

b1603437(F)

NON - CIRCULATING /
CONSULTER SUR PLACE

EXTERNAL AFFAIRS
AFFAIRES EXTERIEURES
OTTAWA
AUG 15 1977
LIBRARY / BIBLIOTHEQUE

janvier/février 1975

0 50

Perspectives internationales

Publication du ministère des Affaires extérieures



Affaires extérieures
Canada

External Affairs
Canada

Visite du premier ministre à Paris

Le grand dessein de Giscard d'Estaing

Le Japon et le Pacifique

Maintien de la paix et pacification

A la mémoire de U Thant

Perspectives internationales

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

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

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

Envoi postal de troisième classe autorisé.

Table des matières

janvier/février 1975

| | |
|---|----|
| M. Trudeau à l'étranger: | |
| La visite du premier ministre à Paris et à Bruxelles/ <i>John G. H. Halstead</i> | 3 |
| Le nouveau triangle: Canada-France-Québec/ <i>Paul Painchaud</i> | 6 |
| Et puis . . . un saut à Washington/ <i>Duart Farquharson</i> | 10 |
| <hr/> | |
| Valéry Giscard d'Estaing à la recherche d'un grand dessein/ <i>Jean Lecerf</i> | 12 |
| <hr/> | |
| Japon: | |
| Les relations canado-japonaises/ <i>Stephen Heeney</i> | 16 |
| Profil: Takeo Miki/ <i>Eduardo Lachica</i> | 20 |
| La croissance du Japon d'ici 1980/ <i>Keith A. J. Hay</i> | 22 |
| Le Japon et la Corée du Sud: sur la corde raide/ <i>Klaus H. Pringsheim</i> | 27 |
| <hr/> | |
| Maintien de la paix et pacification/ <i>A. I. Inglis</i> | 34 |
| <hr/> | |
| A la mémoire de U Thant/ <i>George Ignatieff</i> | 39 |
| <hr/> | |
| Recension: | |
| Le rôle du Canada au Vietnam/ <i>John A. Munro</i> | 44 |
| <hr/> | |
| Section de référence | 46 |

Directeurs de rédaction:

M. L. Balthazar

Alex I. Inglis

Comité éditorial:

M. F. M. Tovell, président

M. A. J. Andrew

M. Y. Beaulne

M. A. E. Blanchette

M. G. Choquette

M. M. de Goumois

M. J. J. Dupuis

M. J. W. Graham

M. J. G. Hadwen

M. E. G. Lee

M. C. J. Marshall

Mlle P. McDougall

M. J. S. Nutt

M. G. A. H. Pearson

M. A. B. Roger

M. L. A. D. Stephens

Mme M. B. Sheldon, secrétaire

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

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

La visite du premier ministre à Paris et à Bruxelles

par John G. H. Halstead

Le premier ministre du Canada s'est rendu à Paris et à Bruxelles du 21 au 25 octobre dernier. Il a effectué cette première visite officielle en Europe de l'Ouest dans le but de faire entrer les relations franco-canadiennes dans une ère nouvelle, de resserrer les liens entre le Canada d'une part et la Belgique et le Luxembourg d'autre part et de faire progresser le dossier des relations entre le Canada et la Communauté européenne. Si l'on devait faire une évaluation globale de cette visite, je crois que nous pourrions dire que, sur le fond, tous les objectifs ont été atteints, même si dans le cas de nos rapports avec la CE en tant que telle la formule par laquelle s'est exprimé notre accord n'a peut-être pas eu toute la précision souhaitée. La visite du premier ministre à l'OTAN a également permis un échange fructueux avec nos alliés et avec le secrétaire général Luns sur les problèmes de la détente et sur la participation canadienne à l'Alliance. Cet échange mérite une mention spéciale. A Paris, M. Trudeau a aussi eu une conversation utile avec le secrétaire général de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE).

L'immense intérêt manifesté par les media d'information tant en Europe qu'au Canada a permis au premier ministre d'accomplir un travail sans précédent d'éducation et de sensibilisation de part et d'autre de l'Atlantique. Aux nombreux journalistes de la presse parlée et écrite et de la télévision qui accompagnaient le premier ministre depuis le Canada, s'est ajouté pendant la visite un fort contingent de la presse locale française, belge, canadienne et autres. Les conférences de presse de M. Trudeau à Paris le 23 octobre et à Bruxelles le 25 et une interview télévisée d'une heure pour un public de quelque 15 millions de téléspectateurs de France et des pays voisins ont renforcé l'intérêt général suscité par des articles de fond publiés avant la visite par des journaux prestigieux.

La mise en place d'un réseau de relations directes et personnelles entre le chef du gouvernement canadien d'une part et

d'autre part les plus hautes autorités politiques et économiques de l'Europe de l'Ouest constitue un autre avantage considérable découlant de cette visite. C'est ainsi que le premier ministre a établi ou renoué des contacts personnels avec le président de la République Française, avec les premiers ministres français, belge et luxembourgeois, souvent entourés de leurs plus proches collaborateurs, avec le secrétaire général de l'OTAN et le secrétaire général de l'OCDE et les membres de la Commission des Communautés européennes, y compris le vice-président pour les relations extérieures, Sir Christopher Soames, et le président François-Xavier Ortoli. La raison en est que si la démarche canadienne a pour but principal de contribuer à intensifier nos rapports avec la Communauté, il est tout aussi important pour le Canada de renforcer les liens bilatéraux déjà étroits qui l'unissent à chacun des États membres de la Communauté. Le Canada entend d'ailleurs qu'il y ait un équilibre entre ces deux niveaux de relations.

Enfin, nous nous rendons compte que le processus que nous avons mis en marche avec la Communauté et ses États membres nous facilitera la tâche de définir nos propres politiques dans des domaines comme l'énergie, les ressources naturelles et les investissements en fonction de nos rapports non seulement avec les États-Unis et le Japon mais aussi avec l'Europe. A la poursuite de cette approche, le premier ministre Trudeau a l'intention de se rendre dans un certain nombre d'autres capitales de la Communauté en mars 1975.

M. John Halstead est sous-secrétaire d'État adjoint aux Affaires extérieures. Il a occupé de nombreux postes dont celui de chef de la direction de l'Europe et de président du Groupe d'action spécial pour l'Europe. Il accompagnait le premier ministre à Paris et à Bruxelles en sa qualité de sous-secrétaire d'État intérimaire aux Affaires extérieures.

Relations Canada-France

L'importance du volet bilatéral de l'étape parisienne ne saurait être exagérée. Il faut bien reconnaître que les relations entre le Canada et la France n'ont pas toujours eu la qualité que l'histoire et l'intérêt mutuel auraient semblé devoir leur conférer. Il s'agissait donc de donner à la France la place qui lui revient en tant que source originelle de près du tiers de la population canadienne mais aussi en tant que puissance économique jouant un rôle éminent au sein de la CE et sur la scène internationale. L'évolution de la politique interne en France comme au Canada au cours des dernières années avait empêché de consacrer par une visite du premier ministre canadien en France la normalisation commencée sous le président Pompidou. Ayant placé leurs relations sur une nouvelle base, les gouvernements français et canadien sont décidés à leur donner plus de substance. Aussi ne faut-il pas s'étonner que les conversations franco-canadiennes aient porté sur l'avenir plutôt que sur le passé. Les affaires culturelles, qui vont de soi et continueront d'occuper la place importante qui leur revient, ont néanmoins cédé la vedette dans les discussions franco-canadiennes aux dossiers plus nouveaux des échanges techniques, scientifiques, industriels et économiques.

La volonté de nos deux gouvernements d'œuvrer à l'intensification de nos rapports bilatéraux s'est traduite par une série de mesures concrètes telles la création d'un groupe mixte de travail dans le domaine énergétique et d'un groupe semblable pour les affaires industrielles, notamment dans le domaine des transports. La tâche de ces groupes sera de préparer la prochaine réunion de la Commission économique France-Canada qui se tiendra au niveau ministériel au cours du premier semestre de 1975; une délégation d'hommes d'affaires canadiens, dirigée par le ministre de l'Industrie et du Commerce, se rendra en France l'automne prochain; le gouvernement français a donné son consentement à l'ouverture d'un consulat général du Canada à Strasbourg qui remplira toutes les fonctions normalement dévolues à de telles missions dans les domaines de l'assistance consulaire aux Canadiens, de l'information et des échanges culturels, de la promotion commerciale et de l'immigration. Une dimension européenne et des services aux parlementaires canadiens s'ajouteront aux activités de ce consulat général du fait que la métropole alsacienne est le siège du Conseil de l'Europe et que le Parlement européen y tient ses assises.

A ses interlocuteurs français, le premier ministre fit part du désir du Canada

de s'associer avec la France, avec la pleine participation du Québec, au projet de satellite expérimental franco-allemand connu sous le nom de *Symphonie*. Le premier ministre fit valoir l'intérêt canadien en cette matière aussi bien sur le plan bilatéral que dans le cadre de la francophonie. Il expliqua les impératifs politiques, culturels et linguistiques sur lesquels est fondée notre action dans le domaine de la francophonie, soulignant qu'une coopération substantielle franco-québécoise s'insère parfaitement dans notre politique à l'égard de la France. Pour sa part, la France a exprimé sa compréhension de la position du gouvernement canadien ainsi que son désir de coopérer avec le Canada.

Relations Canada-Belgique

La visite du premier ministre à Bruxelles a été des plus positives sur le plan bilatéral. On en attend des résultats tangibles entre les deux pays surtout dans les domaines du commerce et de l'investissement. Les deux gouvernements sont aussi tombés d'accord pour intensifier les relations scientifiques et culturelles entre nos deux pays. Le lien le plus fort peut-être entre Canadiens et Belges tient au fait qu'ils connaissent chacun chez soi une situation de bilinguisme vécu qui leur crée certes des problèmes mais leur apporte aussi un enrichissement indéniable. Par la force des choses, ils doivent s'adapter à leur société pluraliste, ce qui est un atout pour évoluer avec succès dans ce monde pluraliste où nous vivons. La coopération entre nos deux pays doit évidemment tenir compte et même bénéficier de nos réalités constitutionnelles respectives. Comme il l'avait fait en France, M. Trudeau a fait état de la dimension francophone de nos rapports de coopération avec la Belgique et de l'intérêt canadien à collaborer au projet *Symphonie* dans le cadre de la francophonie, tout en faisant la place la plus large possible aux anglophones et aux néerlandophones dans tous les projets intéressants nos deux pays.

Relations Canada-Luxembourg

C'est avec empressement que le premier ministre canadien, au cours de sa visite officielle en Belgique, a accepté de rencontrer son homologue luxembourgeois, M. Thorn. Les entretiens, sur des questions bilatérales et multilatérales, auront servi à confirmer une nette convergence de vues sur les principales questions internationales et donc contribué à assurer une coopération croissante entre nos deux pays, particulièrement dans le cadre des organismes multilatéraux auxquels ils appartiennent.



Photo UPI

Le premier ministre Trudeau déambule rue de Varennes (Paris) en compagnie du premier ministre français Jacques Chirac après leur déjeuner ensemble. Avant de

quitter Paris pour Bruxelles, M. Trudeau a aussi rencontré le président Giscard d'Estaing.

Relations multilatérales: Canada/CE

Dans ses conversations avec les dirigeants européens, le premier ministre a pu constater une large mesure d'accord sur les grands problèmes de l'heure comme l'inflation, la crise de l'énergie et la prolifération des armes nucléaires et les mesures à prendre pour les résoudre. Néanmoins, l'objectif primordial de cette prise de contact était de resserrer nos liens avec l'Europe de l'Ouest, et notamment avec la CE avec laquelle nous souhaitons négocier une forme d'accord ou de lien contractuel qui puisse étayer nos échanges et notre coopération économiques et donner une base solide à un dialogue plus suivi entre les deux parties. Si la forme reste à préciser, le premier ministre a pu constater que nos partenaires européens sont d'accord sur l'objectif de l'initiative canadienne visant à définir les relations futures du Canada et de la CE sur la base de l'intérêt mutuel et tenant compte de l'évolution dynamique de la CE. C'est dans cet esprit que le premier ministre présenta le dossier canadien à la Commission des Communautés européennes, expliquant que nous avions proposé d'abord la conclusion d'un accord commercial mais que si la Commission avait d'autres idées nous étions prêts à les étudier. Le président Ortolí, le vice-président Soames et les autres commissaires se montrèrent compréhensifs quant à notre démarche et disposés à mettre la machine

en marche pour explorer toutes les possibilités. C'est ainsi que l'accord s'est réalisé pour que s'engage une nouvelle phase de négociations, en commençant par des discussions exploratoires, en vue de définir la forme d'un éventuel arrangement contractuel. C'est là un succès considérable pour le Canada si l'on considère les difficultés de l'entreprise qui tiennent à la complexité des structures communautaires, à la crainte des uns de créer un précédent exploitable par d'autres pays hautement industrialisés et à l'hésitation des autres à traiter de questions qui dépassent la compétence actuelle de la CE. Donc, à Bruxelles comme à Paris, à la Commission comme auprès des autres instances gouvernementales, il y a lieu de croire que le premier ministre aura réussi à sensibiliser ses interlocuteurs à la spécificité des intérêts et de la situation qui différencient le Canada des États-Unis. Ainsi, on ne peut que se réjouir de la décision de la CE d'ouvrir à Ottawa en 1975 une mission permanente, comme il en existe déjà à Washington et à Tokyo.

Le Canada et l'OTAN

La visite du premier ministre à l'OTAN consacrait au plus haut niveau possible la vocation européenne du Canada en témoignant de notre attachement continu à l'Alliance dans le cadre de la diversification en cours de ses relations extérieures.

Cette visite lui a également permis de souligner que nous partageons avec nos alliés la volonté de coopérer étroitement dans une grande variété de domaines et une évaluation commune des problèmes de la sécurité et de la détente.

Conclusion

Il est évidemment hors de question qu'on puisse dresser dès maintenant le bilan définitif d'un tel voyage. Retombées et résultats concrets s'échelonneront au cours des mois à venir, provoquant à leur tour un effet d'entraînement dans des domaines qui n'avaient pas été forcément prévus dans le cadre nécessairement limité des discussions au niveau ministériel. Ce qui est certain c'est que la visite aura accompli cette tâche importante de mieux faire comprendre à nos partenaires européens les difficultés de l'entreprise et les pesanteurs de notre situation constitutionnelle, politique et économique. Elle aura aussi contribué à les rassurer quant au sérieux de nos efforts en vue d'échapper autant que possible aux contraintes que nous impose la géographie. La visite aura aussi contribué à augmenter les réserves de bonne vo-

lonté et de compréhension des dirigeants européens à notre égard tout en sensibilisant le grand public en Europe aux réalités canadiennes grâce à l'étroite collaboration reçue des media d'information. Au Canada, la visite aura servi à mieux faire comprendre à l'opinion publique et aux parlementaires, dont l'appui est essentiel à la réussite de notre politique de diversification, l'importance de l'Europe pour le Canada et les Canadiens. Il est d'ailleurs significatif que le gouvernement canadien, pour répondre à l'immense intérêt à l'endroit de l'Europe suscité par le voyage du premier ministre, ait pris la décision exceptionnelle de déposer à la Chambre des communes les principaux documents qui marquent le cheminement de la démarche canadienne auprès des Neuf. Il s'agit de l'Aide-Mémoire du Canada aux Neuf du 20 avril 1974, du projet d'accord commercial qui y était joint et de la communication canadienne du 26 septembre dernier aux directeurs politiques des Neuf. Les Canadiens qui s'intéressent de près aux affaires européennes se réjouiront sans doute que ces documents appartiennent désormais au domaine public.

Le nouveau triangle:

Les relations du Canada, de la France et du Québec

par Paul Painchaud

Le voyage de M. Trudeau en Europe poursuivait d'abord, nous dit-on, un objectif d'ordre économique. Il se situait cependant dans un contexte politique précis, celui des relations franco-canadiennes qui ont connu, depuis 1967, des périodes critiques. Pour cette raison, la réalisation de la «troisième option», but avoué du voyage, passait par la normalisation des rapports entre Ottawa et Paris.

Or les choses étant ce qu'elles sont depuis la visite du général de Gaulle au Canada, cette normalisation ne pouvait s'opérer sans la participation du Québec. Quelles que soient les possibilités réelles de manœuvre dont disposait celui-ci, et quelle que soit la mesure de son influence à Paris et à Ottawa, en dernière analyse, et au minimum, ces deux gouvernements ne pouvaient procéder à un rapprochement

qui se serait réalisé «contre» le Québec et sans son assentiment. C'était là, pour le gouvernement du Québec, un capital politique dont il n'a pas tout le mérite mais qui représente l'acquis de ses relations avec la France depuis une dizaine d'années. De ce point de vue, il est devenu, dans le sens plein du terme, un partenaire «diplomatique» de celle-ci et du Canada.

D'une façon tout à fait paradoxale, par conséquent, le voyage de M. Trudeau confirme celui du général de Gaulle, s'il est vrai, en particulier, comme ce semble être le cas (ces lignes ont été écrites avant que M. Bourassa se rende lui-même à Paris), que la nature même des relations franco-québécoises et leur ampleur inusitée depuis 1967 n'en seront pas modifiées. En pratique, cette visite clarifie et consolide la situation triangulaire qui s'est établie

Note de l'auteur

Je dois avouer que c'est avec réticence que j'ai accepté de publier cet article dans *Perspectives internationales*. Le ministère des Affaires extérieures, en effet, ne s'est jamais expliqué sur les buts et le caractère de cette publication. On nous informe seulement qu'il s'agit d'une «forme inédite de publication officielle». Inédite, certes, et par là ambiguë. Il est exceptionnel, dans un régime démocratique, qu'un gouvernement se fasse «entrepreneur d'idées» à même les fonds publics. Or *Perspectives internationales* se présente d'abord comme une revue d'opinion, et non comme un simple organe d'information. Un universitaire qu'on invite à s'associer à une entreprise de cette nature ne peut donc manquer de s'interroger.

Je veux bien admettre cependant, à titre provisoire, qu'il y a là une expérience à laquelle il faut donner sa chance. Entre le puritarisme idéologique et la naïveté ou l'opportunisme politiques, il y a peut-être place pour de nouvelles formes de dialogue entre experts gouvernementaux et spécialistes universitaires.

Cela dit, la preuve reste à faire que cette publication, du fait de ses origines,

poursuit une finalité autre que le soutien déguisé des politiques gouvernementales. Un certain professionnalisme, en effet, teinté d'un libéralisme plus ou moins équivoque, pourrait constituer une forme très habile de propagande, d'autant plus efficace d'ailleurs que peu d'organismes privés disposent de moyens matériels comparables à ceux qui ont été mis en œuvre pour réaliser cette publication.

Si tel devait être le cas, serait-il sain que des universitaires y collaborent et par là accréditent l'impression d'un consensus en politique étrangère?

P. P.

Note des directeurs de rédaction

Les objectifs de *Perspectives internationales* ont été exposés dans l'avant-propos du premier numéro. Ils ne visent pas à donner une impression de consensus sur la politique étrangère. On est d'ailleurs rassuré sur ce point à la lecture des articles du professeur Painchaud et du sous-secrétaire d'État adjoint aux Affaires extérieures: leur divergence de vues est manifeste.

entre le Canada, le Québec et la France. En débarrassant les relations franco-canadiennes de leur caractère émotif, en donnant à ces relations une dimension positive, M. Trudeau consacre, en l'assainissant, le précédent franco-québécois. Pour peu que le gouvernement du Québec fasse preuve d'imagination et de vigueur, il constatera que ses possibilités d'action, loin d'être diminuées, s'en trouvent élargies. A tous égards, la tension entre Ottawa et Paris ne lui était plus nécessaire et le Québec a maintenant tout à gagner à ce que la France détienne des moyens d'influence plus diversifiés auprès du gouvernement fédéral.

L'interdépendance à trois

Les relations franco-canadiennes entrent donc dans une phase beaucoup plus nette d'interdépendance à trois. Dans ce jeu, les relations bilatérales de deux des acteurs, quels qu'ils soient, ne pourront se faire dans l'ignorance des rapports que chacun entretient avec le troisième. Il y aura, certes, pour chaque acteur, des zones de liberté relatives, mais elles seront circonscrites par la nature même du jeu. Pour chacune des parties, c'est là, finalement, un gain par rapport à la situation précédente.

Certes, le jeu peut être «mort» ou «vivant» en ce sens que les trois parties peuvent décider, tacitement ou d'un commun accord, de ne rien faire. Mais c'est là, par définition, une situation impossible dans les circonstances actuelles puisque la constitution même du nouveau triangle tient à la volonté de la France et du Ca-

M. Painchaud est professeur au Département de science politique de l'Université Laval. Il est aussi directeur du Programme de politique étrangère comparée des États d'Europe occidentale du Centre d'études et de documentation européennes de l'Université de Montréal. Auparavant, il occupa le poste de directeur du Département de science politique du Collège Sainte-Marie qui fut intégré à l'Université du Québec, à Montréal, lors de la création de celle-ci. Ancien directeur pour le Québec de l'Institut canadien des affaires internationales, M. Painchaud fonda également le Centre québécois de relations internationales. Il poursuit en ce moment des travaux sur la théorie de la politique étrangère et il prépare un ouvrage collectif sur la politique étrangère canadienne qui sera publié en 1975. L'article ci-contre n'engage que l'auteur.

nada d'intensifier leurs relations. Normalement, les relations franco-canadiennes devraient donc prendre une allure beaucoup plus dynamique, non seulement du fait des « retrouvailles » entre Ottawa et Paris, mais parce que celles-ci ne manqueront pas d'avoir un effet d'entraînement sur les relations entre Paris et Québec. Toutes ces interactions ne seront pas nécessairement conflictuelles, bien qu'il ne faille pas l'exclure, si le Québec, en particulier, décidait aussi de s'intéresser aux « choses sérieuses ».

Les relations franco-canadiennes deviendront d'ailleurs d'autant plus intéressantes à observer qu'elles ne sont pas sans analogie avec la situation que cherche à créer la diplomatie canadienne, en sens inverse, avec l'Europe occidentale. Là aussi on trouve une diplomatie à deux niveaux, d'une part avec l'ensemble européen dont le Canada souhaite la consolidation, et d'autre part avec chacun des États qui le composent. Au niveau bilatéral, le Canada privilégie certains États — par exemple la France et la Grande-Bretagne, pour des raisons d'ailleurs qui peuvent être différentes — de la même façon qu'à l'intérieur de l'ensemble canadien, la France est amenée à privilégier le Québec sans nécessairement s'interdire des rapports avec les autres provinces. Dans ce contexte, et sans minimiser l'importance des autres pays européens, la France devient donc, à la suite du voyage de M. Trudeau, le pivot de la diplomatie canadienne à l'égard de l'Europe occidentale, le point de jonction de deux systèmes d'alliance nécessaires l'un à l'autre: Ottawa — Paris — Québec, Ottawa — Paris — la Communauté européenne. C'est un gain pour la diplomatie française que le général de Gaulle n'aurait pas renié, et qu'il avait sans doute souhaité. A la condition, bien entendu, que le Québec demeure un acteur vigilant.

Avant 1967

Il n'est pas vain de se demander comment on en est arrivé là. Il faut bien le dire, en effet, les relations franco-canadiennes n'ont jamais eu de substance véritable avant 1967. Au niveau gouvernemental, tout d'abord, parce que ni le Canada ni la France ne voyaient dans leurs relations un réel intérêt stratégique — défini ici dans un sens large pour inclure les relations diplomatiques, culturelles et économiques. La France était pour le Canada un pays parmi d'autres avec lequel, certes, il était utile d'entretenir de bons rapports et d'éviter des conflits, principalement en raison de l'alliance franco-britannique, mais aussi du fait de l'opinion canadienne-française — dont on surestimait cependant l'attache-

ment à l'ancienne mère-patrie. Par conséquent, rien de comparable, pour la France, aux perceptions qui sont à la base des relations canado-britanniques ou canado-américaines. A cela il y a une explication historique: les liens qui se sont tissés au XIX^e et au XX^e siècle entre Ottawa, Londres et Washington, à tous les niveaux, devaient conduire, chez les dirigeants canadiens, à une image hiérarchisée du système international où la France ne pouvait occuper une position différente de celle des autres États européens. Au centre des rapports franco-canadiens, il y a donc une réalité fondamentale: les élites qui composeront peu à peu le système de politique étrangère du Canada appartiennent à un réseau d'intérêts et entretiennent des perceptions sur la vie internationale où la France ne peut avoir qu'un rôle secondaire. La participation — très faible — de Canadiens francophones aux processus de politique étrangère ne changera rien à ce rapport de forces.

D'autant plus que les relations transnationales entre le Canada et la France sont également assez minces. Ni sur le plan économique ni sur le plan culturel et social, les échanges ne sont très profonds. Au Canada anglais, ils sont presque inexistantes. Au Canada français, s'ils ne sont pas complètement absents — des études récentes démontrent qu'il faudra réviser certaines images d'Épinal à ce sujet — ils n'en restent pas moins périphériques par rapport à la vie réelle de la société canadienne-française. En tout état de cause, la France n'est pas perçue, ni par les élites ni par le peuple, comme essentielle à la survivance de cette société.

Du côté du gouvernement français, prévaut une situation identique: le Canada n'occupe qu'une position inférieure dans l'image stratégique globale que se fait la France de ses rapports internationaux. Les sentiments très sincères de gratitude qu'éprouvent les Français à l'égard des Canadiens pour leur participation aux deux guerres mondiales ne modifient pas cette perception. Pour l'ensemble de la classe politique française, le Canada est un pays marginal et le Québec, un vague souvenir historique.

Le voyage du général de Gaulle

C'est cet ensemble de conditions que le voyage du général de Gaulle, en 1967, modifiera. Au niveau gouvernemental, tout d'abord, il pose, ne fût-ce que d'une manière négative, tout le problème de la place de la France dans la diplomatie canadienne. Parce que la France désormais peut être une menace, tout au moins indirecte, à l'ordre politique canadien, les relations

franco-canadiennes prendront, pour le gouvernement d'Ottawa, une valeur qu'elles n'avaient jamais eue dans le passé. On peut déplorer le procédé du général de Gaulle d'un point de vue juridique ou moral. D'un point de vue politique cependant, il donne aux rapports de la France et du Canada une signification que tous les pieux discours d'autrefois n'avaient pu leur donner. De ce point de vue, le geste du général de Gaulle fut donc non seulement bénéfique pour le Québec, mais aussi, à plus long terme, pour le Canada. Il imposait au gouvernement fédéral une conception moins abstraite de ses rapports avec la France. Il établissait le fait stratégique des relations franco-canadiennes et leur prémisse. Le reste de la réflexion pouvait suivre. Et c'est tout au moins d'une manière implicite, ce qui a été fait par le gouvernement canadien. Certes, le général de Gaulle, «en allant au fond des choses», jouait une partie serrée mais il a vu juste, comme le voyage de M. Trudeau finalement en témoigne. Que l'on compare, par exemple, ce voyage à ceux que firent dans le passé d'autres premiers ministres canadiens à Paris.

Mais la politique gaulliste à l'endroit du Canada allait également donner aux relations franco-canadiennes la base qui leur a toujours fait défaut: un soutien transnational vigoureux. C'est à la suite du voyage du général de Gaulle, en effet, que les relations franco-québécoises connaîtront l'essor particulier qui les caractérise depuis sept ans. Ces échanges furent non seulement remarquables par leur diversité mais surtout par l'esprit qui les a animés. Pour la première fois, la France établissait avec le Québec des rapports dépourvus de tout paternalisme. Cette volonté politique très nette de part et d'autre n'aurait pas été possible sans la problématique qui inspirait la politique française et que le général de Gaulle est venu proclamer d'une manière spectaculaire, à savoir le caractère distinct et profondément original de la société québécoise au développement de laquelle la France voulait non seulement s'associer mais dont elle entendait désormais profiter. C'est là finalement le sens réel du fameux cri du balcon de l'hôtel de ville de Montréal, qui fut tout autre chose qu'un encouragement à l'indépendance du Québec. Et c'est probablement aussi ce qui a davantage choqué le reste du Canada: l'affirmation d'une réalité historique et sociologique bien différente, par sa cohérence, sa durée et son inévitable caractère politique, de la notion de «groupe ethnique» qui a été longtemps un élément important du credo fédéral à l'égard du Québec.

Or cette problématique était indispensable au mouvement d'échanges qui allait

s'établir entre la France et le Québec. En effet, dans l'esprit du général de Gaulle — son discours d'adieu à *Terre des Hommes* est explicite de ce point de vue — il ne s'agissait pas seulement, pour la France, d'apporter son soutien au Québec ou d'établir des programmes de coopération comme deux gouvernements peuvent le faire de temps en temps, mais plus fondamentalement d'en arriver à une osmose de la société québécoise et de la société française, dans le respect de leurs caractéristiques propres et de leurs contraintes géographiques. En un mot, d'établir entre la France et le Québec l'intimité qui a toujours existé entre le Canada anglais et le monde anglophone et qui n'avait jamais pu se développer après 1760. Il va sans dire que ni le gouvernement français ni le gouvernement québécois n'ont jamais cru que ces échanges pouvaient peser d'un poids égal à celui, par exemple, qu'ont les États-Unis dans la société québécoise. Néanmoins, les deux sociétés, la France et le Québec, pourraient-elles désormais communiquer spontanément et à tous les niveaux chaque fois qu'elles en sentiraient la nécessité.

On peut apprécier cette politique et ses résultats de diverses manières. Il est incontestable cependant qu'il s'agit là d'une donnée nouvelle et fondamentale des relations franco-canadiennes qui trouvent ainsi sur le plan transnational des assises dont elles étaient dépourvues jusqu'à maintenant. Or, il faut bien le reconnaître, le gouvernement fédéral eût été incapable d'aménager des relations transnationales de cette nature entre le Québec et la France. D'une part, parce qu'il n'a pas vraiment de prise sur la société québécoise et, d'autre part, parce que ses structures et ses responsabilités générales en politique étrangère pouvaient constituer un écran continu entre ses objectifs propres et les besoins spécifiques du Québec. Il s'agissait là d'une entreprise où, pour réussir, la France et le Québec devaient se trouver seuls, face à face, en toute liberté.

L'avenir

Cette situation nouvelle n'a de sens, évidemment, que si la politique étrangère canadienne la reconnaît et l'accepte pour ce qu'elle est et non comme une déviation. Certes, les rapports entre la France et le Québec ont un caractère exceptionnel dont on trouve peu d'équivalents dans la pratique diplomatique. Mais en modifier la nature serait justement compromettre les avantages très positifs qu'ils représentent pour les relations franco-canadiennes elles-mêmes. La diplomatie canadienne devra donc faire preuve ici d'esprit d'invention pour s'ajuster à cette situation inusitée.

Par ailleurs, il est manifeste que le Québec, d'une façon générale, en est à un tournant dans la définition de ses objectifs internationaux, mais d'une façon particulière vis-à-vis de la France. Les programmes de coopération eux-mêmes, tout d'abord, devront être repensés. De plus, un des objectifs implicites dans les relations franco-québécoises — faire avancer les positions constitutionnelles du Québec vis-à-vis d'Ottawa — est maintenant dépassé. Ceci doit être accepté non seulement par

le gouvernement mais aussi par la population et les milieux politiques qui portent une attention particulière à ces problèmes. L'opinion publique québécoise a mûri depuis 1967 et les progrès eux-mêmes de l'idée d'indépendance rendent cet objectif initial totalement caduc. Les Québécois réalisent maintenant que leur avenir constitutionnel, quel qu'il soit, y compris la souveraineté complète, ne doit dépendre que d'eux.

Pour cette même raison, il serait illo-

Et puis... un saut à Washington

par Duarte Farquharson

WASHINGTON — Le bref voyage d'affaires que le premier ministre Trudeau a effectué ici les 4 et 5 décembre dernier n'aura pas contribué outre mesure à réaffirmer au nouveau président les bonnes dispositions du Canada à son égard. Par rapport aux deux dernières rencontres de MM. Trudeau et Nixon, cette visite aura au moins eu l'avantage de ne pas donner lieu à de grandes déclarations de satisfaction mutuelle et de ne pas entraîner de désenchantement par la suite.

Lors de la conférence de presse qu'il a accordée au moment de son départ, M. Trudeau ne s'est pas vanté d'avoir réalisé des «progrès spectaculaires», comme il l'avait fait en décembre 1971. Il a carrément reconnu les divergences d'opinions qui subsistent avec les États-Unis au sujet du bœuf et du bétail, de l'approvisionnement en pétrole canadien ainsi que du prix de ce dernier. Il n'a pas été question non plus de la signature imminente de quelque nouvel accord important du genre de l'accord bilatéral relatif à l'assainissement des eaux des Grands lacs signé par MM. Trudeau et Nixon en avril 1973 avec tout le faste qu'Ottawa avait alors pu déployer. Cette fois-ci, le premier ministre a poliment mais fermement rappelé au nouveau président que le Canada attend des États-Unis qu'ils respectent leurs engagements au sujet de l'assainissement des eaux des Grands lacs, sans en repousser plus longtemps l'échéance.

M. Farquharson est le correspondant du Southam News Service à Washington. L'article ci-contre n'engage que l'auteur.

Les observateurs canadiens ont beaucoup insisté sur les rapports chaleureux qui se sont établis entre M. Ford et M. Trudeau dès cette première rencontre. A l'issue d'un dîner qui réunissait trente convives à la Maison Blanche, le président a invité le premier ministre à monter seul faire la connaissance de sa famille. Ils auraient, dit-on, passé presque une heure à s'entretenir de ski. M. Trudeau s'était, paraît-il, également bien entendu avec M. Nixon, malgré leurs antécédents personnels qui étaient tout aussi différents que peuvent l'être ceux des deux chefs d'État actuels. C'est du moins ce que les observateurs canadiens ont toujours prétendu. Le premier ministre a déclaré qu'il souhaitait que le président lui téléphone aussi souvent que le faisait son prédécesseur. Nous savons maintenant, par les enregistrements de l'affaire du Watergate, avec quelle insolence M. Nixon pouvait parler de M. Trudeau, même quand il tentait de communiquer avec lui ou qu'il annulait un appel.

L'accueil chaleureux que le premier ministre a reçu de M. Ford n'a évidemment pas été réservé au Canada seulement. Les chefs d'État alliés qui ont rencontré le président à la fin de l'année l'ont tous trouvé très accueillant, si l'on en juge par les résultats d'une enquête que le *New York Times* a effectuée dans leurs capitales respectives. M. Trudeau est le seul à s'être signalé en formulant une critique à son endroit. Il a trouvé, comme l'un de ses proches collaborateurs le déclarait au *Times*, que le président «n'était pas très loquace».

Il a été reconnu officiellement que les autorités américaines et canadiennes avaient opté pour la formule de la

gique de reprocher à la France sa politique de rapprochement avec Ottawa. Il est normal que la France aménage sa politique étrangère en fonction de ses intérêts propres. Il appartient donc au Québec de faire la preuve que la France a des intérêts importants à défendre au Québec, intérêts qui ont leur contrepartie dans ceux du Québec à l'égard de la France. Vu sous cet angle, on pourrait dire du rapprochement d'Ottawa et de Paris ce qu'on disait déjà au milieu du XIX^e siècle des rapports de la

Grande-Bretagne et du Canada, qu'il constitue «une déclaration d'indépendance de la France à l'égard du Québec». Cela ne peut être que sain pour l'un et l'autre dans la mesure où cette situation force le Québec à définir ses relations avec la France sur une base plus nette de calculs de coûts et de bénéfices; en d'autres termes, si le Québec se dote d'une stratégie et d'une véritable doctrine sur le plan international.

«visite d'affaires» dans le but de favoriser l'établissement de rapports personnels. Les entretiens de ce genre peuvent être organisés assez facilement; comme ils sont beaucoup moins chargés de protocole que les visites officielles, il suffit de les intercaler entre deux activités. Le battage publicitaire qui a entouré la visite officielle du chancelier ouest-allemand Helmut Schmidt, dont l'arrivée coïncidait avec le départ de M. Trudeau, a cependant suscité, tant dans la presse américaine que canadienne, des critiques inévitables mais sans grande conséquence, selon lesquelles M. Trudeau aurait été traité en hôte de second ordre. Il est vrai que les entretiens canado-américains sont largement passés inaperçus aux yeux de plusieurs Américains. Comme il arrive souvent dans le cas des «sommets» nord-américains, cette visite n'a pas reçu, aux États-Unis, toute l'attention qu'elle méritait, alors que les media canadiens lui en ont sans doute trop accordée.

Pourtant, on aurait pu s'attendre cette fois à ce que les Américains manifestent plus d'intérêt, étant donné que leurs dirigeants avaient davantage de doléances à formuler. Les journalistes américains qui ont assisté à la conférence de presse de M. Trudeau se sont en général déclarés fort satisfaits des explications fournies au sujet de la politique canadienne. Après avoir souligné le fait que son pays a de toute évidence davantage à continuer d'importer le pétrole canadien à un prix plus bas, le président Ford a sans doute reconnu la justesse de l'argument du Canada selon lequel l'Opération indépendance est un objectif qui vaut pour les deux pays. Pour les raffineries américaines, la diminution graduelle des exportations

canadiennes de pétrole brut est évidemment préférable à des restrictions draconiennes, seule autre solution réaliste pour le Canada qui risque lui aussi de manquer de pétrole.

Le secrétaire américain au Trésor, M. William Simon, autrefois très influent dans le domaine de l'énergie, a depuis fait remarquer que, s'il était à la place des dirigeants canadiens, il «agirait de même». Le sénateur Henry Jackson, l'influent démocrate de l'État de Washington, a pour sa part déclaré qu'en demandant au Canada de réduire le prix de son pétrole, les États-Unis ne sont «pas raisonnables».

Évidemment, certaines critiques subsistent aux États-Unis. A l'issue d'un petit déjeuner du Sénat auquel était convié M. Trudeau, le sénateur Walter Mondale, démocrate du Minnesota habituellement sympathique, a prononcé une parole malheureuse en insinuant que les relations entre les deux pays «pourraient se détériorer». D'autres sénateurs continuent de parler, avec un manque de réalisme que M. Trudeau a d'ailleurs eu tôt fait de souligner, des mesures de repréailles qui pourraient éventuellement frapper le pétrole transporté au Canada via le territoire américain.

Il se peut que la rencontre Ford-Trudeau n'ait rien résolu sur le plan bilatéral. Après tout, les deux chefs d'État ont passé la majeure partie du temps à discuter de problèmes économiques internationaux et du risque d'une guerre au Moyen-Orient. Il y aura toujours des sujets de friction entre le Canada et les États-Unis; mais il va de soi que les rencontres au sommet se situeront dans une perspective beaucoup plus globale.

Valéry Giscard d'Estaing à la recherche d'un grand dessein

par Jean Lecerf

La première conférence de presse que le nouveau président de la République française Valéry Giscard d'Estaing devait consacrer à la politique étrangère allait s'ouvrir. «*Qu'en attendez-vous?*», demandais-je à Pierre Charpy, l'un des meilleurs analystes de la politique française. «*Il ne dira rien de marquant, répondit-il. Tout changement profond qu'il annoncerait risquerait de briser sa majorité.*» Et le pronostic était bon. La diplomatie giscardienne hésite encore entre la continuité et la recherche de voies nouvelles.

Valéry Giscard d'Estaing a choisi comme ministre des Affaires étrangères un diplomate, Jean Sauvagnargues, ce qui indique sans doute qu'il entend mener lui-même la politique internationale, maintenir le «*domaine réservé*» tel que l'entendaient le général de Gaulle et Georges Pompidou.

Le premier soin du nouvel hôte du Quai d'Orsay a été de s'affirmer dans la ligne de son prédécesseur, Michel Jobert, mais d'agir de façon fort différente. Celui-ci, menu et pétillant de malice, harcelait les Américains de «*petites phrases*» qu'il échangeait avec H. Kissinger et qui donnaient à la diplomatie un ton aigre-doux. J. Sauvagnargues, à la Conférence d'Ottawa sur l'OTAN, s'empressa d'adopter un autre style dans lequel la courtoisie n'ex-

clut pas la fermeté. Il aime évoquer certaines grandes heures de sa carrière: ce sont des «*non*» courtois. L'un d'eux, opposé dans une conférence internationale à Anthony Eden par un modeste diplomate français avait suscité la fureur du leader britannique. L'autre avait changé le cours de la négociation sur Berlin.

Mais derrière un style plus accommodant, quelles thèses seront défendues sur l'Europe, les relations Est-Ouest, le Proche-Orient et l'énergie, la défense et l'organisation de la paix?

L'Europe, club de responsables politiques?

Valéry Giscard d'Estaing a reçu en héritage une communauté européenne en grave difficulté.

Elle avait connu ses grandes heures avec l'adhésion de la Grande-Bretagne, de l'Irlande, du Danemark, le 1^{er} janvier 1973, quelques mois après le Sommet de Paris qui avait tracé à la Communauté des Neuf un programme de travail très constructif. En décembre 1973, le Sommet de Copenhague, où des ministres envoyés par la Ligue arabe étaient venus plaider pour une coopération, était apparu comme une relance qui allait régler les problèmes en suspens.

Hélas! dès le lendemain, il apparaissait que la «*volonté politique*» affirmée au plus haut niveau n'avait rien réglé. La demande de renégociation des conditions d'adhésion présentée par M. Wilson et la menace d'un retrait anglais étaient venues tout compliquer.

De juillet à décembre 1974, c'était le tour des Français de présider la Communauté et ils avaient laissé espérer des initiatives en vue d'une relance.

Un certain flottement se manifesta dans leur préparation. Le 31 juillet, à Copenhague, le premier ministre Jacques Chirac parlait de «*transferts de souveraineté*» à envisager. Le mot éveilla des



Jean Lecerf, journaliste au Figaro depuis trente ans bientôt, est un économiste qui a suivi de bout en bout la construction européenne. Il en a raconté l'évolution dans l'Histoire de l'unité européenne (Gallimard-idées 1965) qui doit être suivie cet hiver d'un second volume: L'Europe en péril. Il a raconté également l'histoire de la crise monétaire entre 1960 et 1969 dans L'or et les monnaies (même collection) et l'essor français d'après guerre dans La percée de l'économie française (Arthaud 1963). L'article ci-contre n'engage que l'auteur.

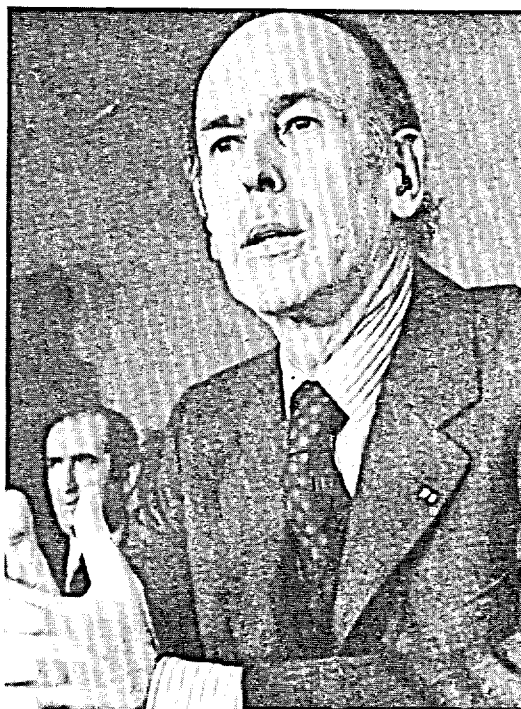
résonances qu'à plusieurs reprises le ministre minimisa le lendemain. Jean Sauvagnargues reprit le thème en octobre devant le Parlement européen en répondant à un député communiste que l'Union européenne, telle qu'elle est envisagée pour 1980, conduirait «à des abandons de souveraineté très importants». Mais interrogé sur ce thème, le président de la République a dit que toute organisation entraîne des réductions de souveraineté. Il n'était pas sûr qu'on puisse parler de transfert. D'ailleurs, ajoutait-il, «la théologie», au lieu de faire avancer l'Europe, la fait reculer en enfermant les Européens dans leurs querelles.

La France a proposé une relance économique centrée sur un emprunt commun aux pays producteurs de pétrole. L'Allemagne a renâclé, puis a consenti sous conditions à un montant fort modeste de deux milliards de dollars. En fait, la divergence des politiques d'expansion, donc de prix (7 p. cent de hausse en un an en Allemagne, le double en France et davantage en Angleterre), chacun entendant garder sa totale indépendance, favorise peu tout ce qui conduirait, d'une manière ou d'une autre, à créer une bourse commune.

M. Giscard d'Estaing a proposé à ses collègues de tenir un Sommet à Paris fin novembre ou début décembre 1974 où on y examinerait les perspectives à moyen terme en matière de balance des paiements, d'approvisionnement en énergie et matières premières, de croissance et d'emploi, enfin d'institutions européennes et d'union politique.

Un plan de relance global a été présenté par M. Sauvagnargues à ses partenaires. Il prévoyait que le Conseil communautaire, traitant aussi bien de la politique que de l'économie, siégerait périodiquement à l'échelon des chefs de gouvernement et serait assisté d'un secrétariat léger. Une date serait envisagée pour l'élection du Parlement européen au suffrage universel. Ce plan a été fraîchement accueilli.

En fait, au moment où ces lignes sont écrites, rien n'indique que Valéry Giscard d'Estaing soit prêt à accepter ou à proposer une discipline communautaire. On craint beaucoup qu'il n'oriente la Communauté vers une sorte de club des hommes d'État qui se concerteraient mais sans s'engager, sans rien décider. Ce n'est pas sûr, car aucune porte n'est fermée, mais c'est inquiétant. D'ailleurs, le président a rappelé la volonté d'indépendance de la France et a fait profession de «mondialisme». Il n'y a là rien à redire, sinon qu'il s'agit de thèmes souvent invoqués par ceux qui ne placent pas la construction européenne très haut parmi les priorités.



Telephoto UPI

Depuis son accession à la présidence, M. Giscard d'Estaing s'est révélé l'une des personnalités les plus actives de la communauté internationale. Il tient ici une conférence de presse à l'issue du Sommet de Paris qui a réuni en décembre les chefs de gouvernement de la Communauté européenne. Il annonça à cette occasion que les Neuf étaient tombés d'accord sur l'importance d'une politique commune pour affronter la crise mondiale de l'énergie.

Autres relations

L'attitude de la France envers les États-Unis a quelque peu évolué dans la forme mais, pour le fond, quelles notes nouvelles?

Mettons à part la question de l'énergie et du Proche-Orient sur laquelle nous allons revenir et disons simplement que Valéry Giscard d'Estaing a bien voulu se montrer conciliant sans pourtant céder sur l'essentiel lors de la rencontre qu'il a eue avec le président Gérald Ford à la Martinique, au milieu de décembre 1974. D'autre part, il a voulu aussi renforcer la coopération économique avec l'URSS quand il a reçu à Paris, un peu plus tôt, M. Léonid Brejnev. M. Giscard d'Estaing s'intéresse d'ailleurs depuis longtemps aux échanges franco-soviétiques mais cette fois il a dû placer son approche sur un terrain plus politique.

En ce qui concerne le Canada, il y a eu la visite de M. Trudeau en octobre 1974. Les deux hommes d'État ont surtout préparé une coopération sur les problèmes de l'énergie: uranium, charbon, pétrole, mais le problème d'un resserrement des relations entre les États-Unis et

l'Europe a été largement évoqué. L'appui de la France à des relations plus étroites entre le Canada et la Communauté a été assuré. Pourtant la forme que pourra prendre ce rapprochement est discutée.

Le Canada a suggéré un accord commercial avec les Neuf, basé sur la clause de la nation la plus favorisée et sur une réaffirmation des dispositions du GATT, qui prévoirait des consultations. Outre les tarifs douaniers et les restrictions quantitatives, l'accord suggéré par le gouvernement canadien aurait pu porter sur les taxes intérieures, les évaluations en douane, l'expédition directe.

Soucieuse de tenir les engagements du Sommet européen de Paris qui avait promis aux Canadiens «*un dialogue constructif*», la Communauté témoigne, au stade actuel, d'un certain embarras. A quoi bon, demande la Commission, prévoir par contrat des consultations qui fonctionnent fort bien sans contrat? A quoi bon reprendre des dispositions qui obligent déjà aussi bien la Communauté que le Canada dans le cadre du GATT? Cela aurait plus d'inconvénient que d'avantages si les dispositions du GATT venaient à évoluer ou si l'accord bilatéral devenait une sorte d'instance d'appel pour des décisions prises au GATT.

La Communauté a de nombreux accords avec des pays moins développés qu'elle mais ce n'est évidemment pas le cas du Canada. Elle ne sait pas encore comment se lier dans un cadre bilatéral avec d'autres pays industriels.

Ce que voudrait la Commission européenne, c'est traiter avec les Canadiens des thèmes nouveaux et bien plus intéressants: garanties d'accès aux fournitures de matières premières et d'énergie, encouragement aux investissements réciproques et, surtout, promotion de la coopération industrielle et technologique. Mais la difficulté c'est que l'intérêt même de ces questions a beaucoup retardé les décisions de la Communauté en ces matières. La question reste ouverte.

Le Proche-Orient et l'énergie

Les points sur lesquels la pensée politique internationale de M. Giscard d'Estaing est le plus précise, c'est l'énergie et le Proche-Orient.

Sur l'énergie, c'est la politique de Georges Pompidou et de Michel Jobert qui continue contre celle d'Henry Kissinger. Les Américains n'ont pas caché leur désir de prendre la tête de la coopération internationale rendue nécessaire par la crise de l'énergie. Ils l'ont fait en convoquant à Washington la Conférence de février

1974 qui rassemblait les principaux pays consommateurs.

La thèse française fut et reste que traiter le problème d'abord entre pays consommateurs c'est le poser en termes d'affrontement entre producteurs et consommateurs. Le traiter entre grands pays consommateurs c'est risquer de laisser au second plan le fait que les victimes les plus durement touchées, et de beaucoup, furent les pays en voie de développement qui n'ont pas de matières premières. Enfin le traiter sous le leadership américain, c'est risquer d'oublier que les problèmes sont radicalement différents pour les États-Unis et pour l'Europe. Comme le disait au président Ford un député du Parlement européen, M. Cousté: «*Vous produisez 85 p. cent de votre pétrole et il vous en manque 15 p. cent. Pour nous, la proportion est inverse. Vous pouvez risquer l'affrontement, pas nous.*»

C'est ce qui explique qu'avant la rencontre de la Martinique, M. Giscard d'Estaing ait proposé une conférence tripartite sur ce problème et qu'il cherchait dans le monde des appuis à sa thèse, qu'il ait refusé de signer l'accord des Douze sur la répartition du pétrole alors que tous ses partenaires de la Communauté l'ont fait.

C'est peut-être la question palestinienne qui passionne le plus le nouveau président de la France. Un de ses interlocuteurs m'a affirmé qu'il n'a qu'une carte dans son bureau, celle du Proche-Orient et qu'il s'en sert pour expliquer son point de vue sur les Palestiniens. Il estime qu'il s'agit d'un peuple. Or, dit-il «*l'aspiration naturelle d'un peuple, c'est de disposer d'une patrie*».

C'est lui, personnellement, qui a décidé que la France voterait pour la présence des Palestiniens au débat à l'ONU alors que ses partenaires de la Communauté, dont la plupart se sont abstenus, demandaient à la France de s'abstenir aussi pour que la Communauté puisse parler — ou se taire — d'une seule voix.

Pour V. Giscard d'Estaing, une solution acceptable aux revendications des Palestiniens est la voie nécessaire vers la fin du terrorisme, vers une paix durable au Proche-Orient et vers la réconciliation entre la France et Israël.

Une garantie pour les puissances non atomiques?

En conférence de presse, j'ai posé au président cette question difficile: «*Notre génération a fait de prodigieux progrès dans l'art d'anéantir les hommes. Si nous n'avons rien fait d'efficace pour contenir la course aux armements, nos descendants*

nous tiendront pour des criminels. La France s'est assuré l'arme atomique. Elle est réticente devant toutes les tentatives pour organiser la paix et la sécurité internationale. Vous, M. le président, que comptez-vous faire?»

M. Giscard d'Estaing a éludé la partie de la question qui concernait la sécurité internationale, ce qui laisse peu d'espoir, au stade actuel, de voir la France changer beaucoup sa politique sur ce point. En revanche, le président a précisé solennellement que la France s'interdit d'utiliser non seulement ses armes mais même la menace de ses armes nucléaires contre une puissance non nucléaire qui ne menacerait pas le sol de la France. Il souhaite que progressivement cette attitude soit prise aussi par d'autres. Il voudrait également que soient recherchées les raisons qui poussent une nation non nucléaire à souhaiter le devenir.

Une telle déclaration risque de n'être pas suivie d'effets même si elle a été complétée par une promesse de précisions sur la manière dont compte agir la France pour contribuer à la limitation des armements, mais ce peut être aussi l'amorce d'une politique de recherche qui pourrait conduire au cœur du problème. Il est souhaitable que d'autres pays s'intéressent à cette perspective soit pour la soutenir, soit pour proposer autre chose.

Au total, les débuts de M. Giscard d'Estaing dans la politique internationale sont prudents et n'ouvrent que des perspectives imprécises. Pas de brusque changement d'orientation, même si le style est plus coulant. Pour l'Europe, la concertation au Sommet, une idée du Général qu'avait reprise Georges Pompidou, reste au centre des projets. Pour le reste, une

attitude générale positive mais dont on ne voit pas les incidences concrètes. Pour l'Est, pour l'Ouest, les rencontres de décembre ont été importantes. A la Martinique, la France et les États-Unis se sont rapprochés sur la question du pétrole mais, dans l'ensemble, la France conserve sa propre approche qui demeure différente de celle des Américains. Pour les Palestiniens, M. Giscard d'Estaing plaide qu'ils doivent être traités comme un peuple. Pour la sécurité du monde, la recherche est encore imprécise mais le problème est posé.

Plus important que ces premières taches de peinture sur la toile est ce que nous savons de l'homme et de sa situation. C'est un libéral non doctrinaire, un Européen qui se défie des doctrines, un homme courtois qui arrondit les angles sans renoncer à l'héritage qu'il a reçu.

C'est un homme qui aime *«piloter à vue»*, *«gérer l'imprévisible»*, qui préfère les petites touches aux grandes perspectives. Avec lui les faits parleront plus fort que les doctrines mais il est possible qu'il hésite devant les grands choix.

Mais Valéry Giscard d'Estaing est un président élu de justesse. La politique étrangère vers laquelle peut-être il inclinerait personnellement, car il passe pour plus *«atlantique»* et *«européen»* que ses prédécesseurs, risquerait de lui aliéner une part de sa majorité, les gaullistes orthodoxes, de donner des armes à l'aile communiste de l'opposition qui ne détestait pas la diplomatie gaulliste.

C'est une lente et subtile partie qui s'engage. Valéry Giscard d'Estaing ne les déteste pas.



A la recherche de marchés: les relations canado-japonaises

par Stephen Heeney

Les instances fédérales à Ottawa se penchent aujourd'hui sur nos relations avec le Japon non seulement parce que ce pays est notre deuxième partenaire commercial, mais aussi parce que ces relations sont partie intégrante de la politique étrangère du Canada. Dans son livre blanc sur le sujet, le gouvernement déclarait que la politique la plus appropriée pour les années 70 serait de renforcer et d'élargir les éléments de notre politique intérieure portant sur les grandes questions nationales. Dans cette optique, le rôle de la politique étrangère est d'appuyer une stratégie à long terme visant à développer et à affermir l'économie et les autres aspects de notre vie collective au pays. A l'étranger, cet objectif se réalisera surtout grâce à la diversification de notre commerce en vue d'établir une économie plus saine et moins vulnérable, capable de soutenir la concurrence sur le marché intérieur et les marchés internationaux et d'élargir l'éventail des marchés où les Canadiens peuvent soutenir et soutiendront effectivement la concurrence.

Dans ce contexte, le gouvernement envisage donc sérieusement et positivement le rôle des relations canado-japonaises à la lumière de ses objectifs nationaux et internationaux. En fait, dans sa déclaration du 22 octobre 1974 au Comité permanent des Affaires extérieures et de la Défense nationale, le secrétaire d'État aux Affaires extérieures mentionnait deux grands centres d'intérêt sur lesquels nous espérons axer nos efforts dans le cadre

M. Heeney cumule les fonctions de directeur adjoint à la direction du Pacifique au ministère des Affaires extérieures et de responsable de secteur pour le Japon.

Il a occupé le poste de premier secrétaire à l'ambassade du Canada à Tokyo; il a été auparavant le principal conseiller politique des Commissaires canadiens auprès des Commissions internationales de surveillance et de contrôle au Vietnam et au Laos.

de la politique de diversification de nos relations extérieures: l'un est la Communauté européenne et l'autre, le Japon.

