deux émetteurs de liaison de données et d'un câble de raccordement sur le lit de la rivière St Mary's en Ontario.

Ottawa, le 29 septembre et le 16 octobre, 1978

En vigueur le 16 octobre 1978.

Accord de 1978 entre le Canada et les États-Unis d'Amérique relatif à la qualité de l'eau dans les Grands lacs.

Ottawa, le 22 novembre 1978

En vigueur le 22 novembre 1978

#### *Haïti*

Accord entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement d'Haïti sur le transport aérien.

Ottawa, le 12 octobre 1978

En vigueur provisoirement le 12 octobre 1978.

#### *Japon*

Accord concernant les colis postaux entre le Canada et le Japon.

Tokyo, le 11 avril 1978

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

#### *Maroc*

Convention entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement du Royaume du Maroc tendant à éviter les doubles impositions et à prévenir l'évasion fiscale en matière d'impôts sur le revenu et sur la fortune.

Ottawa, le 22 décembre 1975

Échange des instruments de ratification le 9 novembre 1978

En vigueur le 9 novembre 1978

#### *Pologne*

Protocole modifiant l'Accord à long terme sur les céréales entre le Canada et la Pologne.

Ottawa, le 27 novembre 1978

En vigueur le 27 novembre 1978

#### *Roumanie*

Convention entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement de la République socialiste de Roumanie tendant à éviter les doubles impositions en matière d'impôts sur le revenu et sur la fortune.

Ottawa, le 20 novembre 1978

#### *Suède*

Accord de coopération entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement de la Suède concernant l'utilisation pacifique de l'énergie atomique.

Stockholm, le 11 septembre 1962

Échange des instruments de ratification le 6 décembre 1962

En vigueur le 6 décembre 1962

Terminé le 17 novembre 1978.

Accord entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement de la Suède concernant l'utilisation des matières, équipements, installations et renseignements nucléaires transférés entre le Canada et la Suède.

New York, le 27 septembre 1977

Échange des instruments de ratification le 17 novembre 1978

En vigueur le 17 novembre 1978.

### **Multilatéraux**

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

En vigueur le 10 mai, 1958.

Instrument d'adhésion du Canada déposé le 7 novembre 1978.

En vigueur pour le Canada le 7 novembre 1978.

Convention sur la future coopération multilatérale dans les pêches de l'Atlantique Nord-Ouest. Signé à Ottawa, le 24 octobre 1978.

# Index 1978

## Affaires extérieures

- Documents relatifs aux . . . , vol. 12  
(*recension*) — Hardy, sept./oct., p. 29
- Le gouvernement responsable et les . . . , —  
Stairs, juil./août, p. 18
- Les groupes de pression et la politique  
étrangère — Page, juil./août, p. 13
- Nouveau consensus aux É.-U. — Lentner,  
nov./déc., p. 19
- Relations internationales de la Saskatche-  
wan — McLaren, sept./oct., p. 20
- Le «sommets» de Bonn — Gwyn, nov./déc.,  
p. 36

## Afrique

- . . . *Lettres* — Steward, mai/juin, p. 52; —  
Pearce, mai/juin, p. 53
- . . . australe — Shaw, mai/juin, p. 41
- L'Éthiopie après l'Empire — Parent, mai/  
juin, p. 34
- La presse sud-africaine — Young, janv./fév.,  
p. 3

## Afrique du Sud voir Afrique

## Armes nucléaires (voir aussi Désarmement)

- Garanties nucléaires — Legault, juil./août,  
p. 22; Noble, juil./août, p. 26
- Moralisme du Canada en matière d'arme-  
ments — Wilson, janv./fév., p. 16

## Association des Nations de l'Asie du Sud-Est

- Le Canada et l'ASEAN — Small, mars/  
avril, p. 32

## Bonn, «sommets» de . . . voir Affaires extérieures

## Brésil

- Relations avec le Canada — Guy, mai/juin,  
p. 30

## Chypre voir Nations Unies

## Commission mixte internationale voir Relations canado-américaines

## Communisme

- L'Eurocommunisme en France, en Italie  
et en Espagne — Donneur et MacLeod,  
janv./fév., p. 26