Il fut relativement simple de voir le Japon dans un tel rôle. Sur le plan politique, le Japon et le Canada possèdent des institutions démocratiques analogues; ils adhèrent, tous deux, à des traités de sécurité avec les États-Unis. La vie sociale est dominée dans les deux pays par la structure et l'approche urbaines ainsi que par tout le dispositif des communications modernes. Les Canadiens et les Japonais sont des gens instruits et des consommateurs avertis. Bien que nombre de Japonais considèrent maintenant comme extravagantes les prédictions faites par Herman Kahn (*The Emerging Japanese Superstate*), il semble toutefois, à moins d'un désastre absolu, que les Canadiens et leurs amis japonais soient appelés à cohabiter un jour ou l'autre dans une «société post-industrielle». Ainsi malgré d'importantes différences culturelles, le Canadien et le Japonais modernes ont beaucoup en commun et des objectifs similaires non seulement en ce qui concerne l'orientation de leurs propres sociétés mais aussi en ce qui concerne le monde entier.

Communauté d'intérêts

Étant donné cette vaste communauté d'intérêts, il ne fut guère difficile de faire le lien entre les relations que nous entretenons avec le Japon et la nécessité de diversifier nos relations internationales afin d'assurer la réalisation de nos objectifs économiques. Il existait d'ailleurs de bonnes bases pour cela puisque le Canada et le Japon sont de grands partenaires commerciaux; on prévoit qu'en 1975 ce dernier achètera chez nous des biens valant environ 2 milliards de dollars alors qu'il nous en vendra pour 1.5 milliard.

Certains objectifs canadiens seront difficiles à réaliser et exigeront tout au moins des efforts considérables, notamment au chapitre de la diversification de nos exportations au Japon. L'essor du commerce entre le Canada et le Japon est

surtout attribué à un développement naturel, c'est-à-dire à une «complémentarité» partielle de nos économies. Le Canada est riche en ressources tandis que le Japon en manque; le Japon est très industrialisé et le Canada l'est de façon inégale; le Canada peut facilement expédier au Japon des matières premières ou des semi-produits; le consommateur canadien est à la page et assez à l'aise pour acheter les produits incomparables de l'industrie japonaise. (Les produits manufacturés représentent quelque 1.7 p. cent des exportations du Canada au Japon alors qu'ils constituent 30 p. cent de nos exportations aux États-Unis; le gros de nos importations du Japon consiste en produits manufacturés et semi-finis.) Cette formule commerciale n'est pas mauvaise en soi puisqu'elle a fort avantage les Canadiens et leur mode de vie. Toutefois, elle ne contribue pas de façon optimale à deux objectifs économiques du Canada, à la fois distincts et interdépendants, du fait que l'un vise à pousser la transformation des matières premières avant leur exportation et l'autre à accroître l'exportation de nos produits manufacturés. Ces politiques ont pour but de faire mieux profiter les Canadiens des avantages de l'industrialisation, notamment des nouveaux débouchés sur le marché du travail.

Depuis des années, le gouvernement s'efforce d'aider les industriels canadiens à étendre leurs marchés d'exportation au Japon. En 1972, M. Jean-Luc Pepin, alors ministre de l'Industrie et du Commerce, dirigeait une délégation d'hommes d'affaires et de hauts fonctionnaires canadiens au Japon; le but de la mission était de renseigner les Japonais sur les produits perfectionnés que nous manufacturons et les avantages d'acheter au Canada. C'est sur cette base que se poursuivent les démarches amorcées pour l'expansion de nos débouchés au Japon. Comme la qualité du choix prime, les Canadiens mettent l'accent sur le secteur aérospatial, l'équipement des industries du gaz et du pétrole, le bois d'œuvre usiné, les accessoires automobiles, l'équipement sous-marin, les produits alimentaires et les biens de consommation. On sait que le Japon constitue un marché sûr pour la technologie nucléaire, domaine où le Canada joue un rôle prépondérant dans le monde. (L'Énergie atomique du Canada Ltée (EACL) et son homologue japonais ont déjà conclu un accord et des consultations ont lieu régulièrement.) Tout en s'efforçant d'intensifier l'exportation de nos produits manufacturés, le gouvernement s'attachera aussi à l'autre aspect de la politique commerciale Canada-Japon: stimuler la transfor-

mation et le conditionnement des matières premières avant leur exportation. A l'heure actuelle, très peu de nos exportations dans les secteurs minier et agricole sont suffisamment transformées. L'élan que veut imprimer le gouvernement à la transformation de ces biens d'exportation dépendra dans une large mesure de l'évolution de nos rapports avec le Japon.

Bien que les objectifs économiques et commerciaux soient des éléments importants de la politique adoptée par le gouvernement à l'endroit du Japon, ils ne sont ni les seuls ni même les plus importants. Le Japon, grande puissance d'avant-guerre, est réapparu sur la scène internationale avec un visage nouveau dont le rayonnement aurait été inimaginable pour le gouvernement des années 30. En mobilisant les talents de ses remarquables citoyens, il a réussi à hisser son produit national brut au rang de ceux des pays occidentaux et jouera vraisemblablement un rôle de plus en plus important au sein de la communauté internationale. Comme tant d'autres, il éprouve présentement des difficultés économiques, mais la plupart des experts prévoient la reprise de la croissance économique réelle dans ce pays au cours de l'année prochaine. Le Japon, dont la présence sur la scène mondiale ne diffère de la nôtre qu'en ordre de grandeur, compte comme nous sur la stabilité internationale et il importe donc que les Canadiens et les Japonais se consultent autant que possible, aussi bien au sujet des tendances internationales que des questions bilatérales plus urgentes. On s'efforce actuellement d'utiliser les mécanismes existants, dont le Comité ministériel Canada-Japon, et d'en instaurer de nouveaux afin d'élargir le cadre des consultations bilatérales. En outre, le gouvernement canadien vise à susciter l'habitude des échanges de vues avec le Japon, faute des rouages automatiques et officieux à la disposition, par exemple, des États membres du Commonwealth ou du Conseil de l'Atlantique Nord. Aussi faut-il chercher et saisir toute occasion de dialoguer avec les Japonais et l'on s'y emploie effectivement à l'heure actuelle.

Intérêts communs

En élaborant sa politique, le gouvernement canadien a également tenu compte de ce qui lui semblait être d'un intérêt considérable pour le Japon. Sans prétendre parler au nom des autorités japonaises, on peut tout de même traiter de certaines questions d'intérêt commun. Le gouvernement japonais s'est lui aussi engagé à diversifier ses relations extérieures; en outre, de toute évidence, le Canada lui semble un pays



Photo UPI

Le premier ministre Tanaka signe un document au pinceau, lors de sa récente visite au Canada. L'instrument de signature montre à lui seul la différence entre les deux civilisations, mais la cordialité de

stable, ce qui compte évidemment pour beaucoup dans l'importation de matières premières. Le Canada ne repousse pas les investissements étrangers qui pourraient lui offrir de réels avantages. Si le Canada réexamine ses objectifs économiques sur le plan national, le Japon tôt ou tard fera de même. Les îles japonaises sont surpeuplées et industrialisées à l'excès et comme le gouvernement cherche de plus en plus à améliorer la qualité de la vie de ses citoyens, il donnera probablement une importance croissante aux industries de pointe, insistant moins sur le principe traditionnel de tout fabriquer au Japon. Cette tendance a progressé dans l'industrie légère et à la longue, elle devrait logiquement en faire autant dans l'industrie lourde, notamment le raffinage. Dans cette perspective, notre politique d'encouragement aux secteurs de transformation et d'exploitation deviendrait compatible avec les politiques nationales du Japon, ce qui serait des plus avantageux de part et d'autre.

Quelle est la valeur pratique de cette politique gouvernementale d'«étendre et approfondir» nos relations avec le Japon? Dans un récent article du *Pacific Community*, le conseiller spécial du premier ministre, M. Ivan Head, expliquait:

De toutes ses relations transpacifiques, celles que le Canada entretient avec le Japon promet-

la visite démontrait que les différences culturelles peuvent être conciliées. Quelques semaines après son retour au pays, M. Tanaka se voyait dans l'obligation de démissionner comme premier ministre.

tent d'être des plus fructueuses en ce qui concerne les avantages mutuels espérés au cours des dix prochaines années; mais il est indubitable que les deux pays devront surmonter d'innombrables difficultés avant d'être en mesure de jouir pleinement de tous ces avantages.

Ces difficultés ne se rattachent pas seulement aux questions de «diversification» de notre commerce ou à celles de «politisation» de nos relations avec le Japon, selon l'expression de l'ancien secrétaire d'État aux Affaires extérieures. Elles se rattachent de façon inextricable aux politiques économiques nationales du Canada et du Japon et à leurs cultures foncièrement différentes sinon diamétralement opposées.

La stratégie économique nationale, qui dépend de la recevabilité sur le plan intérieur de ses composantes, peut grever de façon importante la politique commerciale du Canada ou du Japon ou des deux pays à la fois. Il ne faut pas oublier non plus la prudence que suscite chez les Canadiens la disparité dans l'ordre des grandeurs économiques entre le Japon et le Canada, ni la façon relativement monolithique des Japonais d'exercer leurs activités à l'étranger. Le partage des pouvoirs entre les provinces et le gouvernement fédéral peut également avoir un effet limitatif et c'est pourquoi une politique plus active à l'égard du Japon doit constamment être axée sur le Canada «dans son

ensemble», à l'instar de la politique japonaise. D'autres entraves sont probablement moins importantes à long terme. La connaissance, ou du moins le respect, de la culture d'autrui peut s'acquérir par des contacts personnels. Jusqu'à récemment, de tels contacts se bornaient surtout à l'Ouest du Canada, mais graduellement les touristes et hommes d'affaires japonais visitent davantage l'Est du pays et ses provinces maritimes. Les universités de Toronto et de Montréal établissent ou élaborent d'importants programmes d'études japonaises qui s'ajouteront aux activités du centre déjà établi à Vancouver. Il reste encore beaucoup à faire, surtout dans les arts pratiques comme l'interprétariat. Si le marché japonais n'a guère été exploré par le Canada, il faut dire qu'au Japon on connaît beaucoup moins le Canada que l'Australie ou, de toute évidence, les États-Unis.

Visite de M. Tanaka

La visite officielle que l'ex-premier ministre du Japon faisait récemment au Canada se déroulait donc dans ce cadre. M. Tanaka eut des entretiens avec le premier ministre Trudeau les 23 et 24 septembre à Ottawa, puis les 25 et 26 septembre il se rendit à Toronto et à Vancouver où ses journées furent prises par des rendez-vous officiels et privés. C'était la première fois qu'un premier ministre du Japon rendait visite au Canada depuis que le gouvernement canadien a instauré sa politique d'extension et d'approfondissement de nos relations. Toutefois, les deux premiers ministres s'en étaient déjà entretenus le 7 avril à Paris, où ils déclaraient conjointement avoir établi un cadre général d'expansion progressive des relations, à la suite des contacts noués et des discussions amorcées entre leurs ministres, et de la visite spéciale faite au Japon par M. Head, conseiller du premier ministre canadien.

Les entretiens qui se sont tenus à Ottawa entre les deux premiers ministres ont mis en vedette les relations bilatérales. Dans leur communiqué final, les deux premiers ministres se sont félicités de l'intensification des relations entre les deux pays au cours des dernières années et ont convenu que le Japon et le Canada s'efforceraient constamment de cultiver, d'étendre et d'enrichir davantage leurs relations mutuelles dans les domaines politique, économique, culturel, scientifique et technique et autres, afin de leur donner plus d'envergure et de profondeur. Ils ont accepté de poursuivre d'étroites consultations entre les deux pays, étant persuadés qu'elles joueront un rôle encore plus important à l'avenir; ces consultations se fe-

ront surtout au sein du Comité ministériel Canada-Japon et porteront aussi sur les problèmes auxquels l'Asie et le Pacifique ont à faire face, et sur les affaires des Nations Unies. En outre, dans le contexte de relations canado-japonaises plus étendues et approfondies, les deux premiers ministres ont affirmé l'importance d'échanger fréquemment leurs vues et leurs informations à tous les niveaux et ont noté qu'ils possèdent des forums officiels se prêtant au dialogue, dont le Sous-Comité des minéraux et de l'énergie ainsi que les réunions sur les questions agricoles. M. Trudeau ayant signalé que les matières premières prédominent dans nos exportations et que le Canada s'intéresse également à l'expansion des ventes de produits dont la fabrication fait appel à des techniques avancées, M. Tanaka répondit que des efforts intensifiés permettraient d'accroître l'importation de ces produits au Japon. Les deux premiers ministres ont reconnu que les objectifs économiques de leurs pays respectifs laissent beaucoup de place à l'extension de relations économiques mutuellement avantageuses. Afin d'améliorer les communications, les deux premiers ministres se sont proposés d'établir des programmes analogues et complémentaires auxquels ils verseront approximativement près d'un million de dollars pour l'avancement des relations universitaires. Ces fonds devant surtout servir à l'extension des études japonaises au Canada et à celle des études canadiennes au Japon, il serait donc désirable de conclure un accord sur les relations culturelles en vue d'amplifier ces échanges entre les deux pays. Finalement, les deux premiers ministres s'attendaient à ce que les relations canado-japonaises évoluent à un rythme accéléré grâce à la prochaine réunion du Comité ministériel et à la visite ultérieure du premier ministre Trudeau au Japon.

Entraves importantes

Les deux gouvernements tiennent à la mise en œuvre de cette politique mais, comme on le mentionnait plus haut, il existe des obstacles importants, notamment l'établissement d'un cadre permettant de concilier les exigences des deux pays. On s'emploie à cette tâche avec quelque succès. Même à ce stade, le gouvernement écarte manifestement l'idée d'une «division du travail» entre le Japon et le Canada, selon laquelle le Canada serait un fournisseur de matières premières et un consommateur de produits manufacturés et hautement perfectionnés en provenance du Japon. Ainsi, le gouvernement canadien voit dans sa stratégie économique nationale le marché japonais comme un

débouché important pour nos produits manufacturés. En outre, le gouvernement s'attend à ce que le Japon devienne un bon client du Canada non seulement pour ses matières premières mais aussi pour ses produits agricoles et minéraux entièrement et partiellement transformés, au

fur et à mesure que les conditions économiques s'y prêteront au Canada.

Avant d'arriver à cette étape cependant, le gouvernement devra fixer ses objectifs industriels, de concert avec les provinces et le secteur privé. Entre temps, le gouvernement cherche déjà à encoura-

Profil: Takeo Miki

par Eduardo Lachica

TOKYO: Un journaliste japonais a comparé le nouveau premier ministre du Japon, M. Takeo Miki, à un lanceur de baseball qu'on envoie au monticule alors que la partie est déjà perdue. Il y a du vrai dans cette observation malgré son cynisme.

L'ancien premier ministre, M. Kakuei Tanaka, a été forcé d'abandonner le pouvoir par les critiques du public visant sa prodigalité et les rapports douteux qui ont pu exister entre ses affaires personnelles et son rôle politique. Aucun des deux hommes forts prétendant à la succession, MM. Masayoshi Ohira et Takeo Fukuda, n'aurait pu prendre le pouvoir sans courir le risque d'une scission du parti libéral démocrate (PLD). Voilà pourquoi les «sages» du parti ont fini par jeter leur dévolu sur un homme moins controversé, dans l'espoir qu'il pourrait opérer un miracle de dernière heure.

Si l'essentiel de la tâche consiste à rétablir la confiance dans le PLD, M. Miki est l'homme tout désigné. En véritable libéral, il a pris parti pour la bonne entente avec les États-Unis à l'époque où le Japon se préparait à la Seconde Guerre mondiale et il prônait l'ouverture de relations diplomatiques avec la Chine bien avant que cette solution ne soit à la mode. Chez les conser-

M. Lachica est rédacteur des nouvelles japonaises au Depthnews Asia. Il a été administrateur-rédacteur du Philippine Herald et est l'auteur de Huks: Philippine Agrarian Society in Revolt.

L'article ci-contre n'engage que l'auteur.

vateurs, où il y a peu de «purs», ses antécédents sont impeccables. Trois fois candidat à la présidence de son parti, il a toujours été défait parce que son clan n'était pas assez influent et qu'il n'avait aucun désir d'acheter ses adversaires.

A 67 ans, M. Miki est d'abord un intellectuel. Politicien sans éclat, il préfère le dialogue et la conciliation pour arriver à ses fins. Il parle de façon si décousue et en termes si spécialisés que certains journalistes ont peine à rester éveillés à ses conférences de presse. Mais, derrière cette façade anodine de bon papa, les journalistes savent qu'il cache un grand flair politique. Parmi les conservateurs, il est une sorte de franc-tireur. Renvoyé de l'école secondaire pour avoir pris la tête d'une grève estudiantine, il est allé étudier dans une petite université californienne pour élargir ses horizons. Grâce à cette expérience et aux contacts qu'il a eus plus tard à l'étranger, il a acquis un libéralisme à l'occidentale qu'on retrouve rarement parmi les membres du parti conservateur. Quoique issu d'une famille modeste de Shikoku, il a épousé une jeune fille du clan Mori, groupe qui avait des intérêts considérables dans l'un des Zaibatsu (cartels) d'avant-guerre. Il est parent par alliance avec la princesse Michiko et avec plusieurs personnalités du monde des affaires. Il mène une vie tranquille, «à l'image d'un gentleman anglais» (pour reprendre l'expression d'un quotidien japonais). Dernièrement, il a été souvent photo-

ger la multiplication des consultations et des contacts canado-japonais qui doivent compléter sa politique. Ces échanges visent non seulement à une meilleure compréhension des positions de chacun mais aussi à l'harmonisation de nos activités dans tous les cas où la chose est possible et

souhaitable. Ce faisant, le gouvernement poursuit sa politique étrangère dans le Pacifique; cette politique pourrait éventuellement contribuer à la diversification de nos relations extérieures ainsi qu'à la prospérité et au bien-être des Canadiens et, l'espérons-nous, des Japonais.

graphié en kimono, costume traditionnel du Japon.

On ne peut toutefois écarter M. Miki du revers de la main en le considérant comme un idéaliste qui ne peut revenir sur terre. Élu pour la première fois à la Diète en 1937, il consacre tout son temps depuis aux affaires parlementaires. Les initiés lui accordent plus d'adresse que beaucoup de ses pairs, ces derniers ayant souvent fait carrière dans la bureaucratie ou dans les affaires avant d'entrer en politique.

Maintenant qu'il n'est plus le critique attitré du PLD et qu'il doit résoudre les problèmes du Japon, tout le monde attend de voir comment il fera la transition de la théorie à la pratique. Les nominations qu'il a faites au sein du Cabinet reflètent encore la ligne du parti et ses structures. Les puissants dirigeants du Parti conservateur et leurs partisans occupent une place qui correspond à leur force. M. Miki joue présentement le rôle de médiateur et de conciliateur des diverses tendances de son parti. Dans la gestion des affaires économiques, le Cabinet peut compter sur la forte personnalité du premier ministre adjoint, M. Fukuda, qui est chargé de coordonner les politiques anti-inflationnistes.

Cependant, certaines failles apparaissent déjà dans ce Cabinet de l'«unité». Au lieu de nommer un membre de son clan au poste de secrétaire général, comme c'est la coutume, M. Miki y a placé M. Yasuhiro Nakasone, ambitieux leader d'un clan rival et an-

cien ministre (MITI). Celui-ci divergerait d'opinion avec le premier ministre sur la façon de renforcer la loi anti-monopole.

Pendant les trois premières semaines, M. Miki et son équipe ont surtout parlé. C'était l'administration par le dialogue. Certains critiques ont été déçus qu'on ne prenne pas plus rapidement des mesures concrètes, mais au Japon le consensus et l'éducation du public sont des facteurs très importants. Un industriel de Tokyo faisait observer que «M. Tanaka a échoué parce qu'il était trop dynamique et qu'il n'écoutait pas les autres. Le Japon, poursuivait-il, a besoin d'un leader en qui la population peut avoir confiance et le reste suivra».

M. Miki prouvera qu'il est l'homme de la situation s'il peut persuader les syndicalistes de tempérer leurs demandes salariales au printemps prochain. La modération est nécessaire si l'on veut juguler l'inflation et redresser graduellement l'économie. Dans son dialogue avec les dirigeants syndicaux, le Gouvernement a obtenu qu'ils se rangent à un règlement objectif et s'est engagé en retour à bloquer les tarifs de certains services publics et à répartir plus équitablement les richesses.

M. Miki a pris le pouvoir avec l'appui de 47 pour cent de la population, ce qui est élevé pour un conservateur. Mais il pourrait bien subir le même sort que ses prédécesseurs s'il ne réussit pas à juguler l'inflation et à redorer l'image de son parti.

La croissance du Japon d'ici 1980

par Keith A. J. Hay

L'année qui vient de s'achever a été mouvementée pour le Japon. La crise internationale du pétrole a porté un dur coup à la relance économique amorcée à la fin de 1973. C'est avec consternation que les Japonais ont pris conscience d'une inflation atteignant plus de 30 p. cent en une seule année, pendant que le papier, les fèves soja et le mazout disparaissaient du marché. Était-ce la fin de la croissance en flèche et un retour à la froide austérité de la fin des années quarante? Le vice-premier ministre d'alors, M. Takeo Miki, s'empessa de se rendre au Moyen-Orient pour proposer de réparer les installations du Canal de Suez, construire des aciéries et implanter des usines pétrochimiques. Cette initiative n'empêcha toutefois pas le parti libéral démocrate, qui détient le pouvoir, de continuer à perdre de la popularité. Dès l'été, M. Tanaka essayait un revers cuisant aux élections à la Chambre haute en perdant sa majorité. En l'espace de quelques semaines, le Japon et la Corée du sud s'enlisaient dans un conflit politique qui ne cessait de s'envenimer. A l'instar d'autres chefs d'État, M. Tanaka choisit le moment où la situation intérieure se corsait pour aller rendre visite à ses voisins et à ses partenaires commerciaux. Ses voyages en Thaïlande et en Indonésie au début de l'année s'étaient déroulés dans un climat nettement hostile, mais le Brésil, le Canada et l'Australasie l'accueillirent avec cordialité. La visite du président Ford au Japon en septembre 1974 constitua une grande victoire diplomatique: pour la première fois, un président américain se rendait au Japon pendant son mandat. Mais les difficultés politiques de M. Tanaka sur le plan intérieur ne cessaient de croître. Un remanie-

M. Hay est professeur adjoint en économique à l'Université Carleton d'Ottawa. Il est l'auteur de plusieurs commentaires sur l'économie japonaise et sur les relations commerciales entre le Canada et le Japon. Ses écrits les plus récents, qui ont été publiés dans la revue The Canadian Banker, portent sur la question du recyclage des pétrodollars ainsi que sur les perspectives de création d'une agence mondiale de réserves alimentaires.

ment ministériel éclair n'a pu neutraliser l'impact d'un exposé de ses opérations financières, la presse internationale s'étant immédiatement saisie de l'incident. La démission de M. Tanaka était inévitable. Après de longues tractations, M. Miki, qui s'était dissocié du Cabinet en juin 1974, devenait premier ministre. Il lui incombe maintenant de maîtriser l'inflation tout en assurant la relance de l'économie.

Fin de l'ère expansionniste

Au cours des années soixante, l'industrie secondaire du Japon a connu un essor remarquable. On a enregistré une hausse marquée de la production du matériel de transport, et en particulier des motocyclettes, automobiles et camions. D'autres biens de consommation durables envahissaient le marché: téléviseurs, chaînes stéréophoniques, magnétophones, radios et, quelques années plus tard, calculatrices électroniques portatives et appareils à cassettes pour utilisation domestique. De 1963 à 1973, la fabrication du matériel de transport et des appareils électriques est passée de 17 à 22,5 p. cent de la production manufacturière totale. Pendant ce temps, la machinerie générale et les métaux, y compris le fer et l'acier, conservaient leur importance relative. L'industrie chimique et l'industrie légère, en particulier les textiles et les denrées alimentaires, accusaient un fléchissement.

Les secteurs de l'habitation et du génie civil, notamment le prolongement du réseau ferroviaire, la construction de routes et de ports ainsi que l'aménagement de services d'égout et d'aqueduc, ont connu au cours des années soixante une croissance quelque peu inférieure au taux d'ensemble pour le Japon. Malgré cela, l'industrie de la construction a prospéré et tenu un rôle sans cesse plus important dans l'économie nationale. Une forte croissance était également évidente dans le secteur des services, le Japon consacrant une part de plus en plus grande de ses ressources aux finances, échanges commerciaux, biens immobiliers, communications, loisirs et services gouvernementaux. Le Japon a donc suivi de très près l'évolution des autres pays industrialisés, où le balancier de l'activité économique s'est

peu à peu écarté du secteur primaire et de la fabrication de matériel, machines, produits chimiques et biens de consommation pour glisser vers le secteur tertiaire, celui des services. Cette orientation des sociétés vers les services, là où le secteur public joue un rôle toujours plus important, a engendré chez les nations occidentales le phénomène de l'inflation structurelle. Il est beaucoup plus difficile d'améliorer la productivité dans le secteur des services, où la matière première est la main-d'œuvre, que dans les industries de fabrication. Les méthodes de production se prêtent facilement à l'introduction de machines nouvelles et améliorées qui augmentent le rendement, mais une telle technique ne s'applique pas aussi spontanément dans le secteur des services. L'utilisation généralisée de moyens de télécommunications, de systèmes électroniques perfectionnés et de centres importants d'informatique est un gage de réussite future, mais à l'heure actuelle l'augmentation de la productivité est difficile à obtenir dans les secteurs où la matière première est la main-d'œuvre. En conséquence, le coût des services continue de monter en flèche, les travailleurs de tous les secteurs s'efforçant de maintenir les échelles de salaire et d'augmenter leur part du revenu, indépendamment du rendement dans leurs industries respectives. Jusqu'en 1973, des accroissements de la productivité annuelle de 15 à 20 p. cent ont permis aux entreprises japonaises d'accorder des hausses de salaire dépassant 20 p. cent sans qu'il leur soit nécessaire d'augmenter de beaucoup les prix. Ces entreprises ont ainsi pu maintenir des prix compétitifs dans l'exportation des automobiles, téléviseurs couleur, tuyaux, tôles et tiges d'acier, engrais chimiques, tissus synthétiques, etc. Cette situation contrastait avec l'inflation sur le marché japonais, phénomène imputable à la hausse des prix dans les secteurs moins productifs, le secteur primaire et celui des services. Ces secteurs ayant accès à des capitaux abondants, la hausse des prix y a souvent été de 7 p. cent ou plus au cours des dix dernières années. Le Japon pourrait s'accommoder, croyait-on, d'une telle inflation, à condition que les revenus réels augmentent encore plus rapidement et qu'il y ait une amélioration soutenue et sensible du niveau de vie.

Le taux d'inflation dépasse 10 p. cent

L'année 1974 a fait mentir les prévisions à long terme d'une croissance élevée avec un taux d'inflation inférieur à 10 p. cent. Au mois d'octobre, la hausse des prix sur une base annuelle s'élevait à 28.7 p. cent.

Elle constituait néanmoins une amélioration par rapport à la situation antérieure en 1974, les hausses des prix de gros dépassant souvent 30 p. cent, alors que le Japon luttait pour absorber la hausse du prix du pétrole, des denrées alimentaires, des transports, des biens manufacturés et des services. En même temps, l'économie japonaise connaissait sa pire année de l'après-guerre, le revenu réel *baissant* de 1 p. cent par rapport aux niveaux antérieurs. Il est admis que l'inflation est en grande partie imputable à des phénomènes mondiaux et qu'elle découle directement de la spirale des prix du mazout, des denrées alimentaires et de nombreux minéraux métalliques. Dans le but de redresser la situation, le gouvernement a malheureusement eu recours à une formule de contrôle des prix et de restriction des capitaux, ce qui a eu pour conséquence de diminuer considérablement les liquidités des entreprises, de faire baisser la demande intérieure et d'aggraver la récession. La hausse de prix record et le ralentissement de la production en 1974 sont donc, dans une large mesure, des phénomènes *cycliques* découlant du déséquilibre actuel du marché international des biens de consommation et des capitaux. La prospective pour 1980 et au-delà fait ressortir que le redressement de la situation au Japon est une question de temps et qu'en plus de tenir compte du commerce international, il faudra également repenser la politique intérieure. Il est possible qu'il faille attendre longtemps avant de revoir une période de croissance élevée avec une inflation contrôlée.

Les problèmes les plus difficiles se posent d'ici 1976: relancer l'économie nationale tout en ramenant l'inflation à des limites tolérables et s'assurer que le Japon peut rétablir sa balance des paiements. Toutes ces tâches incombent au nouveau gouvernement du premier ministre Takeo Miki. Or ce dernier n'a dirigé jusqu'ici qu'un clan relativement restreint au sein du parti libéral démocrate au pouvoir. Bien que M. Miki n'ait pas beaucoup d'expérience en matière de politique économique, il a désigné l'inflation comme étant le problème numéro un et il a promis que son gouvernement s'y attaquerait de façon encore plus soutenue. La solution tient de la prestidigitatation: juguler les prix tout en augmentant la production. Pour relancer son économie, le Japon a traditionnellement eu recours à une politique monétaire facilitant l'injection de capitaux. Les milieux d'affaires et certains universitaires japonais ont en effet demandé un relâchement du taux de croissance monétaire de la Banque du Japon;

en novembre 1974, le taux annuel était de 11 p. cent. Même les banques centrales ont reconnu que ce taux de croissance pourrait être augmenté de deux à cinq points au printemps de 1975 afin de stimuler la production. Le véritable problème réside dans l'issue de «l'offensive des travailleurs» du printemps prochain, les dirigeants d'entreprises et les syndicats devant alors négocier les augmentations de salaire. Quelques syndicats importants ont déjà indiqué qu'ils entendent obtenir des hausses de salaire de 30 p. cent en 1975, suite à la hausse moyenne de 27 p. cent obtenue l'an dernier. Le gouvernement et les dirigeants d'entreprises espèrent limiter l'augmentation à 15 p. cent.

Le ralentissement de la production et la faiblesse du marché intérieur se doublent d'un excédent de produits dans de nombreux secteurs industriels importants du Japon. Étant donné que les employés des grandes entreprises jouissent d'un emploi «à vie», ils constituent des frais fixes puisqu'on doit leur verser un salaire, peu importe qu'ils travaillent ou bénéficient de congés prolongés, qu'ils aient des semaines de travail plus courtes ou qu'ils fassent des travaux de jardinage ou de peinture à l'usine. Dans de telles circonstances, la productivité ne peut augmenter et il arrive même qu'elle diminue. Ainsi, toute augmentation de salaire créerait une pression sur les prix et entraînerait finalement une hausse. En plus d'être un facteur inflationniste sur le marché intérieur, toute hausse importante des salaires au Japon pourrait facilement aggraver une situation concurrentielle déjà fortement compromise sur les marchés internationaux. Le gouvernement de M. Tanaka s'est engagé à l'automne 1974 à maintenir le yen relativement stable au taux de 300 le dollar américain. Toutefois, si des hausses de salaire viennent s'ajouter aux coûts déjà élevés des matières premières, le Japon aura énormément de difficulté à maintenir le rythme d'exportation qui lui a permis de faire échec au chômage et aidé à régler la facture du pétrole en 1974. Une baisse du yen deviendra inévitable (sous forme de dévaluation progressive) et l'une de ses conséquences serait d'entraîner à la longue une augmentation du coût des denrées alimentaires, du mazout et des matières premières importées.

De cet exposé, on peut déduire que le premier ministre Miki doit maintenir les augmentations de salaire entre 10 et 20 p. cent en 1975 s'il ne veut pas voir ses problèmes économiques se multiplier. Ses chances de réussite sont incontestablement meilleures que celles de son prédécesseur.

Dans son manifeste politique, M. Miki lance un appel à la réforme de l'organisation et du financement du parti au pouvoir; il vise une meilleure démocratie de participation et souhaite «consolider la justice sociale». Avec un tel programme, M. Miki pourra peut-être persuader les chefs syndicaux, qui sont de plus en plus puissants, de lui laisser courir sa chance sans être quotidiennement dans le carcan d'un taux d'inflation supérieur à 20 p. cent.

Les paiements internationaux

Au début de 1974, la balance commerciale du Japon était en mauvaise posture. Le pétrole fournissait les trois quarts de l'énergie consommée au Japon; or, plus des neuf dixièmes de ce pétrole était importé, principalement du Moyen-Orient. Cette vulnérabilité était accentuée du fait que la consommation industrielle de pétrole au pays était deux fois plus importante que la consommation privée. C'est l'inverse de la situation qui prévaut en Amérique du Nord; par conséquent, une réduction de la consommation de pétrole au Japon ne peut se faire qu'aux dépens de son utilisation industrielle. En fait, le rationnement du mazout n'a été ni très strict ni très long mais il sera probablement imposé de nouveau à l'été 1975. Toutefois, l'augmentation de \$12 milliards du coût du pétrole importé constitue un fardeau à long terme et beaucoup plus lourd. De \$0.47 milliard en juin 1973, le coût mensuel du pétrole est passé à \$1.68 milliard en juin 1974, pour à peu près la même quantité.

Des pessimistes ont prédit que le Japon terminerait l'année 1974 avec un déficit de \$9 milliards dans sa balance commerciale, après avoir enregistré des excédents importants pendant plusieurs années. Mais la situation commerciale est étonnamment positive. La campagne d'exportation a tellement eu de succès qu'elle a plus qu'absorbé les augmentations du coût du pétrole, de sorte que pour le mois de septembre 1974, la balance commerciale du Japon a enregistré un surplus de près de \$700 millions, chiffre qui est allé en augmentant jusqu'à la fin de l'année. En octobre 1974, les exportations avaient augmenté de 64 p. cent et les importations de 44 p. cent par rapport à l'année précédente. L'obtention d'emprunts auprès de l'Arabie Saoudite et de fonds sur le marché des eurodollars ainsi que la diminution des investissements à l'étranger ont permis au Japon d'avoir un compte international de capital favorable. Dans l'ensemble, la balance des paiements «internationaux» de 1974 indiquera probablement un déficit de \$4 milliards, une

baisse considérable par rapport à la situation au milieu de l'année. Une augmentation importante des frais d'expédition et d'assurance a contribué sensiblement au déficit global et l'on n'entrevoit aucune solution rapide d'accroissement des rentrées invisibles.

Souplesse économique

Ces résultats dans le domaine du commerce international soulignent la très grande souplesse de l'économie japonaise. D'une part, le marasme de l'industrie lourde au Japon a provoqué une diminution de la consommation de pétrole; d'autre part, la capacité excédentaire a mis de nombreuses firmes japonaises au défi de redresser la situation en augmentant les exportations. La possibilité de gains rapides à l'étranger et la reprise des stimulants gouvernementaux ont également favorisé cette tendance. Toutefois, étant donné le ralentissement des échanges mondiaux de produits manufacturés et la tendance récessive qui a maintenant atteint la plupart des nations industrialisées, il faut se demander sérieusement si les clients du Japon lui permettront de poursuivre ses ventes à un rythme aussi effarant. Les fabricants de voitures japonaises se sont déjà heurtés à l'antipathie des débardeurs australiens à l'égard de leurs produits; la Grande-Bretagne elle-même a éprouvé un certain malaise en constatant que les ventes d'un fabricant japonais ont surpassé la production combinée de deux de ses fabricants de voitures en octobre 1974. Le maintien de bonnes relations commerciales appellerait peut-être l'établissement de restrictions volontaires des exportations. Entre-temps, le Japon continue d'augmenter ses expéditions de voitures en Amérique du Nord, même si les ventes accusent un certain ralentissement. D'autres exportations de biens de consommation durables comme les téléviseurs, les chaînes stéréophoniques, les appareils photographiques et les motoneiges se sont heurtées aux mêmes difficultés. L'écoulement des produits du fer et de l'acier n'a subi aucun contretemps en raison de la pénurie mondiale dans ces secteurs qui s'est poursuivie durant la première moitié de 1974. Toutefois, la machinerie et l'équipement, les usines, les raffineries et d'autres projets clés destinés au Moyen-Orient, au Brésil et à la Chine sont venus en tête de liste. La question de la balance des paiements ne devrait pas empêcher la reprise de la croissance économique à long terme si le Japon peut continuer de réaliser des bénéfices appréciables dans ces marchés.

Les prévisions pour 1975-1976 se doivent d'être raisonnablement optimistes. Si

M. Miki réussit à convaincre les syndicats ouvriers d'accepter une hausse de 15 p. cent des salaires, il y a lieu d'espérer une relance de la croissance économique dans des conditions favorables. On peut prévoir une expansion du rendement économique de l'ordre de 6.5 à 7 p. cent pour l'année financière 1975. Cette expansion refléterait une politique gouvernementale de relâchement monétaire combinée au maintien des restrictions au chapitre des dépenses. Une plus grande disponibilité de fonds tirerait les immobilisations des entreprises du marasme dans lequel elles ont sombré au début de la crise du pétrole. Avec la reprise des investissements, le gouvernement espère stimuler la productivité et l'emploi et ainsi susciter un accroissement des dépenses dans le secteur de la consommation. Ce sont les éléments clés qui, à compter de l'été de 1975, pourraient ramener progressivement l'économie japonaise sur le sentier de la croissance.

Perspectives d'avenir

Une fois que le Japon aura surmonté cette phase descendante du cycle, la question de son rendement économique à long terme reviendra au premier plan. Le Japon doit d'abord et avant tout chercher à passer d'une économie de quantité à une économie qui mette l'accent sur la qualité de la vie et sur une répartition plus égale des avantages résultant de la réalisation de revenus élevés dans une société avancée. Ces préoccupations, que nombre d'autres nations industrialisées partagent, revêtent toutefois une importance critique dans les îles surpeuplées et écologiquement menacées du Japon.

S'il veut parvenir à une «opulence véritable», le Japon devra affecter ses ressources privées et publiques au processus laborieux qui consiste à purifier l'air et les eaux tout en réduisant les embouteillages et en atténuant le bruit. Ces objectifs écologiques ne sauront être atteints si le Japon permet à son industrie de prendre une expansion démesurée dans le corridor privilégié Tokyo/Osaka de la côte du Pacifique. La recherche de sites industriels est effectivement devenue un cauchemar pour les exploitants de raffineries, de fonderies et de papeteries. En outre, la raison d'être du maintien de telles industries lourdes au Japon s'est atténuée par suite de l'augmentation des salaires et du coût du pétrole et en raison de la difficulté d'obtenir des matériaux d'outre-mer. Tant du point de vue économique qu'écologique, il est nécessaire de «transporter» l'industrie lourde à l'étranger. Ces facteurs sont à l'avantage du Canada, dans la mesure où il désire promouvoir les investissements

japonais dans l'exploitation minière, le raffinage des métaux, l'industrie pétrochimique et l'industrie de la pâte à papier. Conscient qu'il ne faut pas «mettre trop d'œufs dans le même panier», le Japon cherchera principalement des sites en bordure du Pacifique pour y installer ces industries consommatrices d'énergie. La très grande dépendance du Japon vis-à-vis du Moyen-Orient pour le pétrole et vis-à-vis des États-Unis pour les fèves soja, que de récents embargos ont fait ressortir, souligne la nécessité pour ce pays de disposer de nombreux fournisseurs indépendants. En outre, le Japon ne désire aucunement être marqué du sceau de l'impérialisme économique en cherchant à s'appropriier une trop grande partie des ressources de pays asiatiques voisins.

Les estimations relatives aux projets d'investissements à l'étranger sont élevées. En 1970, la balance d'investissements outre-mer du Japon se chiffrait à \$3.5 milliards. Selon les prévisions de la Banque Mitsui, ce chiffre pourrait atteindre \$48 milliards en 1980. Au début de la présente décennie, la ventilation des investissements pouvait s'établir en gros comme suit: 33 p. cent des investissements étaient affectés au secteur des ressources naturelles, 25 p. cent à l'industrie manufacturière et 40 p. cent au secteur des services et aux institutions bancaires. En 1980, le secteur des ressources naturelles et l'industrie manufacturière devraient absorber 80 p. cent des investissements et les institutions bancaires et autres services, les 20 p. cent restants. En d'autres termes, le Japon prévoit faire des investissements de l'ordre de \$20 milliards à l'étranger, dans les secteurs des ressources et de la production; 42 p. cent de ces investissements iront dans les pays industrialisés, 55 p. cent dans les pays en voie de développement (y compris le Moyen-Orient) et 3 p. cent dans les pays communistes. Sur le plan des investissements à l'étranger, les produits chimiques devraient venir en tête de liste avec \$4 milliards, suivis des produits du fer et de l'acier (\$3 milliards), de la machinerie (\$2.8 milliards) et de la pâte à papier (\$2.7 milliards).

Au cours des cinq prochaines années, le Japon mettra en œuvre des programmes visant à accroître et à élargir les dépenses d'infrastructure sociale. Bien que, d'après les prévisions, la main-d'œuvre ne devrait augmenter que dans une proportion de 0.8 p. cent par année, le désir d'ajouter au nombre déjà imposant de jeunes Japonais qui fréquentent les universités appelle des investissements considérables en éducation. La pénurie grandissante de cols bleus incitera les industries

exigeant beaucoup de main-d'œuvre à s'installer à l'étranger. Ces répercussions se feront vraisemblablement sentir dans des industries aussi prestigieuses que la construction automobile, l'électronique et les transports maritimes. La montée d'industries faisant surtout appel aux connaissances, comme le montage des ordinateurs, l'industrie chimique de pointe, la technique aérospatiale et la machinerie à commande numérique et électrique, devra s'accompagner de la recherche et du développement pertinents dans ces secteurs et de l'élaboration de systèmes sociaux touchant la santé, les loisirs, l'intégrité de l'environnement et l'essor culturel nécessaires à la vie de tous les jours. Le Japon doit intensifier sa technologie, chercher des moyens de recycler les métaux non ferreux, trouver de nouvelles sources de protéines dans le traitement des déchets et orienter progressivement sa dépendance énergétique vers l'énergie nucléaire plutôt que vers le pétrole. En 1973, le pétrole fournissait 75 p. cent de l'énergie. Cette proportion passera à 67 p. cent en 1980 et, si tout va bien, à 61 p. cent en 1985. Durant cette même période, l'énergie nucléaire devrait fournir 1, 6 et 12 p. cent de la capacité énergétique totale.

Ces objectifs, louables en théorie, peuvent-ils être atteints en pratique? Presque toutes les solutions précitées appellent une augmentation des dépenses dans les secteurs privé et public; cette situation ne pourra se concrétiser que si les épargnes des particuliers et les revenus des impôts restent à leur niveau très élevé. Même si la propension à l'épargne est presque deux fois plus élevée au Japon que dans certains pays occidentaux, la disponibilité de fonds dans ce pays dépend de la reprise de la croissance des revenus. Le Japon ne peut espérer atteindre ses objectifs de «qualité de vie», parvenir à la restructuration de sa base industrielle ou même enrayer l'inflation si sa croissance économique réelle ne revient pas à un taux annuel de 7 à 8 p. cent entre 1976 et 1980. Des simulations montrent clairement qu'en l'absence d'un retour à un taux de croissance assez élevé, le Japon ne pourra bénéficier de mesures de sécurité sociale plus appropriées, d'une eau moins polluée et de logements qui répondent aux normes européennes. L'engagement du premier ministre Miki pour une plus grande justice sociale laisse supposer que ces programmes recevront une haute priorité.

Ces prévisions de croissance supposent d'abord et avant tout que le commerce mondial s'accroîtra à un rythme aussi accéléré que durant la fin des années soixante et le début des années soixante-dix. Le

Japon a donc un intérêt primordial à la découverte de solutions globales au problème du recyclage des pétrodollars et à la question des réserves alimentaires, ainsi qu'à une approche internationale au problème de l'augmentation des cartels de produits de base comme la bauxite, le cuivre et autres. A titre de pays commerçant pour qui le comportement du marché japonais revêt une importance particulière et de partisan de longue date du multilatéralisme commercial, le Canada a des intérêts analogues. Les chances de parvenir à un développement mondial équilibré sont minces si l'on ne parvient pas à recycler efficacement les pétrodollars, non seulement vers les pays nantis mais également vers les pays démunis. Le monde continuera de sombrer dans la récession si le transfert des ressources véritables aux détenteurs de pétrole ne s'effectue pas par étapes ordonnées. Étant donné la pénurie de denrées alimentaires, le Canada et le

Japon devraient saisir l'occasion de poser les fondements d'un programme de stabilisation du revenu agricole, d'une meilleure distribution des denrées et de recherche de la stabilité monétaire et commerciale. Lors de la ronde de négociations commerciales qui se tiendra prochainement à Tokyo dans le cadre de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce, le Canada et le Japon devraient rechercher des conditions favorables à l'expansion commerciale, non seulement par la voie de réductions tarifaires et de la disparition des barrières commerciales mais aussi en cherchant à empêcher l'utilisation unilatérale d'embargos à l'importation et à l'exportation. Les succès que remportera la diplomatie économique internationale garderont ouvertes les routes commerciales et assureront aux deux pays une croissance dont l'un des facteurs importants sera l'expansion continue des liens commerciaux qu'ils entretiennent mutuellement.

Le Japon et la Corée du Sud: sur la corde raide

par Klaus H. Pringsheim

Deux événements récents ont engendré des crises successives dans les relations entre le Japon et la Corée du Sud: l'enlèvement de M. Kim Dae Jōng kidnappé le 8 août 1973 au Japon, puis relâché en Corée, et le décès accidentel de M^{me} Park lors d'un attentat à la vie du président Park Chung Hee le 15 août 1974. Cette situation inquiète vivement Washington, Tokyo, Séoul et Taïpei où l'on estime qu'il est dans l'intérêt de Tokyo et Séoul de maintenir des relations d'amitié et de coopération. On estime également que ces relations sont indispensables à l'équilibre délicat des forces en présence dans le Nord-Est asiatique depuis le retrait des troupes américaines du Vietnam et la proclamation de la doctrine Nixon.

Proches voisins, le Japon et la Corée sont souvent entrés en conflit au cours des 1,600 dernières années, le Japon jouant habituellement le rôle d'agresseur ou d'occupant illicite de la péninsule coréenne. Tandis que certains Japonais ont décrit la Corée comme «un poignard pointé vers le cœur du Japon», les Coréens en sont venus à considérer le Japon comme un voisin dangereux, puissant et importun qui les a souvent affligés, décimés, humiliés, exploi-

tés et asservis et en qui on ne saurait avoir confiance. Comme la Pologne est encerclée par l'Allemagne, la Suède et l'Union soviétique, la Corée l'est tout autant par la Chine, l'Union soviétique et le Japon. Avec ces voisins puissants et occasionnellement agressifs, les Coréens n'ont pas eu la vie facile et ne l'auront probablement jamais.

La Corée fut l'une des premières victimes de la politique expansionniste de l'Empire japonais, passant sous la domination impériale en 1910 et le demeurant jusqu'en 1945. Au cours de cette période, la répression impitoyable du mouvement

M. Klaus Pringsheim est professeur adjoint de science politique à l'Université McMaster et spécialiste des affaires asiatiques. Il a donné de multiples cours et conférences; il a publié un livre ainsi que plusieurs importantes monographies. En 1973, il était professeur invité à l'Université Keio de Tokyo et il travaille actuellement à la rédaction d'une biographie de l'ancien premier ministre du Japon, M. Eisaku Sato. L'article ci-contre n'engage que l'auteur.



d'indépendance donna naissance à un très fort sentiment antijaponais. Pendant les années 20 et 30, les Coréens arrivèrent en nombre croissant au Japon, atteignant environ 700,000 vers la fin de 1936 et 2,4 millions vers la fin de la guerre dans le Pacifique. La plupart d'entre eux faisaient partie des bataillons coréens travaillant dans les mines, les ports et les chantiers de construction et, bien que certains s'y soient engagés comme volontaires, la majorité était mobilisée en vertu d'un décret de guerre. Les conditions de travail ainsi que le traitement et le rang accordés aux Coréens dans la société japonaise ont encore aggravé l'animosité de part et d'autre. Dans l'esprit des Japonais, le Coréen typique est louche, antipathique, ignorant, voleur, paresseux, comploteur, en somme quelqu'un à qui on ne voudrait pas donner la main de sa fille, ce qui n'est pas sans évoquer les anciens préjugés américains à l'endroit des Noirs.

La Corée regagnait son indépendance à la fin de la Seconde Guerre mondiale en 1945. Les Japonais vivant en Corée furent rapatriés et leurs biens confisqués par le gouvernement coréen. Les Coréens aussi retournèrent chez eux en masse; mais en raison des conditions politiques et économiques précaires dans la péninsule, quelque 600,000 choisirent de demeurer au Japon. La condition de cette minorité considérable, d'abord sous l'occupation américaine et depuis 1952 sous la souveraineté japonaise, a fait l'objet d'un différend amer et prolongé. Aux termes d'un accord conclu en février 1959 entre le gouvernement du premier ministre Nobusuke Kishi et le gouvernement de la Corée du Nord, 100,000 Coréens résidant au Japon ont déjà été rapatriés volontairement. Cette mesure a profondément indigné le gouvernement de la Corée du Sud car, selon lui, elle conduisait «à l'esclavage» ces Coréens du Japon. Il est évident toutefois que, des deux grandes associations de Coréens, la Fédération générale des résidents coréens au Japon (Chosoren), qui est pro nord-coréenne, compte plus d'adhérents que la Communauté des résidents coréens au Japon (Mindan) qui est pro sud-coréenne. De même, lorsqu'en 1960 le gouvernement japonais exigeait l'enregistrement des résidents coréens, 444,586 le faisaient à titre de citoyens de la Corée du Nord tandis que 162,871 s'inscrivaient comme citoyens de la Corée du Sud; quelque 25,000 seulement avaient adopté la citoyenneté japonaise.

Les relations entre le Japon et la Corée n'ont pas connu une évolution particulièrement heureuse durant le mandat du président Syngman Rhee qui accédait

au pouvoir à Séoul à la fin de la guerre dans le Pacifique. Son gouvernement était nettement antijaponais et inflexible dans son attitude envers Tokyo. Ainsi, la Corée du Sud proclamait l'établissement de la *Ligne Rhee* dans la mer du Japon qui portait les eaux territoriales coréennes à quelque soixante milles au large de la côte et bien à l'intérieur des zones de pêche traditionnelles du Japon. Lorsque les bateaux de pêche japonais traversaient cette ligne, ils étaient confisqués, escortés jusqu'en Corée et leurs équipages emprisonnés. Le président Rhee exigea aussi la réparation des dommages subis sous la coupe du Japon.

Bien que le gouvernement Rhee n'encourageât pas le commerce avec le Japon, ce dernier a considérablement profité des avantages économiques de la Guerre de Corée puisqu'il servit de base de rassemblement et de transfert aux forces américaines. L'activité économique ainsi suscitée fut à l'origine de la relance de l'après-guerre au Japon. Le Japon et la Corée du Sud n'ont toutefois atteint la négociation sérieuse qu'au départ du président Syngman Rhee et à l'entrée en scène de nouveaux dirigeants dans les deux pays.

Moins d'un an après l'instauration d'une certaine liberté politique sous une constitution amendée, un coup d'État portait au pouvoir, à Séoul, en mai 1961, une junte militaire commandée par le général Park Chung Hee. Remaniant encore la Constitution et démissionnant de l'Armée, le général Park est élu président par une faible majorité en octobre 1963. Au Japon, le premier ministre Eisaku Sato assume le pouvoir en 1964 et l'une de ses préoccupations prioritaires est d'établir au plus tôt des relations normales entre son pays et la Corée. Toutefois, une autre année de négociations et de démarches difficiles s'écoule avant la ratification du Traité de base normalisant les relations entre le Japon et la Corée du Sud; ce traité entre finalement en vigueur le 18 décembre 1965.

Qu'il ait fallu 14 années depuis la fin de l'occupation américaine pour normaliser les relations révèle suffisamment le degré d'animosité qui existait entre le Japon et la Corée du Sud. Entre-temps, les États-Unis, fort engagés au Vietnam, exerçaient leur influence sur les deux pays, les incitant à la conciliation de façon à résister ensemble au communisme dans le Nord-Est asiatique, ce qui était un argument valable aux yeux du premier ministre Sato et du président Park.

Bien qu'il ait pu s'inquiéter en voyant les Américains «confier» le sort de son pays aux Japonais, le président Park s'est toute-



Photo UPI

Le décès de M^{me} Park a provoqué des manifestations d'étudiants sud-coréens à l'extérieur de l'ambassade du Japon à Séoul. Ils sont ici refoulés par la police au

moyen de grenades lacrymogènes. Des incidents du même genre se sont répétés en plusieurs occasions.

fois rendu compte des retombées concrètes de la normalisation sous forme d'aide et de commerce. Depuis lors, l'assistance économique «gratuite», les prêts et les investissements japonais ont atteint des centaines de millions de dollars (au total, 1,44 milliard de dollars de 1965 à 1974) en Corée du Sud; cet apport a été vital à la relance économique. Par ailleurs, certains secteurs de l'opinion sud-coréenne y voient une nouvelle forme d'impérialisme japonais (puisque environ la moitié de leur commerce se fait avec le Japon) et un état de choses avilissant pour lequel ils blâment vivement le président Park.

Selon d'autres, la Corée du Sud est progressivement attirée dans l'orbite militaire du Japon. Le gouvernement japonais adhère fermement à sa politique de ne pas envoyer hors de son territoire les «Forces réservées à sa défense». Bien qu'un revirement de cette position soit improbable, on ne saurait écarter l'idée que, le cas échéant, main forte sera prêtée aux Forces

armées de la Corée du Sud. En cas de course aux armements et d'échec des négociations entre le Nord et le Sud de la Corée, le Japon pourrait fournir l'équipement nécessaire à la Corée du Sud et donner une instruction technique et scientifique aux militaires sud-coréens. Dans le communiqué Sato-Nixon de 1969, la Corée était choisie (ainsi que Taiwan) comme une région d'un intérêt particulier en matière de sécurité japonaise bien qu'on n'ait publié aucune mesure précise à cet égard. Entre-temps, 38,000 militaires américains demeurent postés le long de la zone délimitée, témoignage évident de l'engagement américain.

Kim Dae Jong

Ainsi arrive-t-on aux événements avant-coureurs de l'incident Kim Dae Jong et de la détérioration des relations entre le Japon et la Corée. Dans une perspective globale de la situation, il faut compter la doctrine de Nixon, le rapprochement entre

Washington et Pékin amorcé par la visite du président Nixon à Pékin en décembre 1971, l'état d'urgence en Corée proclamé presque en même temps par le président Park, le succès de Kim Dae Jong du parti néo-démocrate comme grand rival de Park aux élections coréennes de 1971 (il obtenait 44 p. cent des votes), le «dialogue de réunification» amorcé avec le gouvernement de la Corée du Nord en août 1971 et les mesures successivement adoptées par Park qui en faisaient pratiquement un dictateur et dont la première consistait à amender la Constitution sud-coréenne à l'automne de 1969 pour lui permettre d'être réélu pour un troisième mandat consécutif. Comme les promesses faites par les États-Unis à la Corée du Sud semblaient s'évanouir (doctrine Nixon, visite à Pékin, retrait des troupes américaines du Vietnam et de la Corée, communiqué Sato-Nixon, détente entre les États-Unis et l'Union soviétique), la Corée du Sud se voyait poussée à accepter l'influence japonaise croissante et à amorcer un dialogue quelconque avec la Corée du Nord.

Le président Park considérait évidemment tous ces événements comme une menace à la sécurité nationale et il a donc cherché à raffermir son emprise politique sans guère se soucier de la protection des libertés démocratiques et des droits civils. Kim Dae Jong devait lui sembler un dangereux radical qui voulait la réunification de la Corée sans ingérence extérieure et le retrait des troupes américaines. Le 17 octobre 1972, Park proclamait la loi martiale, prononçait la dissolution de l'Assemblée nationale et interdisait toute activité politique. Aux termes de la Constitution, qu'il avait remaniée une fois de plus, son mandat de président était renouvelé pour une période indéterminée et son pouvoir renforcé de façon considérable. Park déclarait que ces pouvoirs supplémentaires lui étaient indispensables pour traiter plus efficacement avec la Corée du Nord au cours des négociations de réunification.

Kim Dae Jong se trouvait par hasard au Japon lors du blitz d'octobre organisé par Park. Au lieu de retourner en Corée, il se lança dans une campagne dénonçant Park comme étant un dictateur militaire et un tyran. C'est ainsi qu'une publicité très défavorable au régime de Park prit de l'envergure dans les deux pays sur lesquels la Corée du Sud comptait le plus, à savoir les États-Unis et le Japon. De toute évidence, Kim Dae Jong et sa clique devaient disparaître.

Enlèvement

Le 8 août 1973, cinq hommes enlevaient

Kim Dae Jong à Tokyo dans sa chambre d'hôtel et le ramenaient en Corée du Sud où il fut emprisonné dans une villa. Bien que le gouvernement sud-coréen ait d'abord nié toute implication dans l'affaire, les Japonais relevaient sur les lieux les empreintes digitales de Kim Dong Woon, premier secrétaire de l'ambassade sud-coréenne à Tokyo, et en concluaient que le gouvernement sud-coréen était effectivement responsable de l'enlèvement. L'indignation fut grande au Japon où on considéra l'affaire comme une violation de la souveraineté nationale, et le gouvernement exerça diverses pressions sur le régime de Park afin que Kim Dae Jong soit relâché. Le refus du gouvernement coréen amenait le Japon à suspendre son aide à la Corée du Sud et à ajourner la conférence ministérielle Corée-Japon projetée pour septembre 1973, retardant ainsi l'assistance économique prévue de l'ordre de 200 millions de dollars et l'affectation éventuelle de crédits de trois milliards de dollars au Plan économique de huit ans.

Ces pressions et d'autres (les États-Unis ont probablement incité la Corée du Sud à vider l'affaire avec le Japon) aboutissaient ultérieurement à la visite du premier ministre Kim Jong Pil à Tokyo le 2 novembre 1973 et à un règlement politique d'un différend établissant que ni Tokyo ni Séoul ne croyaient dans leur intérêt de poursuivre la querelle. Kim Jong Pil «regrettait vivement» les sérieux ennuis que l'enlèvement avait causés au gouvernement et au peuple japonais. Il admettait que le premier secrétaire Kim Dong Woon avait trempé dans l'affaire «à titre privé», soutenant ainsi la thèse que son gouvernement n'était pas impliqué mais promettant aussi que la Corée du Sud poursuivrait son «enquête» et en rapporterait les résultats au gouvernement japonais. Le premier ministre déclarait en outre que Kim Dae Jong, «remis en liberté», pourrait demander de quitter la Corée comme un citoyen ordinaire et n'aurait pas à rendre de compte de ses activités contre l'État avant son enlèvement à l'étranger. Kim Dong Woon démissionnait de son poste à Tokyo étant simultanément expulsé du Japon comme «persona non grata».

En réponse à ces «concessions», le Japon faisait de nouveaux projets pour tenir la conférence ministérielle vers la fin de l'année, reprenait son aide économique, et le premier ministre Tanaka déclarait qu'on avait entièrement réglé l'affaire par voie diplomatique. Deux jours plus tard, on rapportait que la Corée du Sud s'appropriait à demander au Japon 423 millions

de dollars en prêts destinés à d'importants projets industriels. L'opposition japonaise se plaignait néanmoins que c'était payer le prix fort (plusieurs millions de dollars) pour de simples regrets, sans aucune garantie que le gouvernement sud-coréen châtierait réellement Kim Dong Woon ou relâcherait effectivement Kim Dae Jong. Entre-temps, l'opposition coréenne se plaignait que la visite du premier ministre Kim à Tokyo avait été une mission d'excuses humiliantes et une demande d'aumône.

L'affaire cessa de faire les manchettes à Séoul et à Tokyo, mais rebondit neuf mois plus tard lorsque le gouvernement coréen annonça qu'il abandonnait l'enquête au cours de laquelle, expliquait-il, on n'avait trouvé aucun indice permettant d'identifier les ravisseurs ni assez de preuve pour détenir Kim Dong Woon. Il ne comptait donc plus poursuivre les négociations avec le Japon à ce sujet. En outre, Kim Dae Jong devrait passer en jugement pour avoir violé la loi des élections en 1967 et 1971 avant qu'on ne lui accorde son passeport.

Assassinat

Par une ironie du sort, les Sud-Coréens rejetaient le 15 août 1974 les «concessions» de novembre et, le jour même, une tentative d'assassinat du président Park se soldait par la mort de sa femme. L'assassinat eut lieu en Corée à une réunion tenue au Théâtre national de Séoul pour marquer le 29^e anniversaire de la libération sud-coréenne de l'emprise japonaise. Le Japon se trouvait en mauvaise posture car il avait fourni le pistolet, le passeport et le milieu de la conspiration.

Selon les premiers rapports, l'assassin était un certain Yukie Yoshii, Japonais de souche coréenne, ce qui amena l'ambassadeur japonais à présenter au gouvernement coréen des excuses officielles pour une tentative d'assassinat par un citoyen japonais. On découvrit ensuite que la femme de Yoshii avait été une compagne de classe du véritable assassin, Mun Se Kwang, et qu'elle avait donné à Mun des copies d'état civil de la famille de son mari ainsi qu'un acte de résident supposé pour lui permettre d'obtenir un prêt. Mun s'est servi de ces papiers pour se faire délivrer un faux passeport japonais qu'il utilisait le 6 août 1974 pour se rendre en Corée dans le but d'assassiner le président Park. Mun est né en 1951 au Japon, où son père, résident permanent d'origine coréenne, s'était installé avant la Seconde Guerre mondiale. Il était apparemment procommuniste et un admirateur de Mao Tsé-toung et de Kim Il Sung. Au Japon, il avait en outre adhéré au Chapitre



Photo UPI

M^{me} Park Chung Hee, épouse du président de la Corée du Sud, fut tuée lors d'une tentative d'assassinat de son époux. Comme l'assassin semblait être un Japonais, les relations entre le Japon et la Corée du Sud devenaient extrêmement délicates l'année dernière.

d'Osaka du «Comité de délivrance de M. Kim Dae Jong», un groupe d'opposition civile au régime de Park.

Les autorités de Séoul accusèrent le Chosoren, sympathisant de la Corée du Nord, d'avoir organisé et financé le complot contre la vie de Park bien que les dirigeants du Chosoren, à Osaka, l'aient immédiatement démenti. Dans les milieux japonais, on voyait mal comment prouver légalement qu'il existait un lien entre l'activité du Chosoren et le complot machiné par Mun Se Kwang. Le 19 août, soit quatre jours après l'assassinat, le ministre japonais des Affaires étrangères Toshio Kimura indiquait que son gouvernement n'avait aucune intention de sévir contre les opposants au régime sud-coréen. Le Japon et la Corée du Sud ont des systèmes politiques différents, ajoutait-il, et la liberté de pensée et de parole est garantie au Japon. «Aucune activité ne sera assujettie à des mesures de contrôle à moins qu'elle n'aille à l'encontre de la loi japonaise.» Le premier ministre Kakuei Tanaka se rendait à Séoul le jour même pour assister aux obsèques nationales de M^{me} Park, après lesquelles il visitait le président Park pour lui présenter les condoléances du Japon. En réponse à une demande, M. Tanaka promettait que la police japonaise coopérerait à l'enquête sur le complot, ajoutant toutefois qu'elle le ferait dans le cadre des lois japonaises.

Depuis lors, les tensions entre le Japon et la Corée du Sud se sont progressivement aggravées. Selon une déclaration publiée par de hauts fonctionnaires du ministère japonais des Affaires étrangères, le Japon n'était ni légalement ni moralement responsable de l'assassinat. Le premier ministre Kim Jong Pil ripostait le 21 août que le Japon ne pouvait raisonnablement décliner toute responsabilité dans l'affaire face aux faits connus. Entre-temps, des manifestations contre le Japon se déroulaient à Séoul et à Pusan.

Le 29 août, le ministre des Affaires étrangères M. Kimura froissait davantage la sensibilité coréenne en déclarant que le gouvernement japonais ne croyait pas que la Corée du Nord faisait peser une menace militaire sur le Sud. Il ajoutait qu'il serait presque impossible de tenir une conférence ministérielle en 1974 en raison des relations tendues entre les deux pays. Les autorités sud-coréennes annonçaient pour leur part avoir établi que les ordres pour l'assassinat provenaient du premier ministre Kum Il Sung de la Corée du Nord. Selon les mêmes sources, Mun Se Kwang avait admis que Kim Ho Ryong, 46 ans, l'un des dirigeants du Chosoren à Osaka, l'avait chargé de rencontrer à bord d'un vaisseau de la Corée du Nord, mouillant dans le port d'Osaka, un Nord-Coréen inconnu qui lui avait expliqué que le seul moyen d'implanter le communisme en Corée du Sud était d'assassiner le président Park. Mun admettait aussi qu'il avait obtenu de grosses sommes pour couvrir ses frais et ceux de son hospitalisation à Tokyo, dans un établissement affilié au Chosoren où, durant un mois, il avait suivi un cours d'endoctrinement tout en feignant de souffrir d'un malaise gastrique. (Mun Se Kwang reconnaissait sa culpabilité à tous les chefs d'accusation et était condamné à mort le 19 octobre 1974.)

Le 30 août, le président Park avertissait les autorités japonaises qu'elles ne pouvaient guère escompter la poursuite de relations amicales entre les deux pays si elles ne contrôlaient pas rigoureusement sur leur territoire les menées subversives contre le gouvernement sud-coréen. L'ambassadeur japonais à Séoul était alors invité à un entretien au cours duquel Park laissait clairement entendre qu'il appartenait au Japon d'améliorer l'état actuel des relations et de prendre les mesures nécessaires au sujet du Chosoren. Bien que le ministre des Affaires étrangères Kimura ait modifié sa déclaration sur la Corée du Nord, précisant qu'un conflit armé ne risquait pas d'éclater bientôt dans la péninsule coréenne, les autorités japonaises maintenaient qu'il leur était impos-



Photo UPI

A la suite de la tentative d'assassinat dirigée contre lui et dont sa femme a été victime, le président de la Corée du Sud, Park Chung Hee, a poursuivi son discours au Théâtre national de Séoul.

sible de contrôler les agissements du Chosoren à moins de preuves concrètes de menées subversives. La tension continue de ces relations a dû inquiéter le gouvernement américain puisque le président Ford adressait au président Park une lettre exprimant ses préoccupations quant au différend et aux mesures répressives que le président Park continuait d'adopter en Corée du Sud.

La situation ne s'améliora pas. Une déclaration du ministre des Affaires étrangères Kimura, à l'effet que la République de Corée n'était pas le seul gouvernement légitime dans la péninsule coréenne, déclencha le 7 septembre de nouvelles manifestations contre le Japon à Séoul et à Tokyo. Le Japon protesta contre les actes de violence et la Corée exigea que le premier ministre Tanaka s'excuse dans une lettre personnelle de la tentative d'assassinat et rétracte certains points litigieux des déclarations de M. Kimura. On suggéra qu'une personnalité japonaise, comme l'ancien premier ministre Eisaku Sato, apporte la lettre en Corée. La teneur de cette missive fit l'objet de négociations épineuses entre les deux gouvernements, les États-Unis jouant le rôle de médiateur, pendant que M. Tanaka visitait officiellement le Mexique avant de se rendre au Canada. On est tombé d'accord sur un

texte de lettre, et un envoyé spécial Etsusaburo Shiina, ancien ministre japonais des Affaires étrangères, était dépêché à Séoul le 19 septembre pour la remettre au président. Bien que la teneur n'en ait pas été divulguée, les détails en étaient verbalement donnés par Shiina. Le Japon s'engageait à contrôler strictement tous les «actes criminels» visant à renverser le gouvernement du président Park Chung Hee, présentait de nouveau ses plus sincères condoléances pour le décès de M^{me} Park et ses regrets de ce que le complot ait été tramé au Japon et s'engageait à redoubler d'efforts pour éviter de tels incidents à l'avenir. A son tour, le président Park annonçait qu'on avait évité la pire des crises dans les relations entre le Japon et la Corée du Sud, ajoutant que le maintien des relations amicales ne préoccupait pas seulement les deux pays mais qu'il influait aussi de façon considérable sur la paix et la sécurité en Asie. Il concluait, avec sagesse me semble-t-il, que la coopération entre les deux pays devait se fonder sur la «confiance mutuelle».

Les points majeurs du différend ont donc été réglés (la formule ayant probablement été élaborée par les États-Unis) et il reste à espérer que les relations entre le Japon et la Corée du Sud continueront de s'améliorer.

Ces événements les ont toutefois sérieusement ébranlées: toujours très délicates, elles le sont encore davantage présentement. De graves erreurs ont été commises de part et d'autre, ce qui empire la situation. En réalité, le Japon et la Corée du Sud ont besoin l'un de l'autre pour maintenir l'équilibre délicat des forces dans le Sud-Est asiatique et de ce fait être moins vulnérables aux pressions de la Chine, de la Corée du Nord ou de l'Union soviétique. Une réunification de la Corée serait fort avantageuse au Japon et à la paix internationale. Toutefois, elle ne semble guère près de se réaliser dans les années soixante-dix. Le rétablissement de la démocratie en Corée du Sud améliorerait beaucoup la situation et réduirait les risques de friction entre Séoul et Tokyo. Mais encore faut-il que le Japon s'efforce de ménager la susceptibilité des Coréens qui se sentent si souvent lésés par les Japonais. Il est à espérer qu'au cours de cette année les déclarations de Tokyo seront moins abruptes, de façon que les relations entre le Japon et la Corée puissent se rétablir et s'améliorer. Les plaies sont encore à vif de part et d'autre. Un nouveau gouvernement à Tokyo amènera peut-être les deux parties à la conciliation souhaitable. Entre-temps, il faut reconnaître que la diplomatie américaine a contribué tout au moins à résoudre cette dernière crise.



Maintien de la paix et pacification: pour un examen conjoint

par A. I. Inglis

Dans sa première déclaration devant l'Assemblée générale des Nations Unies, le secrétaire d'État aux Affaires extérieures, M. Allan MacEachen, faisait l'observation suivante: «Pour être bien franc, le Canada ne manifeste plus à l'égard des opérations du maintien de la paix le même enthousiasme absolu et débordant que par le passé.» M. MacEachen a poursuivi en disant que l'hésitation des Canadiens «vient surtout du fait que les forces d'urgence n'ont réussi, pour la plupart du temps, qu'à perpétuer un *statu quo* fragile».

Cette déclaration ne doit pas être considérée comme une observation isolée, mais plutôt comme la traduction d'un malaise croissant chez les Canadiens et au sein de leur gouvernement à l'idée que leur engagement vis-à-vis du maintien de la paix s'enlise progressivement dans la futilité. La situation se complique du fait des contraintes que l'inflation impose au budget de défense. Étant donné que l'augmentation des dépenses au chapitre de la défense ne suffit pas à contrebalancer l'érosion inflationniste, il est normal que le ministère de la Défense nationale cherche à identifier des secteurs où les programmes peuvent être réduits ou supprimés. Évidemment, il semble très peu vraisemblable que le Canada abandonne entièrement son rôle dans le maintien de la paix. Il est toutefois fort possible qu'il envisage d'en réduire l'importance au cours des prochains mois.

Il est normal que le niveau de participation aux opérations de maintien de la paix fluctue: les crises vont et viennent; les situations se stabilisent et se détériorent; la présence de forces de maintien de la paix est plus ou moins nécessaire. Même

M. Inglis est co-directeur de rédaction de Perspectives internationales. Les vues exprimées dans le présent article n'engagent toutefois que l'auteur; elles ne reflètent pas nécessairement la politique du Ministère ou l'opinion de Perspectives internationales sur cette question.

s'il s'engage à part entière à participer aux opérations de maintien de la paix, le Canada doit toutefois exercer une vigilance constante s'il veut saisir toutes occasions qui s'offrent à lui de réduire le niveau de cette participation, compte tenu de la situation. Un changement d'attitude à l'égard du maintien de la paix en soi serait une chose complètement différente. Même une modification du niveau d'acceptation de cette notion aurait des répercussions non seulement pour le Canada mais aussi pour l'ensemble de la communauté internationale. Le Canada est peut-être le participant le plus actif au maintien de la paix et, en règle générale, les parties en conflit ont jugé sa présence acceptable.

Il n'est pas particulièrement facile de cataloguer les opérations de maintien de la paix auxquelles le Canada a participé. Il faut en effet considérer d'une part toute la gamme d'opérations auxquelles nos forces armées ont participé et, d'autre part, déterminer si toutes ces activités étaient vraiment des opérations de «maintien de la paix». Deux d'entre elles en particulier ont souvent été inscrites dans ce «catalogue». Si la guerre de Corée des années cinquante peut être considérée comme une opération de maintien de la paix, il s'agit sans contredit de l'expérience la plus importante du Canada dans ce domaine. Au fort de la guerre, quelque 8,000 Canadiens faisaient partie de la Force des Nations Unies et; au total, 27,000 officiers et soldats canadiens ont servi en Corée entre 1950 et 1953. Mais l'épisode de la Corée revêt davantage les attributs d'une guerre que ceux d'une mission de maintien de la paix. Il est vrai que le gouvernement d'alors a toujours insisté sur le fait qu'il ne participait aux opérations en Corée que parce qu'elles étaient placées sous l'égide des Nations Unies. En réalité, les Nations Unies ne se sont pas interposées entre les belligérants en Corée; l'Organisation mondiale était elle-même partie au conflit.

De même, on peut se demander sérieusement si l'on peut coiffer du titre de «maintien de la paix» la participation du Canada à la Commission internationale de contrôle et de surveillance (CICS) au Vietnam après le retrait des troupes américaines. Cette participation a fait œuvre utile en permettant aux États-Unis de retirer leurs troupes et elle est donc valable; toutefois, mise à part cette considération, il faut avouer que les rares illusions de paix en Indochine se sont vite dissipées et que le Canada a battu une retraite rapide au moment propice. Si l'on exclut ces deux opérations du répertoire des activités de maintien de la paix, il reste toutefois que la portée de la participation canadienne est importante. Au nombre des opérations se trouve la participation actuelle et notable à Chypre et au Moyen-Orient. La présence canadienne au Moyen-Orient relève de la Force d'urgence des Nations Unies, de la Force des Nations Unies chargée d'observer le dégagement et de l'Organisme des Nations Unies chargé de la surveillance de la trêve. La liste de nos contributions comprend également les opérations au Cachemire, en Nouvelle-Guinée occidentale, au Yémen, au Nigéria, au Liban et au Congo.

Une nation qui a participé aussi activement à plus de douze missions de maintien de la paix doit aborder tout nouvel examen de son engagement en tenant pleinement compte de ses répercussions sur la communauté mondiale. Certains prétendent que d'autres pays pourraient apporter une contribution plus grande au maintien de la paix. Cette observation peut être aussi vraie que peu pertinente. La participation du Canada aux opérations de maintien de la paix ne doit pas se régler sur la façon d'agir des autres pays dans ce domaine mais plutôt sur les intérêts globaux du Canada.

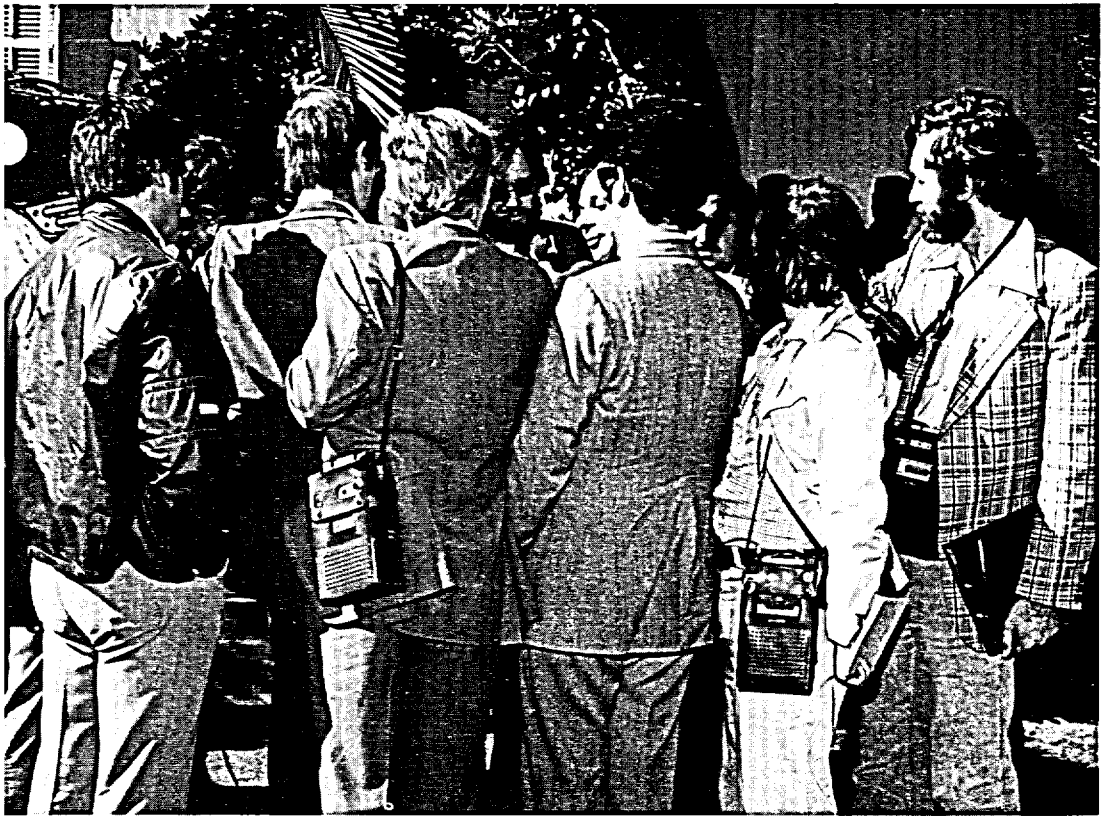
Recherche d'un certain ordre

L'un des rares progrès véritables qui ont été réalisés dans la recherche d'un ordre mondial durant la deuxième moitié du XXe siècle réside dans cette capacité nouvelle du système international de s'interposer entre les parties aux conflits et, à défaut de rétablir la paix, d'entraîner au moins une cessation des hostilités et de faire naître un climat favorable à la négociation des questions politiques à l'origine du conflit. L'Organisation des Nations Unies est aujourd'hui soumise au crible de la réévaluation publique dans le monde occidental, comme en témoignent les bulletins de nouvelles pessimistes et les éditoriaux qui annoncent la chute prochaine de l'Organisation; en conséquence, il pourrait être

désastreux de ralentir les progrès réalisés au chapitre du maintien de la paix. L'attitude du Canada par le passé a peut-être été influencée par un sentiment de suprématie dans le secteur du maintien de la paix. Nous devons nous défaire de cette attitude, car elle pourrait nous entraîner dans des situations périlleuses offrant peu de chances de paix. Il serait cependant plus désastreux encore de déloger le maintien de la paix du quatrième et dernier rang qu'il occupe dans la liste des priorités de défense.

Le danger de l'établissement d'une liste de priorités vient du fait que chaque point est ensuite considéré comme une réalité distincte qui peut être négligée ou modifiée sans formalités. La classification des priorités de défense est une façon de procéder arbitraire qui facilite la réflexion et la discussion. Toutefois, chaque point est partie intégrante d'un ensemble. Cet ensemble n'est certes pas immuable, mais il faut prendre conscience qu'un changement apporté à une partie a des répercussions sur toutes les autres. Cette relation est évidente dans le cas des trois premières priorités, à savoir la défense de la souveraineté du Canada, la participation à la défense commune de l'Amérique du Nord et la participation à la défense collective de la région couverte par le Traité de l'Atlantique Nord. Une attaque contre le continent nord-américain ou le déclenchement d'une guerre dans la zone de l'Atlantique ou en Europe occidentale créeraient manifestement une menace à la sécurité et, éventuellement, à la souveraineté canadienne. Les guerres d'extermination réciproque à Chypre comportent-elles les mêmes risques? En serait-il de même d'une cinquième guerre au Moyen-Orient? Que faut-il penser des effets d'un affrontement entre les pays noirs d'Afrique et l'Afrique du Sud ou la Rhodésie?

A prime abord, ces conflits semblent plus ou moins lointains, mais ils portent tous en eux les germes d'une conflagration générale. Dans un monde qui se caractérise par l'interdépendance, la souveraineté canadienne, la défense de l'Amérique du Nord et la paix dans la zone de l'Atlantique peuvent reposer dans une large mesure sur le fait d'éviter de tels conflits ou du moins de les circonscrire et d'y trouver rapidement une solution. Ainsi, dans la réévaluation de son engagement vis-à-vis du maintien de la paix, le Canada ne doit pas se demander s'il doit poursuivre sa participation ou s'il doit demeurer dans telle région en l'absence d'une solution permanente; il doit d'abord et avant tout déterminer dans quelle mesure ces opérations peuvent permettre d'éviter une



Le ministre de la Défense nationale, M. James Richardson, a visité le contingent canadien des Forces de maintien de la paix à Chypre et au Proche-Orient en novembre 1974. Au cours de cette tournée, les journalistes canadiens qui accompa-

gnent le ministre eurent l'occasion d'interviewer certains dignitaires étrangers. Les voici à Nicosie entourant le chef des Chypriotes turcs, Rauf Denktash, après son entretien avec M. Richardson.

guerre mondiale. C'est là une question de haute stratégie et de politique de grande envergure qui ne peut être subordonnée aux considérations budgétaires et à la planification des programmes.

Toutefois, certains arguments plus concrets militent en faveur de la continuation de la participation du Canada aux opérations de maintien de la paix. Quiconque visite les Forces canadiennes servant outre-mer dans le cadre des opérations de maintien de la paix ne peut qu'admirer le professionnalisme qui anime ses membres. Le maintien du moral d'une armée a toujours été d'une importance capitale pour ses dirigeants; or, il n'est jamais facile de maintenir des soldats sur un pied d'alerte en temps de paix. Si l'on prend pour acquis que le maintien d'une force armée par le Canada est dicté par des raisons valables liées à l'intérêt national, on peut aisément soutenir que son efficacité se trouve renforcée du fait de sa participation aux opérations de maintien de la paix des Nations Unies et ce, pour deux raisons: le moral des troupes est meilleur et les soldats acquièrent une expérience de combat ou une expérience connexe. On pourrait dire sans ambages que seule une guerre entre le Canada et

un autre pays pourrait fournir aux Forces armées canadiennes une expérience comparable. Les opérations de maintien de la paix sont beaucoup moins onéreuses.

Conditions de guerre

Les membres du contingent canadien auprès de la Force d'urgence des Nations Unies apprennent à mettre en application certaines méthodes relatives aux opérations logistiques en temps de guerre. Ainsi, une commande de pneus pour jeeps ou pour camions qui prendrait environ deux semaines en temps de paix peut maintenant prendre jusqu'à six mois; cette situation peut fort bien être reproduite dans des conditions de guerre où il y a pénurie de matériel et interruption des communications. On peut apprendre en théorie au pays à maintenir le plus grand nombre de véhicules possible en état de fonctionnement en interchangeant les pneus et d'autres pièces. Un groupe de soldats canadiens sait maintenant comment y procéder de façon efficace dans la pratique. Ce qui vaut pour les jeeps et les camions vaut également pour bien d'autres choses, en commençant par les hôpitaux sur le terrain jusqu'aux approvisionnements en

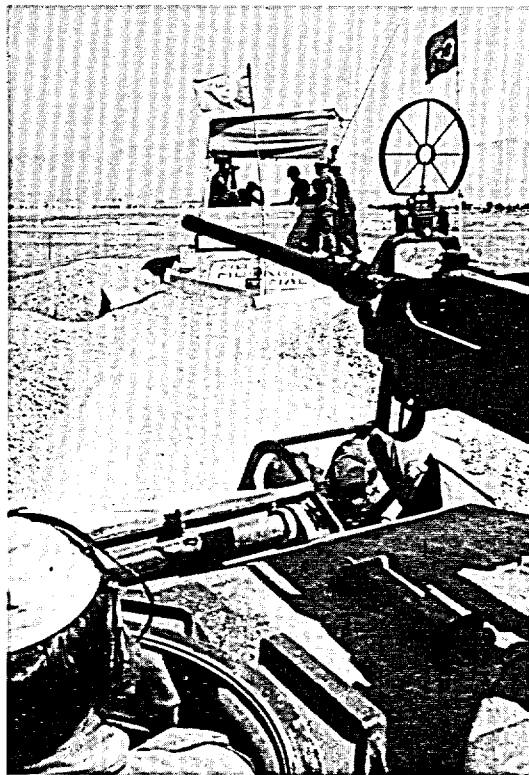
eau, aux télécommunications et au logement des troupes.

Parfois, cette expérience de combat est encore plus directe. Dans la plupart des cas, les forces de maintien de la paix du Canada ne doivent utiliser la force que si elle est essentielle à leur protection. En certaines occasions, comme dans le cas de l'aéroport de Nicosie, elles ont reçu ordre d'empêcher l'une et l'autre partie de se rendre maîtres d'un objectif. Dans le feu de l'action, les soldats étaient armés d'un canon antichar de 106 mm et aujourd'hui ils se tiennent sur le toit de l'aéroport, armés d'une mitrailleuse de calibre 50 chargée. L'aéroport n'est plus utilisable, mais il a été transformé en zone neutre.

De leur point d'observation sur le toit de l'aéroport, les soldats canadiens sont en mesure de relever les erreurs commises par les combattants; cette expérience peut être fort salutaire pour ceux qui pourront être appelés un jour à défendre le Canada. Cette opinion ne sera certes pas bien accueillie de tous et celui qui l'exprime peut être qualifié de belliciste. Elle est toutefois réaliste et déjà implicite du seul fait que nous maintenons des forces armées; la valeur de l'expérience acquise sur le champ de bataille ne peut être contestée que si le Canada accepte de courir le risque de procéder à un désarmement total et unilatéral.

Critères régissant le maintien de la paix

Ceci dit, il importe toutefois de souligner que les observations qui précèdent n'impliquent pas l'acceptation automatique d'un rôle dans toute opération de paix qui se présente. Le gouvernement du Canada examine maintenant d'un œil plus critique les opérations auxquelles il est prié de participer ou de continuer à participer. En renouvelant la participation du Canada à la Force d'urgence des Nations Unies lors de son établissement en 1973, le secrétaire d'État aux Affaires extérieures d'alors a exposé à la Chambre des communes les critères qu'il fallait «réitérer sans cesse et (...) promouvoir si l'on veut que les forces de maintien de la paix deviennent un instrument plus efficace plutôt qu'une source de déceptions pour une communauté internationale assoiffée de paix». M. Sharp a poursuivi sa déclaration en disant que «les critères dont le Canada tient compte lorsqu'il songe à participer à une opération de maintien de la paix comprennent certaines questions politiques ainsi que d'autres questions d'ordre technique. L'un des problèmes fondamentaux consiste à établir si la paix et la sécurité internationales sont menacées. Dans le cas actuel, cela ne fait



NU/Y. Nagata

Les drapeaux de la Turquie et de l'ONU flottent au-dessus d'un poste d'observation commun à Chypre. Le véhicule est un Lynx des Forces armées canadiennes.

aucun doute. Théoriquement, une opération de ce genre devrait avoir un rapport direct avec un accord convenu par toutes les parties en cause en vue de négocier un règlement politique du conflit. On devrait au moins pouvoir espérer que les parties négocieront un tel règlement. La force chargée du maintien de la paix doit relever d'un organisme politique, de préférence des Nations Unies. Cet organisme doit recevoir des rapports de la force et avoir les pouvoirs voulus pour veiller à ce que celle-ci remplisse bien son mandat. Les parties au conflit doivent accepter la force chargée du maintien de la paix et le fait que le Canada y participe. Autres considérations: la force de paix doit détenir un mandat bien précis, comportant entre autres la liberté d'action; l'existence d'une méthode de financement équitable et approuvée des opérations s'impose.»

L'application de ces critères n'est évidemment pas chose facile. On ne peut par exemple donner des points au désir exprimé par les participants de trouver une solution politique. Mais l'application constante de ces critères ou de critères analogues aux opérations de maintien de la paix pourrait faire des Nations Unies une force encore plus efficace lorsqu'il s'agit de mettre fin aux hostilités, fournissant par le

fait même la possibilité de trouver une solution aux problèmes fondamentaux.

Pacification

De toute évidence, le maintien de la paix n'équivaut pas à la pacification. Pourtant, notre déception croissante à l'égard de notre participation au maintien de la paix provient, du moins en partie, de notre oubli de cette vérité. Le maintien de la paix est essentiellement une tâche qui ressortit au domaine militaire. La pacification, d'autre part, est un processus politique et diplomatique appelant l'affectation des ressources à l'établissement d'un climat de bonne volonté, la réconciliation des différences, une plus grande souplesse d'esprit et d'attitude chez les dirigeants des parties à un conflit et le renforcement de la crédibilité de ceux qui préconisent le règlement pacifique des différends.

Une des opinions avancées veut que les pays qui participent à des opérations de maintien de la paix se doivent de rester neutres. Selon cette même théorie, tout effort que pourraient tenter ces pays dans le secteur de la pacification risquerait fort de compromettre leur efficacité dans le secteur du maintien de la paix. Cette opinion est certes valable dans une certaine mesure. Le nouvel examen de l'engagement du Canada vis-à-vis du maintien de la paix devrait toutefois s'accompagner d'une démarche parallèle vis-à-vis de nos efforts de pacification et des restrictions que nous leur avons imposées. On pourrait fort bien conclure qu'avant de réduire nos efforts au chapitre du maintien de la paix, nous devrions d'abord assumer les risques que comporte une participation plus active

au processus de la pacification. Il serait absurde de détacher un agent d'exécution des affaires diplomatiques, commerciales ou d'aide auprès de chaque militaire affecté à une mission de maintien de la paix. Nous nous enfoncerions sans recours dans un labyrinthe bureaucratique. Mais il est peut-être tout aussi absurde d'envoyer des milliers de soldats à Chypre sans y envoyer un haut-commissaire résident ou un délégué commercial et de s'étonner par la suite de l'absence d'un règlement.

Il est facile de conclure que seules les grandes puissances peuvent imposer des règlements; cependant, une telle attitude équivaut à abdiquer notre responsabilité de puissance intermédiaire au sein de la communauté internationale. La paix comporte des avantages que même un pays comme le Canada peut aider à favoriser et à rendre accessibles. Nous ne pourrions peut-être pas amener à la paix les Chypriotes, les Syriens, les Israéliens ou quelque autre partie à un conflit, même si nous étions plus actifs et plus créateurs dans ce domaine; il reste toutefois que nous n'exercerons certes aucune influence sur eux si nous ne faisons pas preuve d'une plus grande activité.

La décision de nous retirer des opérations de maintien de la paix doit être prise en tenant pleinement compte de l'intérêt que peut avoir le Canada à la paix mondiale et des répercussions de cette décision sur l'ensemble de la communauté internationale. Toute décision de poursuivre cette participation devrait être prise à la lumière de notre capacité d'agir sur les autres puissances dans le processus de la pacification.



U Thant, Secrétaire général: ses qualités personnelles dans la vie publique

par George Ignatieff

Il m'a semblé on ne peut plus approprié que 5,000 étudiants et prêtres bouddhistes se soient récemment emparés de la dépouille mortelle de U Thant de crainte que sous le régime actuel de Ne Win les honneurs suprêmes dont il était digne pour ses services insignes à la Birmanie et au monde ne lui soient rendus. C'était la réaction spontanée de compatriotes tenant à rendre hommage aux qualités qui ont fait de U Thant non seulement un homme d'État éminent dans le monde mais aussi un pédagogue distingué dans son pays natal. Le destin l'avait appelé à jouer un rôle hautement politique mais les étudiants et les moines désireux de lui dédier un mausolée soutenaient qu'il était l'un des leurs: un homme sage, un éducateur et un bouddhiste fervent. U Thant aurait déploré les émeutes qui éclatèrent lorsque le gouvernement Ne Win fit enlever sa dépouille pour l'inhumer dans la pagode de Shwedagon au centre de Rangoon.

L'un de mes amis birmans à Belgrade m'avait déjà longuement parlé de U Thant avant que je ne fasse personnellement sa connaissance en 1965, à titre de représentant permanent du Canada auprès des Nations Unies. Je savais qu'il était né dans un village voisin de Rangoon, à Pantanaw, où il fit ses études et où il retourna à titre de professeur pour y devenir ensuite le directeur de l'école. A l'université, qu'il dut abandonner afin de pourvoir aux besoins de sa famille, il avait rencontré Thakin Nu devenu ensuite U Nu, le premier Premier ministre de la Birmanie après sa libération. Ce dernier persuada U Thant d'entrer au service du gouvernement comme secrétaire du ministère de l'information et de la radiodiffusion. En 1952-1953, il était nommé membre de la délégation birmane aux Nations Unies et en 1957, il devenait le représentant permanent de la Birmanie auprès de l'ONU.

C'est aussi la disparition prématurée de Dag Hammarskjöld, tué dans un acci-



U THANT

dent d'avion au Congo le 18 septembre 1961, qui amenait subitement U Thant à jouer un rôle prépondérant sur la scène internationale, et ce dès le 3 novembre 1961, d'abord à titre de Secrétaire général suppléant pour la durée du mandat courant de son prédécesseur et ensuite comme Secrétaire général. U Thant devenait ainsi le premier et l'unique Secrétaire général non européen des Nations Unies. Il fut

M. Ignatieff est recteur du Trinity College de l'Université de Toronto. Il a travaillé au service du ministère des Affaires extérieures et a été représentant permanent du Canada à la Conférence de Genève sur le désarmement, de même que représentant permanent du Canada auprès de l'ONU du temps où U Thant en était le Secrétaire général. L'article ci-contre n'engage que l'auteur.

aussi plus longtemps que tout autre le titulaire «du poste le plus ardu du monde», puisque son mandat de cinq ans fut renouvelé. Les Nations Unies ne se résignaient à son départ que le 22 décembre 1971, lui rendant hommage au cours d'émouvants adieux et d'oraisons intarissables car cet homme, comme son prédécesseur, avait entièrement consacré sa vie à l'accomplissement de sa tâche, au prix d'efforts surhumains.

Dévouement sans borne

Je me suis souvent demandé comment une telle abnégation était possible: ces journées interminables passées à écouter d'innombrables discours en public ou les récriminations interminables et les conseils spontanés des représentants ou des ministres étrangers en visite. Il me semblait que le monde ne devrait pas s'attendre à ce qu'un homme porte un tel fardeau pendant une décennie. Le Secrétaire général, qui personnifie les Nations Unies, reçoit de nos jours plus de remarques désobligeantes que de félicitations à l'égard de l'Organisation mondiale. Ne symbolise-t-il pas l'institution sur laquelle les gouvernements rejettent la responsabilité de leurs propres fautes et déceptions en matière de coopération internationale dans un monde de plus en plus interdépendant! Dans une certaine mesure, le Secrétaire général ressemble à un paratonnerre, installé au dernier étage du Siège des Nations Unies pour protéger ses membres du sentiment de culpabilité qui doit les assaillir à la pensée de l'indifférence de leur réaction à l'impératif de collaboration que posent les problèmes vitaux de notre époque.

En jouant ce rôle, U Thant a appliqué les principes de détachement et de concentration que lui avaient inculqués son éducation et sa formation bouddhistes. Il était très attentif et amical au cours de ses entretiens particuliers, auxquels n'assistait jamais aucun de ses adjoints et je ne me souviens pas de l'avoir vu prendre des notes. J'en ai donc déduit que j'étais en présence d'un mystique qui, à force de persévérance, était arrivé à se maîtriser à un degré rarement atteint par mes amis ou connaissances non asiatiques.

Il révélait à quel point il était sincère dans la pratique du bouddhisme et de la pondération face aux problèmes des Nations Unies lors d'une déclaration de principes qu'il acceptait d'enregistrer pour un «teach-in» organisé par mon fils à l'Université de Toronto. Il y expliquait éloquemment pourquoi il considérait la violence comme un moyen inacceptable pour régler les différends tant entre nations qu'entre particuliers; il y proclamait

la valeur et la dignité de chaque être humain, la nécessité de reconnaître l'urgence de relever le niveau de vie des multitudes innombrables encore dans l'indigence, l'ignorance et la souffrance, et la nécessité de travailler avec acharnement pour faire régner la justice, l'égalité et la paix dans le monde.

Neutraliste en pratique et par inclination, il s'est manifestement associé aux nations non alignées, blâmant l'intervention des États-Unis au Vietnam comme celle de l'URSS en Hongrie et en Tchécoslovaquie, l'attitude de la France à l'égard de l'Algérie et celle de la Grande-Bretagne envers la Rhodésie. Bien qu'il ait pu servir d'intermédiaire entre les États-Unis et l'URSS dans l'affaire des missiles de Cuba, il proposa en vain ses «bons offices» à Washington et à Hanoï pour freiner l'escalade de la guerre au Vietnam. Comme Hammarskjöld, U Thant jugeait que l'Organisation des Nations Unies était surtout un instrument international destiné aux négociations soutenues. Mais il envisageait avec plus de prudence que son prédécesseur le rôle et les obligations du Secrétaire général dans le cadre de la Charte, jugeant qu'il incomrait d'abord et surtout aux parties en litige d'amorcer les négociations.

Cette légère différence entre les vues de U Thant et celles de Dag Hammarskjöld sur le rôle du Secrétaire général ressort probablement mieux si, d'une part, l'on confronte la crise du Proche-Orient en 1967 et, d'autre part, la crise de Suez ou la guerre du Congo dix ans auparavant. U Thant a prudemment et attentivement prêté l'oreille aux vues exprimées par la majorité afro-asiatique aux Nations Unies au lieu de se lancer dans l'activisme qu'Hammarskjöld avait démontré tant au Congo qu'au Proche-Orient. Il serait intéressant de se demander si, en fait, l'Organisation des Nations Unies aurait accepté ou même toléré, sans risque de désintégration, que son Secrétaire général U Thant joue un rôle aussi actif et étendu que celui de son prédécesseur, notamment au Congo.

Retrait de la FUNU

Le meilleur exemple à l'appui de cette thèse me paraît être la position controversée prise par U Thant sur le retrait de la FUNU que Nasser exigea en mai 1967. Je ne me propose pas d'étudier en détail la série d'événements complexes qui ont déclenché la Guerre de Six Jours, mais puisque l'attitude du Canada et la mienne en particulier ont été interprétées de diverses façons lorsque U Thant a soumis la question du retrait au Comité consulta-

tif de la FUNU, il m'incombe d'expliquer pourquoi les Canadiens n'ont généralement pas blâmé U Thant pour le retrait.

En 1967, le Canada était membre du Conseil de sécurité. Quelques semaines avant que Nasser n'insiste sur le retrait de la FUNU (j'étais alors président du Conseil de sécurité pour le mois d'avril), les rumeurs couraient qu'Israël concentrait des forces à la frontière syrienne, en vue d'une invasion; mais après enquête, on avait rapporté au Conseil que ces rumeurs étaient dénuées de tout fondement. Encouragé par l'appui soviétique ou poussé par le désir de rendre à l'Égypte le prestige dont elle avait joui dans le monde arabe, Nasser faisait avancer ses troupes à travers le Sinaï jusqu'à Gaza à la mi-mai 1967. A 16 h, le 17 mai 1967, U Thant annonçait au Comité consultatif de la FUNU, réuni rapidement en session officielle, que le général Rikhye, commandant de la FUNU, avait reçu le 16 mai à 20 h, heure de Gaza, un message du général Fawzy; ce dernier déclarait qu'il avait instruit «toutes les forces armées de la RAU de se tenir prêtes à repousser Israël immédiatement en cas d'agression contre n'importe quel pays arabe. Par conséquent, poursuivait le message, nos troupes sont déjà concentrées dans le Sinaï sur nos frontières orientales. Pour assurer l'entière sécurité de toutes les troupes de l'ONU, qui installent (sic) des postes d'observation le long de nos frontières, je vous demande de donner l'ordre de retirer immédiatement toutes ces troupes. Faites-nous savoir que vous avez donné suite à cette demande.» Le général Rikhye répondait à juste titre qu'il en faisait immédiatement rapport au Secrétaire général et qu'il ne pouvait retirer ces troupes sans l'autorisation de ce dernier.

La première réaction de U Thant fut de convoquer le représentant de la RAU et de lui dire qu'on n'aurait pas dû transmettre le message par voie militaire puisque la FUNU recevait ses ordres du Secrétaire général. U Thant invitait ensuite l'ambassadeur El Kony à obtenir immédiatement de son gouvernement des renseignements précis sur la teneur du message; U Thant faisait également valoir qu'il ne saurait être question d'un retrait temporaire de la FUNU. La Force ne pouvait ni s'écarter ni s'éloigner de la ligne qu'elle patrouillait car il y aurait confrontation entre les deux parties. Il déclarait encore: «Le but principal de la FUNU est de prévenir qu'un choc direct ne se produise entre les deux parties. Si elle doit s'éloigner de la ligne, les combats reprendront. Par conséquent, si le retrait général de la FUNU est envisagé, demandé ou

projeté, il conviendrait que le gouvernement de la RAU en fasse la demande au Secrétaire général, ici à New York.»

C'est la dernière partie de la déclaration de U Thant que Nasser, déjà décidé à la confrontation avec Israël, a exploitée pour justifier ses actions ultérieures. Appuyé par mes collègues brésilien, danois, norvégien et suédois au Comité consultatif, j'ai questionné U Thant sur ce point et il m'a expliqué que la présence de la FUNU dans la région se fondait sur un accord intervenu entre le Secrétaire général (Hammarskjöld) et le président Nasser. La FUNU se trouvait là avec le consentement de la RAU; si la RAU demandait le retrait de la FUNU, il incomrait au Secrétaire général d'accéder à cette demande. Il ajoutait que l'Assemblée générale ne pouvait agir dans ce cas, étant donné qu'il ne relevait pas de sa compétence mais de celle du Secrétaire général.

U Thant avait naturellement raison sur les plans historique et juridique. Le conseiller juridique de U Thant se souvenait que l'accord sur la présence de la FUNU en territoire égyptien avait effectivement été conclu entre Hammarskjöld et Fawzi Bey (alors ministre égyptien des Affaires étrangères). Cet accord était, il l'admettait, un «peu vague» et accompagné d'un engagement «de bonne foi» qui se lisait comme suit:

Le gouvernement de l'Égypte et le Secrétaire général des Nations Unies ont formulé leur entente sur les points fondamentaux de la présence et du fonctionnement de la FUNU comme il suit:

Le gouvernement de l'Égypte déclare que, dans l'exercice de ses droits souverains sur toute question concernant la présence et le fonctionnement de la FUNU, il sera guidé par son acceptation, «de bonne foi», de la résolution 1000 (ES1) adoptée le 5 novembre 1956 par l'Assemblée générale. (C'était la résolution du Canada, représenté alors par M. L. B. Pearson.) Les Nations Unies prennent note de cette déclaration du gouvernement de l'Égypte et déclarent que les activités de la FUNU seront guidées, de bonne foi, par la tâche confiée à la Force dans la résolution susmentionnée; en particulier, les Nations Unies, convenant que cela répond aux souhaits du gouvernement de l'Égypte, réaffirment qu'elles consentent à maintenir la FUNU jusqu'à ce que sa tâche soit achevée.

Il était évident que le gouvernement égyptien avait changé d'avis. Ni moi ni personne d'autre n'a contesté l'aspect juridique du problème. Me fondant sur la dernière partie de l'engagement de «bonne foi», j'ai signalé, toutefois, que l'accomplissement de la tâche de la FUNU était entravé *de facto* et que cela entraînerait une série d'événements aboutissant à la reprise des hostilités. J'ai donc exhorté le Secrétaire général à faire appel au président Nasser, pendant que les parties di-

rectement intéressées échangeraient des avis sur les conséquences de la requête égyptienne. Lors de la réunion du Comité consultatif du 17 mai 1967, U Thant acceptait d'en appeler au gouvernement égyptien pour que ce dernier revienne sur sa décision.

Le lendemain, soit le 18 mai, les Nations Unies étaient placées devant un fait accompli du gouvernement égyptien. Non seulement étaient-elles officiellement mises en demeure de retirer la FUNU du territoire de la RAU et de l'enclave de Gaza, mais le Secrétaire général informait aussi le Comité consultatif que les troupes de la RAU occupaient déjà les positions où les casques bleus de la FUNU étaient censés servir de barrière entre les Égyptiens et les forces israéliennes. Le Secrétaire général, en réponse à la demande formelle de l'ambassadeur égyptien, lui avait déjà fait savoir que «puisque le consentement de son gouvernement était retiré, la Force sera retirée».

U Thant avait également appris à l'Ambassadeur que «cette mesure l'inquiétait sérieusement étant donné les graves répercussions qu'elle pouvait avoir sur la paix dans la région». Il indiquait aussi au Comité qu'il en ferait rapport à l'Assemblée générale et au Conseil de sécurité.

Certains commentateurs ont critiqué le Comité consultatif de n'avoir pas choisi de porter la question à l'attention de l'Assemblée générale, alors en session «spéciale», ou du Conseil de sécurité. Mais le Secrétaire général ayant indiqué au Comité qu'il se chargeait d'en informer l'Assemblée et le Conseil, il aurait été surrogatoire que les membres du Comité le fassent et l'on aurait interprété cela comme un manque de confiance en U Thant.

J'ai insisté sur la gravité de la situation *de facto* et sur le besoin urgent de poursuivre la discussion avec le gouvernement de la RAU. J'ai fait valoir, selon les instructions reçues, que je ne mettais pas en question «l'argument que le pays hôte peut revenir sur sa décision concernant la présence de la Force et en faire part aux Nations Unies ou aux membres fournissant des contingents, par l'intermédiaire du Secrétaire général» mais, comme l'avait dit U Thant, les répercussions «sur la paix et la sécurité de la région» étaient si graves qu'en fin de compte on en tiendrait responsables les Nations Unies, agissant par l'intermédiaire du Conseil de sécurité et de l'Assemblée générale. En outre, j'ai signalé les périls auxquels on s'exposerait si le contrôle de Charm el-Cheikh était cédé volontairement ou involontairement aux forces de la RAU et j'ai de nouveau exhorté le Secrétaire général à un échange

de consultations immédiates, surtout avec le gouvernement égyptien, pour qu'il l'engage vivement «à considérer les répercussions de ce qu'il nous (les Nations Unies) demande de faire».

J'ai été appuyé dans ce cas par les ambassadeurs du Brésil, de la Norvège et du Danemark. Les représentants de l'Inde, du Pakistan et de la Yougoslavie, dont les forces faisaient alors patrouille (tandis que le Canada fournissait le soutien administratif et logistique) étaient d'avis que les mises en demeure de Nasser devaient être acceptées inconditionnellement par le Secrétaire général. A cet égard, ils ont été appuyés par les conseillers de U Thant.

U Thant, pour sa part, a agi de bonne foi; il a fait rapport à l'Assemblée générale et au Conseil de sécurité, tentant naturellement de concilier les divergences entre les gouvernements en cause. Il s'est employé, hélas sans succès, à arrêter la dérive vers la guerre; ces efforts sont relatés dans les archives de l'Assemblée générale et du Conseil de sécurité. En outre, Andrew Boyd, rédacteur adjoint de *The Economist*, a vu se dérouler ces événements de la tribune des journalistes du Conseil de sécurité et il les a fidèlement décrits dans son livre *Fifteen Men on a Powder Keg*, publié par Methuen en 1971.

Dérive vers la guerre

Étant l'un des infortunés en mauvaise posture sur le «tonneau de poudre», j'ai essayé de persuader le Conseil de sécurité qu'il lui appartenait d'abord d'arrêter la dérive. Le Secrétaire général était parti pour Le Caire afin de persuader Nasser d'accepter au moins une importante Force d'observateurs pour remplacer la FUNU sur la frontière israélo-égyptienne. Mais pendant que U Thant était en route pour Le Caire, la radio cairote diffusait déjà une proclamation belliqueuse de Nasser à l'intention de ses troupes dans le Sinaï, où il prétendait qu'une campagne mondiale avait commencé, menée par «les États-Unis d'Amérique, la Grande-Bretagne et le Canada, pour refuser le retrait des casques bleus de l'Égypte. Nous pensons donc disait-il, qu'on essaie de transformer la FUNU en une force servant le néo-impérialisme.» Comme le relatait Andrew Boyd dans *Fifteen Men on a Powder Keg*, (pp. 199 et 200): «Les mots vraiment funestes ne vinrent que peu après dans le discours de Nasser diffusé le 22 mai; il y annonçait que l'Égypte allait immédiatement couper le commerce d'Israël par un blocus de son port d'Elath sur le golfe d'Akaba, utilisant à cette fin la position clé de Charm el-Cheikh à l'échancrure étroite du golfe. En annonçant le blocus d'Akaba, il était pra-

tiquement sur la corde raide... Personne aux Nations Unies ne s'attendait à ce qu'Israël tolère que son commerce vers l'Océan Indien soit encore coupé par un autre blocus d'Elath. De l'avis général, "Israël allait se battre", mais il restait à savoir si "Israël aurait raison". Le 24 mai, le Conseil de sécurité sortait finalement de sa léthargie. George Ignatieff du Canada et Hans Tabor du Danemark s'étaient évertués à le tirer de sa torpeur.»

Dans ma déclaration liminaire au Conseil, je me suis employé à faire valoir qu'il n'existait aucun désaccord avec le Secrétaire général et que, bien au contraire, j'invitais le Conseil à l'épauler; en voici le compte rendu *in extenso* publié dans le S/PV 1341 (page 11): «En demandant la convocation d'une séance du Conseil de sécurité, nous suggérons que le Conseil exerce ses responsabilités aux termes de la Charte et examine une situation menaçante que le Secrétaire général a non seulement signalée au Conseil de sécurité mais a considérée comme suffisamment grave pour qu'il assume lui-même la responsabilité d'effectuer une mission personnelle dans la région.»

Les divergences entre les États, qui s'étaient manifestées en particulier à la réunion du Comité consultatif, se sont rapidement fait jour au Conseil de sécurité. Les partisans de Nasser, dirigés par Federenko (alors représentant de l'Union soviétique), se sont plaints de la futilité de la réunion et du fait que j'exagérais la gravité de la situation. Federenko, qui était aussi un sinologue, me cita un proverbe oriental: «On lui montre la lune; il regarde le doigt». Lord Caradon de la Grande-Bretagne qui, de concert avec Arthur Goldberg des États-Unis, avait pleinement appuyé le Canada et le Danemark, saisit alors l'occasion de répondre à Federenko: «Ses intentions sont aussi claires que ses proverbes sont obscurs.» Dès son retour du Caire, U Thant faisait appel à la modération en termes encore plus éloquentes que ceux de ma résolution du 24 mai. Son appel fut appuyé par le Canada, l'Argentine, le Brésil, la Grande-Bretagne, la Chine, l'Éthiopie, l'Inde, le Japon, le Nigéria et les États-Unis. Mais Federenko de l'Union soviétique se demandait encore si le Conseil devait faire quelque chose et la France proposa une conférence des grandes puissances qui serait convoquée par le président de Gaulle.

Même la triste fin de la FUNU, qui dut particulièrement attrister M. Pearson, alors premier ministre (surtout lorsque Nasser exigea que les Canadiens partent d'abord, alléguant que nous nous étions associés aux États-Unis et à la Grande-Bretagne en nous opposant au retrait des casques bleus de l'Égypte), ne le porta à réagir qu'avec modération: «Je ne critique pas le Secrétaire général» déclara-t-il à la Chambre des communes. Pendant que les Arabes manœvraient, aidés par l'Union soviétique, et que le Conseil atermoyait, Israël et l'Égypte étaient en ligne pour la bataille dans laquelle ils s'engageaient le 5 juin.

Ce fut chose navrante car U Thant s'était évertué à demander aux Égyptiens de reconsidérer et de modifier leur position avant qu'il ne soit trop tard, mais ses instances furent constamment repoussées soit au Caire soit à New York. Il ne s'est jamais impatienté ni plaint surtout de la fatigue écrasante qui accabla même le plus jeune des «quinze hommes sur le tonneau de poudre»; du 5 au 10 juin, nous nous réunissions nuit et jour afin de faire adopter un cessez-le-feu. Si je ne m'abuse, la dernière session commença le samedi 10 juin à 2 h du matin et la séance fut levée le dimanche 11 juin à 2 h 30 du matin lorsque le cessez-le-feu fut finalement assuré.

Survivance de la race humaine

J'ai mentionné tout cela parce que U Thant, comme son plus hardi prédécesseur, a sacrifié sa vie pour l'idéal de coopération internationale, encore plus impérieux aujourd'hui dans un monde progressivement interdépendant. Les valeurs qui inspiraient U Thant sont les valeurs indispensables à la survivance de la race humaine; ce sont les valeurs enseignées par les prophètes et les sages de tous les temps: le respect de la dignité humaine, l'égalité, la justice, la maîtrise de soi, l'honnêteté et la modération. Il rejetait les valeurs modernes d'une société fondée sur la compétition plutôt que sur la coopération, sur l'individualisme, le nationalisme aveugle, l'autarcie, la croissance infinie et le recours final à la puissance et à la violence militaires pour tisser le destin des peuples. En faisant nos adieux à U Thant, souvenons-nous qu'il est indispensable de cultiver ses valeurs et de poursuivre sa mission de paix et de justice dans le monde si nous tenons à la survivance de notre espèce.