## Danemark

- Relations avec le Canada — Painchaud,  
mai/juin, p. 25

## Désarmement

- Pourparlers américano-soviétiques sur le  
. . . — Ranger, sept./oct., p. 23
- Session extraordinaire de l'ONU sur le . . .  
— Skinner, mai/juin, p. 14; Alcock, sept./  
oct., p. 6; Critchley, sept./oct., p. 6;  
Epstein, sept./oct., p. 7; — Merle, sept./  
oct., p. 3; — Gordon, nov./déc., p. 30;  
Thomson, sept./oct., p. 7

## Droit de la mer voir Droit international

## Droits de la personne

- Conférence sur la sécurité et la coopération  
en Europe — Best, juil./août, p. 32;  
Skilling, p. 35; . . . — Copithorne, nov./  
déc., p. 39
- Droits de la femme — Bird, janv./fév., p. 20  
. . . et la détente — Bromke, mai/juin, p. 21  
. . . — Pearson, mai/juin, p. 18
- Rôle de l'Organisation internationale du  
Travail — (*lettre*) Harker, sept./oct., p. 32

## Droit international

- Conférence sur le droit de la mer —  
Mawhinney, janv./fév., p. 33
- Forces navales et droit de la mer —  
Critchley, mars/avril, p. 7
- Nouvelle juridiction en matière de pêches —  
Munro, mars/avril, p. 16
- Pollution des mers — M'Gonigle & Zacher,  
mars/avril, p. 12

## Entreprises multinationales

- Limites à la souveraineté — Shier (*lettre*)  
mars/avril, p. 36

## Espagne voir Communisme

## États-Unis, relations . . . — Canada

- Le Canada vu par un Américain — Nuech-  
terlein, juil./août, p. 47
- Le Congrès américain et la Commission  
mixte internationale — Nossal, nov./déc.,  
p. 15
- Cycles dans les . . . — Munton, juil./août,  
p. 39
- La détente nord-américaine — Handelman,  
nov./déc., p. 11
- Pipe-line de l'Alaska — Peacock, janv./fév.,  
p. 12
- Si l'eau venait à manquer — McGavin, juil./  
août, p. 43

## Éthiopie voir Afrique

## Garrison, diversion de la rivière . . . voir États-Unis

## France (voir aussi Communisme)

- . . . : l'échec de la gauche — Donneur, juil./  
août, p. 9

## Grande-Bretagne

- Relance économique en . . . , — Keegan,  
mai/juin, p. 47

## Haïti

- D'un Duvalier à l'autre — Bernardin, nov./  
déc., p. 7

## Italie voir Communisme

## Jérusalem voir Moyen-Orient

## Pêcheries voir Droit international

## Liban voir Moyen-Orient

Moyen-Orient (*voir aussi* Nations Unies)

Question de Jérusalem — George, mars/avril, p. 19; — Lucy, mars/avril, p. 28

Sadat en Israël — Vigny, mars/avril, p. 3

La situation au Liban — Liebich, janv./fév., p. 8

Vote canadien sur le . . . — Grossman, mai/juin, p. 9

Nations Unies (*voir aussi* Désarmement et Moyen-Orient)

. . . au-delà de l'idéalisme — Tabor, sept./oct., p. 15

23<sup>e</sup> session — Francis, Assemblée générale, mai/juin, p. 3

Organisation de coopération et de développement économiques

Nouvelle atmosphère à l' . . . — Henderson, nov./déc., p. 3

OTAN

Comité de l' . . . sur les défis de la société moderne — Klette (*lettre*) janv./fév., p. 39; — Kyba (*lettre*) sept./oct., p. 33

Aspects non-militaires de l' . . . — Ignatieff, nov./déc., p. 23

Plumptre, Wynne (auteur)

«*Three decades of decision*» (recension) — Blanchette, sept./oct., p. 28

Pollution *voir* Droit international

Ressources naturelles

Souveraineté sur les . . . — Shier (*lettre*), mars/avril, p. 36

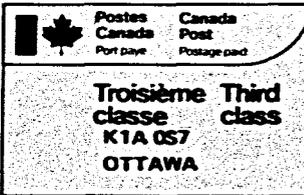
Souveraineté et secteur minier — Delbridge, (*lettre*) mai/juin, p. 50

Robertson, Norman

En souvenir de . . . , juil./août, p. 6 (*encadrement*)

Portrait de . . . -- Lapan, juil./août, p. 3

URSS *voir* Désarmement



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



Affaires extérieures  
Canada

External Affairs  
Canada

ISSN 0381-4874

⑪  
6100 159  
14