Le rôle du Canada au Vietnam vu sous un jour nouveau

par John A. Munro

Charles Taylor, *Snow Job: Canada, the United States and Vietnam (1954-1973)*. Toronto, Anansi, 1974.

Snow Job, le livre de Charles Taylor, soulève un problème fondamental à la fois théorique et pratique, celui des relations qu'entretient le Canada avec le monde. La question est la suivante: quel est le rôle d'une petite puissance dans un conflit international où elle n'est pas elle-même engagée mais dans lequel est impliquée une superpuissance qui est à la fois son alliée et sa voisine? Lorsque M. Taylor accuse le Canada de «complicité» dans la guerre américaine au Vietnam, il ne se contente pas de répéter indéfiniment ses accusations mais il essaie d'analyser de façon réaliste les limites que comportent les activités diplomatiques d'une petite puissance comme le Canada.

Si le Canada n'avait pas été à la fois l'ami et l'allié des États-Unis, lui aurait-il été possible de concevoir que, sauf dans certaines circonstances de nature exceptionnelle, il aurait pu influencer la politique américaine en Asie du Sud-Est? La réponse coule de source. Cependant, une conclusion en sens inverse ne nous vient pas automatiquement à l'esprit étant donné les liens d'amitié et l'alliance officielle qui unissent les deux pays. En d'autres termes, si l'on en juge par ses antécédents dans des situations de crise internationale, il semble que le Canada n'ait jamais pu être assuré de pouvoir exercer des pressions auprès de Washington et qu'il n'ait jamais pu être en mesure d'agir de la sorte si ce n'est à l'endroit et au moment opportuns, muni des titres

M. Munro est un historien et un écrivain indépendant. Il s'est spécialisé dans l'étude de la politique extérieure du Canada. Il est corédacteur des Mémoires du très honorable Lester B. Pearson et a enseigné dans diverses universités canadiennes. L'article ci-contre n'engage que l'auteur.

appropriés. Telle est la grande leçon tirée de l'âge d'or de la diplomatie canadienne tout au long de la décennie de l'après-guerre. Certains peuvent se demander pourquoi le Canada tenait à influencer sur la politique américaine. D'autres peuvent même avancer, sans pour autant provoquer des tollés de protestations, que dès le milieu des années soixante, le sort des diverses parties liées au conflit vietnamien n'étant déjà plus le fond du problème, le but primordial du gouvernement canadien était d'aider un ami et allié, les États-Unis, à se tirer d'une situation sans issue. Il n'y avait là rien de honteux de la part du Canada.

Le Canada fut impliqué pour la première fois dans le conflit vietnamien en 1954, lorsqu'il accepta de faire partie de la Commission internationale de contrôle (CIC). La lettre de directives que fit parvenir le secrétaire d'État aux Affaires extérieures, L.B. Pearson, au commissaire désigné, Sherwood Lett, le 27 août 1954, stipulait que le gouvernement canadien n'avait accepté de prendre part à l'opération de surveillance des accords de cessez-le-feu que dans le but d'aider à faire régner la paix et la sécurité en Asie du Sud-Est. Il faut se rappeler qu'en 1954 la guerre froide battait son plein et que le moyen d'atteindre un tel but était surtout de tenter de restreindre les visées de l'Union soviétique et de la Chine communiste d'où semblaient provenir les menaces les plus sérieuses pour la paix et la sécurité. Le fait que nous soyons mieux renseignés en 1974 que nous ne l'étions à cette époque sur la situation qui règne en Asie du Sud-Est en général, et en Indochine en particulier, ne justifie ni n'excuse l'attitude de M. Taylor qui, sur un ton moralisateur, fournit une interprétation erronée des événements de 1954. L'auteur n'expose pas les réalisations de la CIC après cette date; nous devons donc nous contenter de ses opinions.

La thèse de Taylor sur la complicité du Canada au Vietnam repose sur une rencontre qui a eu lieu à New York, le 28

mai 1964, entre le président Johnson et le premier ministre du Canada, M. Pearson, qu'il analyse avec documents à l'appui. Cette partie du livre de Taylor a déjà fait l'objet de nombreux commentaires et il est probable que le livre n'aurait jamais vu le jour si l'auteur n'avait rapporté ce témoignage d'une conduite aussi délibérément immorale. En somme, l'auteur laisse entendre que, lors d'un entretien de trente minutes à l'hôtel Hilton New Yorker, Johnson soumit à Pearson son plan pour bombarder le Vietnam et que ce dernier donna alors son approbation à un tel acte d'agression. Taylor fournit comme preuve de cette rencontre un télégramme adressé à l'ambassadeur des États-Unis à Saïgon, M. Henry Cabot Lodge. Ce télégramme, basé sur un rapport rédigé par M. McGeorge Bundy sur cette rencontre Johnson-Pearson et signé par le secrétaire d'État intérimaire, M. George Ball, fait partie des documents du Pentagone. A défaut de toute autre source de renseignements, la description de cette rencontre doit être envisagée dans le sens d'une interprétation possible, plutôt que probable, de ce qui s'est réellement passé. L'on pourrait, par ailleurs, être d'avis qu'il faut replacer dans son contexte ce compte rendu rédigé par une tierce personne. A cet égard, Taylor refuse toutefois de soulever certaines questions évidentes et fondamentales, ce qui est d'ailleurs le cas dans la majeure partie de son ouvrage. Par exemple, depuis quand le président d'une superpuissance cherche-t-il à recevoir l'approbation du premier ministre d'une petite puissance en vue de passer à des actes unilatéraux qui n'ont aucune répercussion sur la petite puissance mais sont uniquement destinés à favoriser les intérêts primordiaux de la superpuissance? L'auteur du présent article est incapable de relever aucun autre cas de ce genre. Que se serait-il passé si Pearson s'était insurgé contre ce projet de bombardement au Vietnam du Nord? Les Américains auraient-ils alors adopté une ligne de conduite différente? Quels ont été les autres sujets abordés au cours de cette rencontre? Dans quelle mesure cet entretien de trente minutes a-t-il porté sur les questions relatives au Vietnam? Quel était le style habituel de toute discussion amorcée avec le président Johnson? Ce dernier n'avait-il pas la réputation de se vider le cœur, pour ainsi dire, au cours des discussions qu'il avait avec Pearson? Est-il possible que le projet de bombardement du Vietnam du Nord ait été englouti au milieu d'un flot de paroles présidentielles et, qu'en fait, le télégramme en question reflète une part beaucoup plus

minime des discussions que ne le laisse entendre Taylor? Pourquoi n'y avait-il pas là de représentant canadien officiel et pourquoi, en outre, M. Pearson n'a-t-il jamais fait mention de cette rencontre ou n'y a-t-il jamais au moins fait allusion lorsqu'il rendait compte des contacts personnels qu'il avait eus avec le président Johnson? Pourquoi donc, alors qu'il avait désapprouvé de façon si véhémement le discours prononcé par Pearson à l'Université Temple en 1965 (discours d'ailleurs dénoncé par Taylor), Johnson a-t-il omis de rappeler, au cours de l'entretien qu'il eut dès le lendemain avec Pearson à Camp David, l'assentiment déjà donné par Pearson au projet américain de bombardement? N'aurait-il pas été normal qu'il agisse de la sorte? La rencontre entre les deux hommes d'État fut si orageuse que Pearson déclara, dans un rapport rédigé par la suite, qu'à son retour à Ottawa, il se sentait comme «Dollfuss (sic) revenant de Berchtesgaden». Or, aucune de ces questions n'apparaît dans l'ouvrage de Taylor. Ne doivent-elles pourtant pas être posées si l'on veut porter un jugement valable sur la position alors adoptée par Pearson?

En ce qui concerne le rôle de Blair Seaborn et de la Commission internationale de contrôle, l'auteur semble interpréter négativement le terme «interlocuteur». Il n'est nullement aisé pour le lecteur d'arriver à saisir pourquoi Taylor est hostile à l'établissement, par l'intermédiaire du Canada, d'une voie de communications entre Washington et Hanoi; et il lui est d'autant plus difficile de partager l'opinion de Taylor selon lequel ces échanges ne peuvent s'inscrire dans le cadre du rôle de maintien de la paix de la CIC, d'autant plus que l'auteur va jusqu'à nier l'existence même d'un tel rôle. Jusqu'à preuve du contraire, l'analyse de témoignages apportés relativement aux activités de Seaborn pourrait conduire à une conclusion diamétralement opposée. Il en va assurément de même pour les missions Ronning. Il peut être intéressant de noter que, lorsqu'il aborde la question du rôle de Ronning, Taylor exprime des doutes quant à l'authenticité des faits que rapportent les documents du Pentagone au sujet du genre de Ronning, Seymour Topping (p. 99). Il devrait à cet égard faire sien l'avertissement suivant qu'il a lui-même lancé: «Les critiques de la politique canadienne au Vietnam devraient se garder de jouer sur les deux tableaux» (p. 182). Quant aux récents engagements du Canada au Vietnam, Taylor condamne à la fois la décision

prise par Messieurs Trudeau et Sharp d'aider les Américains à sortir du Vietnam et le fait qu'ils ont réussi non seulement à atteindre cet objectif, mais également à obtenir le désengagement du Canada au sein de la CIC, une fois la mission canadienne remplie. C'est alors que Taylor se prend à son propre piège. Cela rappelle le *Peace Maker or Powder Monkey* de James M. Minifie, œuvre d'une lecture cependant plus captivante.

Il semble bien que M. Taylor n'ait eu l'intention ni d'écrire un livre prétentieux ni de démontrer les avantages du jugement après le fait par rapport à la perspicacité du moment. Il n'a présument pas voulu non plus irriter ou, tout simplement, ennuyer le lecteur au moyen d'interminables leçons gratuites de morale. Ceci dit, cet écrit polémique risque de rebuter un grand nombre de lecteurs.

Section de référence

I. LIVRES

Canada, ministère des Affaires extérieures, *Documents relatifs aux relations extérieures du Canada*. Tome I, volume 7, 1939-1941. Compilé par David R. Murray, Information Canada, Ottawa, 1974. cxcix, 1167 p.

Canada, ministère des Affaires extérieures, *Documents relatifs aux relations entre le Canada et Terre-Neuve*. Volume 1, 1935-1949. Compilé par Paul Bridle, Information Canada, Ottawa, 1974. lxxiv, 1446 p.

Koulack, David, *Readings in social psychology: focus on Canada*. Édité par David Koulack et Daniel Perlman. Toronto, Wiley, 1973. 200 p.

Krieger Vasena, Adalbert et Pazos, Javier, *Latin America: a broader world role*. London, E. Benn Ltd., Totowa, N. J., Rowman et Littlefield, 1973. 207 p.

Laxer, James, *Canada's energy crisis*. Toronto, James Lewis et Samuel, 1974. 136 p.

Maxwell, Judith et Beigie, Carl E., *The disappearance of the status quo: policy review and outlook, 1974*. Montréal, Institut C. D. Howe. 93 p.

Taylor, Charles, *Snow job: Canada, the U.S. and Vietnam (1954 to 1973)*. Toronto, Anansi, 1974. 209 p.

II. ARTICLES

Boudreau, Joseph A., «Interning Canada's 'enemy aliens', 1914-1919». Dans *Canada: a historical magazine*, 2:15-27 septembre 1974.

Conant, Melvin A., «A perspective on defense: the Canada-United States compact». Dans *Behind the headlines*, vol. 33:4 septembre 1974, 36 p.

Harbron, John D., «Canada recognizes China: the Trudeau round, 1968-1973». Dans *Behind the headlines*, vol. 33:5 octobre 1974, 29 p.

Holmes, J. W., «In praise of national boundaries». Dans *Saturday Night*, 89:13-16 juillet 1974.

Jonas, George, «In praise of moderation». Dans *MacLeans* 87:60c-60n, novembre 1974.

Nye, Joseph S., «Multinational corporations in world politics». Dans *Foreign Affairs*, 53:153-175 octobre 1974.

Quester, George H., «Can proliferation now be stopped?». Dans *Foreign Affairs*, 53:77-98 octobre 1974.

Reuber, Grant L., «Canadian independence in an asymmetrical world community: a national riddle». Dans *International Journal*, 29:535-556 automne 1974.

Scanlon, Joseph, «Canada sees the world through U.S. eyes: one case study in cultural domination». Dans *Canadian Forum*, 54:34-39 septembre 1974.

Sinclair, George, «The right way to repatriate the economy». Dans *MacLeans*, 87:105-106 novembre 1974.

Stewart, Walter, «How we learned to stop worrying and sell the bomb». Dans *MacLeans*, 87:29-33 novembre 1974.

Stikeman, H. R. H., «Foreign investment review: Canada's new medicine». Dans *The Business Quarterly*, 39:77-83 automne 1974.

Volpe, John M., «Canadian-American economic relations: sources and resolution of conflicts». Dans *The Canadian Business Review*, 1:35-39 été 1974.

Willis, John, «Canadian administrative law in retrospect (1974)». Dans *University of Toronto Law Journal*, 24:225-246 été 1974.

TRAITÉS

Bilatéraux

Afghanistan

Accord de Commerce entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement de la République d'Afghanistan.

Kabul, le 27 novembre 1974.

En vigueur le 27 décembre 1974.

Barbade

Échange de Notes entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement de la Barbade constituant un Accord du transport aérien provisoire.

Bridgetown, le 20 novembre 1974.
En vigueur le 20 novembre 1974.

Corée

Échange de Notes entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement de la République de Corée constituant un Accord tendant à éviter la double imposition des revenus provenant de l'exploitation de navires ou d'aéronefs.
Ottawa, le 15 novembre 1974.
En vigueur le 15 novembre 1974.

États-Unis d'Amérique

Échange de Notes entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement des États-Unis d'Amérique constituant un Accord prolongeant jusqu'au 30 juin 1976 l'Accord relatif au Projet Skylab.
Ottawa, le 30 septembre et le 26 novembre 1974.
En vigueur le 26 novembre 1974.

Italie

Échange de Notes entre les Gouvernements du Canada et d'Italie constituant un Accord tendant à éviter la double imposition des revenus provenant de l'exploitation d'aéronefs.
Ottawa, le 29 octobre 1974.

Nicaragua

Échange de Notes entre les Gouvernements du Canada et du Nicaragua afin de permettre aux stations de radio amateur du Canada et du Nicaragua d'échanger des messages émanant de tierces parties.
San José et Managua, le 29 août et le 20 décembre 1973.
En vigueur le 19 janvier 1974.

Multilatéraux

Convention douanière relative au transport international de marchandises sous le couvert de carnets TIR et Protocole de Signature.
Fait à Genève le 15 janvier 1959.
L'instrument d'adhésion du Canada a été déposé le 26 novembre 1974.

Accord établissant le Programme international de l'énergie.
Fait à Paris le 18 novembre 1974.
Signé par le Canada le 18 novembre 1974.

Publications du ministère des Affaires extérieures

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

No 63 (29 octobre 1974) Accord entre le Canada et l'Italie tendant à éviter la double imposition des revenus provenant de l'exploitation en trafic international d'aéronefs

No 64 (1^{er} novembre 1974) Conférence mondiale de l'alimentation à Rome, du 5 au 16 novembre 1974

No 65 (1^{er} novembre 1974) Barrage Pembeliet et mesures connexes de protection contre les inondations

No 66 (8 novembre 1974) Visite au Canada du ministre des Affaires étrangères de la République de Corée

No 67 (15 novembre 1974) Accord entre le Canada et la République de Corée tendant à éviter la double imposition des revenus provenant de l'exploitation en trafic international de navires ou d'aéronefs

No 68 (15 novembre 1974) Visite au Canada du ministre des Affaires étrangères de la République de Corée

No 69 (20 novembre 1974) Restrictions des États-Unis d'Amérique sur les exportations canadiennes de bétail et de viande

No 70 (22 novembre 1974) La délégation du Canada à la Quatrième Conférence du Commonwealth sur la médecine

No 71 (25 novembre 1974) Message de condoléances du secrétaire d'État aux Affaires extérieures au Secrétaire général des Nations Unies à l'occasion du décès de l'ancien Secrétaire général U Thant

No 72 (3 décembre 1974) Réunions ministérielles de l'OTAN

No 73 (12 décembre 1974) Participation canadienne aux opérations des Nations Unies pour le maintien de la paix au Proche Orient

No 74 (6 décembre 1974) Délégué du Canada aux cérémonies commémoratives de la bataille d'Ayacucho

No 75 (19 décembre 1974) Ouverture d'une ambassade du Canada en Irak

No 76 (17 décembre 1974) Réclamations canadiennes envers la République populaire de Chine

No 77 (18 décembre 1974) Nomination au ministère des Affaires extérieures

No 78 (20 décembre 1974) Nominations au ministère des Affaires extérieures

No 79 (24 décembre 1974) Participation canadienne à la Force des Nations Unies chargée du maintien de la paix à Chypre (UNFICYP)

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

No 30 Commerce extérieur et relations commerciales du Canada (novembre 1974)

No 69 Le ministère des Affaires extérieures (janvier 1975)

No 93 Apport financier du Canada à la famille des organisations des Nations Unies (novembre 1974)

No 95 Le Commonwealth (novembre 1974)

No 116 La Commission permanente canado-américaine de défense (novembre 1974)

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

No 74/12 Le Canada et la Communauté économique européenne. Rapport fait à la Chambre des communes par le premier ministre M. P.-E. Trudeau sur sa visite en France et en Belgique. Ottawa, le 18 octobre 1974.

No 74/13 Un objectif primordial: l'élimination de la faim, fléau de l'humanité. Discours du secrétaire d'État aux Affaires extérieures, M. A. MacEachen, à la Conférence mondiale sur l'alimentation, Rome, le 6 novembre 1974.

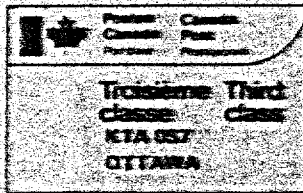
No 74/14 Raviver l'«esprit d'Ottawa». Discours du premier ministre P.-E. Trudeau à la Réunion des ministres des Finances, Ottawa, le 25 septembre 1974.

No 74/15 Le Commonwealth, un instrument de paix. Déclaration du ministre des Finances, M. John Turner, à l'ouverture de la Réunion des ministres des Finances, Ottawa, le 25 septembre 1974.

No 74/16 Le Canada appuiera sans réserve les efforts d'entente dans le conflit israélo-arabe. Déclaration du secrétaire d'État aux Affaires extérieures, M. A. MacEachen, à l'Assemblée générale des Nations Unies, New York, le 20 novembre 1974.

No 74/17 Le Commonwealth et le Canada, association pour l'avenir. Déclaration du secrétaire d'État aux Affaires extérieures, M. A. MacEachen, à la Société royale du Commonwealth, Toronto, le 27 novembre 1974.





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

CAI LHA
I 56 F
MARS - AVRIL 1975
REF.

Perspectives internationales

Publication du ministère des Affaires extérieures

DERNIER NUMÉRO
LATEST ISSUE

REFERENCE



Affaires extérieures External Affairs
Canada Canada

Les relations canado-américaines

Évolution politique en Europe de l'Est

Le nationalisme écossais et le pétrole

Extradition et arrestations illicites

L'aide à l'étranger et la politique
canadienne

JUN 3 1975

LIBRARY / BIBLIOTHÈQUE
REFERENCE

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

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

Tarif des abonnements: Canada, \$3.00 l'an ou 75 cents le numéro; autres pays, \$4.00 l'an ou \$1.00 le numéro.

Les remises s'établissent à l'ordre du Receveur général du Canada et doivent être adressées à *Information Canada*, 171, rue Slater, Ottawa, K1A 0S9.

Envoi postal de troisième classe autorisé.

Table des matières

mars/avril 1975

Le Canada et les États-Unis:

- Les relations canado-américaines sous un jour
nouveau/*Alex I. Inglis* 3
- La guerre commerciale entre le Canada et les États-Unis
pendant la grande dépression/*J. R. H. Wilbur* 12
- La fin d'une époque: constante de la terminologie
politique?/*Christopher Young* 18

Europe de l'Est:

- Facteurs de changement en Europe de l'Est/*Stanislav Kirschbaum* 23
- Le second siècle des relations canado-polonaises:
nouvelles perspectives de coopération/*Adam Bromke* 28
- Consommation et apathie: réponse des Tchèques à la
normalisation/*R. Selucky* 34

Le nationalisme écossais et le pétrole dans

- la mer du Nord/*G. Macleod et R. Boardman* 39

Arrestations illicites et traités d'extradition/*C. V. Cole* 44

Du plan de Colombo à l'ACDI:

- Les politiques d'aide: reflet des
préoccupations fédérales/*Gregory Armstrong* 49

Recension:

- Terre-Neuve et la Confédération.
Un ouvrage d'un intérêt soutenu/*Richard Gwyn* 54

Section de référence 56

Directeurs de rédaction:

M. L. Balthazar
M. A. I. Inglis

Comité éditorial:

M. F. M. Tovell, président
M. A. J. Andrew
M. Y. Beaulne
M. A. E. Blanchette
M. G. Choquette
M. M. de Goumois
M. J. J. Dupuis
M. J. W. Graham
M. J. G. Hadwen
M. E. G. Lee
M. C. J. Marshall
Mlle P. McDougall
M. J. S. Nutt
M. G. A. H. Pearson
M. A. B. Roger
M. L. A. D. Stephens
Mme M. B. Sheldon, secrétaire

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

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

Les relations canado-américaines sous un jour nouveau

par Alex I. Inglis

Dernièrement, d'importantes étapes ont été franchies dans l'élaboration d'un style nouveau de rapports entre le Canada et les États-Unis. Comme l'expression de cette évolution a surtout pris la forme de discours, c'est avec une certaine fébrilité que nous en reproduisons dans ce numéro de larges extraits. Ces extraits illustrent la différence entre les conceptions canadienne et américaine de l'état des relations entre nos deux pays et des problèmes auxquels elles se heurtent. En septembre 1974, l'ambassadeur américain, M. W. J. Porter, prononce un discours à l'issue d'un dîner réunissant les membres de la section de Winnipeg de l'Institut canadien des affaires internationales. Au cours de son allocution, il traite surtout des divergences de vues nées de la position prise par chacun des pays relativement à la question des importations de bœuf au Canada et des exportations de pétrole vers les États-Unis. En décembre de la même année, le premier ministre Trudeau se rend à Washington. A la suite de ses entretiens avec le président Ford, il donne une conférence de presse au cours de laquelle ces deux sujets sont de nouveau abordés. Vers la fin de janvier 1975, c'est au tour du secrétaire d'État aux Affaires extérieures, M. Allan MacEachen, de s'adresser aux membres de la section de Winnipeg de l'Institut canadien des affaires internationales (ICAI) sur le sujet des relations canado-américaines. Comme M. MacEachen accompagnait M. Trudeau à Washington, il y a tout lieu de croire que le discours qu'il a prononcé à Winnipeg reflète en partie les entretiens de décembre.

Ce sont surtout les deux discours qui révèlent une façon nouvelle d'aborder en public les relations canado-américaines. Plusieurs personnalités canadiennes et certaines de leurs contreparties américaines ont, pendant longtemps, considéré comme une corvée les discours qu'ils devaient prononcer lors de dîners sur la question des relations entre leurs deux pays. Néanmoins, jusqu'à tout récemment le contenu de leurs discours a très peu varié.

En termes musicaux, nous aurions pu qualifier leurs propos de rhapsodie des 3,000 milles de frontière non défendue ou de concerto de la Commission mixte internationale. En somme, il s'agissait de mille et une variations sur un thème de William Lyon Mackenzie King.

Ce n'est qu'occasionnellement que l'on jouait une note discordante. En 1951, le soir même de la révocation du général MacArthur en tant que Commandant des Forces des Nations Unies dans le Pacifique, Lester B. Pearson, inquiet du peu de contrôle de Washington sur MacArthur, annonçait que l'ère des relations faciles entre le Canada et les États-Unis était révolue. Le jour suivant, MacArthur était limogé et la presse américaine s'emparait du discours de Pearson. Ce dernier écrivit par la suite à Hume Wrong que, s'il avait su ce qui allait se produire, il n'aurait pas parlé en ces termes. Cet épisode oublié, on en revint aux mêmes thèmes.

L'année 1972 fut marquée par deux événements d'importance. En avril, lors de sa visite à Ottawa, le président Nixon énonce, devant les deux Chambres du Parlement réunies en session, la « Doctrine Nixon » telle qu'elle s'applique au Canada. Il affirme entre autres

«... qu'il est temps que les Canadiens et les Américains oublient la rhétorique sentimentale du passé et reconnaissent
— qu'ils ont, chacun, une identité propre,
— que des différences marquées les séparent, et
— qu'il n'est dans l'intérêt de personne que l'on s'esquive devant ces réalités...
«Notre politique à l'égard du Canada

M. Inglis est l'un des directeurs de rédaction de Perspectives internationales. Toutefois, les vues exprimées dans cet article n'engagent que lui et ne doivent aucunement être interprétées comme traduisant les politiques du Ministère ou l'orientation éditoriale de Perspectives internationales.

reflète la nouvelle approche que nous entendons adopter dans toutes nos relations avec les pays étrangers — une approche que l'on a qualifiée de « Doctrine Nixon » et qui s'appuie sur le principe que des partenaires adultes doivent avoir des politiques indépendantes et autonomes :

- chaque État doit définir la nature de ses propres intérêts;
- chaque État doit décider de ses propres exigences en matière de sécurité;
- chaque État doit déterminer la marche de son propre progrès.»

L'autre événement marquant a été la publication par le Canada, à l'automne de cette même année, d'une étude des relations entre le Canada et les États-Unis. Ce document énonçait trois options pour l'orientation future de ces relations et présentait la troisième comme celle qui devait être retenue. Les options proposées étaient les suivantes :

- le Canada peut chercher à maintenir plus ou moins l'état actuel de ses relations avec les États-Unis en modifiant ses politiques le moins possible;
- le Canada peut s'acheminer délibérément vers une intégration plus grande avec les États-Unis;
- le Canada peut adopter une stratégie générale, à long terme, visant à développer et à raffermir son économie et les autres aspects de sa vie nationale et, ce faisant, réduire la vulnérabilité actuelle du Canada.

Dans plusieurs milieux on n'a accordé qu'une attention distraite à cette étude. De nombreux facteurs ont contribué à cette absence de réaction. D'abord, l'étude a été présentée dans un numéro spécial de cette revue sans aucune note de la rédaction. Deuxièmement, elle a été publiée au cours d'une campagne électorale. Troisièmement, les deux premières options avaient trop l'air de faux-semblants. Quatrièmement, la formulation même de la troisième option était telle que peu de gens pouvaient se permettre de la rejeter. Enfin, on ne nous disait pas si l'étude avait été présentée au Cabinet ou approuvée par lui. Tous ces facteurs ont contribué à donner l'impression que cette étude constituait un tract politique et non un exposé sérieux.

En rétrospective, il apparaît plus vraisemblable que l'article constituait un ballon d'essai. Que ce soit le cas ou non, il est devenu évident, depuis 1972, que la troisième option doit être prise au sérieux puisqu'il est de plus en plus clair que le gouvernement canadien lui donne effectivement suite. Dans un discours devant un auditoire choisi à New York en septembre 1973, M. Sharp faisait remarquer « qu'à mesure que nos politiques se pré-

ciseront, elles donneront lieu à des frictions ». Dans les mois qui ont suivi, cette prédiction s'est avérée de plus en plus juste. De plus, la troisième option semble avoir été redéfinie depuis. Comme M. MacEachen l'a précisé dans son discours à Winnipeg, l'objectif du renforcement de notre économie et d'autres aspects de notre vie nationale que préconise la troisième option est « d'assurer notre indépendance ». Il s'agit là d'une prise de position plus radicale que celle de l'énoncé original où il était dit que « le raffermissement de l'économie et des autres aspects de la vie nationale » aurait pour conséquence immédiate de « réduire la vulnérabilité actuelle du Canada ».

La politique de *Perspectives internationales* n'est pas de consacrer ses pages à des déclarations et discours officiels. Faire de la revue un recueil de documents de ce genre serait aller à l'encontre des objectifs qui lui ont été fixés. Aucune règle, toutefois, ne doit être à ce point rigide qu'on en arrive au contraire du résultat visé.

Les discours de MM. Porter et MacEachen illustrent bien la nouvelle approche et l'état nouveau des relations canado-américaines. De plus, comme l'un a été prononcé par l'ambassadeur américain et l'autre par le ministre canadien des Affaires extérieures, on peut supposer qu'ils reflètent la pensée de leur gouvernement respectif. Les extraits de ces discours reproduits ici ont une valeur d'information; ils sont aussi présentés dans l'espoir qu'on y trouvera matière à discussion.

Ayant traité du caractère unique du commerce entre le Canada et les États-Unis, de par son étendue et la variété des échanges, et de l'équilibre proportionnel entre les deux pays, M. Porter a poursuivi en abordant la question des « déséquilibres, ou de ce que l'on considère tel, qui retiennent actuellement notre attention et qui, à notre point de vue, devraient être corrigés de façon à éliminer toute tendance vers l'adoption de politiques restrictives de commerce ». Cette question, a-t-il dit, se prêtait bien à des consultations antérieures à la prise de mesures puisque de telles consultations offraient à chacun l'occasion de minimiser les effets néfastes de ses décisions sur son partenaire commercial. M. Porter a alors abordé la question des échanges de produits agricoles, citant les « sévères limitations des quotas » imposées récemment sur les importations vers le Canada de bétail et de bœuf américains. Il s'est exprimé en ces termes :

« L'imposition de ces restrictions réduit de 65 p. 100 nos possibilités de marché par rapport à l'an dernier. Nous croyons qu'en ce cas, il y aurait eu moyen de faire

davantage pour amoindrir le coup porté à nos exportateurs de bœuf, tout en répondant aux préoccupations légitimes de votre gouvernement quant à la prospérité de votre propre industrie d'élevage du bœuf. Je ne fais pas allusion ici à la question du D.E.S., responsable de l'arrêt total des envois de bœuf américain au Canada au cours des cinq mois allant d'avril à septembre de cette année. Nous avons répondu aux exigences de votre gouvernement à cet égard mais dès que ce fut fait, l'imposition des quotas s'est chargée de réduire nos envois du pourcentage susmentionné. Ceci m'amène à souligner le fait que des quantités importantes de bœuf canadien continuent à entrer aux États-Unis. Mais les mesures prises par votre gouvernement, comme vous pouvez facilement le concevoir, ont suscité de fortes pressions pour que notre Gouvernement réplique par des mesures du même genre.

«Dans le domaine agricole, je puis affirmer qu'une décision canadienne récente en matière d'exportation des œufs a été mieux reçue par nos consommateurs que par nos producteurs. Nous avons absorbé plus d'un demi-million de douzaines d'œufs canadiens chaque semaine au cours des dernières semaines, à des prix aussi bas que 27 cents la douzaine. Les consommateurs américains, tant les individus que les boulangeries, ont sans doute saisi que sans ces œufs canadiens le prix des œufs américains aurait grimpé sensiblement. D'autre part, les producteurs américains ne sont pas très heureux de cette situation. Ils savent que selon les règles internationales régissant le commerce, tout comme selon le droit interne des États-Unis et du Canada, la vente de produits à l'étranger à des prix inférieurs à ceux des marchés locaux — pratique que l'on qualifie de dumping — est susceptible d'entraîner des représailles. Ils ont donc demandé au Département du trésor d'examiner la possibilité d'imposer des mesures anti-dumping aux œufs canadiens.

«Sur les marchés mondiaux des produits agricoles, nos deux pays, considérant l'efficacité de leurs méthodes et le potentiel énorme dont ils disposent, ont un intérêt commun dans le maintien de politiques non restrictives. Mais dernièrement, il ne nous a pas semblé que vous soyez aussi convaincus que nous de ce fait. Nous avons dû faire face à des décisions dans les domaines de l'alimentation et de l'énergie sans aucune consultation préalable. Ceci n'est pas conforme à la pratique des consultations réciproques, pratique qui a marqué jusqu'ici nos relations économiques. Il faut citer ici les paroles du président Ford à l'Assemblée générale le 17 septem-

bre: «Un monde d'affrontements économiques ne peut être un monde de coopération politique.»

Laissant le domaine agricole, M. Porter a abordé la question qui a dominé la scène internationale en 1974: la crise énergétique. La remplaçant dans le contexte des relations canado-américaines, il a déclaré:

«Une autre question qui nous touche de près est le coût du pétrole que nous importons du Canada. Nous comprenons ce qui vous pousse à geler les prix au puits à des niveaux bien en deçà des prix mondiaux et à imposer une taxe substantielle sur les exportations: le Canada désire éviter aux consommateurs canadiens d'avoir à absorber les prix en vigueur sur le marché mondial du pétrole et cherche à s'assurer que les frais d'approvisionnement en pétrole étranger de ses provinces de l'Est pourront être puisés à même les revenus tirés de la vente de pétrole de l'Ouest canadien aux États-Unis. Nous sommes également au courant du fait que le Canada n'a ni appuyé ni approuvé la première augmentation des prix du pétrole à survenir l'an dernier, augmentation qui a si largement contribué à l'inflation mondiale. Ceci étant, votre taxe d'exportation nous semble quand même de nature discriminatoire, parce qu'elle soumet à deux régimes de prix une matière première qui n'est exportée qu'aux États-Unis.

«Lorsque votre pétrole arrive sur le marché de Chicago, par exemple, à des prix parmi les plus élevés au monde, et parfois à au moins deux dollars de plus le baril qu'il n'en coûte pour s'approvisionner à d'autres sources, vous ne devez avoir aucune difficulté à couvrir le coût de vos importations de pétrole pour les provinces de l'Est — si toutefois vous trouvez preneur. Mais le coût actuel du pétrole canadien provoque de la résistance sur le marché et les acheteurs cherchent et trouvent des prix moins élevés ailleurs. Le Canada adopte des mesures, notamment la réduction de sa production, en vue de maintenir ses prix à un niveau élevé. Il semble toutefois qu'un moyen plus efficace pour vous d'avoir des prix compétitifs serait de laisser le pétrole atteindre son prix naturel et de vous en remettre aux sources habituelles de taxation pour satisfaire vos besoins. Il n'est pas dans notre intérêt que le pétrole canadien ne trouve plus de marché, mais c'est ce qui est en train de se produire.

«Le gel du prix du pétrole imposé aux producteurs canadiens et divers projets d'imposition visant cette industrie ont également pour effet de déplacer les travaux d'exploration pétrolière vers les États-Unis

et même outre-mer. Il semble que l'outil-
lage nécessaire au forage et les équipes
de géophysiciens quittent constamment
l'Ouest canadien pour la seule raison que
de meilleurs bénéfices peuvent être obte-
nus outre-frontière. Un tel exode, particu-
lièrement dans le cas des équipes de géo-
physiciens, est difficilement réversible et il
aura d'importantes répercussions sur le
développement des réserves de pétrole
canadien dans l'avenir.

«D'autres matières premières et pro-
duits industriels de base réagissent à la
poussée des prix en devenant eux aussi
plus coûteux. Le prix sensiblement plus
élevé des engrais chimiques qui aggrave
les problèmes devant faire l'objet de dis-
cussions à la Conférence mondiale sur l'ali-
mentation est un exemple du genre de
problème que soulève l'augmentation du
prix du pétrole. Et les cultivateurs, aux
États-Unis comme au Canada, sont très
sensibles à cet état de choses.

«Plusieurs pays producteurs parlent
déjà de nouvelles augmentations des prix
du pétrole en s'appuyant sur la nécessité
d'obtenir une compensation pour l'infla-
tion de cette année. Il est possible que cer-
tains producteurs viennent ainsi compli-
quer les problèmes qui existent déjà. Nous
nous en sortirons bien, mais chaque aug-
mentation du genre rendra plus difficile le
contrôle de l'inflation, et ce sont les pays
les moins développés qui seront les plus
sévèrement atteints. Certains de ces pays
n'ont qu'une ou deux denrées à vendre
pour obtenir des devises étrangères, pro-
blème qui mérite une attention spéciale.

«Notre propre expérience d'il y a un
an, au cours de la pénurie de pétrole, et
l'avenir plutôt incertain en ce domaine
raffermissent naturellement la détermi-
nation de mon gouvernement de réaliser son
«Projet indépendance». Les étapes de ce
programme nous amènent tranquillement
mais inexorablement vers notre but: dé-
pendre moins fortement des approvision-
nements étrangers. Les recherches en vue
de découvrir de nouvelles sources de pé-
trole et de gaz aux États-Unis se poursui-
vent à un rythme accru et chaque installa-
tion convertie au charbon nous aide à at-
teindre nos buts. D'autres aspects du
programme, tels les recherches en vue de
l'extraction de pétrole des schistes bitu-
mineux et l'usage de l'énergie solaire, con-
naissent des progrès par rapport à l'an
dernier. Nous y parviendrons, vous pouvez
en être assurés; le président Ford l'a clai-
rement indiqué. Bien sûr, nous serons
toujours intéressés à acheter toute quan-
tité de pétrole et de gaz que le Canada
mettra à notre disposition. Nous avons ap-
précié l'assurance donnée, il y a quelques

mois, par le premier ministre Trudeau que
les exportations de pétrole vers les États-
Unis continueront une fois les besoins
canadiens satisfaits. Il a dit alors: «Nous
sommes des amis et les amis se préoccu-
pent de leurs besoins réciproques.»

Avant de passer à un autre sujet,
l'ambassadeur a poursuivi en disant qu'il
y a échange réciproque de substances
génératrices d'énergie entre le Canada et
les États-Unis. Certains Canadiens, disait-
il encore, sont surpris d'apprendre que si
les Américains importent du pétrole et du
gaz canadiens, les États-Unis exportent
chaque année vers le Canada des millions
de tonnes de matériaux d'une haute teneur
énergétique.

«Il y a le charbon de haute qualité qui
sert à alimenter les hauts-fourneaux de
votre industrie lourde, qui fournit de
l'emploi à 105,000 Canadiens. Les produits
de cette industrie sont absolument néces-
saires à l'emploi des 250,000 Canadiens
travaillant dans les industries faisant usa-
ge de métaux. Il y a le charbon utilisé
dans les usines à vapeur qui assure une
quantité importante de l'énergie électrique
requis en Ontario.

«Le prix de ce charbon a monté sous
la poussée d'une demande accrue et par
suite de l'inflation des coûts de production.
Il est évident que les mineurs de charbon,
tout comme les travailleurs d'usine, doi-
vent subvenir à leurs besoins et à ceux de
leurs familles. Si l'actuelle spirale infla-
tionniste du pétrole poursuit sa courbe
ascendante et que de nouvelles hausses
soudaines des prix du gaz naturel viennent
s'y ajouter, qui peut prédire quels sommets
les prix du charbon pourront atteindre?
On notera toutefois qu'en dépit de la haus-
se rapide de ses besoins internes, le gou-
vernement américain n'a pas limité ses
exportations ou imposé de taxes spéciales
à la vente de charbon au Canada. Pour
ce qui est des exportations de gaz vers le
Canada, notre gouvernement a pris la
décision qu'advenant toute réduction de la
production, les consommateurs canadiens
seraient placés sur le même pied que les
consommateurs américains.

«A New York, le 17 septembre der-
nier, le président Ford déclarait: «Il est
temps que les producteurs de pétrole défi-
nissent leur conception d'une politique
globale de l'énergie qui rencontre les be-
soins grandissants — et le fassent sans
imposer un fardeau inacceptable aux
systèmes monétaires et commerciaux in-
ternationaux.»

Abordant brièvement nombre d'autres
sujets, tels le Projet de dérivation de
Garrison, les opérations d'exploitation de
mines de charbon dans l'Ouest canadien et

leurs possibles effets «malencontreux» sur les territoires américains adjacents, le flot des investissements à deux sens, le libre déplacement des gens entre les deux pays et l'exemption individuelle de \$100 pour les touristes américains rentrant chez eux, M. Porter a conclu en ces termes:

«En somme, nous cherchons à travailler de façon constructive et dans un esprit de bonne entente. Nous croyons avoir un bon dossier et sommes entièrement disposés à discuter de nos faiblesses telles qu'elles apparaissent dans l'optique canadienne. Dans nos démarches auprès de nos amis canadiens, nous tenons compte de ce que le Canada est maintenant une grande puissance économique et notre intention première est d'en arriver à des compromis, si cela est possible, ou du moins à limiter au minimum les dommages qu'une action unilatérale de l'un ou de l'autre pourrait causer. C'est parce que nos prédécesseurs ont observé cette règle que nous sommes devenus les plus grands partenaires commerciaux au monde. Saisissant bien que nous sommes voisins pour le meilleur et pour le pire, ils ont fait des relations entre les États-Unis et le Canada quelque chose de spécial; il n'en tient qu'à nous qu'il continue d'en être ainsi.»

Lors de sa conférence de presse à Washington, M. Trudeau a abordé une gamme de sujets beaucoup plus variés, suite à ses discussions approfondies avec M. Ford. Il a cependant traité de la position canadienne concernant les importations de bœuf et les exportations de pétrole. De ses entretiens avec le président sur la question du bœuf, le premier ministre a dit:

«Nous nous en sommes référés à la rencontre des fonctionnaires qui s'est tenue il y a une semaine ou deux et aux consultations actuellement en cours — puisque le GATT prévoit de telles consultations — et nous avons tous deux exprimé l'espoir de trouver une solution rapide à ces problèmes. Je n'ai pas eu à entrer dans les détails, puisque le président semblait fort au courant de notre version des faits, mais je crois qu'il pourrait être utile ici de rappeler quelques statistiques. Nous avons adopté au Canada un système de stabilisation du bœuf. Nous voulons que les producteurs agricoles jouissent d'une certaine stabilité et que les prix de leurs produits sur le marché ne se comportent pas comme des yo-yo. Nous devons donc savoir, dans les grandes lignes, ce qui viendra de l'étranger dans une année donnée. Traditionnellement, nous avons importé chaque année environ 60,000 têtes de bétail ou moins des États-Unis. L'an dernier, en 1973, le chiffre de ces importations

a grimpé soudainement pour atteindre 215,000 têtes, soit le triple de l'année précédente. Nous avons donc convenu qu'il ne fallait plus permettre que le marché du bœuf connaisse de telles fluctuations d'une année à l'autre et décidé l'imposition d'un système de quotas; il ne s'agissait pas là de mesures discriminatoires à l'égard des États-Unis mais de quotas imposés sur les importations en provenance de tous les pays (ils affectent particulièrement l'Australie et la Nouvelle-Zélande). Ces quotas ont été établis d'après la moyenne des importations pour une période de cinq ans; dans le cas des États-Unis, cela voulait dire 83,000 têtes de bétail. Cette moyenne pour les importations des États-Unis dépasse tous les chiffres enregistrés au cours des 10 ou 20 dernières années, ou de tout temps — je n'en suis pas certain — à l'exception, je le répète, de l'an dernier où vos exportations vers le Canada ont plus que triplé. Il est évident que nul ne peut maintenir une économie agricole sur cette base . . . Dans ce contexte, notre décision paraît fort raisonnable. Je puis comprendre que le peuple américain et son administration veuillent répondre à l'imposition de cette mesure. Mais c'est ainsi que commencent les guerres commerciales et ni le président ni moi-même n'avons l'intention d'en fomenter une; certainement pas moi du moins, parce que je crois que nous perdriions certainement une telle guerre contre les États-Unis. Je dis donc qu'il y a lieu de nous arrêter, de tenter de comprendre la situation, de laisser le temps à nos fonctionnaires d'en discuter et d'en venir à un compromis. Il est important que les secteurs agricoles de l'économie canadienne et américaine coexistent en harmonie et que chacun de nous sache ce qui se passe chez l'autre; c'est de cette question que s'entretiennent nos fonctionnaires à l'heure actuelle et nous pouvons espérer qu'ils trouveront une solution très bientôt.»

Traitant de la question du pétrole, M. Trudeau a tracé les grandes lignes de la politique canadienne visant à réduire graduellement les exportations à destination des États-Unis. Il en a donné les raisons en ces termes:

«Le président parlait au nom de plusieurs Américains qui s'inquiètent de ce que le Canada, qui constitue depuis longtemps pour eux une source d'approvisionnement en pétrole, ait à constater qu'il ne pourra plus suffire à ses propres besoins d'ici six ou sept ans. Cet état de fait contraint tant les Canadiens que les Américains à des choix difficiles. Nous pouvons continuer de fournir du pétrole au même rythme que l'an dernier puis fermer le

robinet lorsqu'il n'y en aura plus, ou bien, comme nous avons cru préférable de le faire, dire aux Américains que nous réduirons graduellement la quantité de pétrole que nous exporterons chez eux. Dans ce contexte, il ne m'a pas semblé que l'administration américaine aurait préféré nous voir continuer à vous fournir tout le pétrole possible maintenant pour cesser brusquement de vous approvisionner d'ici deux ans. Je crois que la politique de réduction graduelle des exportations qui a été annoncée est la meilleure pour les deux pays. Aucun Canadien ne s'attend assurément à ce que nous continuions à exporter vers n'importe quel pays étranger des ressources énergétiques ou tout autre produit que nous n'avons pas en quantité suffisante pour satisfaire à nos propres besoins. Et pour le gouvernement américain, je crois qu'il est préférable que cette réduction soit graduelle de sorte qu'il puisse réajuster ses propres politiques intérieures — politiques d'approvisionnement — et faire face à ce tarissement des ressources pétrolières en provenance d'une source que les Canadiens comme les Américains ont cru plus abondante, mais qui, comme je l'ai déjà dit, deviendra insuffisante pour répondre aux besoins des Canadiens eux-mêmes vers l'année 1982. Ce sont là les explications que j'ai fournies au président; je ne puis vous dire ce qu'il a pensé de mes réponses à ses questions. Il est demeuré de fort bonne humeur et a confirmé qu'il accepterait mon invitation à visiter le Canada un jour. Je suppose qu'il est réaliste, qu'il tient compte du «Projet indépendance» des États-Unis qui espèrent subvenir un jour à leurs propres besoins en matière énergétique, et que, de ce fait, il ne lui semble pas surprenant que le Canada s'engage aussi dans cette voie.»

Abordant la question du prix du pétrole, M. Trudeau a été invité à répondre aux suggestions de certains sénateurs américains voulant que les États-Unis puissent, en guise de représailles contre la politique canadienne des prix du pétrole, taxer ou détourner à leur profit le pétrole importé acheminé vers le Canada par le pipeline de Portland. Le premier ministre a répondu:

«A vrai dire, je n'ai pas pris cette proposition au sérieux. J'espère n'offenser personne mais je crois qu'ils faisaient allusion au pétrole à destination de la région de Montréal et transporté par le pipeline de Portland (Maine). Ou bien les États-Unis détournent à leur profit le pétrole passant par ce pipeline: il s'agirait de piraterie et je ne crois pas que les Américains soient en faveur de tels recours; ou bien ils imposent une lourde taxe sur le

pétrole en transit, alors je ne vois pas très bien quel profit ils pourraient en tirer puisque de notre côté nous pourrions imposer une taxe équivalente, une surtaxe disons, sur le pétrole que nous exportons vers les États-Unis. Il ne s'agit sûrement pas du genre de politiques dans laquelle nous souhaitons nous lancer. J'ai expliqué précédemment que nous vendons notre pétrole aux États-Unis au même prix que nous payons celui qui est acheminé par le pipeline de Portland; je crois bien qu'aucun Américain ne s'attend à ce que nous payions \$11 le baril de pétrole en provenance du Moyen-Orient ou du Venezuela, comme c'est le cas, et que nous vendions \$6 celui que nous expédions vers le Mid-West. C'est pourquoi, voyez-vous, je ne vois là aucune menace sérieuse; il peut s'agir tout au plus d'une hyperbole.»

Lorsque M. MacEachen a pris la parole devant son auditoire de Winnipeg en janvier dernier, son discours a porté sur le fait que les relations canado-américaines entraient dans une ère nouvelle. L'époque de «relations spéciales» est maintenant révolue. Chacun des pays a choisi de définir ses propres intérêts nationaux et d'entreprendre la poursuite desdits intérêts dans un esprit de coopération avec le pays voisin. Arrivé au cœur de son discours, M. MacEachen a dit:

«Depuis le début des années soixante-dix, nous avons assisté à la fin d'une époque et au début d'une ère nouvelle entre nos deux pays. Ce changement a entraîné la fin des «relations spéciales» entre le Canada et les États-Unis. Quels sont les facteurs qui ont amené cette transformation et quels sont les points saillants de ces deux phases des relations canado-américaines?»

Et plus loin, il a ajouté:

«En fait, le Canada et les États-Unis se sont progressivement rendu compte que cette relation spéciale ne correspond plus à leurs intérêts. Les deux pays cherchent donc une relation plus mûre qui leur permette de maintenir des liens étroits et de coopérer à part entière sur des questions bilatérales et multilatérales. Une telle relation recèle des avantages pour les deux parties et laisse pourtant chaque pays libre de poursuivre ses intérêts nationaux en conformité avec ses obligations internationales.»

«Le Canada et les États-Unis sont manifestement entrés dans une nouvelle phase de leurs relations bilatérales, une phase qui met l'accent sur une évaluation réaliste de l'intérêt national et qui ne laisse pas place aux illusions. Chaque gouvernement devra prendre des décisions difficiles dans la ligne de ce qu'il conçoit être

l'intérêt national, même si ces décisions semblent parfois assez dures pour l'autre gouvernement.»

Dans l'optique de M. MacEachen, l'ère des «relations spéciales», née de la Seconde Guerre mondiale, s'est poursuivie jusqu'au début des années soixante-dix.

«Née de la Seconde Guerre mondiale, la première période s'est poursuivie jusqu'au début des années soixante-dix; elle a vu les États-Unis et le Canada passer au premier plan de la scène mondiale, les premiers, comme chefs de file du monde occidental et le second, comme puissance économique et comme allié politique et militaire important. Une coopération étroite sur les plans politique et militaire et une interaction économique et culturelle croissante ont caractérisé cette période. La coopération dans le domaine de la défense a été marquée d'une série d'accords s'échelonnant de l'Accord d'Ogdensburg de 1940, portant création de la Commission permanente canado-américaine de défense, à l'Accord de 1958 concernant le Commandement de la défense aérienne de l'Amérique du Nord qui a présidé à l'établissement d'un système antibombardier unifié, face à la menace soviétique. Dans le secteur économique, l'attrait du «continentalisme» a primé. De là est né le phénomène que nous connaissons tous, à savoir l'expansion rapide du contrôle des États-Unis sur la mise en valeur de l'industrie canadienne, notamment dans les secteurs de l'extraction minière et pétrolière. La pénétration culturelle du Canada par la télévision, la radio, les films et les publications a également été importante durant cette même période.

«Toutefois, pendant que les États-Unis élargissaient leur influence dans un si grand nombre de secteurs de la vie canadienne, des changements survenaient sur la scène internationale, à l'intérieur du Canada, et dans l'esprit même des Canadiens à l'égard de leur identité nationale et de leur indépendance. Ces faits nouveaux devaient entraîner une modification du caractère des relations canado-américaines.»

M. MacEachen a poursuivi en traitant des changements survenus dans les relations canado-américaines dans quatre domaines particuliers: l'économie, la culture, la défense et les affaires étrangères. Il a dit:

«Ce nouveau sentiment d'appartenance nationale s'est reflété de façon très marquée dans le secteur économique. L'enjeu est l'indépendance économique du Canada. J'ai déjà mentionné des chiffres qui reflètent le degré de dépendance du Canada par rapport aux États-Unis pour

ce qui est du commerce et des investissements. Un échantillonnage des divers sondages effectués en 1972 révèle que 88.5 p. 100 de la population jugeait que le Canada devait exercer un contrôle plus important sur son économie; deux Canadiens sur trois considéraient à ce moment-là que le niveau des investissements américains au Canada était trop élevé. Cette préoccupation croissante à l'égard de la vulnérabilité économique du Canada s'est accrue de façon marquée lors de l'introduction des mesures économiques américaines d'août 1971. Bien que l'impact de ces mesures ait été global, leurs répercussions au Canada ont été très lourdes étant donné l'importance de nos relations commerciales avec les États-Unis et les relations de notre industrie avec la leur. Il va de soi qu'aucun pays soucieux de son indépendance ne peut accepter passivement une situation qui l'expose à ce point à un changement radical et inattendu de ses relations économiques avec un puissant voisin.

«Sur le plan culturel, notre pays a été témoin d'un souci nouveau de mettre en valeur et de préserver l'identité culturelle nationale. La forte influence de la pénétration culturelle américaine a été la cause de préoccupations croissantes chez les Canadiens. Au cours de la même période, nous assistions à un regain d'activité dans tous les secteurs de la vie artistique canadienne; théâtre, littérature, ballet, peinture et sculpture, films et musique n'avaient jamais connu un tel essor. La ville de Winnipeg est à l'avant-garde de ce renouveau culturel. C'est là un très bel exemple de la réalité canadienne et de la volonté des Canadiens d'affirmer leur identité culturelle et leur indépendance.

«Au chapitre de la défense, les transformations techniques et le perfectionnement soutenu des systèmes contre les engins nucléaires et des systèmes de détection par radar ont minimisé la menace que constituent pour l'Amérique du Nord les bombardiers soviétiques. En conséquence, la recherche d'arrangements de défense plus étroitement intégrés et structurés s'est atténuée et l'importance relative des relations canado-américaines dans ce domaine s'est stabilisée vers la fin des années soixante. En dépit des circonstances changeantes, le Canada demeure toutefois fidèle à sa coopération avec les États-Unis, à ses obligations envers l'OTAN et à la politique de sécurité collective.

«Dans le domaine des affaires extérieures, le Canada a pris certaines initiatives, dont celle de reconnaître la Chine. À la faveur du nouveau climat de détente, nous avons diversifié nos relations avec l'Union soviétique et l'Europe de l'Est.

Comme je l'ai souligné plus tôt, nos relations avec le Japon et l'Europe de l'Ouest ont pris de nouvelles dimensions. Nous avons également abordé sous un angle nouveau des problèmes à caractère international comme la pollution de l'eau et le droit de la mer. Par ces divers moyens, le Canada a répondu aux réalités modernes sur le plan de l'environnement, ainsi qu'à une nouvelle conception de notre intérêt national.

«Mais, a-t-il enchaîné, les changements ne se sont pas tous opérés au nord du 49^e parallèle. Les changements survenus au sud de la frontière depuis 1970, tant dans les affaires intérieures que dans les relations extérieures, ont également modifié les rapports canado-américains.

«La politique extérieure des États-Unis s'est transformée au début des années soixante-dix; de leader qu'il était, le pays a dû assumer un rôle plus effacé au sein de la communauté internationale. Dans la déclaration qu'il prononçait en mai 1973 devant le Congrès sur la politique extérieure des États-Unis durant les années soixante-dix, le président Nixon a pris note de cette transformation en affirmant ce que suit:

Jusqu'à présent, pendant les années soixante, la population américaine avait supporté avec enthousiasme et générosité le fardeau du leadership dans le monde. Toutefois, son enthousiasme s'est estompé et les fruits de sa générosité ont été mis en doute après quelque trois décennies. Il nous fallait modifier nos politiques, non seulement pour faire face aux nouvelles réalités dans le monde mais aussi pour répondre à une nouvelle mentalité en Amérique. Nombre d'Américains n'étaient plus disposés à appuyer la portée par trop générale de notre rôle d'après-guerre, celui-ci ayant drainé nos réserves financières et encore plus nos réserves psychologiques.

«En bref, le président Nixon indiquait que d'autres pays devaient maintenant assumer une plus grande partie du leadership international.

«Sa déclaration exprimait également l'opinion de plus en plus généralisée de la population américaine selon laquelle les politiques des États-Unis devraient servir des intérêts nationaux plus immédiats. Cette opinion vaut pour le Canada autant que pour les autres nations. Aux États-Unis, on semble croire de plus en plus que cette «relation spéciale» a trop souvent été à l'avantage du Canada. Les partisans de cette théorie soutiennent que le Canada a bénéficié d'arrangements qui ne sont maintenant plus acceptables, à la lumière de la conjoncture économique actuelle et de l'importance moins grande du rôle des États-Unis dans le monde.

«Ces changements sur le plan international s'accompagnent de changements

d'ordre interne. Le public se préoccupe maintenant davantage des questions nationales au détriment des problèmes à l'étranger. Les séquelles du Watergate sont maintenant révolues et l'administration de même que le Congrès des États-Unis se penchent maintenant sur toute une gamme de problèmes nationaux. La revitalisation de l'économie, la lutte contre l'inflation et le rétablissement d'une nouvelle orientation de l'existence nationale semblent maintenant constituer les priorités. Aux prises avec de graves problèmes économiques au pays, les États-Unis chercheront presque inévitablement à surveiller leurs intérêts nationaux de façon plus étroite dans leurs relations économiques avec l'étranger. Les mesures économiques d'août 1971 ont illustré cette attitude d'une manière frappante. En outre, les Canadiens ne peuvent oublier que, dans le monde de plus en plus indépendant, certains des problèmes économiques internes des États-Unis ont des dimensions canadiennes. L'énergie, les ressources naturelles et l'environnement ne sont que trois secteurs au sein desquels les initiatives des États-Unis pour répondre à ses besoins peuvent manifestement empiéter sur les intérêts canadiens. En conséquence, l'inquiétude américaine vis-à-vis ses propres difficultés a des répercussions importantes pour le Canada surtout au moment où nous formulons nos politiques à l'égard des entreprises et de l'investissement étrangers.»

En guise d'exemples d'intérêts divergents entre les deux pays qui entraînent l'adoption de politiques différentes, le ministre a cité les questions des exportations de pétrole et du développement des ressources minérales:

«La question de l'exportation du pétrole nous a permis de démontrer notre volonté d'aider les États-Unis dans la plus large mesure possible, compte tenu de nos besoins nationaux. Certains milieux américains ont allégué avec force que le Canada profitait des difficultés des États-Unis. Il ne fallait toutefois pas s'attendre à ce que nous subordonnions nos propres besoins à leurs besoins de consommation de pétrole. J'aimerais ajouter ici qu'au chapitre de la question du prix du pétrole du moins, les mesures adoptées récemment par les États-Unis sont parvenues dans une grande mesure à minimiser ces critiques. De même, l'intention du Canada d'exploiter ses ressources minérales à son propre rythme et de favoriser le traitement plus poussé du produit avant son exportation n'est pas nécessairement conforme aux intérêts américains, qui semblent s'orienter vers l'exploitation rapide des

sources connues, l'exploitation accélérée des nouvelles ressources et l'importation accrue des ressources à l'état brut.»

Ces derniers temps, le Canada a eu à faire face à un problème particulier: l'obligation pour les filiales canadiennes de compagnies américaines de se soumettre aux lois des États-Unis. Sur cette question, M. MacEachen a dit:

«Le problème que soulève la Loi américaine sur le commerce avec l'ennemi (*United States Trading With the Enemy Act*), et en particulier les règlements relatifs à Cuba (*United States Cuban Assets Control Regulations*) adoptés en vertu de cette loi, est une autre question litigieuse qu'il faudra résoudre avec nos voisins du sud. Cette loi a pour conséquence d'empêcher les filiales canadiennes de compagnies américaines de conclure des marchés d'exportations normaux avec Cuba; ses effets ont donc nettement une portée extra-territoriale. Vous connaissez sûrement les cas récents qui illustrent ce problème. Quoique le Canada ne soit pas le seul pays touché par l'application de cette loi, l'envergure des intérêts américains au Canada fait de cette question un point important des relations canado-américaines. Il est évident que le Canada ne peut accepter que les lois de tout autre pays aient une portée extra-territoriale.

«Les gouvernements canadiens et américains qui se sont succédé ont discuté de ce problème régulièrement sans réussir à en arriver à une résolution qui soit acceptable au Canada. S'il devait y avoir consultation sur cette question, comme je pense qu'il le faudrait, nous viserions à ce qu'il soit établi que les compagnies opérant au Canada ne puissent pas être empêchées de conclure des marchés d'exportation normaux par une loi des États-Unis ou par une politique commerciale adoptée aux États-Unis. En fait, j'ai déjà amorcé des discussions avec les autorités américaines en vue d'en arriver à une solution satisfaisante à cet égard.

«Vous êtes sans doute au courant que la Chambre des communes étudie actuellement un projet de modifications à apporter à la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions. Lorsqu'elles seront adoptées, ces modifications permettront à la Commission sur les pratiques restrictives du commerce d'émettre des directives interdisant aux compagnies canadiennes de se soumettre à des lois ou à des ordres venant de l'étranger.

«Nous espérons résoudre une grande partie du problème de cette façon. Il faudrait, de plus, une modification des lois et des pratiques américaines de façon à ce que les compagnies canadiennes puis-

sent conclure des marchés d'exportation normaux conformément à la loi et aux politiques canadiennes.»

L'on peut s'attendre à ce que des politiques et des intérêts divergents rendent les relations entre les deux pays plus difficiles. Mais, à l'instar de M. Porter, M. MacEachen a maintenu que le recours aux «consultations préalables» constitue le meilleur moyen de surmonter ces difficultés. Il a dit:

«Pourtant, les deux pays deviennent de plus en plus interdépendants et, en conséquence, les problèmes s'accroissent en nombre et en complexité. Dans de telles conditions, les relations ne peuvent que devenir plus difficiles. Au fur et à mesure que l'interaction augmente, les conflits d'intérêts et les divergences de vues naissent forcément. Les deux gouvernements s'engagent de plus en plus dans une vaste gamme d'activités sociales et économiques internes, dont bon nombre se trouvent avoir des répercussions de politique extérieure. Il y a deux ans, sous l'égide d'un programme du ministère de l'Expansion économique régionale, une aide financière fédérale était accordée à la Société Michelin pour qu'elle s'installe en Nouvelle-Écosse. Plusieurs Américains ont considéré ce geste comme une façon détournée de subventionner l'industrie d'exportation; en conséquence, les États-Unis ont imposé des droits spéciaux sur ces biens d'exportation canadiens. Cet exemple illustre bien comment des impératifs de politique intérieure — en l'occurrence, une mesure en vue d'aplanir les disparités économiques régionales — peuvent devenir sujet à controverse dans nos relations avec les États-Unis.

«Quoique cette nouvelle ère de nos relations avec les États-Unis soulèvera des problèmes complexes et parfois difficiles, notre attitude se doit de demeurer positive. Un fait demeure: fondamentalement, nos relations avec le pays voisin sont saines. Nous devons nous rappeler que le Canada et les États-Unis partagent toujours des points de vue identiques sur des questions de première importance à l'échelle internationale et collaborent étroitement dans ces domaines. Nos conceptions des exigences qu'entraîne l'émergence d'un nouveau contexte politique et économique international ont de nombreux points communs. Nous sommes, par choix comme par un concours de circonstances, le meilleur ami l'un de l'autre et cette réalité est appelée à durer.

«En réponse à cette nouvelle situation, il se dessine une nouvelle façon de mener nos relations qui, à mon avis, aidera au maintien de l'harmonie entre les deux

pays tout en respectant le caractère nouveau de nos rapports. Elle consiste en l'analyse de l'intérêt national particulier à desservir, suivie de consultations, de discussions ou de négociations en vue d'arriver à une solution mutuellement acceptable du problème. La tenue de consultations et de discussions régulières constitue l'un des éléments les plus importants de ce processus.

«Dans cet ordre d'idées, je voudrais insister sur l'importance des consultations préalables. Il me semble qu'informer les États-Unis, dans la mesure du possible, de notre intention de prendre d'importantes décisions sur des questions touchant leurs intérêts et, s'il y a lieu, de proposer des consultations préalables, constitue une façon sensée de procéder. Il semblerait naturel que les autorités américaines fassent de même chaque fois qu'elles doivent décider de mesures concernant nos intérêts. Cette attitude correspondrait au nouveau caractère, à la fois plus évolué et plus complexe, de nos relations et diminuerait les craintes et les possibilités de mésentente chez chacune des parties. En somme, ce serait l'une des meilleures façons de maintenir la qualité de nos relations avec les États-Unis.»

Et en guise de conclusion, il a ajouté:

«En somme, nous entreprenons une nouvelle étape de nos relations avec les États-Unis. Ces relations sont fondamen-

talement saines mais il demeure évident que nous nous engageons dans une phase plus difficile et plus complexe, d'où la nécessité accrue d'une gestion attentive de la part de chacune des parties. Pour cette raison, j'aimerais terminer par un ardent plaidoyer en faveur de la consultation. Après tout, il s'agit, pour le Canada, de la seule façon sensée de traiter avec les États-Unis, le plus important de nos partenaires commerciaux.»

Ces discours illustrent bien l'abandon des lieux communs dans la discussion des relations canado-américaines. C'est là de plus en plus un trait distinctif des années soixante-dix. Nous continuerons à peser et à mesurer les effets de cette nouvelle approche et des réalités politiques qui la sous-tendent. Les deux articles qui suivent veulent contribuer à ce type d'analyse. L'un d'entre eux consiste en un commentaire des discours de MM. Porter et MacEachen et d'un réexamen des relations canado-américaines par Christopher Young. M. Young est rédacteur en chef du quotidien *Ottawa Citizen* et un journaliste canadien chevronné. L'article ci-après a été rédigé par M. Richard Wilbur, professeur à l'Université Concordia. Il constitue un historique des difficultés entourant les échanges commerciaux entre le Canada et les États-Unis au cours des années trente — les relations entre les deux pays n'ont pas toujours été faciles par le passé.

La guerre commerciale entre le Canada et les États-Unis pendant la grande dépression

par J. R. H. Wilbur

Au cours du XX^e siècle, les relations commerciales canado-américaines ont souvent donné lieu à des accrochages acerbes, la période la plus sombre ayant certainement été celle des quatre premières années de la grande dépression. Voici une brève analyse de la détérioration des relations commerciales pendant les années orageuses et incertaines qui suivirent la décision du

président Hoover d'élever les barrières douanières à un niveau encore jamais atteint. Certains peuvent dire qu'il s'est agi là d'une querelle prolongée entre deux partenaires commerciaux de longue date. Une querelle, sans doute, mais non pas entre des partenaires.

En 1929, le Canada était déjà le plus vaste marché dont disposaient les États-

Unis pour l'écoulement d'un grand nombre de leurs produits manufacturés et représentait parallèlement son principal fournisseur de certaines ressources industrielles clés. Les deux pays n'avaient cependant conclu aucune entente quant à leurs structures douanières. En fait, les États-Unis n'avaient jamais accordé au Canada le statut de la nation la plus favorisée qu'ils accordaient pourtant à d'autres pays moins importants pour eux. Ils continuaient plutôt à considérer le Canada comme un membre du bloc commercial de l'Empire britannique et, pendant les années vingt et le début des années trente, ils se tournaient toujours vers Londres pour évaluer la tendance commerciale, ignorant l'attitude de plus en plus indépendante adoptée par les gouvernements canadiens à l'égard de la Grande-Bretagne. Fait plus important encore, des hauts fonctionnaires, des hommes politiques et de nombreux journalistes américains semblaient ignorer, du moins en public, le rôle de premier plan joué par les investissements et les échanges commerciaux américains au Canada, dans l'économie canadienne comme dans l'économie américaine.

Ce peu d'intérêt à l'égard du Canada s'expliquait en partie par le caractère régional de l'économie américaine et les manœuvres protectionnistes qui en découlaient, notamment dans les États agricoles du Mid-West. Évidemment, on retrouvait ce même phénomène au Canada, mais étant donné une moins grande influence politique et économique dans les affaires internationales, ce dernier était beaucoup plus conscient de la présence et des décisions américaines. En effet, même si elles étaient prises dans un contexte mondial, ces décisions touchaient en définitive le Canada beaucoup plus durement que tout autre pays.

Résonances familières

Étant donné la conjoncture mondiale actuelle et particulièrement celle de l'économie nord-américaine, les faits que nous venons de rappeler ont des résonances familières. A nouveau, tout comme en 1929, l'économie est en récession. D'ailleurs, c'est encore une fois l'industrie automobile, leader de l'économie américaine, qui indique la tendance. Mais il est notoire que les parallèles historiques sont imparfaits. Nous nous attacherons donc plutôt à démontrer que la guerre commerciale de 1929-1933 a créé ou renforcé entre le Canada et les États-Unis de nouveaux liens économiques et diplomatiques que nous avons conservés jusqu'à ce jour.

Comme on pouvait s'y attendre, ce sont les États-Unis, et plus particulière-

ment "deux protectionnistes acharnés", comme les a appelés un historien américain, à savoir le sénateur Reed Smoot de l'Utah et le représentant William Hawley de l'Oregon qui, dès le début de 1929, entreprennent de modifier la structure douanière. Avec la bénédiction du président Hoover, ils présentent en janvier 1929 un projet de loi qui suscite pendant dix-sept mois l'un des débats les plus longs et les plus acharnés de toute l'histoire du Congrès américain. A Ottawa, le premier ministre King prévient aussitôt les membres de la légation américaine de l'effet néfaste qu'un tarif douanier ouvertement protectionniste pourrait avoir sur les produits agricoles canadiens. Vincent Massey, alors ministre canadien à Washington, le premier à occuper ce poste, suggère à King d'opter pour des représentations officielles, malgré les risques que cette solution comporte car «il se peut qu'en exposant leurs griefs devant un comité du Congrès, les représentants canadiens soient amenés à faire en public des déclarations peu structurées susceptibles de nuire à nos intérêts tarifaires en général». A son avis, le fait que les États-Unis traitent tous les pays sur le même pied en n'appliquant qu'un seul tarif défavorise le Canada. Espérant contre toute logique que les dispositions du projet de loi Hawley-Smoot seront atténuées à l'égard du Canada, le chef libéral, toujours prudent, décide de recourir aux voies non officielles plutôt que de protester contre «une prétendue menace qui ne s'est pas encore concrétisée».

Massey atteint son but, du moins en ce qui concerne la presse américaine. En février 1929, le *Star* de Washington publie une interview et fait la mise en garde suivante: «L'habitude pousse Washington à passer son temps à scruter l'Europe et l'Amérique latine, mais le fait est... que

M. Wilbur est professeur d'histoire au campus Sir George Williams de l'Université Concordia à Montréal. Il a effectué des recherches et publié plusieurs articles ainsi que deux ouvrages sur l'administration Bennett au cours des années trente. De 1969 à 1972, il est allé vivre avec sa famille dans un coin reculé du Nouveau-Brunswick faisant partie de l'Acadie afin de mener une étude en profondeur sur la minorité francophone. Il a fait part de ses observations en tant que journaliste à la pige, surtout pour le compte de Radio-Canada. Depuis qu'il a repris contact avec le milieu universitaire, le professeur Wilbur se consacre à des recherches sur le Nouveau-Brunswick du XIX^e siècle et sur la carrière de R. B. Bennett. L'article ci-contre n'engage que son auteur.

les nuages les plus menaçants pour les affaires internationales des États-Unis se trouvent tout juste au-delà de leur frontière nord, au Canada.» En avril 1930, pendant les dernières étapes du débat sur les mesures douanières tant controversées, le sous-secrétaire d'État américain écrit au sénateur Smoot pour lui demander qu'on accorde une certaine protection pour le Canada. Dans ce qui pourrait être considéré comme un avertissement, il souligne que «pas moins de 80 p. 100 des importations américaines qui doivent être touchées par les dispositions douanières compensatoires proviennent du Canada, pays qui n'a conclu avec les États-Unis aucun traité lui garantissant le statut de la nation la plus favorisée en matière de douane». Le sénateur refuse catégoriquement d'envisager toute concession. Bien avant le vote définitif du 14 juin 1930, Norman McL. Rodgers, dans une note qu'il adresse au premier ministre King, insiste sur la nécessité pour le Canada d'adopter des mesures similaires: «Le Congrès ayant fait connaître sa législation, il incombe maintenant au gouvernement canadien de prendre toutes les mesures nécessaires afin de sauvegarder et de promouvoir les intérêts canadiens.»

Le budget canadien

Le 1^{er} mai 1930, le Canada riposte dans son budget. Le ministre des Finances, Charles Dunning, déclare à la Chambre des communes que le Canada ne s'engagera dans une guerre de tarifs avec aucun pays. Il explique que la décision de procéder à la majoration tarifaire la plus importante depuis 1907 a été prise afin que d'autres pays, «par une action réciproque,» évitent au Dominion de se retrouver avec une structure tarifaire déséquilibrée. Au total, 500 articles doivent être touchés, depuis les produits agricoles jusqu'aux tuyaux de fonte, y compris 216 produits ajoutés à la liste des produits libérés en vertu d'un tarif préférentiel britannique. On estime entre autres que de \$175 à \$225 millions de dollars en exportations américaines seront touchés par la nouvelle barrière douanière canadienne. Selon le *World* de New York, «le nouveau tarif appliqué par le Canada est la riposte au projet de loi Hawley-Smoot; le Canada s'apprête à nous rendre la monnaie de notre pièce non seulement en nous imposant des tarifs de représailles à l'importation, mais en accordant en outre de nouvelles concessions aux exportateurs britanniques qui sont en concurrence avec nous».

Pour sa part, le premier ministre King est fort embarrassé d'être allé à l'encontre de la politique de bas tarif du parti libéral.

R. B. Bennett, chef de l'opposition conservatrice, ne manque pas l'occasion de tourner le fer dans la plaie en déclarant: «Les libres-échangistes de l'Ouest ont dû constater avec satisfaction que la loi du talion règne toujours.» Le président de la Chambre de Commerce du Canada, sir J. H. Woods, n'entretient quant à lui aucune illusion sur les incidences du budget. Peu après son retour de Washington, où il a prononcé une conférence, il déclare devant un auditoire d'Halifax: «le Canada est à la veille d'une guerre commerciale avec les États-Unis et le Canada l'emportera.»

Mais d'un côté comme de l'autre, il ne peut y avoir de victoire si l'on en juge par le déclin qui s'accroît de mois en mois, tant au plan des importations qu'à celui des exportations canadiennes. En avril et mai 1930, comparativement à la même période l'année précédente, les exportations canadiennes accusent une diminution de 45.2 millions de dollars, tandis que les importations fléchissent de 50 millions. Aux États-Unis, la principale victime est l'industrie de l'automobile dont la production a baissé de 40 p. 100 en avril 1930. Selon le *Sun* de Baltimore, «les États-Unis n'auraient pu choisir un plus mauvais moment pour s'engager dans une guerre commerciale».

Les élections

Comme il fallait s'y attendre, la campagne électorale canadienne de juin et juillet 1930 est axée principalement sur la question du tarif. Les attaques de Bennett contre la décision des libéraux de majorer le tarif douanier sont qualifiées de «sauvages et impitoyables». Celui-ci s'en prend plus particulièrement à King, à qui il reproche de n'être pas assez dur à l'égard des États-Unis «même quand toutes nos structures commerciales sont réduites en miettes par une main étrangère». Le chef tory prône comme solution «le Canada d'abord, l'Empire ensuite (peut-être)». Le soir de l'inauguration de sa campagne, il s'adresse en ces termes à son auditoire de Winnipeg: «Dites-moi, quand le libre-échange a-t-il joué en votre faveur? Vous dites que les tarifs douaniers profitent aux fabricants; je les mettrai aussi à votre service. Je les utiliserai pour battre un chemin qui vous ouvrira des marchés jusqu'ici inaccessibles.» A Brantford, King reconnaît que, bien que le budget Dunning ait constitué une mesure de représailles contre les États-Unis, il visait aussi le problème de la réduction des importations britanniques de blé canadien. Les concessions accordées à la Grande-Bretagne auraient eu pour but d'inciter les Cana-

diens à acheter des marchandises britanniques plutôt qu'américaines, de manière à ce qu'en retour, les Britanniques achètent davantage de produits canadiens.

La victoire de R. B. Bennett et des conservateurs, qui ne surprend personne, amène un sénateur américain qui s'était entretenu avec deux hommes d'affaires conservateurs à faire de sombres prédictions. Selon lui, la législation canadienne en matière de tarif en vigueur depuis mai sera abandonnée et remplacée par des tarifs encore plus élevés «applicables à tous les pays sans exception». Les tarifs préférentiels dont bénéficie la Grande-Bretagne ne seront pas maintenus étant donné les investissements considérables faits au Canada par les Américains depuis 1920 et le fait que les Canadiens se tournent de plus en plus vers New York, plutôt que vers Londres, pour trouver des capitaux. Pour leur part, les Britanniques ne semblent pas envisager d'un bon œil la perspective de perdre les avantages commerciaux dont ils bénéficient depuis peu. Aux yeux des observateurs de Wall Street, la majoration des tarifs canadiens promise par Bennett portera un dur coup à certaines sociétés américaines, mais elle aura également pour effet d'entraîner l'implantation au Canada d'un plus grand nombre de filiales d'entreprises américaines.

Pendant la session spéciale du Parlement convoquée en septembre 1930, le premier ministre Bennett déclare: «Le temps est venu d'entreprendre une vaste campagne de promotion des produits canadiens.» Pendant les douze mois qui suivent, les droits de douane sont augmentés à l'égard d'une grande variété de produits dont le charbon bitumineux, les produits et machines agricoles, les bottes, les chaussures, le fer-blanc, l'outillage minier, les textiles, le fer et l'acier. Les taux préférentiels accordés à la Grande-Bretagne sont également majorés, mais Bennett précise qu'il s'attaque surtout aux États-Unis et à leur politique de dumping. Même si Bennett et les tories ont longtemps été considérés comme étant d'ardents défenseurs du commerce avec l'Empire, le nouveau premier ministre estime que les tarifs préférentiels accordés aux Britanniques n'ont pas de contrepartie suffisante. Toutefois, les efforts qu'il déploie lors de la Conférence impériale de 1930 à Londres en vue d'améliorer la position du Canada sont mal reçus par le nouveau gouvernement de Ramsay McDonald.

Filiales américaines au Canada

En juin 1931, le Canada devient le vingt-sixième pays à hausser ses tarifs douaniers afin de contrer les effets de la Loi Hawley-

Smoot. Depuis l'entrée en vigueur de celle-ci, 87 nouvelles filiales américaines se sont installées au Canada, portant ainsi leur nombre total à plus de 600, chiffre supérieur à celui de tout autre pays et dépassé seulement par le total des filiales américaines implantées dans l'ensemble de l'Europe. Malgré cet indice d'une intégration économique encore plus grande entre le Canada et les États-Unis, le bilan commercial de l'exercice financier clos le 31 mars 1931 fait ressortir les effets de la guerre commerciale. Les importations canadiennes en provenance des États-Unis accusent une baisse de 263 millions de dollars, tendance qui se poursuivra encore deux ans. Sur le plan des exportations, les produits agricoles sont durement frappés: les exportations alimentaires passent de 58.5 millions de dollars en 1929 à 3.9 millions en 1933. L'industrie des pâtes et papiers voit ses exportations fléchir de 235.6 à 94 millions de dollars. Dans l'ensemble, les exportations canadiennes à destination des États-Unis passent de 429.7 à 197.4 millions de dollars en 1933. De 868 millions de dollars qu'elles étaient en 1929, les importations en provenance des États-Unis tombent à 232.5 millions en l'espace de quatre ans; le fer et ses dérivés, dont les automobiles, accusent le déclin le plus important en passant de 317 à 43.9 millions de dollars.

En d'autres termes, les mesures de représailles du gouvernement Bennett contre la structure douanière Hawley-Smoot donnent aux fabricants canadiens une plus grande part du marché national, mais ce sont surtout les agriculteurs et les travailleurs des industries de l'exportation qui doivent en faire les frais. La part de ces derniers dans le revenu national tombe de 23 p. 100 en 1929 à 12 p. 100 en 1932, alors que celle des travailleurs des industries protégées s'élève de 14 à 15 p. 100. Comme le souligne A. E. Safarian, historien économiste, le tarif douanier ne pouvait cependant empêcher d'importantes diminutions de la production, de l'emploi et de l'investissement dans les industries protégées. En bref, la guerre commerciale avec les États-Unis n'était pas une solution: elle ne faisait que compliquer les problèmes soulevés par la dépression mondiale.

Aux États-Unis, il existe bien sûr un fort courant, ayant particulièrement pris naissance chez les représentants démocrates, qui dénonce fermement la politique économique de Hoover. En mai 1932, le président s'oppose toujours à toute réduction de la barrière douanière américaine; selon lui, une telle décision «mettrait le pays sur la voie de l'établissement d'un

système de tarifs préférentiels, auquel viendraient se greffer toutes les guerres commerciales et les controverses internationales que les États-Unis tentent d'éviter en appliquant à tous un traitement uniforme». Le président Hoover, comme bon nombre de ses compatriotes, a du mal à dissocier dans son esprit le Dominion du Canada de ce qu'il croit être le bloc commercial de l'Empire. La Conférence impériale tenue à Ottawa en 1932 ne contribue pas vraiment à corriger cette impression, malgré les heurts entre Bennett et les membres de la délégation britannique, notamment Neville Chamberlain, dont la presse fait largement état. Les taux préférentiels britanniques constituent la base d'une série de traités bilatéraux d'une durée minimum de cinq ans, à la fin de laquelle le gouvernement britannique se réserve le droit de réévaluer ses propres intérêts et de réviser ses préférences.

A la fin de l'année financière 1933, le Canada a déjà accru d'au moins 9 p. 100 ses échanges avec le Commonwealth britannique par rapport à 1931; ils représentent ainsi 29.6 p. 100 de son commerce total. Pendant la même période, ses échanges avec les États-Unis tombent de 64.5 à 57.2 p. 100. Cependant, deux événements laissent présager la fin prochaine de la guerre commerciale entre le Canada et les États-Unis: l'élection de Franklin Roosevelt à la présidence américaine et l'échec de la Conférence économique internationale, tenue à Londres en juin 1933. Le démocrate Roosevelt et ses conseillers économiques, dont le nouveau secrétaire d'État, Cordell Hull, sont aussi décidés à abaisser la barrière douanière américaine que l'administration Hoover avait été obstinée à la maintenir. A l'été de 1933, le premier ministre Bennett est également déterminé à améliorer les relations commerciales; il a d'ailleurs précisé ses intentions à Pierre Boal, chargé d'affaires américain à Ottawa, lors d'une série de franches discussions au printemps de 1933.

Dans une lettre qu'il adresse à ses supérieurs à Washington à la veille de la première visite officielle que Bennett doit rendre au nouveau président américain, Boal souligne que le Premier ministre canadien a souligné trois points: les problèmes économiques du Canada, la nécessité de maintenir une certaine barrière douanière et l'opportunité de conclure un accord économique avec les États-Unis. Parlant des membres de la Chambre des communes, Bennett dira: «Si seulement ils savaient; dans cette Chambre, il y a peu d'hommes qui soient moins disposés que moi à établir des tarifs élevés. J'ai dû

m'y résoudre par la force des choses, devant la nécessité de sauvegarder les intérêts du Canada.» Il ajoute que «si les principaux gouvernements n'arrivent pas à trouver cette année de solutions valables sur le plan international, les principes orthodoxes qui ont jusqu'alors orienté l'administration publique du Canada devront être abandonnés». On se doute bien que cette éventualité entraînerait l'inflation et l'abandon par le Canada de sa politique de respecter ses obligations envers l'étranger. Bennett déclare aussi que le délai de cinq ans prévu dans l'Accord d'Ottawa a été fixé à sa demande et qu'il accepterait de le prolonger pour favoriser l'entrée des produits américains sur le marché britannique.

Conversion

Les critiques de Bennett et de son administration, presque aussi virulents aujourd'hui qu'à l'époque de la dépression, peuvent soutenir qu'il s'agissait là de la conversion *in extremis* d'un tory, traditionnel partisan des tarifs élevés, à la recherche d'une bonne recette électorale. Peut-être s'agissait-il de la conversion sincère d'un homme politique, bien qu'une autre interprétation montre Bennett sous le jour d'un homme d'affaires averti, habitué à prendre des décisions difficiles et parfois même contradictoires. Quoi qu'il en soit, pendant les quelques mois qui suivent, on s'emploie de part et d'autre du 49^e parallèle à préparer la voie à la reprise de relations commerciales plus étroites entre le Canada et les États-Unis. Le groupe canadien est constitué pratiquement des mêmes conseillers qui accompagnaient Bennett à la Conférence économique de Londres: son chef de cabinet, R. K. Finlayson, le sous-ministre des Finances, Clifford Clark, le directeur des renseignements commerciaux pour le ministère de l'Industrie et du Commerce, Dana Wilgress, et, pour le ministère des Affaires extérieures, Norman Robertson. Tout en restant dans l'ombre à cette réunion internationale par ailleurs peu concluante, la délégation avait quand même établi d'importants contacts, notamment avec Cordell Hull. Selon Finlayson, Bennett y avait vigoureusement appuyé Hull dans un débat acerbe avec la délégation française. Hull n'aurait jamais oublié l'intervention de Bennett et «n'a jamais manqué par la suite de reprendre contact chaque fois que l'occasion s'est présentée».

C'est par des contacts personnels comme ceux-là que les problèmes mondiaux sont tantôt atténués, tantôt aggravés. Dans le cas des relations commerciales

canado-américaines, le contact des personnalités jouera un rôle important et constructif. Bennett et Roosevelt s'engagent tous deux publiquement à abaisser leurs barrières douanières; Bennett déclare pour sa part devant la Chambre des communes, en février 1933, qu'il est en faveur de la réciprocité avec les États-Unis. Le beau-frère de Bennett, William D. Herridge, qui occupe le poste de ministre du Canada à Washington depuis 1931, gagne rapidement la confiance du fameux *brain-trust* dont s'entoure Roosevelt. Comme le fait observer J. B. Brebner, que l'on considère alors comme la plus grande autorité en matière de relations commerciales canado-américaines et britanniques:

«Tant avant qu'après la débâcle survenue à Londres cet été-là, Roosevelt et ses collaborateurs considèrent W. D. Herridge, ministre du Canada à Washington, presque comme un membre de la famille. Confiants de trouver en lui un observateur nord-américain neutre et compréhensif, ils lui exposent sans détours leurs idées.» Certaines de ces idées font leur chemin dans l'esprit de Bennett et apparaissent au grand jour en janvier 1935, lorsque le premier ministre canadien expose dans une série d'émissions à la radio certaines propositions radicales visant à soulager les maux économiques et sociaux dont souffre le Canada. Celles-ci reflètent en partie l'intérêt de Herridge pour des idées peu orthodoxes au risque de compromettre un traité de réciprocité auquel il cesse de toute façon de s'intéresser vers la fin de 1934. D'autres facteurs moins personnels conduisent néanmoins les deux nations à un rapprochement économique. La baisse des marchés, les dévaluations et les mauvaises récoltes incitent toujours les dirigeants et leurs conseillers à rechercher des solutions.

Conséquences politiques

En termes politiques, la dépression signifie la défaite de Herbert Hoover aux mains de F. D. Roosevelt. Elle conduira aussi R. B. Bennett à sa perte, mais pas avant qu'il n'ait amorcé les négociations qui aboutiront au Traité de réciprocité de 1935, signé par Mackenzie King en novembre, un mois après la défaite de Bennett. Tout comme lors du déclenchement de la guerre commerciale, l'initiative revient au voisin géant du Canada, qui, acculé au mur par la stagnation de sa propre économie, un électorat et un Congrès de moins en moins

R.S.V.P....

Au cours des prochains mois, on peut s'attendre à ce que la question des relations canado-américaines fasse l'objet de discussions animées. Les directeurs de rédaction de *Perspectives internationales* tiennent par la présente à inviter les lecteurs à participer à ces discussions; les commentaires qu'ils voudront bien nous faire parvenir paraîtront dans la nouvelle section intitulée «Lettres à la rédaction».

dociles et l'échec des Conférences internationales de Londres et de Genève, se décide finalement à passer à l'action.

Quelles conséquences peut-on maintenant dégager de cette guerre commerciale pour le Canada? Malgré la place prépondérante qu'il occupe en tant que principal client des États-Unis et fournisseur de produits industriels clés, le Canada conserve un rôle de second plan sur la scène mondiale. En termes économiques, le Canada est entraîné plus fortement encore dans l'orbite des États-Unis du fait qu'un plus grand nombre de sociétés américaines établissent des filiales au Canada et que les deux économies dépendent de plus en plus l'une de l'autre. Selon une évaluation statistique, 26 p. 100 de l'ensemble des sociétés contrôlées par des Américains ou affiliées à des sociétés américaines en 1934 avaient été mises sur pied ou acquises depuis 1930. Pour la plupart situées dans le sud du Québec et de l'Ontario, elles accentuent les diversités régionales et, du point de vue des Prairies et des provinces atlantiques, les disparités économiques.

Bien que d'autres facteurs soient venus accélérer l'intégration des deux économies nationales vers la fin des années trente, la guerre commerciale a semblé faire disparaître une différence fondamentale entre les deux grands partis politiques canadiens: en termes pratiques, en effet, le tarif douanier ne pouvait plus servir de distinction idéologique. R. B. Bennett, de même que Mackenzie King, a dû reconnaître la possibilité d'établir des liens économiques plus étroits avec les États-Unis et, comme il n'était pas homme à temporiser, le chef tory est passé à l'action. Le Traité de réciprocité de 1935 en a été la conséquence logique.

La fin d'une époque: constante de la terminologie politique?

par Christopher Young

«Je pense que l'époque des relations politiques relativement aisées et spontanées avec notre voisin est à toutes fins utiles révolue. Elle est révolue parce que, de son côté, le Canada occupe une place plus importante sur le continent et sur la scène internationale, particulièrement au niveau des programmes de défense et de développement des États-Unis et du monde libre (...) Nous devons maintenant chercher à savoir non pas si les États-Unis s'acquitteront de leurs responsabilités internationales, mais plutôt comment ils s'y prendront et dans quelle mesure le reste d'entre nous serons appelés à participer à cette entreprise.»

— Lester B. Peason, le 10 avril 1951.

«Depuis le début des années soixante-dix, nous avons assisté à la fin d'une époque et au début d'une ère nouvelle entre nos deux pays. Ce changement a entraîné la fin des *relations spéciales* entre le Canada et les États-Unis. (...)

«Le Canada et les États-Unis sont manifestement entrés dans une nouvelle phase de leurs relations bilatérales, une phase qui met l'accent sur une évaluation réaliste de l'intérêt national et qui ne laisse pas place aux illusions. (...)

«Dans de telles conditions, les relations ne peuvent que devenir plus difficiles.»

— Allan J. MacEachen, le 23 janvier 1975.

Comme journaliste, je peux comprendre la tentation qu'éprouvent les politiciens de claironner le début d'une ère nouvelle dès que l'occasion se présente. La presse écrite excelle à cet égard et récemment j'ai dû rappeler à l'ordre mon personnel qui annonçait la fin de «l'époque Benoit» à Ottawa; j'estimais qu'à l'âge de 35 ans, le maire sortant pouvait encore avoir un rôle substantiel à jouer et que, de toute façon, une période de deux ans ne pouvait être qualifiée d'époque.

S'inspirant du Psaume 90, Isaac Watts écrivait dans un de ses hymnes: «Mille ans sont, à tes yeux, comme la nuit qui passe.» Évidemment, tout dépend du point de vue.

Les vingt-quatre années qui se sont écoulées entre les déclarations de MM. Pearson et MacEachen peuvent être considérées à tout le moins comme un laps de temps respectable pour nous, êtres humains; ce qu'il importe de constater c'est que le nouveau secrétaire d'État aux Affaires extérieures a tourné la page d'une époque qui avait été officiellement inaugurée par son ancien chef, il y a une génération. D'ailleurs, sans avoir dépouillé les *Hansards* et les journaux de l'époque, je ne serais pas étonné qu'on découvre une autre inauguration historique du genre, quelque vingt-cinq ans auparavant. Quel attrait avait pour nous la politique tarifaire Hawley-Smoot? Remontons un peu plus loin dans le temps et demandons à Laurier et à Borden combien ils ont goûté la relation canado-américaine aisée et spontanée qui a provoqué les élections de 1911.

S'il est une chose qui vienne plus naturellement à l'esprit d'un dirigeant politique que l'inauguration des ères nouvelles, c'est la constatation qu'il lui faut affronter des problèmes beaucoup plus nombreux et d'une plus grande complexité que ses prédécesseurs. Ainsi, M. MacEachen donne à entendre, avec clémence, que l'intérêt national a pu tolérer par le passé une certaine myopie ou un certain astigmatisme chez MM. Mitchell Sharp,



M. Young est rédacteur en chef du journal The Citizen d'Ottawa depuis 1961. Avant d'occuper ce poste, il a été journaliste à Winnipeg et à Hamilton et courriériste parlementaire. Posté en Chine, en Union soviétique, au Japon, en Inde et dans d'autres pays, il a fait des reportages pour le Citizen et la Southam Press. M. Young a mérité le prix que la société Bowater décerne aux journalistes et le prix Wilderness pour un documentaire télédiffusé qu'il a réalisé. M. Young a également été coéditeur du recueil Un siècle de reportage: Anthologie du Cercle national des journalistes. L'article ci-contre n'engage que l'auteur.

Paul Martin, Howard Green, Sidney Smith, Lester Pearson et Louis Saint-Laurent, lorsqu'il y avait place pour les fausses suppositions et les illusions, mais que ces faiblesses ne lui sont pas permises aujourd'hui. MM. Sharp et Trudeau ont décidé de relever un défi tout aussi rigoureux en 1970, lorsqu'ils ont annoncé dans le Livre blanc sur la politique étrangère du Canada que cette politique serait axée sur l'intérêt national. La prévention d'un holocauste global et d'autres entreprises du genre, valables en soi, ne sauraient aujourd'hui détourner les dirigeants canadiens des besoins véritables de leur population.

On a reproché au Livre blanc de ne pas s'être attaqué au thème central de nos relations avec les États-Unis. Le gouvernement a répliqué en affirmant que cette question avait trop de ramifications pour faire l'objet d'une discussion distincte. Deux ans plus tard, toutefois, on tentait l'impossible en publiant un document portant la signature de M. Sharp. Au chapitre des relations avec les États-Unis, trois choix s'offraient aux Canadiens. Nous pouvions maintenir le statu quo, mais cette solution était généralement jugée insatisfaisante depuis quelque temps déjà et s'était effectivement révélée telle à la suite des mesures économiques annoncées par le président Nixon en août 1971. Nous pouvions, d'autre part, rechercher une plus grande intégration avec les États-Unis, politique qui assurerait la défaite de tout dirigeant canadien qui la proposerait, notamment durant cette amère période du désengagement militaire au Vietnam. Enfin, il y avait un choix qui ne pouvait se résumer en un ou deux mots et qui a, en conséquence, été coiffé du titre de «Troisième Option» (résolument affublé de majuscules par le ministère des Affaires extérieures, tout comme Graham Green l'avait fait pour son *Troisième Homme*).

La Troisième Option

C'est à la Troisième Option que M. MacEachen faisait allusion dans l'allocution qu'il prononçait en janvier à Winnipeg devant la section locale de l'Institut canadien des affaires internationales. Il a défini celle-ci comme «le renforcement de notre économie et d'autres aspects de notre vie nationale en vue d'assurer notre indépendance», ajoutant que «nous avons adopté une stratégie générale et à long terme visant à mettre en œuvre certains programmes et certaines politiques destinés à rendre le Canada moins vulnérable à l'attrait qu'exercent les États-Unis». Il a ensuite discuté la portée et les résultats de cette décision.

Cette allocution de M. MacEachen a manifestement été prononcée en réponse directe à l'allocution que M. William J. Porter, ambassadeur des États-Unis au Canada, prononçait devant le même auditoire de Winnipeg en septembre dernier. D'une façon générale, il est plus intéressant d'analyser les deux déclarations sous le rapport des méthodes utilisées par chacun des orateurs pour aborder leur sujet commun que de s'attacher aux différences de fond. Toutefois, MM. MacEachen et Porter sont en désaccord complet sur un point fondamental. M. Porter a terminé son allocution en déclarant que nous devions maintenir «comme quelque chose de spécial dans le monde» cette relation canado-américaine que nos prédécesseurs avaient façonnée. Comme nous l'avons mentionné précédemment, M. MacEachen répondait quatre mois plus tard que cette «relation spéciale» n'existait plus. C'est cette nouvelle qui a fait la manchette et retenu l'attention des journaux, y compris le mien. A la lecture des deux textes et après mûre réflexion, je suis toutefois enclin à penser qu'il y a dans toute cette affaire beaucoup moins de substance qu'on a pu le croire à première vue.

Bien que j'éprouve une loyauté normale envers mon drapeau et ma patrie et que je sois prêt à me mettre au garde-à-vous au besoin, je dois dire que M. MacEachen a tout à fait tort et M. Porter entièrement raison. Une relation spéciale me semble évidente et, s'il en est ainsi, je ne vois pas quelle contribution utile le refus de cette réalité peut apporter à notre politique étrangère. En outre, à mon avis, les relations spéciales ne doivent pas nécessairement être marquées du sceau de la cordialité et de l'amitié, même si ce fut généralement le cas entre le Canada et les États-Unis. L'Inde et le Pakistan, me semble-t-il, entretiennent une relation spéciale. Il en est ainsi de la France et de l'Allemagne, de la Belgique et de la Hollande, de la Malaysia et de Singapour et de nombre d'autres pays qui pourraient être ici mentionnés. Mari et femme entretiennent une relation spéciale, tout comme les parents et leur enfant, qu'ils s'aiment, se détestent ou se tolèrent purement et simplement. Il semble vain de prétendre que ces relations, sereines ou non, équivalent à celles qu'on pourrait entretenir avec des amis, des connaissances ou des parents éloignés. Pour qui voudrait pousser l'analogie anthropomorphique un peu plus loin, cette prétention rappellerait un effort puéril visant à affirmer une indépendance qui devrait être considérée comme acquise.

Relation spéciale

Notre relation avec les États-Unis sera toujours spéciale du seul fait qu'ils sont le seul pays avec lequel nous ayons une frontière terrestre. Les États-Unis sont bordés par le Canada et le Mexique et il existe aussi une relation spéciale entre les deux voisins du Sud. Si l'on juge que les facteurs géographiques sont peu pertinents aux fins de la présente discussion, considérons alors les relations volontaires qui existent et ne cessent de se multiplier. Nous partageons l'énergie produite par des chutes et des cours d'eau disséminés sur tout le continent à tel point que chaque État se doit de porter un intérêt vital aux décisions que l'autre pourrait prendre dans le secteur énergétique. Nous avons des ententes élaborées sur le partage de la production de défense. Il existe un Commandement intégré de défense aérienne de l'Amérique du nord dont le mandat devrait vraisemblablement être renouvelé ce printemps. Une Commission mixte internationale s'occupe des problèmes frontaliers et s'est attaquée plus récemment au problème de la pollution. Aucun des deux pays ne peut espérer purifier son environnement sans la collaboration de l'autre le long du Saint-Laurent et des Grands lacs, sur le littoral de l'Atlantique ou du Pacifique ou dans l'Arctique. Le Pacte de l'automobile régit une relation industrielle très inhabituelle sinon singulière. Les échanges culturels, qui se font le plus souvent en sens unique du Sud vers le Nord, par l'entremise de la télévision, des films, des livres et des magazines, ne connaissent pas d'égal ailleurs dans le monde.

Les Canadiens sont en droit de s'interroger sur les effets utiles ou nuisibles de cette relation et ils le font d'ailleurs régulièrement; mais s'ils se refusent à y voir «quelque chose de spécial dans ce monde», ils tournent le dos à la réalité. Les ministres peuvent tout aussi bien se mettre à répéter que le Canada est le pays le plus chaud au monde, en espérant que cette répétition convaincra les Canadiens et les incitera à ne plus aller dépenser leurs dollars en Floride, aux Antilles ou à Hawaïi.

Dans une autre partie de son allocution, M. MacEachen affirmait que «... le Canada et les États-Unis se sont progressivement rendu compte que cette relation spéciale ne correspond plus à leurs intérêts». Cette remarque a du moins le mérite d'être sensée, en ce qui concerne le Canada. Si tel est le cas, la solution consiste à transformer la relation ou à changer ses effets là où nous le pouvons. Ainsi, nous avons été heureux d'entendre M. MacEachen déclarer que le Canada «ne peut accepter» que les lois des États-Unis aient

une application extra-territoriale. Toutefois, un Canadien est en droit de demander à son gouvernement pourquoi le Canada a accepté de si nombreux affronts à son indépendance par l'application de la loi américaine sur le commerce avec l'ennemi (*U.S. Trading With the Enemy Act*) durant les années soixante et la première partie des années soixante-dix.

Sur la question des exportations de pétrole, les intérêts des deux nations ne peuvent manifestement que s'affronter. Il revient à chacun des gouvernements de chercher à obtenir les conditions les plus avantageuses pour ses citoyens; toutefois, étant donné que les Canadiens disposent des réserves de pétrole dont les États-Unis ont besoin, il y aurait lieu de s'attendre que notre gouvernement tire profit de la situation, nonobstant la propriété des sociétés de pétrole multinationales. On peut nettement voir l'affrontement des intérêts dans les deux allocutions; à mon avis, M. MacEachen a eu le dessus. D'autre part, je crois que M. Porter était en position de force sur la question controversée du bœuf, d'autant plus que M. MacEachen a évité d'aborder la question.

Barrières culturelles

Le Canada a également l'intention de dresser certaines barrières pour freiner la pénétration culturelle américaine et il semble, au moment d'écrire ces lignes, que Washington adoptera une attitude «conciliante» à cet égard. Il s'agit essentiellement, à mon avis, de déterminer quel degré de contrôle gouvernemental les Canadiens doivent accepter sur le contenu des publications, des émissions et des films. Si les politiques nationalistes encouragent la créativité canadienne et améliorent la qualité des débats publics au Canada, excellent! Si, d'autre part, ces politiques limitent l'apport d'information et d'idées de quelque source que ce soit, nationale ou étrangère, alors donnons l'alerte. Si les politiques ont l'un et l'autre effet, il nous faudra examiner l'affaire avec une grande méfiance.

Les deux orateurs se sont livré le combat statistique traditionnel sur les investissements transfrontières, M. Porter méritant le trophée pour l'argument le plus ingénieux. «Les investissements canadiens aux États-Unis, a-t-il dit, dépassent maintenant dans une large mesure les investissements américains au Canada, sur la base de la population»; M. Porter a ménagé «l'effet de surprise» en n'apportant cette dernière précision qu'à la fin de sa phrase. Pour autant que je sache, cette remarque pourrait tout aussi bien s'appliquer à Panama; toutefois, les Panamiens pourraient

investir tout ce qu'ils ont aux États-Unis qu'ils provoqueraient à peine un remous à Wall Street; d'autre part, il suffirait d'un jour aux Américains pour acheter Panama tout entier s'ils n'en sont pas déjà les propriétaires. L'investissement par habitant n'a rien à voir avec le problème; le degré de contrôle est la question clé. Quoi qu'il en soit, notre action dans le domaine de la propriété étrangère au Canada sera nécessairement limitée. Le défi se pose sur le plan pratique: déterminer le contrôle rationnel à exercer sur les sociétés et les investisseurs de l'étranger qui font affaire au Canada.

Entre parenthèses, M. Porter a fait cette suggestion curieuse et obscure aux Canadiens qui visitent les États-Unis: «Mettez quelques bouteilles de marque Labatt, Molson ou O'Keefe sur une table de pique-nique en bordure de la route, prenant soin de mettre les étiquettes en évidence; vous pourriez être surpris du résultat». Je crois qu'il voulait montrer que les États-Unis fourmillent de Canadiens qui se manifesteront en grand nombre pour venir admirer cette bière «mûrie au pays». Accessoirement, cet exemple montre que la communication se fait à sens unique. Ce qui est connu aux États-Unis est tout aussi connu au Canada; ce qui est connu au Canada ne dépasse pas les frontières nationales. Il y a deux ans, l'*American Society of Cartoonists* tenait son congrès à Ottawa. Lors d'un dîner d'honneur offert par la brasserie Carling O'Keefe, le président de l'Association a prononcé un discours élogieux à l'endroit de ses hôtes canadiens et terminé en «remerciant tout spécialement M. Carling O'Keefe»!

Consultation

Les plaidoyers de M. MacEachen en faveur de la consultation ont peut-être constitué les passages les plus sérieux de son allocution. Il s'agit là d'une vieille rengaine canadienne qui n'a cependant rien perdu de son importance. Cette allocution et la formulation de la Troisième Option ont pris naissance en août 1971, lorsque le président Nixon a annoncé, sans consultations préalables, des mesures qui présentaient un très grave danger pour les échanges commerciaux du Canada. Le gouvernement canadien, les ministres du Cabinet et les hauts fonctionnaires ont tous été traumatisés par cet événement. Ils décidèrent à ce moment de se protéger contre une répétition éventuelle de «Nixonomie». Voilà la véritable signification de cette annonce de la fin de la relation spéciale; tout Canadien y sera sensible. Je prétends toutefois que nous ne pouvons nous pro-

téger entièrement contre les répercussions de la politique américaine. Un président mal avisé et ignorant comme Nixon, qui ne savait même pas que le Canada était le partenaire commercial le plus important des États-Unis, peut toujours nous nuire; tout comme un secrétaire du Trésor brutal et impitoyable comme John Connally qu'un haut fonctionnaire canadien aurait supposément envoyé «au diable», mais qui aurait pu s'installer à la Maison blanche, n'eût été d'une accusation de corruption portée contre lui. Un Congrès protectionniste comme celui de 1930, parrain de la législation tarifaire Hawley-Smoot, pourrait également avoir les mêmes effets néfastes.

Évidemment, aucun pays n'est immunisé contre les répercussions des décisions économiques que d'autres pays peuvent prendre inopinément. Depuis 1973, les États-Unis ont été plus gravement touchés que le Canada par les décisions des pays producteurs de pétrole du Moyen-Orient. Nous devons dans ce cas faire preuve de compréhension envers les États-Unis et nous devons également les consulter au sujet de toute décision de notre part qui aura des incidences sur eux. Pour autant que je sache, nous respectons d'ordinaire cette règle, même si ce n'est que dans l'espoir de voir nos interlocuteurs nous remettre la politesse. L'ambassadeur des États-Unis a affirmé que son pays chercherait à «limiter les dommages qu'une action unilatérale posée par l'un ou l'autre pays pourrait entraîner». Peut-être le gouvernement américain est-il maintenant plus conscient de la portée de ces dommages à la suite du traitement qu'il a connu aux mains des producteurs de pétrole. Le Canada ne peut toutefois miser sur cette conjecture; il peut être optimiste, mais il doit pratiquer la politique du pire.

Si l'on voulait être alarmiste, 1930 et 1971 pourraient devenir des années de prospérité. Le secrétaire d'État Henry Kissinger, appuyé par le président Ford, a indiqué que les États-Unis pourraient recourir à des moyens draconiens advenant que leurs approvisionnements de pétrole soient menacés. M. Kissinger faisait évidemment allusion aux approvisionnements de pétrole du Moyen-Orient, mais le principe, si l'on peut s'exprimer ainsi, pourrait tout aussi bien s'appliquer au Canada.

La Troisième Option exige que le Canada cherche à établir des liens plus étroits avec l'Europe et le Japon pour des raisons d'ordre politique et économique. Jusqu'à maintenant, cette stratégie visant à réduire notre dépendance par rapport aux États-Unis s'est résumée à des bons propos et à des tâtonnements. Les deux

tiers de nos exportations aboutissent toujours de l'autre côté de la frontière, situation assez particulière quel que soit le point d'observation que l'on choisisse. A un certain moment, le premier ministre Diefenbaker annonçait son intention de détourner une grande partie de ce commerce vers d'autres pays; cette initiative n'a jamais eu de suite. On peut se demander si l'annonce faite par M. MacEachen concernant la fin de la relation spéciale ne connaîtra pas le même sort.

Vigueur du nationalisme

Nul ne peut nier la vigueur politique qui anime le nationalisme actuel au Canada. M. Porter a reconnu ce fait lorsqu'il a parlé de «nationalisme superflu» et M. MacEachen a franchement fait état des sondages récents qui ont manifestement influencé le gouvernement. La déclaration du ministre était sans aucun doute destinée, d'une part, à satisfaire l'opinion majoritaire voulant que la mainmise améri-

caine sur l'économie canadienne soit trop importante, et à transmettre le message à Washington d'autre part. Il reste à voir si cette déclaration est le prélude de gestes décisifs dans ce domaine.

«Somme toute, la politique étrangère n'est qu'une «politique intérieure chapeauté». Le fait de se coiffer pour aller à l'extérieur ne modifie pas sensiblement notre nature, notre force et nos qualités. Si nous sommes faibles, timides, désunis et nerveux chez nous, nous nous comporterons de la même façon à l'extérieur. La politique étrangère du Canada, pour autant qu'elle soit une politique canadienne, est le fruit de facteurs nationaux dont certains demeurent constants et d'autres ne sont pas aisément transformables.»

M. Pearson s'adressait en ces termes à la section de Vancouver de l'ICAI en janvier 1948. Son poste de simple fonctionnaire à ce moment l'a sans doute empêché d'annoncer l'approche d'une ère nouvelle.



Facteurs de changement en Europe de l'Est

par Stanislav J. Kirschbaum

L'Europe de l'Est célèbre depuis le mois d'août 1974 les anniversaires d'événements qui ont marqué le début, il y a trente ans, de ce qui allait devenir une révolution socialiste. Peu de gens, même les militants les plus fidèles à Moscou, pouvaient imaginer l'étendue des transformations économiques, sociales et politiques dictées depuis le Kremlin qu'impliquait cette révolution. Fort peu pouvaient s'imaginer les souffrances qui allaient l'accompagner. Aussi la dialectique de la répression et des directives de Moscou a provoqué un nationalisme qui apparaît aujourd'hui comme le moteur principal des changements qu'ont introduits les États est-européens depuis le début de cette révolution socialiste. Ainsi le visage de l'Europe de l'Est a changé non seulement de par la révolution socialiste mais aussi à cause de changements que les régimes ont eux-mêmes apportés. Or ces changements ont souvent coûté cher à ces États et l'histoire des trente dernières années nous donne des leçons qui nous permettent en même temps de formuler quelques questions sur l'avenir des pays de l'Est.

Les leçons du passé

Lorsque l'Union soviétique mit en marche les moyens nécessaires pour assurer sa prépondérance en Europe de l'Est, soit par des soulèvements militaires (Varsovie et Slovaquie centrale), soit par des prises de pouvoir par des communistes autochtones (Belgrade, Tirana) ou par des communistes aidés de l'Armée Rouge (Berlin, Bucarest, Sofia), les régimes politiques qu'elle entendait installer devaient lui être entièrement soumis. Cependant il lui fallut plus de trois ans et l'expulsion d'un État récidiviste, la Yougoslavie, en juin 1948, pour que cette volonté s'affirmât. Depuis, à une exception près, l'Albanie, cette volonté n'a pas changé et les événements en Europe de l'Est des années 1956, 1964 et 1968 en témoignent avec force.

L'octobre polonais et la révolution hongroise de 1956 marquent d'une façon très différente et en des circonstances peu

similaires, les limites d'action indépendante que l'URSS pouvait tolérer. Si Moscou entreprenait des changements radicaux, symbolisés par le rejet du stalinisme au XX^e Congrès du parti communiste soviétique, rien n'indiquait alors que l'Europe de l'Est pouvait en faire autant. Or elle le fit et prit ainsi le Kremlin au dépourvu. La politique soviétique fut dictée par l'ampleur et la nature des changements proposés. La déclaration d'Imre Nagy — retrait de la Hongrie du Pacte de Varsovie et introduction d'un système multipartite — indiquait que les limites du tolérable avaient été dépassées, que l'URSS ne pouvait admettre qu'un État se détachât de son contrôle. D'une façon brutale mais efficace, par une intervention militaire, elle mit fin à la révolution en Hongrie et fit rentrer les Hongrois dans le rang. Ainsi Moscou affirmait d'une part que le parti communiste pouvait être le détenteur du pouvoir et que d'autre part le Kremlin ne pouvait admettre la défection d'un État qu'il considérait comme vital pour ses intérêts. L'Albanie serait l'exception prouvant cette dernière règle.

Si la révolution hongroise définissait les limites de l'intolérable, l'octobre polonais peu avant avait montré de son côté l'étendue des changements que l'URSS permettait. Les changements se situaient d'abord au niveau de la direction du parti où Wladislaw Gomulka prit la relève des staliniens, puis dans la politique de libéralisation qu'il poursuivit par la suite. Or il faut ajouter qu'un élément intervint lequel allait jouer un rôle encore plus important quelques années plus tard, à savoir le conflit sino-soviétique. A ce moment-là

M. Kirschbaum, professeur adjoint au Département de science politique, Collège Glendon, York University, est invité, en vertu d'un échange de professeurs, à l'Université Laval pour l'année scolaire 1974-1975. Auteur de plusieurs articles sur l'Europe de l'Est, il est aussi spécialisé en relations internationales. L'article ci-contre n'engage que l'auteur.



on n'en était qu'à une divergence d'opinions, divergence qui servit fort bien les Polonais.

Dans les années qui suivirent, les régimes est-européens s'adaptèrent aux changements que l'ère de N. S. Khrouchtchev avait introduits en 1956. On célébra aussi les succès accomplis, notamment en Tchécoslovaquie en 1960 où une nouvelle constitution socialiste fut promulguée. Or juste au moment où tout semblait bien aller, les prodromes de problèmes futurs se manifestaient et une fois de plus la volonté du Kremlin était mise à l'épreuve.

Dès 1963, la Tchécoslovaquie connaissait un mouvement d'opposition puis de réforme dont le but était la transformation du système politique. Au départ, comme l'écrivit le Tchèque Antonin Liehm dans *Literarni noviny*, en 1964, il s'agissait de remplacer la «caricature du socialisme» que représentait le système stalinien d'Antonin Novotny. Or, quand ce dernier fut remplacé au poste de premier secrétaire du parti par le Slovaque Alexandre Dubcek en janvier 1968, les Tchèques et les Slovaques, le parti en tête, entendaient aller plus loin que l'élimination du stalinisme novotnien. Il apparut alors aux Soviétiques — les dirigeants communistes est-européens comme Walter Ulbricht de l'Allemagne de l'Est et Wladislaw Gomulka de Pologne abondant dans le même sens — que le parti communiste de Tchécoslovaquie semblait avoir perdu le contrôle et que, malgré les déclarations de fidélité à l'URSS et à l'idéal communiste, les réformes en Tchécoslovaquie allaient détruire les principes établis vingt ans plus tôt lors du «Coup de Prague». Aussi l'Union soviétique mit un terme à l'expérience de libéralisation en Tchécoslovaquie par une invasion militaire en août à laquelle participèrent les autres membres du Pacte de Varsovie, à l'exception de la Roumanie. Les limites du tolérable avaient été définies une fois de plus.

La non-participation de la Roumanie à l'invasion de la Tchécoslovaquie témoigne cependant que l'URSS accepte qu'un État poursuive sa propre politique pourvu que les limites établies en 1956, et renouvelées en 1968, ne soient pas violées. Depuis sa «déclaration d'indépendance» en avril 1964, la Roumanie fait cavalier seul en politique étrangère tout en restant un modèle d'orthodoxie communiste en politique intérieure. Le conflit sino-soviétique et tout récemment la politique de détente du Kremlin ont beaucoup aidé la Roumanie dans sa politique qu'on peut d'ores et déjà qualifier de «voie nationale».

Ainsi dans les trente dernières années de régime communiste, on peut faire état

de deux caractéristiques du comportement des États est-européens: d'une part la reconnaissance du fait que l'Union soviétique demeure ferme dans sa volonté d'exercer un contrôle sur les activités des pays de l'Est; d'autre part une volonté irrésistible de changement mais qui est manifestée en général par un ou deux États seulement alors que les autres restent plutôt orthodoxes.

Les dangers de la détente

Malgré les événements de Tchécoslovaquie en 1968, l'Union soviétique a amorcé une politique de détente avec l'Ouest dont les répercussions ne pourraient pas être sans danger pour l'Europe de l'Est. Pour cette raison, elle tient les États est-européens sous un contrôle idéologique ferme. Tous font montre d'ailleurs d'une fermeté idéologique qui ressemble beaucoup à celle de la période stalinienne. En Hongrie, le sociologue Andras Hegedus et les philosophes Mihaly Vajda et Janos Kis étaient exclus du parti en mai 1973 pour des opinions politiques inacceptables qu'ils avaient exprimées dans leurs écrits. En Tchécoslovaquie, dans sa campagne contre les vestiges de 1968, le parti retirait, pour des raisons politiques, les diplômés supérieurs de 50 anciens de L'École de Politique du parti alors qu'en Bulgarie le parti centralisait toutes les activités culturelles sous les auspices du Comité pour l'art et la culture.

Or la crainte que le climat de détente ne menace l'idéologie ne venait pas seulement de l'URSS. En mai 1972, le journal polonais *Wojsko Ludowe* avait publié un article sur ce sujet où l'auteur indiquait que les contacts est-ouest étaient dangereux idéologiquement. Beaucoup de revues est-européennes ont depuis fait écho à ce sentiment et ont insisté sur la nécessité d'une plus grande fermeté idéologique. Plus encore, en 1973, dix accords bilatéraux de coopération dans les domaines de l'idéologie et de la propagande étaient signés entre les États est-européens, à l'exception de la Roumanie. Puis en mai 1974 se tenait à Prague une conférence des représentants d'unions d'écrivains et un mois plus tard les rédacteurs en chef des revues historiques des partis se réunissaient à Varsovie; dans les deux cas, fermeté et cohésion idéologique constituaient les thèmes du débat.

Un autre cas où le resserrement a été remarqué consiste en la proposition d'une conférence européenne des partis communistes que Moscou voudrait convoquer pour régler le cas de la Chine. La visite de L. Brejnev à Sofia en septembre 1973 indique que les Soviétiques espé-



Photos World Wide

Lors d'une de ses visites à Berlin-Est, le dirigeant soviétique, M. Leonide Brejnev, est accueilli par M. Enrich Honecker, chef du Parti communiste de l'Allemagne de l'Est. Le rétablissement des relations

amicales entre les deux Allemagnes a témoigné des progrès réalisés au chapitre de la détente générale entre l'Est et l'Ouest.

raient que la Bulgarie joue le même rôle qu'en 1966, au IX^e Congrès du parti communiste alors que les dirigeants bulgares avaient lancé la campagne pour la convocation d'une conférence mondiale qui eut lieu en juin 1969. Neuf jours après le départ de Brejnev, le secrétaire général du parti communiste italien, Enrico Berlinguer se rendait à Sofia. Or le PCI n'est pas un parti qui favorise la prise de mesures organisationnelles contre un parti communiste, et la visite à Sofia de Berlinguer peut être considérée comme une tentative de la part des Bulgares de faire accepter aux Italiens les prises de position soviétiques. D'autre part, la Roumanie était le seul pays de l'Est qui n'avait pas accepté au début l'idée d'une conférence européenne. Ce n'est qu'en mars 1974 que N. Ceausescu acceptait en principe l'idée d'une telle conférence et au XI^e Congrès du parti communiste roumain, en novembre, il réitérait son acceptation pourvu que les documents que la conférence adopterait n'aient pas de caractère obligatoire.

Ainsi pour éviter que la détente n'engage un pays de l'Est sur une voie inadmissible à l'URSS, le Kremlin a imposé la

discipline dans les domaines de l'idéologie et des relations entre les partis communistes. Toutefois dans les autres domaines, notamment en politique étrangère et en relations économiques, Moscou tolère une initiative locale tout en mettant l'accent sur le besoin d'intégration et d'unité dans le bloc soviétique. Dans l'article de Radoslav Selucky dans ce même numéro, on voit d'ailleurs jusqu'à quel point un pays peut être obligé de se soumettre à Moscou et quels moyens sont utilisés à cette fin.

Dans le domaine de la politique étrangère, le fait le plus important des deux dernières années a été l'accord signé entre la République fédérale allemande et la Tchécoslovaquie en décembre 1973, suivi d'un échange de missions diplomatiques entre Bonn et Prague, Budapest et Sofia et en mars 1974, de l'échange de «représentations permanentes» entre les deux Allemagnes. Aussi, le corollaire économique de la détente était intensifié et en décembre 1973, le ministre des Affaires extérieures polonais Olszowski se rendait à Bonn pour obtenir des crédits dont la Pologne avait grandement besoin. En échange, il promettait le rapatriement en 1974 de 50,000 res-

sortissants allemands. Toutefois, dès le début de 1974, les relations entre Bonn et Varsovie sont allées de mal en pis et il y a lieu de croire que ce n'était pas seulement à cause du refus des Allemands d'accorder la totalité des crédits demandés (les Polonais demandaient 3 milliards DM alors que les Allemands étaient prêts à leur en accorder seulement un milliard) mais parce qu'il y avait pression de la part de Moscou et de Pankow pour que Varsovie ne se lie pas trop à l'Ouest.

Dans le domaine économique, la situation est plutôt contradictoire. Le thème de l'intégration des économies socialistes annoncé dans le Programme d'intégration adopté en juillet 1971 était repris à la vingt-septième réunion du Comecon à Prague en juin 1974; il ne semble cependant pas avoir enregistré de grands résultats. La troisième réunion annuelle des chefs communistes d'URSS, d'Europe de l'Est et de Mongolie, en Crimée en juillet n'a pas réussi davantage à faire l'unanimité. Les pays de l'Est se tournent d'ailleurs de plus en plus vers l'Europe occidentale pour le commerce et Janos Kadar déclarait dans une interview à la radio et à la télévision finlandaises en septembre que les relations entre la Communauté économique européenne (CEE) et le Comecon devaient servir à faciliter les contacts plutôt qu'à diriger les échanges économiques. La Hongrie avait en outre été admise à l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT) en septembre 1973. Les Bulgares de leur côté avaient aussi effectué des démarches auprès de la CEE pour obtenir un régime de commerce préférentiel alors que le ministre des Affaires extérieures polonais Olszowski s'était rendu à Londres en mai et le premier ministre suédois Olof Palme avait séjourné à Varsovie; dans les deux cas il s'agissait d'accords économiques possibles.

Cependant, force est de constater que dans l'ensemble, les pays de l'Est sont régis par une politique d'unité et d'intégration qui obéit tant aux impératifs idéologiques qu'au besoin de se protéger contre les dangers que pose la politique de détente de l'URSS. Aussi est-ce là la source de plusieurs situations équivoques. Le bloc soviétique reconnaît la nécessité du commerce avec l'Occident tout en cherchant à empêcher la pénétration dans la vie de la population de valeurs et de mœurs occidentales. La politique d'intégration économique socialiste se heurte de son côté au désir de développement économique indépendant que l'Occident est davantage en mesure d'assurer. Puis il y a les États qui manifestent une volonté de changement qui va au-delà de la politique actuelle

prônée par l'URSS et acceptée par l'ensemble des membres du bloc. Chacune à sa façon, la Roumanie et la Hongrie se sont lancées sur des voies d'indépendance et de réforme qui présagent autant de nouvelles possibilités pour l'avenir que de troubles futurs. Enfin il y a la Yougoslavie qui fait cavalier seul depuis 1948 et qui se prépare pour la période post-Tito. Au lendemain de la visite à Moscou d'Edvard Kardelj, le procès de 12 membres du parti accusés d'activités anti-titistes (donc promoscovites) annoncé par Tito lui-même en septembre dernier, indique que le dilemme de la succession se pose toujours avec autant d'acuité. La Yougoslavie mise à part, c'est sur l'expérience réformatrice hongroise et la voie indépendante roumaine qu'il faut s'attarder pour percevoir les possibilités de changement en Europe de l'Est.

L'expérience hongroise

En 1968, le parti hongrois introduisait un plan de réformes économiques intitulé «Nouveau mécanisme économique» (NME). Son but était de créer une société à la fois opulente et socialiste. Or, en 1971, une crise économique avait été évitée de justesse et le Comité central examinait le NME en novembre 1972 afin de remédier à certains problèmes. La Hongrie, comme les autres pays de l'Est, cherche non seulement à s'assurer son développement économique mais doit aussi réagir aux problèmes économiques mondiaux, notamment à l'inflation. Ainsi le parti augmentait en mars 1973 le salaire de plus d'un million de travailleurs dans les grandes entreprises industrielles et de construction. De plus une politique démographique était annoncée qui devait asseoir le planning familial sur une base plus solide. D'autres changements étaient introduits dans les relations industrielles où le rôle des syndicats passait de celui de courroie de transmission à une force motrice dans le processus économique. Le régime reconnaissait d'ailleurs la pluralité des intérêts. Comme l'annonçait Miklos Ovari dans le numéro de novembre 1973 de *Partelet*: «Nous ne pouvons créer un monde où les contradictions et les tensions ont disparu; mais nous devons veiller à ce que ces contradictions ne deviennent pas plus grandes que nécessaires et n'aboutissent pas à des complications inutiles.» Ainsi une société socialiste est sujette à des conflits et à des tensions qui peuvent lui permettre de se développer davantage. L'intérêt national, les intérêts de groupe et les intérêts personnels avaient fait d'ailleurs l'objet de plusieurs émissions télévisées en octobre et en novembre 1973.



Photo UPI

Le gouffre qui s'était créé entre l'URSS et la Yougoslavie est illustré par le fait que ce n'est qu'en 1973, soit neuf ans après son arrivée au pouvoir, que le premier ministre de l'URSS, M. Aleksis Kossy-

guine, a visité Belgrade. On le voit sur cette photo en compagnie du premier ministre de la Yougoslavie, M. Dzemal Bijedic, à son arrivée à l'aéroport de Belgrade.

Tout en combattant le danger de l'idéologie petite-bourgeoise dont d'aucuns font porter la responsabilité sur le NME, le parti hongrois de par le NME se fraie une voie originale que le monde socialiste suit de très près. Toute déclaration à ce sujet par les dirigeants des autres pays communistes est analysée dans la presse, comme par exemple le discours de Brejnev au X^e Congrès du parti hongrois en novembre 1970, publié dans la *Nepszabadsag*, ou encore la déclaration de Konstantin Katouchev, secrétaire du Comité central du PCUS en avril 1972 selon laquelle «les réformes économiques servent les intérêts de la construction du socialisme».

Alors que la Hongrie tente une nouvelle expérience socialiste, la Roumanie continue de montrer le chemin de l'indépendance en politique extérieure sur lequel elle s'était lancée il y a plus de dix ans.

La politique roumaine

Utilisant à bon escient le conflit sino-soviétique, refusant de se soumettre à la division internationale socialiste du travail dans le cadre du Comecon, la Roumanie continue toujours de s'assurer le développement de son économie et d'affirmer un rôle plus indépendant en politique étrangère. Tout en gardant de bonnes relations

avec ses partenaires socialistes, la Roumanie a augmenté ses contacts à l'étranger au point où elle entretient des relations diplomatiques avec 116 États et des relations commerciales avec 130 gouvernements. Après le voyage de N. Ceaucescu en Europe occidentale — il était le premier dirigeant est-européen à se rendre à Bonn — c'était au tour de Bucarest de recevoir les présidents de la République populaire du Congo et de la République centrafricaine en 1973. Ceaucescu reprenait l'avion pour l'Amérique latine peu de temps après, pour entreprendre un voyage similaire à celui qu'il avait fait en Afrique l'année précédente.

En juin 1973 le Marché commun accordait à la Roumanie le régime de commerce préférentiel alors que des accords commerciaux avec l'Italie était en voie de préparation. La guerre israélo-arabe fut l'occasion d'une offensive diplomatique roumaine au Moyen-Orient. Le ministre des Affaires extérieures israélien, Abba Eban, était accueilli à Bucarest en novembre alors que des émissaires roumains visitaient les pays arabes. Ceaucescu lui-même s'arrêtait à Alger en route vers Washington où la crise du pétrole fut un des sujets qu'il discuta le plus avec ses hôtes. Au même moment, il cherche à intensifier les

contacts économiques de la Roumanie avec les États-Unis; il ne repartit pas bredouille même si aucun accord explicite n'était signé.

En mars 1974 Ceaucescu introduisait plusieurs changements au sein du gouvernement et du parti. Il prenait le titre de président de la République socialiste de Roumanie et augmentait ses pouvoirs au niveau du gouvernement. Au parti, le Présidium permanent était remplacé par un Bureau permanent qui, au lieu d'être responsable envers le Comité central comme le sont les Politbureaux des autres partis communistes en Europe de l'Est, répondrait dorénavant au Comité exécutif du parti. Ce comité est une autre innovation de Ceaucescu qui date de 1965. Alors que le président, qui est aussi secrétaire général du parti, augmentait ainsi son pouvoir personnel, le premier ministre Ion Gheorghe Maurer prenait sa retraite pour des raisons de santé et était remplacé par Manea Manescu.

En fin de compte, c'est dans une perspective de désaccord que doivent s'inscrire les relations de la Roumanie et de l'Union soviétique. La Roumanie voudrait voir se développer une plus grande consultation au sein du Pacte de Varsovie alors qu'elle prône une coopération sélective dans le Comecon. Ses réserves au sujet de la conférence communiste européenne ont déjà été formulées et les Roumains ont refusé de signer les accords bilatéraux de coopé-

ration dans les domaines de l'idéologie et de la propagande avec les autres États est-européens. Enfin la délégation roumaine à Vienne et à Helsinki a fait montre d'une divergence de vues avec l'URSS sur la sécurité et la coopération européennes et sur le désarmement.

«Plus ça change, plus c'est la même chose»; cet adage semble bien caractériser la politique en Europe de l'Est. Sans doute plus que dans le passé, l'URSS cherche à resserrer les liens entre les États est-européens en cette période de détente avec l'Ouest et de conflit avec la Chine. D'autre part, répondant à une tradition qui dure depuis la fin de la guerre, la Hongrie et la Roumanie se sont lancées sur des voies différentes et les autres régimes les observent avec beaucoup d'intérêt et d'attention. A moins d'explosions soudaines ailleurs, ce qui n'est pas exclu car beaucoup de problèmes sérieux se posent en Europe de l'Est et menacent la stabilité qui y règne, les facteurs de changement viendront de ces deux pays. Ainsi ces sociétés socialistes en voie de modernisation, malgré les échecs du passé, ont des options qui peuvent éventuellement répondre davantage à leurs besoins que le modèle soviétique qui leur a été imposé dès le début. Ceci dépendra non seulement des gouvernements eux-mêmes mais en fin de compte de la conjoncture et des actions qu'ils y opposeraient.

Le Canada et la Pologne

Le second siècle des relations canado-polonaises: nouvelles perspectives de coopération

par Adam Bromke

Le Canada et la Pologne n'ont d'affinités ni sur le plan géographique, ni sur le plan historique et ils se distinguent à l'heure actuelle par leurs structures politiques et économiques ainsi que par les Alliances dont ils font partie. Pourtant, ils ont entretenu des liens très étroits à diverses époques. Le climat de détente internationale des dernières années s'étant prêté

à un resserrement de ces liens, on peut même parler, à certains égards, de relations plus enrichissantes que jamais entre les deux pays.

La nature des liens qui unissent les deux pays s'explique en partie par la présence au Canada, depuis plus d'un siècle, d'une importante communauté polonaise. C'est à sir Kazimir Gzowski, forcé de

quitter la Pologne à la suite de l'insurrection manquée de 1830 contre la Russie, que l'on doit le pont international des chutes du Niagara; il devient plus tard administrateur de l'Ontario. La famille Globensky s'illustre au Québec dès la première moitié du XIX^e siècle. Un premier groupe de colons polonais s'établit en 1844 dans la vallée de la Madawaska aux environs de Wilno.

La vague d'immigration polonaise se poursuit jusqu'au XX^e siècle et persiste même après que la Pologne recouvre son indépendance, pendant l'entre-deux-guerres. Après la Seconde Guerre mondiale, de nombreux réfugiés politiques polonais trouvent asile au Canada. A l'heure actuelle, la communauté polonaise au Canada compte plus de 300,000 membres, certains occupant des postes clés dans pratiquement toutes les sphères de l'activité nationale. Les Canadiens d'origine polonaise constituent un groupe assez uni qui a su conserver sa langue et nombre de ses traditions, comme le démontre le fait que le dialecte *kachoube* subsiste toujours dans la région de Wilno.

Dès l'entre-deux-guerres, le Canada suscite déjà un vif intérêt en Pologne, mais son image est quelque peu teintée de romantisme. La jeunesse polonaise puisait ses connaissances du Nord canadien dans les romans de James Oliver Curwood et dans une bande dessinée relatant les aventures du sergent MacKenzie, de la Gendarmerie royale du Canada. Les populaires récits de voyages de l'écrivain polonais Arkady Fiedler sont publiés sous le titre *L'immensité canadienne*. Puis, à mesure que se multiplient les contacts entre les deux pays, on en vient à connaître le Canada sous un jour plus réaliste, celui du progrès et de la prospérité. Pendant la guerre, le mot «Canada» est couramment associé en Pologne au comble du bien-être et de la richesse.

La Seconde Guerre mondiale contribue à rapprocher les deux pays. C'est à la suite de l'agression allemande contre la Pologne que le Canada s'engage dans le conflit en 1939. Ses soldats combattent aux côtés des troupes polonaises dans de nombreuses batailles. Pendant l'invasion de l'Europe, la Division blindée polonaise, intégrée à l'armée canadienne, participe à sa marche victorieuse de la Normandie à la mer du Nord. Le général Georges Vanier est alors représentant du Canada auprès du gouvernement polonais en exil à Londres. A la fin des hostilités, comme le parti communiste s'assure du pouvoir en Pologne, plusieurs milliers de militaires polonais, dont le général Kazimierz Sosnkowski, commandant en chef des Forces

armées polonaises, choisissent de s'établir au Canada.

La guerre froide fait naître entre les deux pays un malaise qui prend rapidement de l'ampleur. D'allégeance communiste, la République populaire de Pologne doit suivre les directives de Moscou et s'intégrer au bloc soviétique; le Canada adhère pour sa part à l'Alliance atlantique. Réduite au minimum, les relations diplomatiques entre les deux gouvernements sont envenimées par la célèbre affaire des trésors polonais. Il s'agit d'objets d'art transportés au Canada au début de la guerre pour des raisons de sécurité, que le gouvernement polonais en exil refuse, avec l'appui du premier ministre québécois d'alors, Maurice Duplessis, de remettre au gouvernement communiste de la Pologne à la fin de la guerre. Les autorités fédérales ne partagent pas ce point de vue, mais comme la plupart de ces trésors se trouvent au Québec, il leur est difficile d'agir.

Les Canadiens d'origine polonaise prennent fermement position contre le régime communiste. Ils refusent de reconnaître le gouvernement communiste de Varsovie et accordent leur appui au Gouvernement polonais en exil qui poursuit ses activités à Londres pour protester contre le régime communiste en Pologne. Ils s'opposent énergiquement à ce que les trésors soient retournés en Pologne et n'entretiennent pratiquement plus de contacts avec leur patrie. A la fin des années quarante et au début des années cinquante, rares sont les étrangers admis à séjourner en Pologne et aucun Polonais n'est autorisé à se rendre à l'étranger. La Pologne se retranche dans l'isolement.

Au plus fort de la guerre froide, les relations entre le Canada et la Pologne atteignent pratiquement un point mort en raison de la barrière idéologique qui divise le monde. Personne ne doute que le peuple polonais continue à entretenir la même sympathie à l'égard des Canadiens, mais quelle que soit leur nature, les contacts

Natif de la Pologne, M. Bromke y a passé son enfance. Pendant la Seconde Guerre mondiale, il a fait partie de la Résistance polonaise et participé au soulèvement de Varsovie. Il est actuellement directeur du département de science politique de l'Université McMaster où il enseigne. Il est aussi président du Comité international des études slaves et est-européennes et a été président de l'Association canadienne des slavistes. Il a écrit nombre de livres et d'articles. L'article ci-contre n'engage que l'auteur.



entre les autorités canadiennes et le Gouvernement communiste polonais de Varsovie sont caractérisés par une attitude réservée sinon hostile. Aux Nations Unies et lors de diverses conférences internationales, les diplomates des deux pays se retrouvent dans des camps opposés. Sur le plan militaire, il n'est pas toujours facile pour les Canadiens de travailler en collaboration avec les Polonais au sein des diverses commissions d'Indochine.

Les relations s'améliorent

Ce n'est que vers la fin des années cinquante que se produit une certaine détente dans les relations entre le Canada et la Pologne. Après le soulèvement de 1956, à l'issue duquel Wladyslaw Gomulka est porté au pouvoir en Pologne, le gouvernement communiste modifie sensiblement sa politique tant intérieure qu'extérieure. Le contact est rétabli avec la communauté polonaise du Canada et les Polonais ayant des parents dans notre pays sont autorisés à leur rendre visite et parfois même à y émigrer. Parallèlement, il devient plus facile pour les Canadiens d'origine polonaise de se rendre en Pologne, et le paquebot polonais *Batory* commence bientôt à faire la navette entre Gdynia et Montréal.

Les relations diplomatiques demeurent tendues en raison de l'affaire des trésors, mais après le décès du premier ministre Duplessis en 1959, suivi d'un changement de gouvernement à Québec, le malentendu est dissipé et les trésors retournés au château de Wawel, à Cracovie. Les deux pays peuvent dès lors procéder à un échange d'ambassadeurs. Le premier ambassadeur du Canada en Pologne, G. Hamilton Southam, acquiert une très grande popularité à Varsovie et inspire des sentiments de respect et d'amitié à de nombreux Polonais. Zygfryd Wolniak, diplomate expérimenté, est le premier à occuper le poste d'ambassadeur de la République populaire de Pologne à Ottawa.

Tout au long des années soixante, les relations entre les deux pays ne cessent de s'intensifier. En 1966, le secrétaire d'État aux Affaires extérieures du Canada, Paul Martin, se rend en Pologne, puis en 1970, le ministre des Affaires étrangères de la Pologne, M. Stefan Jedrychowski, effectue une visite à Ottawa. Un esprit de collaboration s'instaure entre les diplomates canadiens et polonais qui participent aux négociations de Genève sur le désarmement. En 1967, a lieu à Toronto la première Table ronde canado-polonaise organisée par les Instituts des Affaires internationales des deux pays, suivie en 1969 d'une autre rencontre du même genre à Radziejowice. Par ailleurs, les négociations

concernant le délicat problème des indemnités à verser aux citoyens canadiens dont les biens ont été confisqués en Pologne suivent leur cours normal pour finalement aboutir à une conclusion satisfaisante en 1971. Malgré l'accroissement des échanges entre les deux pays, la balance commerciale demeure largement déficitaire pour la Pologne; ses exportations vers le Canada, qui consistent surtout en produits ouvrés, sont beaucoup moins importantes que ses importations de céréales canadiennes.

Des progrès considérables sont également accomplis sur le plan de la coopération scientifique et culturelle. Le Conseil national de recherches invite périodiquement un petit groupe de scientifiques polonais à venir effectuer des recherches à Ottawa. Des contacts directs sont établis entre plusieurs universités canadiennes et polonaises, et des professeurs polonais viennent prononcer des conférences au Canada. Parallèlement, bon nombre de professeurs canadiens, choisis surtout parmi ceux pour qui le problème de la langue ne se pose pas en raison de leur origine polonaise, prononcent des conférences dans diverses universités de Pologne. Des films polonais sont présentés à la télévision canadienne, en particulier au réseau français, et la section polonaise du Service international de Radio-Canada collabore avec la radio polonaise.

À l'automne de 1969, un écrivain polonais catholique de renom, M. Jacek Wozniakowski, effectue au Canada une tournée de conférences qui le mène des Maritimes à la Colombie-Britannique. Le carnet de voyage qu'il publie à son retour et dont les 10,000 exemplaires disparaissent rapidement, soulève l'enthousiasme des critiques et mérite à son auteur un prix de littérature. Contrairement à Fiedler, qui avait dépeint le Canada comme un pays de pionniers, Wozniakowski s'attache à en donner une image conforme à la réalité, celle d'une société moderne à tous points de vue, qui, malgré ses problèmes, aborde l'ère de la technologie et de l'électronique avec dynamisme et imagination.

À tout prendre, les relations canado-polonaise s'améliorent grandement tout au cours des années soixante, mais il reste encore beaucoup de chemin à parcourir. Les séquelles de la guerre froide se font encore trop sentir pour que la confiance règne entre Ottawa et Varsovie; les divergences idéologiques subsistent et entraînent souvent les communications entre les deux gouvernements. En fait, vers la fin des années soixante, au moment où la situation politique se détériore en Pologne, et plus précisément après la participation

des troupes polonaises à l'invasion de la Tchécoslovaquie en 1968, les relations entre le Canada et la République populaire de Pologne traversent de nouveau une phase difficile.

Gomulka démissionne

A la fin de 1970, les réclamations portées sur la place publique par les ouvriers de Gdansk et Szczecin, qui se plaignent des conditions de travail dans les chantiers navals, prennent bientôt les proportions d'un autre soulèvement populaire en Pologne. Wladyslaw Gomulka est forcé de démissionner et remplacé par Edward Gierek. Le nouveau gouvernement communiste dirigé par ce dernier se préoccupe davantage du bien-être de la population et il s'ensuit que le niveau de vie s'améliore de façon significative en Pologne. Parallèlement, les autorités communistes évitent de façon générale de soulever les questions intérieures susceptibles de prêter à controverse, et le pays connaît dès lors une certaine stabilité politique.

La Pologne de Gierek continue d'entretenir des liens étroits avec l'URSS. Sur la scène internationale, les Polonais appuient sans réserve la politique russe, ce qui ne les empêche cependant pas de profiter du climat de détente pour rechercher activement l'élargissement de leurs relations avec l'Ouest. L'amélioration significative des relations avec divers pays de l'Europe de l'Ouest est consacrée par la visite de M. Gierek à Paris et à Bruxelles, en 1973. Les relations entre la Pologne et les États-Unis subissent également une transformation radicale: par suite des contacts établis à divers niveaux, le président Nixon se rend en Pologne en 1972 et M. Gierek lui rend sa visite en 1974. On assiste à un accroissement notable des échanges commerciaux entre la Pologne et les pays de l'Ouest.

Sur le plan multilatéral, le climat de détente internationale contribue au resserrement des relations diplomatiques entre le Canada et la Pologne. Des représentants des deux pays participent à la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe (CSCE), ainsi qu'aux négociations sur les réductions mutuelles et équilibrées des forces. Bien qu'à ces occasions, les Polonais fassent généralement preuve de moins d'initiative que ne le souhaiteraient les Canadiens, les relations entre les deux pays demeurent satisfaisantes et parfois même constructives. A la suite de l'échec de la CICS au Vietnam, à laquelle participent Canadiens et Polonais, on s'efforce de part et d'autre de ne pas laisser cette expérience malheureuse assombrir les relations bilatérales entre les deux pays.

C'est dans un climat serein que s'est déroulée la dernière expérience de participation conjointe du Canada et de la Pologne aux opérations de maintien de la paix des Nations Unies, cette fois-ci au Moyen-Orient.

A partir de 1971, de grands pas sont franchis sur le plan des relations bilatérales entre le Canada et la Pologne. C'est cette année-là qu'arrive à Ottawa le nouvel ambassadeur de Pologne, M. Josef Czesak, diplomate expérimenté et dynamique. Les relations entre les deux pays franchissent bientôt un tournant, et divers contacts ont lieu entre leurs hauts fonctionnaires. La situation politique au Canada empêche le secrétaire d'État aux Affaires extérieures de se rendre en Pologne en 1972-1973. M. Mitchell Sharp s'entretient tout de même à Helsinki et à New York avec son homologue polonais, M. Stefan Olszowski. A ceci vient s'ajouter un échange de visites au niveau des sous-ministres. En octobre 1973, le premier ministre adjoint de la Pologne, M. Jan Mitrega, effectue un voyage au Canada. Deux autres Tables rondes ont lieu, l'une à Toronto en 1972 et l'autre à Nieborow en 1974, et elles se déroulent toutes deux dans une atmosphère de collaboration et de cordialité.

De 1970 à 1973, les échanges commerciaux augmentent de 80 p. cent. La balance commerciale demeure cependant favorable au Canada et la structure des échanges est insatisfaisante. Les céréales demeurent le principal produit d'exportation du Canada vers la Pologne. En avril 1973 Otto Lang, ministre canadien responsable de la Commission canadienne du blé, se rend en Pologne; en juin de la même année, le ministre polonais de l'Alimentation, M. Emil Kolodziej, effectue à son tour une visite au Canada. En décembre, dans le cadre de consultations commerciales tenues à Ottawa, le Canada et la Pologne signent une entente de trois ans prévoyant l'achat de céréales canadiennes par la Pologne, jusqu'à concurrence d'un million de tonnes.

On entreprend par ailleurs d'adapter aux besoins la structure même des relations commerciales entre les deux pays. En 1973, dans le cadre des visites qu'ils effectuent respectivement en Pologne et au Canada, le sous-ministre canadien de l'Énergie, des Mines et des Ressources, M. Jack Austin, et le premier ministre adjoint polonais M. Jan Mitrega, qui détient le portefeuille des Mines et de l'Énergie, discutent de la possibilité, pour le Canada, d'adopter les techniques polonaises d'extraction du charbon (qui seraient parmi les plus perfectionnées au monde). De son côté, le ministre polonais des Richesses

forestières se rend au Canada en septembre 1973 afin d'y étudier les avantages que présenteraient pour la Pologne les techniques canadiennes d'exploitation forestière. On envisage également certaines formes de coopération dans l'industrie de la pêche. Les relations commerciales ont nettement atteint le stade des consultations pratiques, axées sur la définition de secteurs précis de coopération. Dans la première moitié de 1974, les échanges commerciaux continuent de s'accroître et l'on assiste en particulier à une hausse sensible des exportations canadiennes autres que les céréales vers la Pologne.

Des progrès constants sont accomplis dans les domaines scientifique et culturel. On croit savoir que l'Académie polonaise des sciences s'appête à organiser, à l'intention d'universitaires canadiens, des stages de recherches en Pologne. De leur côté, des scientifiques polonais visitent le Canada sous les auspices du Conseil national de recherches. De nombreux chercheurs se rendent dans l'un ou l'autre pays. En 1973, le périodique *Canadian Slavonic Papers* consacre à la Pologne une édition spéciale à laquelle collaborent plusieurs universitaires polonais de renom. Une entente préliminaire concernant la publication en Pologne d'un ouvrage semblable sur le Canada est conclue entre les Instituts canadien et polonais des Affaires internationales. A l'occasion d'une assemblée spéciale, la Société royale du Canada célèbre en 1973 le 500^e anniversaire de naissance du célèbre astronome polonais, Nicolas Copernic.

Le nombre des simples voyageurs s'accroît de part et d'autre. Dès 1970, les autorités polonaises assouplissent les formalités d'obtention des visas d'entrée et de sortie; en 1974, le Canada simplifie lui aussi ses propres règlements. En 1973, douze mille Canadiens peuvent se rendre en Pologne et sept mille Polonais viennent visiter notre pays. Les dirigeants polonais, notamment M. Gierek, déclarent publiquement que leur gouvernement s'engage à respecter sans réserve le statut de nationaux étrangers de tous les citoyens de pays occidentaux originaires de Pologne.

On ne saurait enfin passer sous silence le changement d'attitude des Canadiens d'origine polonaise à l'égard de leur pays natal. Le Congrès canadien polonais persiste pour sa part dans sa ligne de dénonciation du régime communiste et entretient toujours des contacts avec les cercles d'émigrés polonais à Londres. D'autres groupes, comme la puissante Alliance polonaise et la très influente Association des ingénieurs polonais, adoptent cependant une attitude plus réaliste. Tout en désap-

prouvant l'idéologie communiste, ils se déclarent en faveur de contacts personnels et d'échanges culturels accrus avec la Pologne. La Fondation Reymont, affiliée à l'Alliance polonaise, organise un programme permanent de séjours d'étude en Pologne à l'intention des jeunes Canadiens d'origine polonaise.

A bien des égards, l'année 1973 marque un tournant dans les relations entre le Canada et la Pologne. Les contacts s'intensifient dans pratiquement tous les secteurs d'activité. Un esprit de coopération qui n'est pas dénué d'une certaine cordialité est venu remplacer les sentiments de méfiance, voire d'inimitié naguère de rigueur. De toute évidence, les relations canado-polonaises connaissent leur meilleure période depuis la Seconde Guerre mondiale.

Perspectives nouvelles

Malgré les progrès très importants accomplis au cours des dernières années sur le plan des relations entre les deux pays, il ne faut pas croire que tous les problèmes sont résolus et que toutes les possibilités de coopération ont été explorées. En fait, le climat de détente internationale a ouvert de nouveaux horizons dans de nombreux domaines; le Canada et la Pologne sont loin d'en avoir exploité toutes les richesses.

Certaines difficultés proviennent des traditionnelles divergences de vues entre les deux pays sur le plan de la politique internationale que les différences actuelles entre leurs systèmes politiques et économiques contribuent souvent à rendre plus complexes. D'une part, les Polonais, formés à la dure école du réalisme politique, ne comprennent pas toujours l'idéalisme canadien et le perçoivent même parfois comme de l'hypocrisie. D'autre part, il arrive souvent que les Canadiens ne sentent pas la relation subtile qui existe entre les intérêts nationaux et l'idéologie dans la politique étrangère de la Pologne; ils ont donc tendance à tout interpréter en termes de propagande communiste.

Les styles diplomatiques des deux pays sont différents. Les Polonais adoptent une attitude formaliste dans leurs négociations et attachent beaucoup d'importance aux visites et aux déclarations officielles. Influencés par les traditions britanniques, les Canadiens sont plus réservés dans ce domaine. Il en résulte donc des malentendus et des déceptions de part et d'autre. C'est ainsi que les Canadiens ont été quelque peu déçus par le manque d'ouverture des Polonais à la CSCE, alors que ces derniers estiment pour leur part que les Canadiens ne mani-

festent pas suffisamment d'intérêt à l'égard des consultations bilatérales. La lenteur des négociations en vue d'un accord aérien et les difficultés auxquelles ils se sont heurtés pour augmenter leur personnel diplomatique au Canada ont indisposé les Polonais. Quant aux Canadiens, ils constatent que les autorités polonaises n'ont pas toujours strictement respecté le statut de nationaux étrangers des Canadiens d'origine polonaise, comme ils s'étaient engagés à le faire.

Les Polonais estiment que sur le plan de la coopération culturelle, les Canadiens ont tendance à attacher trop d'importance aux échanges avec l'URSS, au détriment de la Pologne; les Canadiens croient pour leur part qu'en ce qui concerne les relations économiques, les Polonais se laissent trop facilement impressionner par la technologie américaine et sous-estiment les possibilités que leur offre notre pays. L'attitude conservatrice des hommes d'affaires canadiens, qui hésitent à s'aventurer sur des marchés inconnus, freine les relations commerciales entre les deux pays; parallèlement, les entreprises canadiennes sont souvent déroutées par les multiples rouages de la bureaucratie polonaise. Les universités canadiennes sont loin de disposer des fonds nécessaires à l'établissement d'un programme permanent d'échanges avec la Pologne et il arrive parfois que les universitaires polonais soient empêchés, pour des raisons politiques, de se rendre au Canada dans le cadre des programmes existants.

Les différences qui existent entre les systèmes politiques et économiques des deux pays sont, bien entendu, importantes, et elles continueront à influencer sur les rela-

tions entre le Canada et la Pologne. Le climat de détente internationale a cependant fait disparaître la plupart des principaux obstacles à de bonnes relations. Si l'on se donne la peine de faire preuve de bonne volonté et d'imagination de part et d'autre, il n'y a aucune raison pour que d'autres obstacles ne puissent être surmontés. Il semble même que les relations canado-polonaises s'achèment vers un nouveau tournant et que des initiatives importantes soient dans l'ordre des choses, ce qui pourrait fort bien se traduire par une prochaine visite du nouveau secrétaire d'État aux Affaires extérieures à Varsovie, en préparation d'un éventuel échange de visites au niveau des chefs d'État.

Tout nouveau progrès accompli dans les relations Canada-Pologne est important non seulement pour les deux pays, mais également dans le contexte international. Car c'est précisément grâce aux liens de coopération qui les unissent par-delà la barrière idéologique divisant le monde, que les puissances intermédiaires peuvent le mieux contribuer à la détente internationale et soutenir ainsi les efforts des deux superpuissances. En conservant et même en renforçant leurs vieilles amitiés, auxquelles viendront se superposer de nouveaux liens de coopération entre pays membres d'alliances différentes, ils contribueront à atténuer la division du monde en deux blocs antagonistes et à consolider les bases de la paix. Il semble qu'en raison de la place importante qu'ils occupent respectivement dans leur alliance et des liens traditionnels d'amitié qui les unissent, le Canada et la Pologne soient particulièrement bien placés pour apporter une contribution significative en ce sens.



Consommation et apathie: réponse des Tchèques à la normalisation

par Radoslav Selucky

Bien que des milliers d'articles et des centaines de livres aient été écrits au sujet des événements en Tchécoslovaquie de janvier 1968 à avril 1969, seuls quelques observateurs ont brossé un tableau d'ensemble de l'ère post-Dubcek. Le monde extérieur a quand même pu suivre les événements en Tchécoslovaquie. Nous avons été informés de l'arrestation et de la purge des principaux réformateurs, de l'intransigeance idéologique du régime et de l'atmosphère dépressive des villes occupées. Malgré leur intérêt, ces renseignements ne donnent qu'une image fragmentaire de la Tchécoslovaquie contemporaine. Le monde extérieur n'est pas suffisamment informé de l'état des affaires politiques, économiques et culturelles en Tchécoslovaquie. En outre, nous sommes encore plus ignorants de l'orientation éventuelle de son développement.

Peu après avoir remplacé M. Dubcek comme chef du parti en avril 1969, M. Gustav Husak annonçait son programme

de normalisation en cinq points: 1. Refaire l'unité du parti. 2. Renforcer son rôle de direction. 3. Renforcer l'autorité des organes de l'État. 4. Raffermer l'économie nationale. 5. Rétablir les relations fraternelles avec les autres partis communistes et pays socialistes. A la lecture de ces cinq points du programme de normalisation et en leur prêtant le sens que leur donnait M. Husak, il y a lieu d'entendre par «normalisation» le retour au régime néo-stalinien qui existait à la fin des années 50.

C'est ainsi que «l'unité du parti au pouvoir» ne pouvait se faire sans la purge d'environ un demi-million de communistes partisans de la réforme. Le «renforcement du rôle de direction du parti» devait être précédé d'une purge ayant pour unique cible les principaux réformateurs à tous les paliers du gouvernement: 44 ministres du gouvernement fédéral et des gouvernements des deux républiques ont été évincés; 270 députés, tant au fédéral que dans les deux républiques, ont été déçus; environ 12,700 membres élus des administrations au niveau des districts, des régions et des municipalités furent victimes de la purge ainsi que 900 des principaux représentants syndicaux élus; on prononça l'exclusion de 64 membres du comité central du parti communiste et environ 14,000 fonctionnaires du parti, des syndicats ouvriers et des gouvernements furent renvoyés. Environ 200,000 cols blancs, fonctionnaires, administrateurs, économistes, techniciens, avocats, professeurs, enseignants, acteurs, diplomates, agents de la police et de l'armée, journalistes, écrivains, juges et savants ont été soit rétrogradés soit renvoyés. Si nous ajoutons à ces victimes de la normalisation les 100,000 personnes qui ont émigré à l'Ouest, nous pouvons conclure que le pays a perdu la plus grande partie de son élite. Dans un pays qui compte une population de 15 millions d'habitants, une perte de cette ampleur et de cette soudaineté équivaut à ce que Louis Aragon, auteur français communiste bien connu, a désigné métaphoriquement comme étant un «Biafra intellectuel» ou,



Radoslav Selucky est professeur de science politique à l'Université Carleton, à Ottawa. Il a étudié l'économie politique à l'Université de Leningrad et à l'École des études économiques de Prague où il reçut son doctorat en 1961. Auparavant professeur associé à l'Institut tchèque de technologie à Prague et premier associé de recherches à l'Académie des sciences de la Tchécoslovaquie, le professeur Selucky était en 1968 conseiller auprès du Conseil économique du Gouvernement tchécoslovaque et participa à ce titre à l'élaboration des programmes de réforme économique et politique. Il a publié 11 livres, y compris Czechoslovakia: The Plan that Failed (Londres, 1970) et Economic Reforms in Eastern Europe (Praeger, 1972). Après l'invasion de la Tchécoslovaquie, le professeur Selucky fit de la recherche et de l'enseignement en Allemagne occidentale et aux États-Unis avant de venir au Canada. L'article ci-contre n'engage que l'auteur.



Photos World Wide

Au sommet de la crise de 1968, les dirigeants soviétiques et tchèques se sont affrontés à Cierna. On remarque au premier plan à gauche MM. Leonide Brejnev, chef du Parti communiste soviétique, Aleksis Kossyguine, premier ministre de l'URSS et Mikhail Suslov, membre du

présidium soviétique. Au premier plan à droite figurent MM. Alexander Dubcek, chef du parti communiste tchèque, Ludvik Svoboda, président de la Tchécoslovaquie et Josef Smrkovsky, président du Parlement tchèque.

pour reprendre les paroles du prix Nobel Heinrich Boll, «un parfait cimetière culturel».

Le «renforcement de l'autorité des organes de l'État» n'était qu'un euphémisme pour désigner le rétablissement de la censure et de l'emprise administrative sur l'art, la science et la culture. Les livres de plusieurs centaines d'auteurs ont été retirés des bibliothèques publiques. Les médias reçurent une liste des gens dont on ne devait pas publier les œuvres. Même dans les publications savantes, il fallait que tous les auteurs proposés soient, au préalable, contrôlés par les autorités. La police fut autorisée à perquisitionner et à détenir les gens sans mandat; en même temps, les droits des avocats de la défense étaient sensiblement diminués.

Le «raffermissement de l'économie nationale» signifiait l'abandon des réformes économiques instaurées aussi tôt que 1965-1966 et substantiellement élargies en 1968. L'ancienne planification autoritaire et centralisée est réapparue dans tous les secteurs économiques sauf l'agriculture et il est maintenant considéré comme subversif de songer même à d'éventuelles réformes économiques. (Il sera question ailleurs du fait que le niveau de vie soit supérieur aux prévisions initiales.)

Quant aux «relations fraternelles avec les autres pays socialistes», le régime signait (en mai 1970) un nouveau traité avec l'URSS, longtemps avant l'expiration

de l'ancien. Ce nouveau traité est tout à fait unique, même d'après les normes d'Europe orientale puisqu'il fonde les relations russo-tchécoslovaques sur la doctrine Brejnev.

Politicien habile

Bien que les cinq objectifs du programme de normalisation aient été réalisés d'une façon peu orthodoxe, l'observateur impartial doit reconnaître que M. Husak s'est montré habile politicien. Il a fait ce que l'on croyait impossible. Il a calmé les esprits, paralysé l'appui populaire en faveur de Dubcek et a pu consolider suffisamment les assises sociales de son régime.

Durant la première partie de son règne (d'avril 1969 à mai 1971), M. Husak a été contraint par la faction pro-Moscou de son parti d'écarter certains de ses amis et alliés qui l'avaient aidé à sortir de prison au début des années 60, qui l'avaient relancé dans le courant politique en 1968 et qui avaient appuyé sa candidature à la chefferie du parti en avril 1969, lorsque la position de Dubcek devint intenable. (Le plus éminent d'entre eux, le professeur Milan Hubl, avait été condamné à six ans de prison et n'avait pas encore été amnistié.) A la fin de 1969, les assises politiques tchèques de M. Husak étaient plutôt étroites. Elles se résumaient à une poignée de réformateurs et de centristes qui avaient jugé opportun de changer d'allégeance et de reconnaître la nouvelle réalité politique.

Cet appui n'était que légèrement meilleur dans la République de Slovaquie. D'une part, M. Husak avait la réputation d'être un fédéraliste sûr, ce qui lui valut l'appui de nombreux nationalistes slovaques, mais, d'autre part, le parti slovaque était alors dirigé par les ultras qui essayèrent de miner sa popularité en Slovaquie. Comme les durs, aussi bien tchèques que slovaques, voulaient sa tête, M. Husak a dû se rabattre surtout sur l'appui de M. Brejnev. Le Kremlin, pour sa part, considérait M. Husak comme le meilleur homme pour la normalisation qui s'annonçait. Victime du stalinisme, notoire antinovotniste et modeste réformateur, le nouveau premier secrétaire du parti communiste tchécoslovaque pouvait être présenté au public comme un politicien réaliste capable de sortir la nation d'une profonde crise politique. De surcroît, sa réputation d'administrateur expérimenté et compétent en faisait un choix attrayant pour les dirigeants russes qui réclamaient une épuration massive sans campagne de terreur, indésirable au plan politique.

Élargissement de la base

Pour atteindre les objectifs de son programme de normalisation, M. Husak devait élargir l'assise politique et sociale de son pouvoir. Au fur et à mesure que se faisait la purge, il fallut combler les vacances créées dans l'appareil administratif du parti, la fonction publique, les media et le secteur économique. Comme la nouvelle structure fédérale avait créé des douzaines de nouveaux ministères dans les républiques ainsi que d'autres organismes en Bohême et en Slovaquie, des milliers de postes bien rémunérés furent offerts à ceux qui voudraient bien appuyer le nouveau chef du parti et ses politiques. En règle générale, les réformateurs n'avaient pas accès aux postes lucratifs. D'autre part, les ultras pro-Moscou constituaient une minorité négligeable. C'est ainsi qu'on devait attirer les professionnels qui avaient été soit passifs, soit politiquement indifférents durant l'ère Dubcek. Pour en faire des conformistes, le régime dispensa de façon généreuse les privilèges matériels et sociaux à tous ceux qui étaient disposés à le servir. Alors qu'en 1968 seulement 2.4 p. cent des employés touchaient plus de 3,400 Kcs (600 dollars canadiens) par mois, ce pourcentage était de 8.7 p. cent en 1973. En 1968, seulement 0.9 p. cent des gens touchaient plus de 4,000 Kcs (700 dollars) par mois; en 1973, ce pourcentage était de 3.5 p. cent. Cette corruption économique a évidemment accru l'appui populaire accordé au régime dans son ensemble et à M. Husak en particulier.

Ainsi les réformateurs étaient punis, les ultras conservaient leurs postes mais les indifférents politiques étaient récompensés. Ces derniers sont évidemment moins dynamiques que leurs prédécesseurs réformistes. Ils suffirent bien toutefois pour la marche ordinaire de l'appareil administratif. Sauf dans les arts, la littérature, la science et le journalisme où on ne peut se passer de talent, le nouvel *establishment* a les choses bien en main.

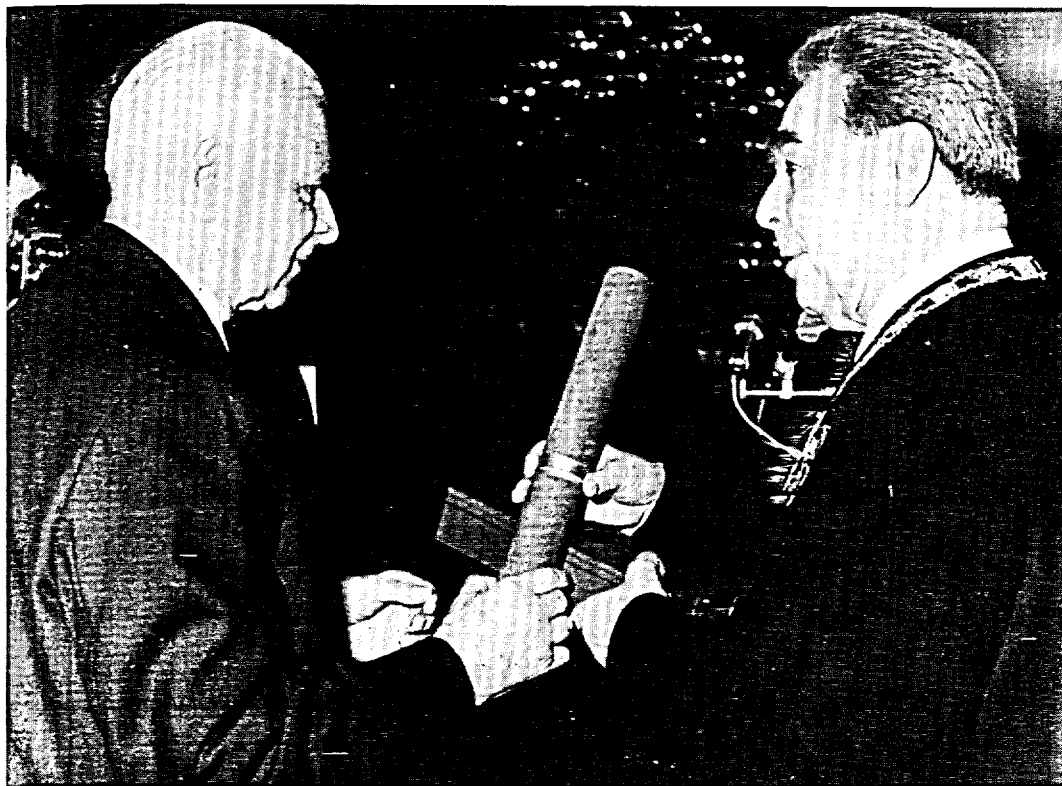
Nous n'avons jusqu'à maintenant parlé que des élites. Qu'en est-il des gens ordinaires? Durant le printemps de Prague et immédiatement après l'invasion soviétique, les masses ont joué un rôle politique extrêmement actif. Cette participation intense tenait en quelque sorte à une euphorie qui se dissipa finalement au cours de l'été de 1969. C'est ainsi que le romantisme politique céda le pas au réalisme. Privée, par la force, du droit à l'autodétermination politique, la nation s'est rabattue sur des valeurs plus prosaïques: la consommation se substitua à l'épanouissement de l'esprit civique. Au lieu de rechercher l'émancipation politique, les gens se soucient de leurs automobiles, de leurs villas et maisons de campagne, de la mode, des nouveautés techniques, de la bonne chère.

Bien qu'il la condamne officiellement, le gouvernement Husak voit cette attitude d'un bon œil. Gênée et frustrée par le régime qu'on lui a imposé, la nation se replie sur elle-même. Incapable de changer la réalité politique, elle devient apolitique. Comme le régime sait qu'il lui est impossible de se gagner l'appui actif du peuple, pragmatique, il préfère l'indifférence à l'opposition. Le danger d'une contestation active diminue d'autant plus que les gens sont politiquement aliénés et passifs.

Arme économique

Cette frénésie de la consommation a fourni un nouvel outil de contrôle politique au régime. Pour consommer, il faut gagner suffisamment d'argent pour acheter les produits et les services désirés; pour gagner plus d'argent, il faut travailler plus fort et mieux. Les titulaires de postes supérieurs et ceux qui ont un meilleur travail gagnent beaucoup plus que les autres qui sont obligés, pour quelque raison que ce soit, d'occuper des postes de second ordre. Dans ce contexte, il devient donc profitable d'être loyal au régime et c'est ainsi que l'incitation économique plutôt que politique entraîne une loyauté passive.

Les réformateurs chassés, représentants de l'opposition socialiste clandestine, n'ont aucun intérêt à faire déborder les conséquences politiques négatives de l'in-



Photos World Wide

Après la destitution d'Alexandre Dubcek, les autorités soviétiques ont travaillé activement au rétablissement des relations entre l'URSS et la Tchécoslovaquie. Dès

1973, M. Leonide Brejnev a pu être décoré de l'Ordre du lion blanc par M. Ludvík Svoboda, président de la Tchécoslovaquie.

vasion dans le secteur économique. Ils sont conscients de ce qu'un niveau de vie acceptable peut compenser, du moins en partie, le vide politique dans la vie des gens. C'est pourquoi ils encouragent leurs concitoyens à travailler pour le mieux-être matériel. Cette attitude est d'ailleurs partagée par la colonie communiste politique des émigrés qui représentent le printemps de Prague à l'étranger.

Ce n'est là qu'une des raisons pour lesquelles le niveau de vie est supérieur aux prévisions initiales. Il faut aussi ajouter que les investissements suscités par les réformateurs vers le milieu des années 60 ont commencé à porter fruit au début des années 70. D'autres facteurs entrent également en jeu: quelques éléments de la réforme ont été conservés dans le secteur agricole (prix d'achat plus élevés et une certaine décentralisation du pouvoir de décision); différentes sommes que la Tchécoslovaquie avait prêtées à d'autres pays dans les années 50 et 60 sont arrivées à échéance et furent remboursées au cours de la normalisation; le gouvernement a transféré la priorité de l'investissement de l'industrie lourde au secteur domiciliaire et aux travaux d'infrastructure d'une part, d'autre part, dans le secteur de l'importation l'accent est passé des biens d'in-

vestissements aux biens de consommation.

Malgré ces réalisations, la normalisation laissait entiers tous les problèmes fondamentaux de l'économie tchécoslovaque. Alors que le déclin de la productivité des investissements ainsi que le gaspillage des matières premières et de l'énergie avaient été jugulés par les réformes économiques de la seconde moitié des années 60, les récentes statistiques officielles dénotent le renversement de cette tendance positive. La pénurie de main-d'œuvre dans les métiers et le secteur des services tient à la chute de la productivité de la main-d'œuvre dans l'industrie. Un déficit croissant caractérise la balance commerciale avec les pays de l'Ouest. La consommation d'acier et d'énergie pour chaque unité du PNB est en Tchécoslovaquie le double de celle des économies occidentales développées. Tous ces facteurs rappellent la situation qui a précédé la récession de 1962-1963 et forcé enfin le gouvernement de M. Novotny à accepter le programme de réforme. D'ailleurs, la situation ne peut qu'empirer car, à compter du 1^{er} janvier 1976, le prix du pétrole, du gaz et des autres matières premières en provenance de l'Union soviétique doit grimper au niveau des prix mondiaux.

Quant à la situation politique, elle n'est pas particulièrement stable. Un demi-million de personnes, exclues du parti, ont été privées de postes qui correspondent à leur compétence et leurs enfants ne sont admis ni dans les écoles secondaires ni dans les universités et collèges. Ces citoyens de «deuxième zone» ne se taisent pas puisqu'ils n'ont rien à perdre. La réconciliation nationale, sous une forme ou sous une autre, s'impose depuis longtemps mais on la retarde parce qu'elle menacerait la position aussi bien des ultras que de ceux qui viennent tout juste de remplacer les réformateurs. A cet égard, M. Husak n'est pas impatient de suivre la voie que lui a tracée M. Kadar.

Pour les Tchèques le printemps de Prague se solde par un passif politique net puisqu'ils ont été ramenés à la fin des années 50. Les Slovaques, pour leur part, y ont gagné. Un seul objectif de la réforme de 1968, l'accord fédératif, a survécu à l'invasion soviétique. Évidemment, son ampleur a été limitée par la réapparition de l'ancien centralisme. Il reste néanmoins que les Slovaques (qui représentent 30 p. cent de la population) jouissent pour la première fois dans l'histoire de la Tchécoslovaquie de la parité politique pleine et entière avec la majorité tchèque. Mais en plus de cette représentation égale au sein des institutions et des organismes fédéraux, ils ont leurs propres institutions, associations et organismes nationaux. A titre d'exemple, le parti communiste de la Slovaquie qui, parallèlement au parti communiste de la Tchécoslovaquie, possède son propre comité central, son propre secrétariat, son propre *praesidium* etc. Par contre, on a refusé aux Tchèques le droit d'établir leur propre parti communiste. Ils sont directement contrôlés et gouvernés par les organes du parti fédéral. Le même principe a d'ailleurs été appliqué à de nombreuses autres organisations, syndicats et associations politiques, sociales et professionnelles.

Domination slovaque

Il n'est pas surprenant que les Tchèques soient aigris. La plaisanterie suivante reflète assez bien leurs sentiments. *Question:* Quelle est la composition de la population dans la république tchèque? *Réponse:* Tout d'abord, les représentants slovaques au sein des organismes fédéraux. Deuxièmement, les troupes soviétiques «temporairement» stationnées dans le pays. Troisièmement, les centaines de milliers de touristes est-allemands. Enfin la minorité tchèque.

Si nous précisons en outre que M. Husak est lui-même un Slovaque, que le

tsar de l'idéologie, de l'art et de la culture tchèque est M. Bilak, un Ukrainien, que plusieurs sociétés tchèques importantes (par exemple, les grands magasins) sont dirigées depuis Bratislava, nous comprenons mieux l'essor récent du nationalisme tchèque qui ne contribue certes pas à la stabilité politique du régime. Certains politiciens tchèques, entre autres l'ambitieux président de l'Assemblée fédérale, M. Indra, tentent apparemment de se faire du capital politique avec le nationalisme tchèque en essayant de miner la position de M. Husak. De plus, le vieux président Svoboda est atteint d'une maladie mortelle. A sa mort ou s'il démissionne, le délicat et complexe problème de répartition des quatre principaux postes fédéraux entre Tchèques et Slovaques pourrait dégénérer en une lutte intestine pour le pouvoir. Si un des leaders tchèques propose d'accorder le pardon aux réformateurs expulsés, il pourrait se gagner l'appui populaire des Tchèques et donner un caractère véritable à la normalisation de M. Husak.

Il subsiste un problème politique encore plus sérieux. Depuis 1969, la Tchécoslovaquie a été activement soviétisée. Puisque le régime trouve ses appuis non pas en Tchécoslovaquie mais à Moscou, il ne peut, à l'instar des autres régimes d'Europe orientale, résister à l'incessante pression soviétique en vue d'intégrer graduellement l'Europe orientale dans l'empire économique et politique de l'URSS. Les relations entre la Tchécoslovaquie et l'Union soviétique doivent servir de modèle aux relations entre l'URSS et l'Europe orientale dans son ensemble. Bien que l'asservissement de l'*establishment* tchécoslovaque face au Kremlin soit de moins en moins goûté dans certaines capitales d'Europe orientale, la crainte d'une éventuelle «estonisation» de la Tchécoslovaquie croît non seulement chez certains dissidents tchèques mais même chez certains éléments modérés de l'*establishment*.

Cette considération pessimiste n'exclut pas pour autant des solutions plus intéressantes. En un sens, la Tchécoslovaquie actuelle est unique en Europe. En Hongrie et en Pologne, les régimes politiques sont incomparablement plus souples et plus tolérants. La Roumanie jouit d'une certaine autonomie par rapport à l'URSS. La purge d'environ 500,000 communistes serait inconcevable en Allemagne de l'Est ou en Bulgarie; en Yougoslavie, la plupart de ceux qui ont été exclus lors de la récente purge n'ont été privés de leurs droits ni sur le plan professionnel ni sur le plan civique. Les régimes dictatoriaux du Portugal et de la Grèce ont été abolis et le régime espagnol s'assouplit. Il est ana-

chronique de vouloir brimer la culture tchécoslovaque, faire taire ses meilleurs talents, priver les meilleurs éléments de leurs droits civiques et humains fondamentaux. Même dans un régime autoritaire, une telle situation est anormale, et elle l'est encore moins dans le contexte de la détente Est-Ouest et de la normalisation des relations au sein de l'Europe. Si la détente se poursuit, le régime tchécoslovaque actuel *pourrait* très bien ne plus servir les intérêts de ses commanditaires soviétiques. Prague a récemment indiqué que le Kremlin *pourrait* être favorable à une normalisation plus appropriée de la situation tchécoslovaque. Des représentants soviétiques ont communiqué offi-

ciusement avec quelques douzaines des principaux réformateurs tchèques afin de leur demander, entre autres, s'ils seraient disposés à oublier l'invasion et à reprendre la vie politique, s'ils croyaient que M. Husak pouvait survivre à une autre transformation politique et dans quelles conditions la nation serait-elle susceptible de mettre fin à sa résistance passive sur le plan politique. Il reste à voir le sens véritable de ces sondages diplomatiques. Bien qu'un nouveau printemps de Prague soit impossible dans l'avenir prévisible, il existe nombre d'autres possibilités. Moscou, beaucoup plus que Prague, déterminera le sort qui leur sera réservé.

Le nationalisme écossais et le pétrole dans la mer du Nord

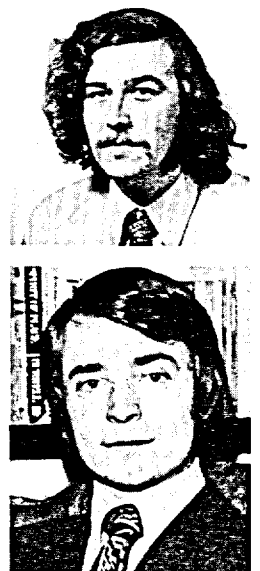
par Greig Macleod et Robert Boardman

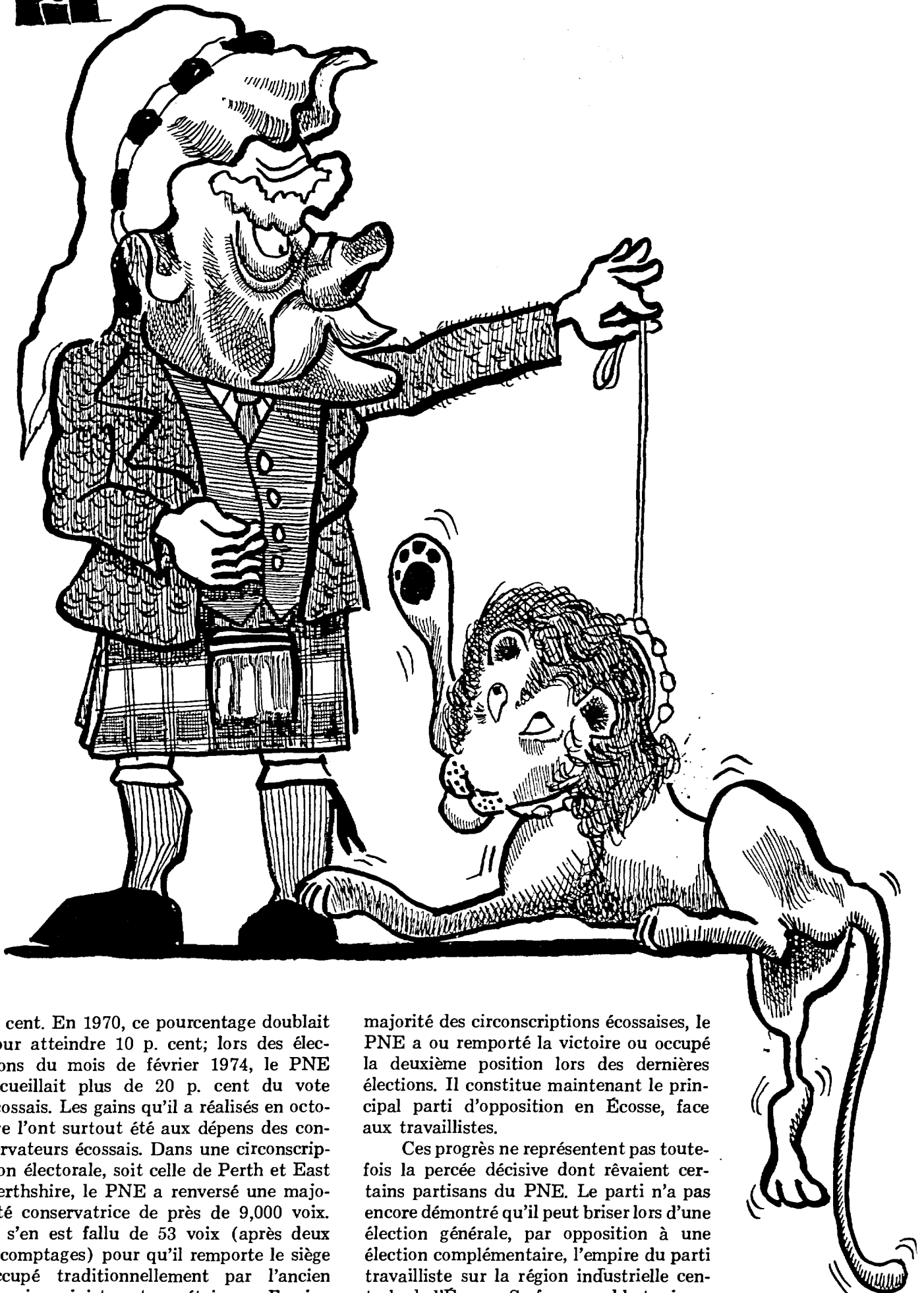
Les deux élections générales britanniques des mois de février et octobre 1974 ont laissé derrière elles de nombreuses incertitudes. Harold Wilson doit gouverner le pays avec la plus faible majorité parlementaire jamais connue; le parti conservateur a dû faire face à une crise au niveau de la direction presque immédiatement après les secondes élections, et les difficultés économiques apparemment perpétuelles de la Grande-Bretagne ne semblent pas vouloir s'atténuer. La question des ressources pétrolières sous-marines du pays a été soulevée à l'occasion de chacune des élections, mais exception faite des royalties devant être retirées par le gouvernement, elle ne revêtait pas une importance primordiale pour l'ensemble du pays. Toutefois, les stratèges des partis conservateur et travailliste ont, semble-t-il, jugé que les événements de 1974 auraient des incidences à long terme. Selon les prévisions, dès 1980 la Grande-Bretagne sera presque en mesure de suffire à ses besoins en matière de pétrole. Ainsi, le parti qui sera au pouvoir lorsque l'électorat commencera à ressentir les bienfaits d'une telle situation se trouvera incontestablement dans une position favorable pour gagner les élections tenues pendant la décennie qui suivra.

Dans une perspective plus étroite, la question du pétrole a retenu l'attention des électeurs écossais. La présence d'importants gisements exploitables au large

de la côte écossaise donne maintenant du poids à l'argument du parti national écossais (PNE) selon lequel une Écosse indépendante serait viable sur le plan économique. Lors des élections du mois d'octobre, le parti a remporté un total de 11 sièges aux Communes et il a recueilli 30 pour cent du vote écossais. Ses succès électoraux au cours des dernières années semblent coïncider parfaitement avec les progrès accomplis dans l'exploitation pétrolière sous-marine. Entre les élections de 1959 et 1966, son pourcentage du vote écossais est passé de 0.8 p. cent à 5

M. Greig Macleod est originaire d'Aberdeen et il effectue présentement une étude sur les incidences politiques de l'exploitation pétrolière sous-marine en Écosse à l'Université Dalhousie de Halifax, où il prépare un doctorat en science politique. M. Robert Boardman est professeur adjoint en science politique et membre du Centre d'étude sur la politique étrangère à l'Université Dalhousie. Il a déjà collaboré à Perspectives internationales (édition mars/avril 1973) et prépare actuellement une étude des politiques de l'Europe de l'Ouest touchant la mer. M. Boardman est corédacteur de l'ouvrage The Management of Britain's External Relations (1973). L'article ci-contre n'engage que les auteurs.





p. cent. En 1970, ce pourcentage doublait pour atteindre 10 p. cent; lors des élections du mois de février 1974, le PNE recueillait plus de 20 p. cent du vote écossais. Les gains qu'il a réalisés en octobre l'ont surtout été aux dépens des conservateurs écossais. Dans une circonscription électorale, soit celle de Perth et East Perthshire, le PNE a renversé une majorité conservatrice de près de 9,000 voix. Il s'en est fallu de 53 voix (après deux recomptages) pour qu'il remporte le siège occupé traditionnellement par l'ancien premier ministre et secrétaire au Foreign Office, sir Alec Douglas-Home. Dans la

majorité des circonscriptions écossaises, le PNE a ou remporté la victoire ou occupé la deuxième position lors des dernières élections. Il constitue maintenant le principal parti d'opposition en Écosse, face aux travaillistes.

Ces progrès ne représentent pas toutefois la percée décisive dont rêvaient certains partisans du PNE. Le parti n'a pas encore démontré qu'il peut briser lors d'une élection générale, par opposition à une élection complémentaire, l'empire du parti travailliste sur la région industrielle centrale de l'Écosse. Sa force semble toujours provenir de l'appui qu'il reçoit des régions

rurales et des petites villes, particulièrement dans le nord. De plus, malgré ses succès, le PNE ne détient que 15 p. cent des sièges écossais à Westminster. Mais il reste que si le PNE continue à gagner du terrain parallèlement à l'exploitation pétrolière sous-marine, la composition actuelle de la Chambre des communes devrait changer considérablement d'ici 1980. Quels sont donc ses objectifs?

Popularité nouvelle

Bien que le parti ait été fondé en 1928, sa popularité actuelle ne remonte qu'à la fin des années soixante. En période de crise économique, la majorité des Écossais ont toujours considéré le nationalisme comme une option peu attirante. Quand, à la fin du XIX^e siècle, les Écossais firent pression pour obtenir «l'autonomie politique», leur ambition s'appuyait sur la prospérité industrielle découlant de l'expansion de l'industrie de la construction navale à Clydeside à partir de 1880. Le contexte historique est intéressant, ne serait-ce qu'en raison du fait qu'on n'en tient guère compte dans les commentaires anglais, lesquels ont tendance à interpréter la récente popularité du PNE comme essentiellement temporaire et originale. En fait, le parti libéral et le parti travailliste ont tous deux pris des engagements relatifs au principe de l'autonomie politique de l'Écosse lors de l'agitation en Irlande en faveur de l'indépendance. Un Parlement écossais distinct figurait dans le programme travailliste au moins jusqu'en 1945. Les députés qui représentent l'Écosse à Westminster ont souvent exercé de fortes pressions en faveur d'une plus grande autonomie. Leurs démarches ont entraîné l'introduction au Parlement de plus d'une douzaine de projets de loi relatifs à l'autonomie politique au cours des trois premières décennies du XX^e siècle.

La conjoncture économique, la guerre, la fusion des élites anglaise et écossaise ainsi que d'autres facteurs ont fait diminuer le dynamisme avec lequel la cause écossaise était défendue. Jusqu'à la fin des années soixante, le nationalisme écossais est demeuré une plaisanterie ou un anachronisme aux yeux des observateurs anglais. Comme l'a récemment souligné John Mackintosh dans le *New Statesman*, les nationalistes étaient des originaux: le poète Hugh MacDiarmid, celui qui, dans le *Who's Who*, a mentionné «l'anglophobie» comme étant son passe-temps; ou ceux qui ont volé la pierre de Scone de l'abbaye de Westminster et se sont opposés à ce que la reine porte le nom d'Elizabeth II en invoquant le fait que l'Écosse était un pays distinct à l'époque du règne de la première

Elizabeth. Parallèlement, des gens plus conservateurs commençaient eux aussi à croire au nationalisme. Il s'agissait surtout de petits hommes d'affaires préoccupés par la grande entreprise et les organisations ouvrières, ainsi que d'intellectuels de l'Université d'Édimbourg et d'ailleurs. Le trait dominant qui ressort des cinq dernières années est le fait que ce groupe, tout en n'étant guère représentatif de la société écossaise, a néanmoins su gagner la confiance d'électeurs ayant des intérêts très variés: lors de l'élection complémentaire de Govan en 1973, le parti alla même jusqu'à se ménager l'appui de la classe ouvrière de Glasgow. Le pétrole est l'un des facteurs de cette popularité. L'autre est le mécontentement général au sujet de l'administration des affaires de l'Écosse. Un sondage effectué en 1969 par *National Opinion Polls* a révélé que 80 p. cent des électeurs écossais jugeaient qu'un trop grand nombre de décisions les concernant étaient prises à l'extérieur de l'Écosse et que pas moins de 67 p. cent étaient en faveur de la création d'un Parlement écossais.

L'objectif du PNE est donc très simple: établir un État souverain indépendant, ou rendre à l'Écosse son statut original, en conservant certains liens traditionnels. A cet égard, la position du Canada ou de l'Australie au sein du Commonwealth et celle des États scandinaves pourraient servir de modèles à une Grande-Bretagne réformée. Dans son témoignage devant la Commission Kilbrandon chargée en 1969 de l'étude de la Constitution, le PNE a déclaré qu'il était «un corps politique ayant comme objectif la restauration de la souveraineté écossaise ainsi que la défense et l'avancement de tous les intérêts écossais», qu'il constituait «le seul parti politique en Écosse élaborant une politique globale de développement d'une Écosse indépendante». En outre, même sans pétrole, l'Écosse connaît des difficultés économiques en raison de ses liens avec l'Angleterre: «Nous sommes relativement en bonne santé, mais comme nous vivons avec un invalide chronique, nous sommes contraints de prendre des médicaments dont nous n'avons pas besoin et qui nous font du tort. A propos, le patient ne semble pas être en voie de guérison».

Importance du pétrole

Le gouvernement britannique et le parti national écossais s'entendent au moins en partie sur l'importance des gisements de pétrole qui sont en jeu. Les découvertes d'Ekofisk, dans le secteur norvégien de la mer du Nord en 1970, ont confirmé pour la première fois l'existence de réserves pétrolières probablement immenses dans le

plateau continental de l'Écosse. On a depuis estimé que dès 1980 la production des champs pétrolifères du secteur britannique de la mer du Nord atteindrait 100 millions de tonnes par an. Avec un tel rythme de croissance, le pays pourrait suffire à ses besoins vers 1984, compte tenu de l'augmentation de la consommation. Entre temps, on continue à faire de nouvelles découvertes à mesure que les consortiums de sociétés pétrolières orientent leurs recherches plus au nord et à l'ouest de l'Écosse. On a fait des comparaisons avantageuses avec la Californie et le Koweït. On a aussi fait allusion, le plus souvent en plaisantant mais pas toujours, à une Écosse indépendante qui se joindrait au Venezuela et aux États arabes au sein de l'Organisation des pays exportateurs de pétrole (OPEP). Des lignes aériennes directes relient déjà Aberdeen au Texas.

Le parti national écossais a de toute évidence su tenir compte de ce regain d'activité dans son programme général. En avril 1974, un membre écossais du Parlement a soutenu que la superficie du plateau continental de l'Écosse, si celle-ci devenait indépendante, serait d'environ 62,000 milles carrés, soit un peu moins que le double de celle du plateau de l'Angleterre. Il a ajouté que les revenus provenant du pétrole extrait des champs situés dans le secteur écossais de la mer du Nord pourraient un jour être de l'ordre de £2 millions par année. Le contrôle des raffineries ajouterait probablement une nouvelle dimension aux pouvoirs d'un gouvernement indépendant, tant en termes de prix obtenus pour le pétrole exporté que sous forme de pouvoir de négociation face à un gouvernement britannique qui risquerait de voir ses propres raffineries fermer leurs portes. Une récente étude faite par l'Université d'Aberdeen prévoit qu'en 1980, l'industrie du pétrole aura entraîné la création de 25,000 emplois. Le PNE, lui, soutient que dans une Écosse indépendante, le nombre de ces emplois se situerait plutôt autour de 90,000, chiffre qui ne tient pas compte de l'influence de l'activité pétrolière sur les autres secteurs de l'industrie écossaise.

La force du PNE réside dans le simple fait qu'aucun autre parti politique écossais ne peut en promettre plus aux électeurs, que ce soit sur le plan du contrôle de l'exploitation pétrolière par l'Écosse ou sur celui des avantages tirés par cette dernière en matière de revenus. Mais le parti a aussi des points faibles. L'un d'entre eux est le danger que le PNE devienne trop étroitement identifié à la prospérité découlant du pétrole. Le fait de souligner les inconvénients de l'exploitation pétrolière

sur le plan de l'environnement, en particulier dans les Highlands et les îles, pourrait constituer un important atout pour les conservateurs écossais s'ils voulaient vraiment tenter de regagner l'appui des régions rurales.

Le problème se fait surtout sentir dans la région ouest de l'Écosse, et il a été mis en relief tout récemment par les débats orageux sur l'avenir de Drambuie. Les consortiums des sociétés pétrolières se tournent de plus en plus vers l'ouest. Toutefois, la prospection dans cette région nécessiterait des outils pouvant être utilisés à des profondeurs dépassant 1,000 pieds, soit de très grandes plates-formes ou encore l'un des ensembles sous-marins de production sur lesquels portent présentement les recherches. Dans un cas comme dans l'autre cependant, la côte ouest de l'Écosse ne pourrait connaître une croissance semblable à celle d'Aberdeen et d'autres centres situés dans l'est. Cette région ne possède tout simplement pas les routes, réseaux de communications et industries connexes nécessaires. Leur implantation supposerait une modification radicale de l'environnement ainsi que de l'économie et de la culture traditionnelles de la région. Les décisions prises à cet égard par des conseils locaux ont déjà donné lieu à des disputes explosives sur le plan politique entre les partisans et les adversaires du projet. Au cœur du débat figure l'achat obligatoire des terrains requis pour les installations connexes, en particulier les terres occupées par de petits fermiers, lesquelles représentent encore 25 p. cent de toute la superficie des Highlands écossais.

Dans un tel contexte, le PNE se doit d'agir avec circonspection. Son programme fait état d'un contrôle de l'exploitation pétrolière sous-marine qui tiendrait compte des exigences des défenseurs de l'environnement.

Gains appréciables

Ainsi, après les élections générales d'octobre 1974, le PNE se retrouve dans une position modérément forte. Il a enregistré des gains appréciables à Westminster, sans toutefois avoir réduit le vote travailliste en Écosse. En outre, le fait que le parti soit en deuxième position en Écosse signifie qu'il est parvenu à surmonter les obstacles auxquels doivent traditionnellement faire face les tiers partis dans le système électoral britannique. Outre l'exploitation pétrolière, un certain nombre d'autres facteurs auront probablement une certaine influence sur l'avenir du parti au cours des prochaines années.

En premier lieu, l'Écosse continue à

faire partie de la Grande-Bretagne. Son économie est donc touchée par la conjoncture d'ensemble qui, en 1975, est caractérisée par l'inflation et la menace d'un taux plus élevé de chômage. Il s'agit d'une épreuve qui sera décisive pour le PNE. Si ce dernier continue à accroître sa force sur le plan électoral, il pourra à juste titre soutenir que la tendance historique voulant que le nationalisme écossais soit appuyé uniquement en temps de relative prospérité a été brisée; jusqu'à maintenant, exception faite de la région du nord-est qui est la plus touchée par la question du pétrole, l'appui accordé au PNE repose sur les espoirs soulevés plutôt que sur les réalités contemporaines. En second lieu, le PNE n'a pas, pour des raisons historiques, été clairement identifié avec un groupe social en particulier, si l'on fait abstraction d'un nationalisme orienté vers un vague conservatisme de petite entreprise. Cette absence d'identité lui a permis d'obtenir l'appui de différents secteurs de la société écossaise. La question du pétrole soulève toutefois des problèmes complexes. Il n'est pas certain que le PNE puisse adopter un point de vue susceptible de correspondre à tous les intérêts touchés par l'exploitation pétrolière en Écosse. Il se pourrait donc, bien qu'on n'ait pas encore envisagé cette possibilité que le parti se divise à la suite des pressions qui s'exerceront sur lui au moment de l'élaboration d'un programme d'exploitation pétrolière sous-marine cohérent et planifié.

Finalement, il faut tenir compte de la présence éventuelle d'une assemblée écossaise. Le gouvernement travailliste s'est engagé en principe, conformément aux recommandations de la Commission Kilbrandon, à établir une assemblée sous une forme ou sous une autre. On ne sait encore pas à quoi elle ressemblera. Les membres du Parlement faisant partie du PNE ont exigé du gouvernement qu'il s'engage officiellement à créer un Parlement et à fixer une date pour la tenue d'élections. En outre, ils ont insisté pour que l'Assemblée

détienne des pouvoirs réels sur les industries nationalisées en Écosse, les ministères, les services sociaux et de chômage et, surtout, en matière d'exploitation pétrolière. D'une part, il est possible que la création d'une telle tribune permettant aux Écossais d'exprimer leurs doléances aurait pour effet de diviser le sentiment nationaliste. Ainsi, on a fait valoir qu'un important facteur expliquant l'appui accordé au PNE par les électeurs serait les revendications concernant l'amélioration de la situation de l'Écosse, revendications qui pourraient en fait être satisfaites dans le cadre constitutionnel d'une Grande-Bretagne réformée. D'autre part, une telle Assemblée pourrait, selon les circonstances et la politique du gouvernement en matière d'exploitation pétrolière, faire naître par sa seule présence un appui accru en faveur de la cause nationaliste. La nature précise des pouvoirs de l'Assemblée et le fait que cette dernière serait ou non perçue par le PNE comme un instrument de Londres auraient une grande importance.

En 1973, la Commission Kilbrandon qui étudiait la Constitution a déclaré que «dans une mesure indéterminée... le pétrole de la mer du Nord constituerait un point en faveur de la viabilité économique de l'Écosse. Toutefois, nous n'avons aucune raison de douter qu'une Écosse indépendante serait viable, même sans pétrole». Cette question était «de toute façon d'importance secondaire». La séparation de l'Écosse et du Pays de Galles d'avec le reste de la Grande-Bretagne «ne pourrait survenir que si les peuples écossais et gallois en expriment massivement le désir. Dans un tel cas, les arguments concernant la viabilité ne seraient guère pertinents; la viabilité constituerait un aboutissement normal». Le parti national écossais a maintenant établi la différence entre ses partisans et les originaux de la politique anglaise, mais on ne peut prétendre, du moins pas encore, qu'il est le porte-parole de l'ensemble du peuple écossais.



Arrestations illicites et traités d'extradition

par C. V. Cole

Lorsqu'un criminel fugitif ou un individu poursuivi pour infraction est recherché par un pays autre que celui dans lequel il se trouve, l'usage veut que ce pays cherche à obtenir son retour au moyen de procédures d'extradition bien établies et régies par toute une gamme de traités. A l'heure actuelle, le Canada est lié par des traités d'extradition avec 41 pays. En outre, la Loi sur les criminels fugitifs stipule que les pays membres du Commonwealth s'engagent entre eux au renvoi des criminels. Même en l'absence de tels traités, certains pays, dont le Canada, disposent, sous réserve d'une proclamation dans des cas précis, de mesures législatives prévoyant le renvoi de certains criminels.

Nombre de traités d'extradition canadiens ont été contractés par la Grande-Bretagne au XIX^e et au début du XX^e siècles, leur application étant étendue aux autres parties de l'Empire britannique d'alors. Ainsi, la série de traités d'extradition avec les États-Unis remonte aux infractions spécifiées à l'Article X du Traité Webster-Ashburton de 1842, peut-être l'un des plus célèbres arrangements d'extradition dans les annales canadiennes. Les conventions complémentaires passées avec les États-Unis les 12 juillet 1889, 13 décembre 1900, 12 avril 1905, 15 mai 1922, 8 janvier 1925 et 26 octobre 1951 ont ajouté aux infractions justifiant l'extradi-

tion qui étaient précisées dans le traité de 1842. Le Canada et les États-Unis ont signé un nouveau traité d'extradition à Washington, le 3 décembre 1971. Ce document n'a pas encore été ratifié et il n'est donc pas entré en vigueur. Le paragraphe 2 de l'Article 18 du nouveau traité stipule que ce dernier «terminera et remplacera tous accords d'extradition en vigueur entre le Canada et les États-Unis et toutes dispositions relatives à l'extradition contenues dans tout autre accord en vigueur entre eux; toutefois, les infractions énumérées dans ces accords et commises avant l'entrée en vigueur du présent traité seront passibles d'extradition en application des dispositions de ces accords». Le nouveau traité est en fait une codification des arrangements déjà existants entre le Canada et les États-Unis; de plus, il vise à réviser et à mettre à jour la liste des crimes justifiant l'extradition.

Arrestation illicite

Du point de vue du droit international, les traités d'extradition et les lois concernant les criminels fugitifs qui sont en vigueur dans les divers pays membres du Commonwealth fournissent les moyens légitimes pour l'extradition des criminels et des fugitifs inculpés d'une infraction. Toutefois, il existe nombre de cas où les autorités policières et autres n'ont pas eu recours à cette procédure. Elles ont plutôt fait arrêter et rapatrier illicitement des personnes recherchées au moyen d'agents ou d'autres personnes non autorisées se trouvant sur le territoire d'un autre État. Ces dernières années, le cas le plus célèbre est peut-être celui d'Adolf Eichmann que certains rescapés des camps de concentration poursuivaient de longue date. Eichmann, qui vivait en Argentine sous un nom d'emprunt, y a été découvert par des agents israéliens qui l'ont enlevé et amené en Israël, où il a été jugé puis exécuté. L'Argentine a élevé des protestations et le Conseil de sécurité des Nations Unies a critiqué Israël pour l'enlèvement d'Eichmann.

Au moment de la rédaction du présent article, M. Cole travaillait à la Direction des consultations juridiques du ministère des Affaires extérieures. Avocat au Nouveau-Brunswick avant d'entrer au Ministère, il a aussi enseigné le droit international à la Faculté de droit de l'Université de la Saskatchewan. Il a travaillé aux missions canadiennes du Pakistan, de Tchécoslovaquie et d'Afrique du Sud. Il poursuit sa carrière au Ministère, où il occupe présentement un poste à la Direction de l'Asie du Sud.

On a rapporté de nombreux cas où les personnes en cause avaient été arrêtées en territoire canadien ou américain, puis «déportées» sans formalités d'extradition. Le *Hackworth's Digest of International Law* cite le cas d'un certain Adéland Lafond qui, incarcéré à Winnipeg en 1908, s'est plaint au consulat des États-Unis de cette ville qu'il avait été enlevé en Illinois et amené au Canada. Par la suite, à la demande du consul des États-Unis et sur l'ordre du procureur général du Canada, Lafond a été relâché et les poursuites intentées contre lui ont été abandonnées. Il retourna en Illinois aux frais de l'État canadien.

Hackworth mentionne également le cas d'un dénommé Marker qui, en septembre 1909, a été arrêté du côté américain de la frontière par deux hommes en tenue de ville; l'un d'eux prétendait être constable de la Gendarmerie royale. Marker a été ramené au Canada. Après que l'ambassadeur de Grande-Bretagne à Washington eut été saisi de l'affaire, en sa qualité d'intermédiaire officiel auprès du gouvernement du Canada, il rédigea la lettre suivante à l'intention du secrétaire d'État suppléant des États-Unis:

J'ai l'honneur de vous faire tenir sous ce pli copie du rapport rédigé par le commissaire A. Bowen-Perry de la Gendarmerie royale du Nord-Ouest, de Regina au Canada, sur les circonstances entourant l'arrestation de M. Marker.

Ce rapport était joint à la lettre que le procureur général adjoint de la province de Saskatchewan adressait au secrétaire d'État aux Affaires extérieures du Canada.

Dans cette lettre, le procureur général adjoint déclare que le procureur général, sur l'avis du ministre de la Justice, est arrivé à la conclusion «qu'il fallait suspendre les procédures contre M. Marker, relâcher ce dernier et lui permettre de quitter le pays». Le procureur souligne en outre qu'on a dû faire appel aux services d'un géomètre pour délimiter la frontière entre le Canada et les États-Unis au point en question, ce qui selon lui pouvait fort bien excuser l'action posée par l'agent de police lorsqu'il a procédé à l'arrestation de M. Marker à cet endroit.

Incident sur la Saint-Clair

Le 28 juin 1960, Edward et Howard Kohosed, deux Amérindiens du Canada, furent appréhendés par la police de l'État du Michigan à bord du bateau sur lequel ils travaillaient. Ces deux Canadiens, recherchés au Michigan pour vol avec effraction, avaient été embauchés dans le cadre d'un projet canado-américain prévoyant la construction d'un nouveau canal de navigation dans la rivière Saint-Clair. L'arrestation ayant eu lieu peu après minuit, il était très difficile en raison de l'obscurité d'établir avec certitude si elle avait été effectuée dans les eaux territoriales canadiennes ou américaines. Dans les observa-

tions qu'il a formulées au gouvernement des États-Unis, le gouvernement du Canada a insisté sur le fait que certains éléments de preuve montraient que l'arrestation avait été effectuée en territoire canadien et que, même si les deux Amérindiens étaient physiquement en territoire américain au moment de leur arrestation, cette situation ne pouvait être qu'involontaire et ne pouvait résulter que de l'exécution de leurs fonctions. Les autorités canadiennes ont également mentionné que cette arrestation avait été rendue possible grâce à la collaboration qu'un officier du *United States Army Corps of Engineers* avait fournie à la police de l'État du Michigan; or, cet officier n'était pas au Canada à titre personnel, mais il était de service dans le cadre d'un accord international. Les deux Amérindiens ont par la suite plaidé coupables aux accusations portées contre eux devant la Cour du *St. Clair County* au Michigan. Cette décision a été prise sans l'assentiment du gouvernement du Canada; celui-ci continuait en effet de plaider qu'en raison des circonstances entourant l'arrestation, les deux Canadiens auraient dû être relâchés et renvoyés immédiatement au Canada. Même si la question de la légitimité de l'arrestation ne semble pas avoir été soulevée, il se peut que le tribunal ait tenu compte des circonstances entourant l'arrestation lorsque, le 1^{er} août 1960, il condamna les deux hommes à une mise en liberté sous surveillance pour une période de cinq ans. En outre, Howard Kohosed devait restituer la somme de \$791.78 et acquitter les frais de cour, au montant de \$210; l'accusé n'était toutefois pas tenu de verser cette dernière somme s'il restituait le premier montant durant ses cinq ans de liberté surveillée. Edward Kohosed fut condamné à 60 jours de prison à compter du 29 juin 1960; il devait en outre acquitter les frais de cour qui se chiffraient à \$200. Les Amérindiens de son groupe, qui vivent dans l'île Walpole, ont réuni cette somme et l'accusé a été relâché le 10 août, aussitôt le paiement effectué.

Dans leur note en réponse aux observations formulées par le gouvernement du Canada, les autorités américaines affirmaient qu'il ne leur semblait pas y avoir eu violation de la souveraineté du Canada et que le gouvernement des États-Unis regrettait sincèrement toute mésentente qui avait pu survenir et toute offense que le procédé d'arrestation avait pu infliger au gouvernement du Canada. Dans la note, il était également précisé que le Département d'État avait communiqué par écrit avec tous les gouverneurs des États en bordure du Canada leur demandant de

veiller à ce que les autorités intéressées accordent la plus grande attention à toute action qui risquerait, au chapitre de l'application des lois, de porter atteinte à la souveraineté canadienne de quelque façon que ce soit. La note ne faisait cependant aucune mention de la demande de compensation du gouvernement du Canada, en réparation des suites matérielles de l'arrestation «irrégulière» des deux citoyens canadiens. Le gouvernement du Canada n'a toutefois pas poussé ce point plus avant.

Le cas du pont d'Ogdensburg

Le gouvernement du Canada a été saisi de plusieurs autres cas de ce genre en 1974. Le premier mettait en cause M. Chris Ozga, résidant de Spencerville (Ontario). Le 16 septembre 1973, M. Ozga revenait de Ogdensburg dans l'État de New York lorsqu'il fut intercepté par une auto-patrouille à quelque 100 verges de l'extrémité du pont international, du côté canadien de la frontière mais en deçà du poste frontière du Canada; enlevé de force de son véhicule, il a dû monter dans l'auto-patrouille et a été ramené à Ogdensburg où il a par la suite été libéré sous cautionnement. Le gouvernement du Canada a considéré que le geste posé par les policiers américains, advenant que les faits rapportés aient été exacts, constituait une violation flagrante du droit international et de la souveraineté territoriale du Canada. En conséquence, l'ambassade du Canada à Washington, sur instructions de son gouvernement, a porté l'incident à l'attention du Département d'État américain, en demandant aux autorités américaines de prendre toutes les mesures nécessaires pour veiller à ce qu'un tel incident ne se reproduise pas. A plus d'une reprise par la suite, le Département d'État a fait savoir au gouvernement du Canada que les autorités américaines faisaient enquête sur cet incident et, notamment, sur les allégations que M. Ozga ait été appréhendé du côté canadien du pont international.

L'affaire Ronald James Anderson constitue un autre cas récent. Le 24 août 1974, Anderson et sa femme ont cherché à entrer aux États-Unis à Bellingham dans l'État de Washington. Les douaniers américains ont identifié Anderson comme étant un déserteur de l'armée américaine et lui ont demandé de passer au bureau pour l'interroger plus en détail. Anderson a immédiatement quitté sa voiture et couru jusqu'à l'autre côté de la frontière. Les agents américains l'ont poursuivi et appréhendé à faible distance de la frontière, à Douglas (Colombie-Britannique). Il a été ramené de force en territoire américain, puis remis entre les mains d'agents du

FBI. Le 30 août, suite à une demande formelle du gouvernement du Canada au gouvernement des États-Unis, Anderson était remis aux autorités canadiennes. La position du Canada était que l'arrestation d'Anderson empiétait manifestement sur la souveraineté canadienne et qu'elle allait à l'encontre de la pratique et du droit internationaux.

Le cas de Edward Gross, de Glen Bain en Saskatchewan, est encore plus récent. Le 29 septembre 1974, il posait son avion sur une piste exploitée par l'État du Dakota du Nord près de Noonan (N.D.). Un agent frontalier des États-Unis lui a imposé une amende de \$25 pour avoir atterri à l'aéroport sans autorisation appropriée. Selon M. Gross, il a posé son avion sur la piste herbeuse qui s'étend de part et d'autre du 49^e parallèle. Après l'atterrissage, l'agent en question lui aurait «ordonné» de conduire son appareil en territoire américain. Le ministère des Affaires extérieures a par la suite envoyé à l'ambassade des États-Unis à Ottawa une note demandant aux autorités américaines de mener une enquête plus approfondie sur cette affaire. Les autorités canadiennes y faisaient remarquer qu'à leur avis, les règlements américains ne pouvaient avoir aucune application lorsqu'un avion canadien, piloté par un Canadien, atterrissait en territoire canadien. Elles proposaient également aux autorités américaines de verser une compensation à M. Gross pour l'amende perçue, advenant qu'une enquête plus détaillée permette de conclure, ainsi qu'il avait été allégué, que l'avion avait atterri en territoire canadien.

Absence de «poursuite» terrestre

Ces arrestations illicites de personnes sur le territoire d'un autre État soulèvent certaines questions intéressantes en droit international. Contrairement au droit international de la mer, où la notion de «poursuite» est clairement définie et même incorporée à l'Article 23 de la Convention de Genève de 1958 sur la haute mer, il n'y a aucune définition de ce genre pour ce qui est de la poursuite s'effectuant de part et d'autre de frontières terrestres. Comme l'a expliqué M. D. P. O'Connell, dans son ouvrage sur le droit international, «là où pourrait s'exercer de façon appropriée une juridiction territoriale, il est peu raisonnable de prétendre qu'elle devrait cesser brusquement au moment où la ligne de démarcation entre les eaux territoriales et la haute mer est atteinte. (...) La situation est différente lorsqu'un criminel cherche refuge dans un pays voisin, étant donné que sa poursuite constitue une violation de la souveraineté dudit pays».

Il est intéressant de noter que, de temps à autre, certains États ont menacé de recourir à ce qu'ils considèrent comme un droit de «poursuite terrestre». Il y a quelques années, le premier ministre Vorster d'Afrique du Sud, se reportant à la question des prétendus terroristes s'infiltrant sur le territoire, a fait une déclaration en ce sens. Toutefois, la légalité d'une telle action ne pourrait être soutenue. Il ne fait pas de doute qu'en droit international, la poursuite des malfaiteurs dans de telles conditions ne saurait être permise sans un accord entre les deux États intéressés. Ainsi, un certain nombre de traités conclus entre les États-Unis et le Mexique dans la dernière partie du XIX^e siècle autorisaient, sur une base de réciprocité, la poursuite de part et d'autre de la frontière commune aux deux pays de bandes d'Amérindiens qui se livraient au maraudage. (Les négociations amorcées à la suite du raid de Pancho Villa en 1916 n'ont pas mené à la conclusion d'un traité.)

Il est bon de noter que la personne ramenée illégalement dans un pays peut intenter des poursuites judiciaires contre les personnes qui l'ont arrêtée; celles-ci pourraient même être accusées d'enlèvement. Dans son traité intitulé *International Law*, qui correspond surtout à l'interprétation et à l'application que les États-Unis donnent au droit international, Charles Cheney Hyde note que lorsqu'un fugitif est enlevé et ramené dans l'État où l'infraction a été commise, «l'État dont le territoire a été violé peut exiger le retour de l'intéressé ainsi que l'extradition de ceux qui l'ont enlevé sur son territoire».

Il est également intéressant d'étudier l'attitude adoptée par les tribunaux nationaux lorsqu'ils sont saisis de cas d'arrestation illicite. A cet égard on peut évoquer l'affaire *Le Roi c. Walton*, qui date du début du siècle. L'accusé a été arrêté à Buffalo dans l'État de New York par la police de cette ville, sur la foi d'un télégramme en provenance de Toronto. Le jour même de l'arrestation, il a été livré à un détective de la force policière de Toronto, puis ramené par ce dernier dans cette ville. Walton n'a été traduit devant aucun tribunal américain possédant la compétence nécessaire pour ordonner son extradition au Canada; en outre, aucun tribunal des États-Unis n'a été saisi de renseignements qui lui auraient permis de constater que l'accusé avait commis une infraction pouvant justifier l'extradition. L'accusé a fait une demande de bref d'*habeas corpus* au Canada. M. Le juge Osler, au nom de la Cour d'appel de l'Ontario, a fait l'observation suivante:

La Cour ne peut faire enquête sur les circons-

tances dans lesquelles M. Walton a été ramené au pays (...) le recours contre l'arrestation illicite et l'enlèvement du prisonnier doit emprunter la voie des poursuites intentées au nom du gouvernement étranger dont le territoire a été violé, ou la voie d'une action intentée par la partie lésée contre le violateur. Les tribunaux canadiens doivent faire justice à tout individu qui, trouvé au pays, est accusé d'une infraction à ses lois.

Dans d'autres pays régis par la *common law*, y compris la Grande-Bretagne, les tribunaux ont adopté une attitude analogue.

Par ailleurs, les tribunaux de certains pays comme la France ont pris une position différente, considérant ce genre d'arrestation comme nul et non avenue et annulant toute poursuite ultérieure. En outre, une décision en 1974 par la Cour d'appel des États-Unis dans l'affaire «*Les États-Unis c. Toscanino*» pourrait fort bien annoncer un tournant dans l'attitude des tribunaux américains face aux arrestations illicites. La Cour de district (États-Unis), ayant trouvé Toscanino coupable d'infractions à la législation sur le contrôle des narcotiques, l'a condamné à 20 ans d'emprisonnement et à une amende de \$20,000. En appel, la Cour a renvoyé l'affaire devant la Cour de district et demandé au gouvernement des États-Unis de répondre aux allégations de l'accusé, selon lesquelles la Cour avait acquis une juridiction illicite à son égard après que des agents américains l'eurent enlevé en Uruguay, se furent illégalement servis d'appareils d'écoute électronique, l'eurent torturé et ramené aux États-Unis. La Cour d'appel a précisé que le renvoi de la cause ne nécessiterait l'audition de témoins que si, en réponse à la dénégation du gouvernement des États-Unis, Toscanino apportait des éléments de preuve plausibles à l'appui de ses allégations et, notamment, des éléments qui confirmeraient que ces gestes avaient été posés sur l'initiative des autorités américaines. En l'absence de tels éléments de preuve, il reviendrait à la Cour de district de décider s'il y avait lieu de recevoir la déposition de témoins. Cette décision de la Cour d'appel, restrictive et portant sur un point de procédure, semble avoir été influencée d'une part par une conception beaucoup plus large de la notion d'application régulière de la loi et, d'autre part, par «l'augmentation marquée des enlèvements au pays et à l'étranger». La Cour a affirmé qu'elle considérerait que «l'application régulière de la loi exigeait maintenant des tribunaux qu'ils renoncent à exercer leur juridiction sur la personne d'un défendeur lorsque cette juridiction a été acquise à la suite de la violation délibérée, inutile et déraisonnable des droits

constitutionnels de l'accusé par le gouvernement». Il sera intéressant de voir si la Cour suprême des États-Unis entérinera cette interprétation plus libérale des droits d'une personne enlevée.

En janvier 1975, toutefois, la Cour d'appel des États-Unis à New York rejetait la demande de libération de Julio Juventino Lujan; celui-ci prétendait que des agents américains l'avaient attiré de l'Argentine en Bolivie, où des arrangements avaient été pris avec les autorités policières du pays. Capturé à cet endroit, Lujan a été mis à bord d'un avion à destination de New York où il fut arrêté. Selon toute vraisemblance, la Cour a établi une distinction entre cette affaire et l'affaire Toscanino en se basant sur le fait que le «traitement cruel, inhumain et abusif» dont Toscanino aurait été victime appelait sa libération, si ce dernier pouvait prouver ses allégations lors d'une audience ultérieure. De l'avis de la Cour, Lujan ne pouvait bénéficier du même privilège.

En bref, on peut dire qu'il y a violation du droit international lorsque des agents d'un État étranger appréhendent un individu, en violation de la souveraineté territoriale d'un autre État, et le ramènent dans l'État où il est recherché. Toutefois, lorsque les agents de l'État de refuge livrent un fugitif à l'État qui le recherche sans recourir à la procédure d'extradition, il n'y a pas violation du droit international quel que soit l'état du droit national sur ce sujet. Dans un article qu'il rédigeait pour l'édition de 1952 du *British Year Book of International Law*, M. Morgens-tern affirmait ce qui suit: «L'État qui récupère un fugitif pour le traduire en justice n'a rien fait d'illégal sur le territoire de l'État de refuge et n'a en aucune façon violé la souveraineté territoriale dudit État.» Il est également manifeste qu'il n'existe aucun droit de poursuite de ces délinquants dans le territoire d'un autre État. Dans le cas des arrestations effectuées en violation du droit international, le pays lésé peut exiger la libération

et le rapatriement de la personne appréhendée. Ce fut le cas, en 1860, pour un dénommé Lawler, évadé du pénitencier de Gibraltar. Appréhendé en territoire espagnol par un agent du pénitencier britannique, il a été ramené en territoire britannique sans son consentement. Selon l'avis juridique fourni alors par les avocats de la Couronne, cette action constituait une violation flagrante du droit international et la *restitutio in integrum* constituait la seule réparation appropriée; en d'autres termes, il appartenait à l'État dont les fonctionnaires avaient illicitement capturé le fugitif de réparer dans la plus grande mesure possible le préjudice causé à l'État lésé. Dans ce cas, il a été recommandé de ramener Lawler en Espagne pour le relâcher immédiatement. (Il est à noter que l'État à partir duquel Lawler s'était échappé disposait d'un moyen approprié par lequel il aurait pu chercher à récupérer le fugitif, à savoir l'extradition.) Toutefois, la procédure britannique actuelle diffère probablement de celle qui a été utilisée dans l'affaire Lawler, à moins que l'État dans lequel le fugitif a été enlevé élève une protestation.

Il semble inévitable que ces cas d'arrestation illicite continueront à augmenter et à engendrer des frictions inutiles et démesurées dans les relations entre les membres de la communauté internationale. Il serait peut-être possible de parvenir à une solution au problème si les tribunaux de toutes les nations adoptaient la pratique de se déclarer incompétents à l'égard des personnes qui leur sont amenées d'autres États par des moyens illicites. La position adoptée par la Cour dans l'affaire Toscanino milite en faveur d'une telle pratique; son interprétation élargie du principe de l'application régulière de la loi protège maintenant l'accusé contre toute illégalité pouvant être commise avant le procès en refusant au gouvernement les fruits de toute action illicite qu'il pourrait commettre inutilement et de façon déli- bérée.



Les politiques d'aide: reflet des préoccupations fédérales

par Gregory Armstrong

Ce qui frappe le plus dans l'aide fournie au Tiers monde par le Canada est le fait qu'elle reflète directement les priorités de la politique intérieure. Le débat est ouvert depuis longtemps entre ceux qui, d'une part, estiment que cette aide doit correspondre au désir philanthropique de secourir les défavorisés (ou encore qu'elle doit servir à acquitter la dette contractée par l'Occident envers le Tiers monde pour l'exploitation de ses ressources), et ceux qui, d'autre part, croient que l'aide internationale peut et doit servir tant les intérêts économiques des donateurs que ceux des bénéficiaires. Quels que soient le bien-fondé de ces points de vue et la sincérité des motifs qui sont à l'origine de l'assistance apportée par le Canada sur le plan international, il est évident, si l'on jette un coup d'œil sur le dossier de l'aide canadienne, que nos relations avec les pays en voie de développement ont pris une nouvelle orientation et une nouvelle importance suite à la modification de l'équilibre des forces sur la scène intérieure.

Bien que les obligations du Canada envers les Nations Unies et ses relations avec les États-Unis aient influencé dans une certaine mesure l'orientation générale des politiques d'aide canadiennes, les facteurs qui ont été de loin les plus déterminants sont les liens du Canada avec le Commonwealth et la reconnaissance progressive du «fait français» au pays. Lorsque la vie politique et économique du pays était surtout dirigée par les Canadiens de langue anglaise, les bénéficiaires de l'aide financière canadienne étaient les États anglophones du Tiers monde. Pendant cette période de domination anglophone, le Canada n'apportait aucune aide aux pays francophones du Tiers monde. Toutefois, lorsqu'on aura pris conscience au Québec et au Canada de la nécessité d'accroître l'influence francophone, on assistera parallèlement à une augmentation radicale des contributions versées aux pays francophones en voie de développement.

Cette tendance a surtout été évidente au cours de la période qui s'est écoulée entre l'établissement d'un véritable programme d'aide canadien en 1950 et la création de l'Agence canadienne de développement international (ACDI) en 1968. L'influence de la politique intérieure se fait encore sentir dans les programmes mis en œuvre par l'ACDI depuis 1968, mais les tendances sont moins précises et il semble que les politiques répondent maintenant à des critères plus objectifs.

Engagement vis-à-vis du Commonwealth

À l'origine, le facteur le plus déterminant dans l'élaboration des politiques d'aide aux pays en voie de développement est l'engagement du Canada vis-à-vis du Commonwealth. Avant la création du Plan de Colombo en 1950, l'aide canadienne n'est pratiquement pas coordonnée. Au départ, le Plan, qui englobe les pays du Commonwealth situés en Asie, vise non seulement à favoriser le développement international, mais aussi à freiner la progression du communisme en Asie. Le souhait du gouvernement indien de voir les pays de l'Occident reconnaître le nouveau gouvernement communiste de Chine semble être accueilli favorablement au début par Lester B. Pearson, alors ministre des Affaires extérieures et chef de la délégation canadienne à la Conférence de Colombo. Mais, la vague

M. Armstrong est l'adjoint administratif du vice-président international au Centre de recherches pour le développement international à Ottawa. Il a travaillé avec SUCO en Asie du Sud-Est, avec l'Association d'éducation pour le développement inter-culturel au Manitoba, et a été l'adjoint administratif du ministre de l'Éducation de la Nouvelle-Écosse. Il s'intéresse surtout aux politiques d'aide internationale et au rôle de l'éducation dans le processus de développement. L'article ci-contre n'engage que l'auteur.



anticommuniste qui déferle en Amérique du Nord, et dont M. George Drew, chef du parti conservateur, se fait en particulier le porte-parole, semble contraindre le gouvernement canadien à modifier son attitude. A son retour de la Conférence de Colombo en février 1950, M. Pearson fait la déclaration suivante à la Chambre des communes:

L'expansionnisme chinois et russe arrivera peut-être à gagner le sud-est de l'Asie, ainsi que le Moyen-Orient... Il a semblé à tous les délégués à la Conférence que si une vague d'expansionnisme totalitaire inonde toute cette région, non seulement les nouvelles nations perdront l'indépendance nationale qu'elles ont obtenue depuis si peu de temps, mais les forces du monde libre seront chassées de partout sauf d'une partie relativement peu étendue de la vaste région eurasiennne... Si nous ne voulons pas que le communisme fasse la conquête du sud et du sud-est de l'Asie, nous devons, nous du monde démocratique... prouver que c'est nous, et non pas les Russes, qui représentons la libération nationale aussi bien que le progrès économique et social.

La reconnaissance de la Chine est naturellement remise à plus tard avec le déclenchement de la guerre de Corée. Mais les premiers pas de la politique d'aide canadienne ne sont pas caractérisés uniquement par l'anticommunisme.

Le fait pour le Canada de fournir son aide uniquement par le biais du Plan de Colombo comportait des avantages indéniables au début. Il était en effet indispensable pour un pays ayant un budget d'assistance relativement modeste de limiter son action à quelques États bénéficiaires afin de la rendre le plus efficace possible. Le Commonwealth fournissait au Canada la possibilité de venir en aide à des pays auxquels il était lié historiquement, pays qui ont hérité de systèmes administratifs et d'organismes de planification que l'on pouvait supposer stables, et qui, par leurs liens avec la Grande-Bretagne, étaient assurés de la sympathie des Canadiens de langue anglaise qui, autrement, se seraient interrogés sur l'utilité de l'aide en général.

Jusqu'à ce que le Ghana obtienne son indépendance en 1957, les pays membres du Commonwealth dont la population n'est pas de race blanche se trouvaient tous en Asie, et ce sont eux qui ont bénéficié de l'aide canadienne au cours des premières années.

Le Canada fut en mesure de jouer un rôle de premier plan dans le programme d'aide du Commonwealth en Asie, car il était considéré comme un membre influent, le premier à avoir obtenu le statut de Dominion tout en n'étant pas une puissance impérialiste. La politique canadienne en Asie se résume pendant plusieurs années aux relations étroites du Canada avec

l'Inde. Il a semblé à un certain moment que l'insistance de M. Nehru aurait pu aider M. Pearson à convaincre le premier ministre Saint-Laurent de la nécessité de reconnaître la Chine, mais avec la guerre de Corée la situation ne s'y prêtait plus. Lorsqu'en 1954, M. Saint-Laurent devient le premier chef de gouvernement canadien à effectuer le tour du monde, l'Inde constitue son étape la plus importante. Lorsque M. Nehru songe à se retirer du Commonwealth après la crise de Suez, les interventions canadiennes contribuent à l'en dissuader. Dans l'ensemble, le Canada a été en mesure de jouer le rôle de médiateur et de favoriser le renforcement des liens au sein du Commonwealth; tout récemment encore, à la Conférence de Singapour en 1971, il semble que le premier ministre canadien ait contribué à prévenir une dissension au sujet de la vente d'armes à l'Afrique du Sud.

Le Canada continue à concentrer ses programmes d'aide en Asie, même lorsque le Plan de Colombo est élargi de façon à englober de nombreux pays non membres du Commonwealth, mais il se tourne également vers les nouveaux États anglophones de l'Afrique et des Antilles. Il étend son programme d'aide de manière à en faire bénéficier la Fédération des Indes occidentales créée en 1958. Bien que la Fédération soit dissoute peu de temps après, le Canada continue d'apporter son aide à cette région. Les États membres de la Fédération et d'autres pays des Antilles bénéficient d'une assistance technique et financière dans le cadre du Programme d'assistance technique du Commonwealth mis en œuvre en 1958. Les suggestions faites antérieurement, voulant que le Canada s'occupe du développement social et économique des pays de cette région après le retrait de la Grande-Bretagne, ou encore que les pays des Antilles soient invités à former de nouvelles provinces canadiennes, ne provoquent aucun enthousiasme à Ottawa mais font naître, de toute évidence, un sentiment de responsabilité. Aujourd'hui, c'est à ces pays que le Canada accorde le plus d'aide par habitant, même si le montant total des contributions versées à l'Asie demeure le plus important.

A la suite de la Conférence de 1960 des premiers ministres du Commonwealth, on lance le Programme spécial d'aide à l'Afrique du Commonwealth, le pendant du Plan de Colombo en Afrique anglophone. En 1960, le Canada verse \$10.5 millions à ce Programme; sa contribution est augmentée considérablement en 1964 et en 1965. Au cours des dix premières années d'existence du Programme, la contribution annuelle moyenne du Canada

passé de \$3.5 à \$35.8 millions. En 1973-1974, elle s'élève à \$62.67 millions.

Reffet de la domination anglophone

Ces trois plans, ainsi que l'absence de programmes d'aide pour les pays francophones du Tiers monde, sont le reflet de la domination presque totale de la population anglophone au Canada jusqu'au début des années soixante. Avec l'élection du gouvernement libéral de Jean Lesage à Québec et le début de la «révolution tranquille», on s'intéresse de plus près au «fait français» au pays, et par le fait même, à la politique étrangère canadienne. Les relations du Canada avec les pays francophones du Tiers monde ne s'établissent pas progressivement comme ce fut le cas avec les membres du Commonwealth. En fait, avant 1960, nos relations se ramènent surtout à l'envoi de missionnaires québécois dans quelques pays francophones d'Afrique. Mais l'influence du gouvernement Lesage et la visite au Canada de Patrice Lumumba en 1960 favorisent l'établissement de relations plus étroites avec les pays francophones en voie de développement.

Le refus apparent du gouvernement Diefenbaker d'admettre le bien-fondé et l'importance des ambitions politiques et culturelles du Québec se reflète dans l'aide très parcimonieuse accordée à l'Afrique francophone jusqu'à la défaite des conservateurs en 1963. De 1961 à 1963, l'aide versée à cette région s'élève à \$300,000 par an. En 1964-65, le gouvernement Pearson opte pour une contribution renouvelable de \$4 millions et, depuis lors, les crédits affectés à l'aide en Afrique francophone sont ceux qui enregistrent l'augmentation la plus importante.

Opposition française

Fait intéressant, la participation canadienne à l'assistance économique aux pays francophones se heurte au début à une certaine opposition de la part des Français, dont la présence se fait encore fortement sentir dans leurs anciennes colonies. Il y a lieu de souligner que le projet canadien le plus important en 1963-1964 est l'aide apportée à la construction de l'Université de Butare au Rwanda, ancien protectorat belge.

L'inquiétude manifestée par le gouvernement Pearson à l'égard de l'agitation au Québec, d'une part, et l'augmentation importante, à la même époque, du budget d'aide à l'Afrique francophone, d'autre part, ne sont certainement pas sans rapport. Le lien qui existe entre la lutte linguistique au Canada et l'aide extérieure canadienne est surtout évident à la lu-

mière des événements qui suivent la célèbre visite du président De Gaulle au Québec. Suite à cette visite et devant les rumeurs voulant que le Québec se prépare, par un stratagème diplomatique, à empêcher Ottawa d'assister à la réunion des ministres de l'Éducation qui doit se tenir à Libreville en 1968, le premier ministre Pearson délègue M. Trudeau en Afrique, en qualité de représentant personnel, dans l'espoir d'obtenir une invitation à la réunion. Toutefois, malgré cette intervention et le fait que M. Pearson offre au Québec la présidence d'une éventuelle délégation canadienne à la Conférence, aucune invitation n'est lancée au Canada pour la réunion de Libreville ou pour la suivante à Paris. C'est à ce moment que M. Pearson envoie la mission Chevrier en Afrique, à la recherche de bons projets de développement auxquels le Canada pourrait contribuer financièrement. L'augmentation en flèche (de \$12 millions en 1967-1968 à \$22.1 millions en 1968-1969) de l'aide accordée par le Canada à l'Afrique francophone correspond donc probablement au besoin politique très pratique de faire d'Ottawa plutôt que de Québec le centre de coordination des programmes d'aide au développement dans les régions francophones.

Le Canada reçoit une invitation pour la conférence suivante qui se tient à Kinshasa, mais une dispute incongrue entre les représentants fédéraux et provinciaux concernant le protocole donne plutôt l'allure d'une farce à cette première participation fédérale. Toutefois, l'importance toujours croissante du programme d'aide fédéral semble faire le poids quant au statut du Canada. A Niamey, en mars 1970, le Canada envoie uniquement des représentants fédéraux, en dépit des tractations dans les coulisses du gouvernement français, en faveur d'une délégation québécoise distincte. Le refus des délégués africains de se ranger du côté des Français trahit peut-être leur désir de voir un pays autre que la France participer à l'aide au développement en Afrique. Le Canada s'engage à payer le tiers des frais d'établissement de la nouvelle Agence de Coopération culturelle et technique des pays francophones, dont le premier secrétaire général est un journaliste québécois qui a précédemment plaidé en faveur d'une participation distincte du Québec à l'aide au développement.

Lien évident

Ce sont les relations du Canada avec l'Afrique francophone qui mettent le mieux en évidence le lien qui existe entre les priorités intérieures et la politique extérieure. Le resserrement des liens du Ca-

nada avec l'Afrique francophone coïncide presque parfaitement avec la montée des revendications du Québec au sein de la Confédération. Le recours aux contributions en tant qu'arme politique dans les conflits intérieurs laisse bien peu d'espoir quant à l'objectivité de la politique canadienne. Il semble toutefois, à l'heure actuelle du moins, que l'utilisation de cette arme par Ottawa depuis 1964 lui permette de prendre l'initiative dans les relations avec le Tiers monde francophone.

Le fait que les priorités intérieures exerçaient, il y a très peu de temps encore, une influence considérable sur l'orientation des programmes d'aide du Canada est illustré non seulement par la création d'importants programmes au sein du Commonwealth et par l'aide versée aux pays francophones, mais aussi par le peu d'importance des crédits affectés au Programme d'aide à l'Amérique latine depuis dix ans. Les États-Unis tentent depuis la fin des années cinquante de convaincre le Canada de se joindre à des organismes régionaux américains. Lors de sa visite ici en 1961, le président Kennedy laisse entendre que le temps est venu pour le Canada de se joindre à l'Organisation des États américains (OEA), mais le premier ministre Diefenbaker refuse de donner suite à ce qu'il considère être une intrusion américaine dans les affaires canadiennes. En 1964, le Canada commence à venir en aide aux pays d'Amérique latine de façon prometteuse en versant une contribution moyenne de \$10 millions par année à la Banque interaméricaine de développement. Malgré le fait qu'à l'époque, le Canada ne participe à aucun programme bilatéral officiel en Amérique latine, ce montant versé par l'intermédiaire de l'organisme multilatéral est beaucoup plus élevé que la somme de \$4 millions affectée en 1964 au Programme pour l'Afrique francophone. Toutefois, tandis que le budget de ce dernier programme augmente à un rythme pour le moins étonnant (en passant de \$4 millions à \$50.78 millions au cours des huit premières années qui suivent la création d'un véritable programme francophone), les fonds affectés à l'Amérique latine en demeurent à une moyenne de \$10 millions par an au cours de la même période.

L'enthousiasme à l'égard du programme d'aide à l'Amérique latine semble s'estomper au cours des luttes fédérales-provinciales des années soixante, tandis que l'aide aux pays francophones prend une importance plus grande. En 1968, au plus fort de la lutte entre Québec et Ottawa pour la représentation en Afrique, le premier ministre Trudeau délègue en Amé-

rique latine une mission composée de hauts fonctionnaires. Un an plus tard cependant, trois missions sont fermées en Amérique latine pour des motifs d'«économie», pendant que de nouvelles missions diplomatiques sont ouvertes en Afrique francophone et même au Vatican. L'Amérique latine ne présente tout simplement pas autant d'intérêt pour les Canadiens et revêt par le fait même une importance politique moindre que d'autres régions. En 1972-1973 toutefois, comme le Québec sent sa position plus sûre et que l'animosité est moins grande entre ce dernier et Ottawa, les autorités fédérales sont en mesure d'accorder une plus grande attention à l'Amérique latine. Pour la première fois, on met sur pied un véritable programme bilatéral et le Canada devient membre à part entière de la Banque interaméricaine de développement. L'aide bilatérale atteint \$7 millions en 1974 et le Canada s'engage à verser \$100 millions à la BID, sur une période de trois ans. Nous pouvons toutefois continuer à nous interroger sur le sort que connaîtrait le Programme pour l'Amérique latine, advenant une détérioration des relations entre Québec et Ottawa.

Situation stable

Depuis la création de l'ACDI en 1968, il semble que d'une façon générale, la situation concernant les contributions et les programmes d'aide se soit stabilisée. Dans l'ensemble, les sommes affectées aux programmes continuent à augmenter, exception faite des contributions destinées aux pays des Antilles, qui sont demeurées les mêmes. Les motifs d'ordre politique ont joué au cours de la dernière décennie un rôle déterminant dans l'établissement des programmes pour les différentes régions; cependant, les augmentations consenties aujourd'hui ont une portée politique moindre et répondent davantage à certains des critères «objectifs» qui, à l'heure actuelle, régissent l'aide internationale.

On décèle plusieurs tendances, et quelques questions nous viennent à l'esprit lorsqu'on examine le dossier du Canada dans le domaine de l'aide internationale depuis 1950. Notre politique d'aide reflète, de toute évidence et dans une très large mesure, les priorités et les pressions politiques canadiennes. Entre 1950 et 1969, environ 80 p. cent de l'assistance publique au développement accordée par le Canada est versée par l'intermédiaire du Plan de Colombo, organisation anglophone intéressante pour le Canada. L'aide accordée aux pays francophones devient cependant plus importante à mesure que l'influence francophone devient plus forte sur la scène canadienne. C'est au cours des

périodes de grande tension entre Ottawa et Québec qu'on enregistre les hausses les plus importantes dans les budgets d'aide à l'Afrique francophone. En dix ans d'existence, le programme d'aide à cette région devient le deuxième en importance pour le montant versé par habitant (loin cependant derrière le programme d'assistance aux pays des Antilles), et se voit affecter des crédits quatre fois plus importants que celui de l'Asie et de 50 p. cent plus élevés que celui touchant les pays africains membres du Commonwealth. Même en termes de contribution globale, il n'est dépassé que par le programme de l'Asie, tant pour les crédits que pour les versements. Il est évident que l'augmentation à l'Afrique francophone constitue le point saillant de la politique canadienne de développement au cours de la dernière décennie.

Certaines statistiques relatives à la croissance dans le domaine de l'assistance publique au développement au cours de la période allant de 1960 à 1972 illustrent de façon très claire l'évolution des politiques d'aide internationale du Canada sous trois gouvernements. L'aide exprimée tant en chiffres qu'en pourcentage du PNB a connu une baisse notable au cours des trois dernières années du gouvernement Diefenbaker, années caractérisées par un début de récession et un taux de chômage élevé. Le fait que le gouvernement Pearson double les crédits affectés à l'aide dès sa première année au pouvoir et qu'il les double de nouveau en 1965-1966 témoigne de l'intérêt porté par M. Pearson aux problèmes du développement international. Bien que l'on assiste à une baisse des contributions au cours de la première

année du gouvernement Trudeau, celles-ci sont dès 1973 beaucoup plus élevées que lors de la dernière année du gouvernement Pearson. L'époque de la croissance rapide des budgets d'aide en termes de pourcentage semble néanmoins révolue.

L'augmentation rapide des budgets d'aide du Canada au cours de la dernière décennie a été accompagnée d'une diminution correspondante de la moyenne des contributions des membres du Comité d'aide au développement, de sorte que le Canada a amélioré son apport en termes tant absolus que relatifs. L'assistance publique au développement a en fait connu une croissance à peu près deux fois plus rapide que l'ensemble du budget canadien au cours des dernières années, augmentant même de plus de 40 p. cent dans la seule période 1969-1970.

Bien que le Canada n'ait pu élever le niveau de l'assistance publique au développement jusqu'à l'objectif initial fixé par l'ONU, qui était de 0.7 p. cent du PNB pour 1975, il a déjà atteint les niveaux recommandés au chapitre de l'aide fournie par l'intermédiaire d'organismes multilatéraux. La qualité de l'aide canadienne se compare favorablement à celle apportée par d'autres membres du CAD, même s'il y a encore place pour l'amélioration en ce qui concerne l'aide canadienne liée.

Le dossier de l'aide canadienne s'est beaucoup amélioré, surtout depuis 15 ans. A la lumière des récents sondages d'opinion qui témoignent d'un appui étonnamment prononcé de la part du public en faveur d'une aide accrue, il n'y a aucune raison pour que le dossier ne progresse pas encore dans l'avenir.



Terre-Neuve et la Confédération: ouvrage d'un intérêt soutenu

par Richard Gwyn

Canada. Ministère des Affaires extérieures. *Documents sur les relations entre le Canada et Terre-Neuve. Volume I (1935-1949)*: Compilé par Paul Bridle, Information Canada, Ottawa 1974.

Il est impossible de faire la critique d'un livre (ou mieux d'une «brique») de 1,446 pages (sans compter l'introduction de 74 pages) où sont rassemblés mémoires, rapports, télégrammes et lettres officielles du Gouvernement, ainsi que procès-verbaux de réunions de comités, lorsque ces documents sont pour la plupart rédigés dans un style volontairement neutre du genre «La présente note ne prétend pas faire plus qu'énumérer pour fins de discussion...», ou dans un style impersonnel et bureaucratique, faisant appel à des formules comme «En ce qui concerne vos notes nos S400-10 et S400-12 du 12 décembre, on m'a prié de vous informer...».

Néanmoins, et c'est là une première surprise, ce volume est vivant. Une amie de Terre-Neuve, à qui nous offrons récemment l'hospitalité, est tombée sur mon

exemplaire et le lendemain matin, elle nous a avoué qu'elle était restée éveillée jusqu'à 4 heures du matin pour le lire, tout au moins en diagonale. Tout en découvrant son histoire, elle se découvrait elle-même.

Au cours de la Seconde Guerre mondiale, le Canada découvre Terre-Neuve et les Canadiens sont très étonnés d'apprendre que les Terre-Neuviens les détestent. Leur surprise n'est pas moins grande lorsqu'ils se rendent compte que les Terre-Neuviens, qui sont membres comme eux de ce que l'on appelle alors l'Empire britannique, admirent et aiment les Américains.

La meilleure façon d'illustrer la nature et les causes de la détérioration des relations entre ces deux Dominions frères, qui le demeurent malgré la disproportion entre leurs superficies, consiste à citer deux des pièces de correspondance officielle réunies dans ce volume.

Au mois d'avril 1943, un représentant de la Commission canadienne de contrôle du Change étranger se rend à St. John's et présente ensuite ses conclusions: «Toutes les banques de Terre-Neuve, fait-il remarquer, sont canadiennes et, exception faite de la Banque de la Nouvelle-Écosse, le personnel de cadre est uniquement composé de Canadiens... Il ne fait aucun doute que les Canadiens ont été invités à ne pas montrer publiquement leur déception suite à leur affectation, mais dans la majorité des cas, ils ont le sentiment de porter le fardeau de l'homme blanc et vivent dans l'espérance du retour. Terre-Neuve étant ce qu'elle est, une telle attitude est inévitable, mais elle a des conséquences plutôt malheureuses.»

L'autre document à l'appui est un rapport présenté par un représentant de la Commission d'information en temps de guerre à son directeur général, M. A. Davidson Dunton. Ce rapport, rédigé au mois d'avril 1944, traite d'une question délicate, à savoir la rancœur qu'éprouvent

Les articles de M. Gwyn, chroniqueur du Toronto Star à Ottawa, connaissent une large diffusion au Canada. Né en Angleterre, M. Gwyn fait ses études au Stoneyhurst College puis à la Royal Military Academy de Sandhurst et émigre au Canada en 1954. Comme journaliste, il travaille pour les organismes suivants: United Press International, Maclean Hunter, Time et la Société Radio-Canada. En 1968, il est nommé chef de cabinet du ministre des Postes, M. Eric Kierans; de 1970 à 1975, il exerce les fonctions de directeur général de la planification socio-économique au ministère des Communications. M. Gwyn est l'auteur de deux livres intitulés The Shape of Scandal (1965) et Smallwood (1968). L'article ci-contre n'engage que l'auteur.

les Terre-Neuviens pour les soldats canadiens-français en garnison chez eux. L'auteur signale que ce ressentiment est avant tout «imputable aux écarts des soldes et indemnités entre soldats canadiens et terre-neuviens». Autre constatation tout aussi troublante: «Pour ce qui est de la conduite des marins et des soldats canadiens, il suffit de dire que les vitres de presque tous les restaurants de la rue Water ont été brisées et que les devantures sont maintenant bouchées avec des panneaux de bois . . . Les soldats américains font relativement peu de chahut en ville».

Un problème fondamental soulevé par R. A. McKay dans son excellente introduction est le fait qu'il est très facile de ne pas tenir compte de Terre-Neuve. Lors de la première réunion de la Commission de défense canado-américaine créée à l'issue de la rencontre de MM. Mackenzie King et Roosevelt à Ogdensburg en août 1940, les deux pays se partagent la défense de l'Amérique du Nord, et placent Terre-Neuve sous la protection du Canada.

Terre-Neuve est alors administrée par une Commission gouvernementale; elle possède ainsi un statut inusité qui alimente les conversations diplomatiques. La Grande-Bretagne agit à la fois comme juge et jury pour Terre-Neuve, mais, comme le démontrent ces documents, elle est plus sensible à l'opinion locale que ne le croient les Terre-Neuviens. Moins d'un mois après la réunion d'Ogdensburg, le gouverneur de Terre-Neuve désigné par la Grande-Bretagne s'est déjà élevé à deux reprises contre des décisions prises par Ottawa sans que l'on ait consulté les représentants terre-neuviens. Finalement, on permet à Sir Edward Emmerson, l'un des commissaires d'origine terre-neuvienne dont la personnalité se dégage alors, d'assister aux réunions de la Commission lorsque celle-ci se penche sur des questions intéressant Terre-Neuve.

La base de Goose Bay

Le cas de la base canadienne de Goose Bay au Labrador permet d'illustrer parfaitement les difficultés et parfois même les obstacles quasi infranchissables auxquels se heurtent les deux pays sur le plan des échanges diplomatiques. Des discussions sont amorcées en septembre 1941 et moins d'un mois plus tard, le gouverneur de Terre-Neuve (qui songe à l'utilisation commerciale de la base après la guerre) propose, dans une note adressée au secrétaire des Dominions à Londres, que Terre-Neuve n'accorde pas le bail de 99 ans exigé par le Canada.

On entreprend quand même les travaux de construction. En septembre 1942,

M. C. D. Howe, ministre des Munitions et des Approvisionnements, écrit sans ambages: «Il m'est difficile de croire que Terre-Neuve pourrait un jour revendiquer la possession d'une base construite au Labrador par le Canada avec de l'argent canadien.»

Terre-Neuve, appuyée par la Grande-Bretagne (dans une note, on laisse entendre de façon suave que «le Castor» serait derrière toute l'affaire) fait tout ce qu'elle peut pour défendre ses intérêts. En novembre 1942, le haut commissaire du Canada écrit à Ottawa pour prévenir les autorités du fait que les Terre-Neuviens veulent savoir pourquoi le Canada demande 160 milles carrés, superficie quatre fois supérieure à celle de toutes les bases américaines.

Dès février 1943, le Canada réduit sa demande à 120 milles carrés. L'affaire piétine toujours. M. Norman Robertson, alors sous-secrétaire d'État, écrit ce qui suit au mois de juin de la même année: «Il serait très embêtant pour le gouvernement canadien d'être forcé d'admettre qu'il ne possède aucun titre, quel qu'il soit». Un an plus tard, en février 1944, le haut commissaire signale que «la situation ici se détériore»; la presse locale s'est finalement rendu compte que les États-Unis ont construit des bases au Canada sans signer de bail de 99 ans, alors que le Canada veut imposer cette exigence à un autre Dominion. Finalement, l'affaire est réglée à la fin de la même année: on évite tout simplement la question de l'utilisation de la base à des fins non militaires après la guerre.

Le dernier document cité dans la longue section consacrée à la base de Goose Bay est une note du conseiller juridique du ministère des Affaires extérieures adressée au conseiller spécial du sous-secrétaire d'État. Selon lui, Terre-Neuve a beau jeu dans l'affaire de Goose Bay.

«Personnellement, écrit-il, j'estime que la Confédération est la seule solution pratique au problème de Terre-Neuve». Il propose d'«envisager sérieusement» cette solution.

Le conseiller spécial en question est M. R. A. MacKay. Trois ans plus tard, il est désigné par le Ministère pour accompagner, durant sa visite à Ottawa, M. Joe Smallwood, politicien terre-neuvien inconnu, qui prône l'adhésion à la Confédération. Ces événements seront traités dans le second volume qui, je l'espère, comprendra la note envoyée à Ottawa par le haut commissaire à St. John's pour recommander que M. Smallwood, un politicien sans importance, soit tenu aussi éloigné que possible de toute personne influente. M.

Smallwood déjoue la surveillance de M. MacKay et rencontre MM. Pickersgill et Saint-Laurent; le reste appartient à l'histoire récente.

Il est évident que le second volume relatera des faits plus intéressants. La qua-

lité de cet ouvrage, complet, équilibré et doté d'un bon index, rend essentielle la publication d'une version condensée des deux volumes à l'intention des étudiants et des simples citoyens.

Section de référence

I. LIVRES

Canada's approach to multilateral trade negotiations under the General Agreement on Tariffs and Trade: a symposium presented by the Canadian Export Association in Toronto on February 21, 1973. 80 p. (texte photocopie).

Erickson, Edward W., and Waverman, Leonard, eds. *The energy question: an international failure of policy. Vol. 2: North America.* Toronto, University of Toronto Press, 1974. 390 p.

International Economic Policy Association *Interim report of the study on U.S. natural resource requirements and foreign economic policy, by the International Economic Policy Association and the IEPA Advisory Committee on Natural Resources, July 18, 1974.* 1v. (texte photocopie).

Orvik, Nils ed. *Policies of northern development.* Kingston: Queen's University, Department of Political Studies, Group for International Politics, 1973. 241 p.

Thomson, Dale C., ed. *Quebec society and politics: views from the inside.* Toronto, McClelland and Stewart, 1973. 272 p.

Ronning, Chester, *A memoir of China in revolution: from the Boxer Rebellion to the People's Republic.* New York, Pantheon Books, 1974. 360 p.

Young, W. R., *Development of consular operations in the United States 1940 to 1972, a study by W. R. Young and E. McAllister,* Ottawa, May 1973. 1v. (texte photocopie).

II. ARTICLES

«Canada: restless upstairs neighbour». Symposium ed. by H. Sutton. Dans *Saturday Review World* 2: 14-16+ 2 novembre 1974.

«Canada and Asia '74». Dans *Far Eastern Economic Review* 86: 51-27 décembre 1974 (section spéciale de 24 pages).

«Canada and the United States: transnational and transgovernmental relations». Dans *International Organization* 28: 595-1014 automne 1974 (numéro spécial).

Cuneo, Carl J. «Education, language and multi-dimensional continentalism». Dans *Canadian Journal of Political Science* 7: 536-550 septembre 1974.

Freeman, S. «Canada's changing posture toward multinational corporations: an attempt to harmonize nationalism with continued industrial growth». Dans *New York University Journal of International Law and Politics*. 7: 271-315 été 1974.

«How we appear to others», par Viscount Garnock, Toshikiko Yoshino et Hans-Joachim Hailer. Dans *Canadian Business* 48: 52-53 janvier 1975.

Pettey, B. H., and Allebes, E. «Resurgence of Canadian nationalism and its effect on American-Canadian communications relations». Dans *Journal of International Law and Economics* 9: 149-174 printemps 1974.

Pratt, Larry. «Dr. Strangeoil in the tar sands». Dans *The Last Post* 4: 24-26 janvier 1975.

Raynault, André. «Canada's industrial policy». Dans *The Atlantic Community Quarterly* 12: 358-370 automne 1974.

Rutan, Gerard F. «Stresses and fractures in Canadian-American relations: the emergence of a new environment». Dans *Orbis* 18: 582-93 été 1974.

«Trudeau's balancing act: economic nationalism with continued U.S. ties». Dans *Business Week* 60-64+ 30 novembre 1974.

Publications du ministère des Affaires extérieures

Communiqués, publiés par le Bureau de presse du ministère des Affaires extérieures, Ottawa.

No 1 (17 janvier 1975) Réunion du 16 janvier à Washington sur la dérivation de Garrison.

No 2 (20 janvier 1975) Réunion tenue à Washington (D.C.) sur le trafic des pétroliers le long de la côte du Pacifique.

No 3 (11 février 1975) Délégation du Maroc au Canada.

No 4 (12 février 1975) Visite à Ottawa du président de la Banque nationale de Cuba.

No 5 (17 février 1975) Conseil des gouverneurs du Centre de recherches pour le développement international.

No 6 (14 février 1975) Visite d'une délégation du Maroc: communiqué final.

No 7 (17 février 1975) Projet hydro-électrique de la rivière Poplar: textes de notes américaine et canadienne.

No 8 (20 février 1975) Signature d'un nouvel accord aérien entre la Suisse et le Canada.

No 9 (28 février 1975) Réunion ministérielle du Commonwealth sur la production alimentaire et l'aménagement rural, tenue à Londres du 4 au 12 mars.

No 10 (4 mars 1975) Signature d'un accord de coopération culturelle entre le Gouvernement du Canada et la République fédérale d'Allemagne.

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

No 91 L'Organisation mondiale de la santé. (Révision de février 1975).

No 117 Les études universitaires au Canada. (Révision de janvier 1975).

No 137 Le Canada et la Francophonie. (Décembre 1974).

Déclarations et Discours, publiés par la direction de l'Information du ministère des Affaires extérieures, Ottawa.

No 75/1 Nouvelle étape des relations canado-américaines. Déclaration du secrétaire d'État aux Affaires extérieures, M. A. J. MacEachen, à l'Institut canadien des Affaires internationales, à Winnipeg, le 23 janvier 1975.

No 75/2 Le Canada et l'Afrique. Discours du secrétaire d'État aux Affaires extérieures, M. A. J. MacEachen, à la 5^e Conférence annuelle de l'Association canadienne des études africaines, à Toronto, le 19 février 1975.

No 75/3 Le droit de la mer. Déclaration du secrétaire d'État aux Affaires extérieures, M. A. J. MacEachen, devant les membres du *Halifax Board of Trade*, le 25 février 1975.

No 75/4 Revue de l'économie du Canada en 1974 et perspective de 1975. Déclaration publiée par le Bureau du ministre de l'Industrie et du Commerce, M. Alastair Gillespie, le 27 décembre 1975.

TRAITÉS

Bilatéraux

États-Unis d'Amérique

Échange de Notes entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement des États-Unis d'Amérique prolongeant jusqu'au 30 juin 1977 l'Accord relatif au fonctionnement d'observatoires sismographiques mobiles (Projet *Vela Uniform*).

Ottawa les 14 août et 19 décembre 1974.

En vigueur le 19 décembre 1974.

A compter du 1^{er} juillet 1974.

Échange des Notes entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement des États-Unis d'Amérique relatif au fonctionnement avant le lever du soleil de certaines stations de radio. Ottawa le 12 novembre 1974 et le 22 janvier 1975. En vigueur le 22 janvier 1975.

Honduras

Accord de coopération au développement entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement de la République du Honduras.

Tegucigalpa, D. C. le 3 septembre 1974.

Instruments de ratification échangés à Tegucigalpa, D.C. le 18 février 1975.

En vigueur le 18 février 1975.

Maroc

Accord sur le transport aérien entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement du Royaume du Maroc.

Ottawa le 14 février 1975.

En vigueur provisoirement le 14 février 1975.

Suède

Accord entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement du Royaume de Suède concernant la coopération en recherche, en développement et en production de défense.

Ottawa le 3 février 1975.

En vigueur le 3 février 1975.

Suisse

Accord sur le transport aérien entre le Canada et la Confédération Suisse.

Ottawa le 20 février 1975.

En vigueur provisoirement le 20 février 1975.

Tanzanie

Échange de Notes entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement de la République Unie de Tanzanie au sujet de la responsabilité pour dommages en rapport avec le programme d'entraînement des pilotes de la Force de défense populaire de Tanzanie.

Ottawa le 19 décembre 1974 et le 2 janvier 1975.

En vigueur le 2 janvier 1975.

URSS

Échange de Notes entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement de l'URSS prolongeant et modifiant l'Accord sur la coopération en matière de pêcheries dans le nord-est de l'océan Pacifique au large de la Côte du Canada signé à Moscou le 22 janvier 1971, tel que modifié. Moscou, le 24 janvier 1975. En vigueur le 19 février 1975.

Échange de Notes entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement de l'URSS prolongeant l'Accord sur les règles provisoires de navigation et de sécurité des pêcheries dans le nord-est de l'océan Pacifique au large de la Côte du Canada signé à Moscou le 22 janvier 1971. Moscou, le 24 janvier 1975.

Multilatéraux

Accord sur le sauvetage des cosmonautes, le retour des cosmonautes et la restitution des objets lancés dans l'espace extra-atmosphérique.

Fait à Londres, Moscou et Washington le 22 avril 1968.
Signé par le Canada le 25 avril 1968.
En vigueur le 3 décembre 1968.
Instrument de ratification du Canada déposé le 20 février 1975.
En vigueur pour le Canada le 20 février 1975.

Protocole portant amendement de l'Article 56 de la Convention relative à l'Aviation civile internationale.

Fait à Vienne le 7 juillet 1971.
Instrument de ratification du Canada déposé le 3 décembre 1971.
En vigueur le 19 décembre 1974.

Convention au sujet de la responsabilité internationale pour dommages occasionnés par les objets lancés dans l'espace extra-atmosphérique.

Faite à Londres, Moscou et Washington le 29 mars 1972.
En vigueur le 1^{er} septembre 1972.
Instrument d'adhésion du Canada déposé le 20 février 1975.
En vigueur pour le Canada le 20 février 1975.

A moins d'indication contraire, la date d'entrée en vigueur est aussi la date d'entrée en vigueur pour le Canada.
Instrument d'adhésion du Canada a été déposé avec la déclaration suivante:

«Relativement aux termes du paragraphe 3 de la Résolution 2777 (XXVI) adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies le 29 novembre 1971, le Gouvernement du Canada déclare par les présentes qu'il tiendra pour exécutoire, vis-à-vis de tout autre État qui en fait autant, la décision rendue par une Commission de règlement des demandes dans tout litige auquel le Canada peut être partie aux termes de la Convention sur la responsabilité internationale pour les dommages causés par des objets spatiaux, ouverte à la signature à Washington, Londres et Moscou le 29 mars 1972.»

Instrument de modification de la Constitution de l'Organisation internationale du Travail, 1972. Fait à Genève le 22 juin 1972.
Instrument de ratification du Canada déposé le 9 novembre 1972.
En vigueur le 1^{er} novembre 1974.

Protocole relatif aux marins réfugiés.
Fait à la Haye le 12 juin 1973.
Instrument d'acceptation du Canada déposé le 9 janvier 1975.
En vigueur le 10 février 1975.

Accord sur la conservation des ours blancs (polaires).
Fait à Oslo le 15 novembre 1973.
Signé par le Canada le 15 novembre 1973.
Instrument de ratification du Canada déposé le 16 décembre 1974 accompagné par la déclaration suivante:

Déclaration

En déposant le présent Instrument de ratification, le Gouvernement du Canada déclare ce qui suit:

1. «Le Gouvernement du Canada interprète l'expression «fins scientifiques» qui figure à l'alinéa a) du paragraphe 1 de l'article III comme comprenant la «recherche» scientifique et la «gestion» scientifique; il considère en outre que le terme «prise», qui figure au paragraphe 1 de l'article III, inclut le fait de capturer et de tuer des ours polaires par divers moyens, y compris par l'utilisation «d'aéronefs et de vaisseaux motorisés», les dispositions de l'article VII primant l'interdiction générale d'utiliser de tels moyens contenue dans l'article IV.

2. En ce qui concerne les droits de chasse des autochtones, lesquels sont protégés aux termes des alinéas d) et e) du paragraphe 1 de l'article III, la pratique canadienne se fonde sur les considérations suivantes:

- a) Les données de recherche, compilées annuellement par le Comité technique fédéral-provincial de l'ours polaire, indiquent qu'il existe au Canada une quantité exploitable d'ours polaires. Sur la foi de ces données, le Comité recommande des quotas pour chaque sous-groupe de population.
- b) La chasse à l'ours polaire au Canada est un droit traditionnel et un élément important des cultures inuit et indienne. Dans certains cas, cette chasse peut s'étendre jusqu'à une certaine distance au large. Elle se fait selon les méthodes traditionnelles.
- c) Dans l'exercice de ces droits traditionnels de chasse à l'ours polaire et en raison de l'existence de la clause «conformément aux lois desdites Parties», les autochtones d'un établissement peuvent autoriser la vente d'un permis de chasse de l'ours polaire sur le quota prévu, à des chasseurs non inuit ou non indiens. Dans de tels cas, il sera en outre exigé que la chasse soit menée sous la direction d'un chasseur autochtone, à l'aide d'un attelage de chiens, et qu'elle ait lieu à l'intérieur des limites de la juridiction canadienne.

En conséquence, le Gouvernement du Canada interprète les alinéas *d*) et *e*) du paragraphe 1 de l'article III comme permettant, dans le cadre de l'exercice des droits traditionnels des autochtones, une chasse sportive symbolique fondée sur des quotas fixés scientifiquement pour chaque établissement.

3. Le Gouvernement du Canada interprète la clause de la «consultation» qui figure à l'article VII comme ne s'appliquant que si une autre Partie en fait la demande et non comme une obligation de tenir des consultations chaque année.»

Convention sur l'enregistrement des objets lancés dans l'Espace extra-atmosphérique.
Fait à New York le 14 janvier 1975.
Signée par le Canada le 14 janvier 1975.

BON D'ABONNEMENT

Perspectives internationales

Publication bimestrielle — le tarif d'abonnement annuel est de \$3 pour le Canada et de \$4 pour les autres pays.

Nom

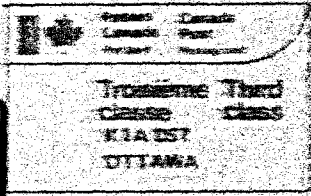
Adresse

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:

Information Canada
171, rue Slater, OTTAWA, Ontario,
Canada, K1A 0S9.

165 F 004467-8
DEPT EXTERNAL AFFAIRS
LIBRARY ROOM 604
POSTAL STATION B
OTTAWA ON



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

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

mai/juin 1975

Perspectives internationales

Publication du ministère des Affaires extérieures

CAI EA
I56 F
mai/juin 1975
DOCS



Ministère des Affaires extérieures
Canada

External Affairs
Canada

Le terrorisme et le système international

Un rôle international
à la mesure du Canada

La 29^e Assemblée générale de l'ONU

Dilemme de la puissance nucléaire

Le Venezuela et la politique du pétrole

Perspectives internationales

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

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

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

Envoi postal de troisième classe autorisé.

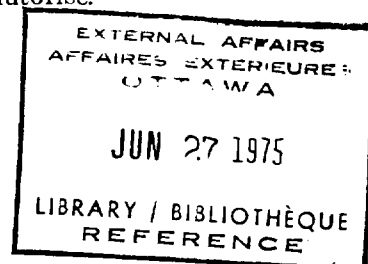


Table des matières

mai/juin 1975

| | |
|---|----|
| Terrorisme et système international: La genèse du traité sur la protection des diplomates/ par <i>Edward G. Lee</i> et <i>Serge April</i> | 3 |
| Actions terroristes et société internationale/ par <i>Jean Pierre Derriennic</i> | 7 |
| La terreur cède la place à la politique: l'OLP d'Arafat donne un nouveau visage au mouvement palestinien/par <i>Fawaz Turki</i> | 11 |
| Le Canada, puissance de premier plan/par <i>James Eayrs</i> | 16 |
| La Conférence du Commonwealth à Kingston | 22 |
| La vingt-neuvième session de l'Assemblée générale: point tournant pour les Nations Unies/par <i>Alex Inglis</i> | 27 |
| Le salut ou l'apocalypse: le dilemme des puissances nucléaires/ par <i>Geoffrey Bruce</i> | 34 |
| Le Venezuela et l'OPEP/par <i>Gérald Hudon</i> | 39 |
| Recension: Le journal exceptionnel d'un homme exceptionnel/par <i>Saul Rae</i> | 45 |
| Lettre à la rédaction | 48 |
| Section de référence | 49 |

Directeurs de rédaction:

M. L. Balthazar
M. A. I. Inglis

Comité éditorial:

M. F. M. Tovell, président
M. A. J. Andrew
M. Y. Beaulne
M. A. E. Blanchette
M. G. Choquette
M. M. de Goumois
M. J. J. Dupuis
M. J. W. Graham
M. J. G. Hadwen
M. E. G. Lee
M. C. J. Marshall
Mlle P. McDougall
M. J. S. Nutt
M. G. A. H. Pearson
M. A. B. Roger
M. L. A. D. Stephens
Mme M. B. Sheldon, secrétaire

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

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

La genèse du traité sur la protection des diplomates

par Edward G. Lee et Serge April

En octobre 1970, l'attaché commercial de Grande-Bretagne à Montréal, M. James Cross, est kidnappé. Plus d'une douzaine de diplomates avaient déjà été victimes d'attentats dans l'hémisphère occidental, notamment par les Tupamaros d'Uruguay qui ont inauguré ce genre d'enlèvement au cours des années soixante. Certains de ces incidents se sont soldés à l'avantage des terroristes, qui ont obtenu la libération de « prisonniers politiques » en échange de la vie des diplomates kidnappés. D'autres incidents se sont terminés par des effusions de sang.

Des coups de feu furent tirés dans l'appartement d'un diplomate soviétique aux Nations Unies. Dans le monde entier, des ambassades reçurent des lettres piégées. En mars 1973, lors d'un cocktail donné par l'ambassadeur de l'Arabie saoudite, à Khartoum, un groupe de guérilleros prend comme otages trois diplomates, deux Américains et un Belge, et, plus tard, les exécute.

En 1974, l'ambassadeur des États-Unis à Chypre est tué, apparemment par une balle, au cours d'une violente démonstration contre son ambassade à Nicosie. L'ambassadeur de France à La Haye est détenu comme otage par des terroristes japonais. De même, un diplomate américain et plusieurs agents consulaires vénézuéliens sont faits prisonniers au consulat du Venezuela à Saint-Domingue.

En quelques années, presque sans transition, la diplomatie est devenue une carrière dangereuse. Pour toutes sortes de raisons et en toutes sortes de lieux, la solution violente s'est affirmée. Il fallait agir au niveau international.

Lorsque les États ont compris qu'aucune compagnie d'aviation n'était à l'abri des attaques des pirates de l'air, la communauté internationale a agi; en sont résultées les Conventions de Montréal et de La Haye contre la piraterie aérienne.

Au terrorisme international les Nations Unies n'ont pas encore réagi de façon vraiment efficace, bien que les divers représentants nationaux auprès de l'ONU aient

souvent évoqué le problème en des termes émouvants. La raison de cette inefficacité est bien simple. Les actes de terrorisme international sont liés intimement à certaines luttes politiques et il semble qu'on ne puisse le définir sans se référer à ces facteurs politiques. Il s'est révélé impossible de trouver un fondement juridique objectif qui rallie les points de vue divergents au sein de la communauté internationale et constitue la base d'une action utile contre ce mal.

Protection des diplomates

Par contre, sur le plan de la protection des diplomates, la réaction a été rapide. Deux ans après l'inscription de la question à l'ordre du jour de l'Assemblée générale de l'ONU, la « Convention sur la prévention et la répression des infractions contre les personnes jouissant d'une protection internationale, y compris les agents diplomatiques » était adoptée à l'unanimité, le 14 décembre 1973. Dans le présent article, nous retraçons la genèse de cette Convention au sein de la Commission juridique (Sixième Commission) de l'Assemblée générale, au cours de l'automne 1973.

La Convention repose sur un principe juridique universellement reconnu et indépendant de considérations politiques:

M. Lee est conseiller juridique et directeur général du Bureau des affaires juridiques du Ministère. Il s'est joint aux Affaires extérieures en 1956 après avoir servi durant cinq ans dans l'Aviation royale du Canada. Outre les fonctions qui lui ont été confiées dans diverses directions de l'administration centrale, M. Lee a également été affecté à Djakarta et à Londres. Il est l'auteur d'un certain nombre d'articles dans des revues juridiques canadiennes.

M. April est entré au Ministère en 1968; il a été affecté à Rome et travaille présentement à la Direction des consultations juridiques du Ministère. L'article ci-contre n'engage que les auteurs.

l'inviolabilité séculaire des agents diplomatiques.

Les rares pays qui s'opposèrent à l'idée d'une convention ou qui exprimèrent initialement des réserves à son égard alléguèrent qu'elle n'était pas nécessaire et que les règles existantes du droit international suffisaient; comme, par exemple, celles qui ont été codifiées dans la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques. Heureusement, ce point de vue négatif n'allait pas avoir gain de cause.

A la lumière de son expérience, le gouvernement du Canada conclut qu'il fallait ajouter une nouvelle convention aux dispositions existantes du droit international. Un nouveau régime juridique s'avérait nécessaire pour guider les conseillers en droit international en cas d'enlèvements ou d'autres crimes perpétrés contre les diplomates. Effectivement, d'un strict point de vue juridique, il était difficile, au moment de l'enlèvement de M. Cross, de déterminer exactement les mesures à prendre.

A l'article 29, la Convention de Vienne se contente d'affirmer, en ce qui a trait à l'agent diplomatique, que l'«État accréditaire... prend toutes mesures appropriées pour empêcher toute atteinte à sa personne, sa liberté et sa dignité». De toute évidence, cette règle ne tient pas compte des cas d'enlèvement. On peut y voir l'obligation pour l'État accréditaire de sauver la vie du diplomate à tout prix, et l'État accrédité pourrait insister pour que l'État accréditaire s'acquitte de cette obligation. Mais, si la libération d'un diplomate kidnappé compromet la sécurité de l'État accréditaire, on se trouve dans un dilemme: les obligations imposées par la Convention de Vienne doivent-elles être considérées comme un absolu et faut-il prendre les dispositions nécessaires pour sauver la vie du diplomate, y compris céder à toutes les exigences des kidnappeurs? ou bien la sécurité de l'État doit-elle l'emporter sur toute autre considération et faut-il prendre les mesures nécessaires pour préserver cette sécurité, même si cela entraîne la mort du diplomate kidnappé? Heureusement, dans l'affaire Cross, la Grande-Bretagne n'a pas fait pression dans ce sens et le drame a connu un heureux dénouement: la vie de M. Cross a été sauvée et on n'a cédé à aucune demande de rançon ou de libération de prétendus prisonniers politiques.

Les mécanismes de la Convention

La deuxième étape consistait à déterminer quels mécanismes prévoir dans la Convention. Les Conventions sur la piraterie aérienne avaient été adoptées après de

difficiles et délicates négociations; on a enfin convenu que si un État découvrait un présumé criminel sur son territoire, il devait l'extrader ou le poursuivre en justice. Il fut donc convenu que cette règle serait aussi à la base de la Convention sur la protection des diplomates.

Supposons, par exemple, qu'un citoyen français tue un diplomate italien aux États-Unis, parvient à s'échapper au Canada et y est mis en état d'arrestation. Puisque le crime a été commis aux États-Unis, ce pays peut exiger l'extradition du présumé assassin. L'Italie et la France peuvent également réclamer l'extradition, l'un parce qu'un de ses diplomates a été tué et l'autre parce que le présumé criminel est un ressortissant français. D'une part, les trois demandes sont recevables; d'autre part, le Canada a le droit de refuser l'extradition. Si le Canada refuse de livrer l'individu ou s'il ne reçoit aucune demande d'extradition, il peut, selon l'Article 7 de la Convention, soumettre l'affaire «à ses autorités compétentes pour l'exercice de l'action pénale».

Infractions visées

Au lieu d'une liste d'infractions spécifiques, la Commission du droit international avait préconisé de définir d'une façon générale les «attaques violentes contre la personne ou la liberté d'une personne jouissant d'une protection internationale», principalement parce que les infractions particulières sont définies de façons différentes dans les divers codes pénaux et qu'il aurait été impossible de concilier ces définitions dans une convention internationale. La Commission juridique jugea toutefois qu'une description aussi générale pourrait s'appliquer à des infractions différentes dans la législation d'application de chaque État partie et qu'il s'ensuivrait des problèmes encore plus considérables en cas d'extradition. En outre, la Commission juridique a jugé que le mécanisme complexe de la Convention ne devrait être déclenché qu'advenant des infractions graves, telles le meurtre ou l'enlèvement, et non dans le cas d'infractions mineures, comme une gifle donnée à un diplomate au cours d'une discussion animée, ce que certains pourraient considérer comme une «attaque violente».

La formulation à laquelle on se rallia finalement, «un meurtre, un enlèvement ou une autre attaque contre la personne», ne définit pas ces infractions. Selon les règles habituelles de l'interprétation des textes, l'expression «une autre attaque» comprend les infractions qui ont sensiblement la même gravité que les infractions nommées spécifiquement, soit le meurtre

et l'enlèvement. La Commission juridique n'a pas cherché à définir dans la Convention ce qui constitue un meurtre ou un enlèvement; de toute façon, ces infractions ne sont pas définies habituellement dans les traités d'extradition.

Le Canada a signé la Convention le 26 juin 1974 et se propose de la ratifier. Pour ce faire, il faudra évidemment des instruments d'application qui prendront vraisemblablement la forme de modifications du Code criminel, permettant en substance la poursuite en justice au Canada des auteurs présumés de crimes commis hors du Canada contre des diplomates. Quand viendra le temps de rédiger ces modifications, il ne faudra pas oublier que certaines des infractions visées par la Convention ne constituent pas actuellement des crimes ou des infractions selon le Code criminel du Canada. Le projet de loi qui devrait être soumis bientôt à la Chambre des communes devra probablement créer des infractions inexistantes à l'heure actuelle au Canada; d'une part, l'intention expresse de commettre un meurtre, un enlèvement ou une attaque violente contre une personne jouissant d'une protection internationale, et de l'autre, la perpétration d'une attaque contre les locaux officiels d'une personne jouissant d'une protection internationale, lorsque cette attaque est de nature à mettre en danger la vie ou la liberté de la personne en question.

Les personnes protégées

La Commission juridique a dû aussi choisir entre une désignation générale des personnes protégées et une énumération détaillée. On a retenu la première solution et l'Article 1(1) b) précise qu'une «personne jouissant d'une protection internationale» est une personnalité officielle qui, à la date et au lieu où une infraction est commise contre elle, a droit, conformément au droit international, à une protection spéciale contre toute atteinte à sa personne, sa liberté ou sa dignité. La raison principale de ce choix, c'est qu'il était impossible de faire une liste exhaustive de toutes les conventions, présentes et futures, régionales ou universelles, en vertu desquelles des individus pourraient se voir accorder l'inviolabilité personnelle ou une protection spéciale.

Ayant convenu des personnes et des infractions visées et décidé d'emprunter aux Conventions sur la piraterie aérienne les procédures d'extradition ou de poursuite en justice, la Commission juridique se trouva encore aux prises avec un projet latino-américain de modification sur le

droit d'asile et un projet arabo-africain sur l'autodétermination.

Droit d'asile

Les négociations de coulisse sur le projet latino-américain de modification ont duré plus d'un mois. Ce projet, présenté par un groupe de onze pays, le Mexique en tête, voulait qu'aucune des dispositions de la Convention ne puisse être interprétée comme modifiant les traités sur le droit d'asile. Dès le début, la délégation du Canada s'est opposée fermement à cette modification qui constituerait une échappatoire propre à déjouer la raison d'être de la Convention.

Les Latino-Américains voulaient essentiellement protéger une institution qui leur est propre et qui a sauvé de nombreuses vies. C'était pour eux une question de principe. Il n'était pas dans leur intention d'introduire une échappatoire dans la Convention, mais ils reconnaissaient que leur proposition aurait largement cet effet.

La délégation du Canada était d'avis qu'il valait mieux se passer de toute convention que d'en conclure une qui comportât une clause propre à l'infirmier. D'autres délégations occidentales, britannique et américaine, par exemple, étaient disposées à faire des concessions assez considérables puisqu'elles jugeaient une demi-reussite préférable à l'absence de toute convention. On constata aussi que les autres groupes régionaux, malgré certaines réserves face à ce projet de modification sur le droit d'asile, n'étaient pas disposés à faire obstacle aux Latino-Américains en commission.

Des négociations complexes et délicates furent donc entreprises. Le groupe latino-américain accepta à la longue de changer sa proposition originale afin que seuls les traités sur le droit d'asile en vigueur à la date de la signature de la Convention soient visés, évitant ainsi que d'autres groupes adoptent hâtivement des traités semblables; le groupe convint aussi que les traités ne pourraient pas être invoqués contre les pays n'y étant pas parties. Le libellé de l'Article 12 de la Convention traduit ces modifications.

Bien que la clause du droit d'asile constitue toujours une échappatoire au sein du groupe latino-américain (s'ils veulent qu'il en soit ainsi, c'est leur affaire après tout), si l'auteur d'un crime commis contre un diplomate canadien dans un pays latino-américain se voyait accorder l'asile par un autre pays latino-américain, ce dernier pays ne pourrait pas refuser l'extradition au Canada du présumé criminel en se fondant sur les traités relatifs



Photo UPI

Plusieurs événements récents ont fait sentir le besoin de nouveaux accords internationaux en vue de protéger la vie des diplomates. En août 1974, l'Ambassadeur américain Rodger B. Davies était assassiné par des Cypriotes grecs qui avaient envahi l'ambassade des U.S.A. à Nicosie. Sur notre photo, on voit l'Ambassadeur transporté hors des lieux de l'incident. Près de la civière, à droite, se trouve le leader cypriote grec Glafkos Kléridès qui agissait comme Président durant l'absence de l'Archevêque Makarios.

au droit d'asile. En conséquence, malgré la clause du droit d'asile, l'accusé ne pourrait pas échapper à la justice.

Autodétermination

Une modification africaine de dernière heure sur l'autodétermination a failli bloquer l'adoption de la Convention. Alors que les négociations officieuses sur la question du droit d'asile avaient porté fruit, quelques minutes avant l'expiration du délai fixé pour le dépôt des modifications, le représentant du Mali annonça à la Commission juridique qu'il venait de déposer, au nom du groupe africain, le texte d'un nouvel article sur l'autodétermination. Ce texte, co-parrainé par une quarantaine de délégations, voulait qu'aucune des dispositions de la Convention ne puisse porter préjudice à l'exercice du droit légitime à l'autodétermination et à l'indépendance des peuples luttant contre le colonialisme, l'occupation étrangère, la discrimination raciale et l'*apartheid*.

S'il s'agissait là d'une des dispositions habituelles sur l'autodétermination, de plus en plus fréquentes dans les conventions internationales, le contexte était particulier puisque l'on traitait de la règle universellement reconnue de l'inviolabilité diplomatique et une telle clause aurait une portée beaucoup plus étendue que d'habitude. De l'avis de la plupart des déléga-

tions non africaines, elle aurait permis à l'auteur d'une attaque contre les personnes protégées par la Convention d'échapper à l'application de cette dernière en invoquant une cause supérieure, telle que la lutte pour l'autodétermination. Il aurait été facile d'y voir une voie libre pour la chasse aux diplomates. -

Le président de la Commission juridique constitua officieusement un petit groupe chargé de rechercher un compromis. Ce groupe proposa d'abord que la disposition relative à l'autodétermination ne soit pas comprise dans la Convention même, mais qu'elle soit plutôt incorporée dans la résolution de présentation votée par l'Assemblée, qu'elle limite l'exercice des droits légitimes d'autodétermination aux droits consacrés par la Charte des Nations Unies et la Déclaration sur les relations amicales, et qu'un nouvel article d'«équilibre» dans la Convention empêche les États parties d'exprimer des réserves sur certains des articles considérés comme essentiels.

Le compromis fut soumis au Comité de rédaction et certaines délégations africaines exigèrent alors que, si leur proposition ne devait constituer qu'un élément de la résolution de présentation et ne devait pas être inclus dans la Convention, la résolution soit publiée avec la Convention dans la Série des traités des Nations Unies.

C'aurait été là une procédure entièrement nouvelle.

Comme le texte de la disposition principale avait été révisé d'une manière satisfaisante et que cette disposition ne faisait pas partie de la Convention même, le groupe occidental accepta, dans un esprit de conciliation, que la résolution de présentation soit publiée dans la Série des traités des Nations Unies avec le texte de la Convention, même si l'article d'équilibre proposé n'était pas ajouté à la Convention. Par ailleurs, les délégations occidentales exigèrent que, si l'article d'équilibre proposé devait être éliminé, le président de la Commission juridique consigne au procès-verbal l'opinion selon laquelle certains articles étaient si essentiels aux fins de la Convention qu'ils ne devaient faire l'objet d'aucune réserve de la part des États adhérents.

Le 14 décembre 1973, lors de l'adoption de cet ensemble de dispositions par consensus à l'Assemblée générale, de nombreuses délégations ont tenu à expliquer leur vote. Le délégué du Canada, faisant manifestement allusion à la disposition africaine sur l'autodétermination, souligna que rien ne pouvait être invoqué pour affaiblir le principe bien reconnu de l'inviolabilité diplomatique.

De toute évidence, la Convention n'est pas parfaite. Lorsqu'un texte est élaboré par plus de cent trente délégations, il est impossible d'éviter certaines imperfections. Il n'en reste pas moins que la Convention sur la protection des diplomates et les Conventions sur la piraterie aérienne constituent de nouvelles étapes, modestes il est vrai, dans l'élaboration d'un régime de droit international conçu pour combattre le terrorisme international.

Actions terroristes et société internationale

par Jean Pierre Derriennic

En 1972, une polémique opposa des journalistes israéliens et des journalistes anglais à propos de l'utilisation du mot «terroriste». Les Israéliens reprochaient aux Anglais d'utiliser le terme de «guerilleros» pour désigner le commando palestinien qui avait pris des otages à Munich, alors qu'ils qualifiaient de «terroristes» les poseurs de bombes de l'*Irish Republican Army* (IRA). Cette querelle terminologique illustre une des principales difficultés que rencontre une analyse du terrorisme: dans son usage le plus courant, le mot «terroriste» n'est pas employé pour désigner un mode de combat spécifique et clairement défini, mais à cause de sa connotation péjorative, est qualifiée de «terroriste» toute action de violence que l'on condamne. A la limite, le terrorisme c'est toujours la violence des autres, et la «violence légitime» est celle qui défend l'ordre social «juste», ou sert la «bonne» révolution.

Trois formes de terrorisme

Si l'on veut appréhender correctement la spécificité et les dimensions véritables du terrorisme, il faut s'efforcer de sortir de cette problématique purement normative. Toutes les autorités en place qui, par défini-

tion, se considèrent comme légitimes, ont tendance à qualifier de «terroristes» ceux qui s'opposent à elles par la violence. C'est là un élément de propagande dont l'utilisation est compréhensible et souvent efficace. Mais l'action terroriste n'est pas le privilège exclusif de ceux qui contestent l'ordre établi. Les méthodes les plus typiques du terrorisme, telles que les prises d'otages ou les meurtres indiscriminés de personnes prises au hasard dans une population afin d'impressionner celle-ci,

Monsieur Jean Pierre Derriennic est chercheur au Centre d'Études des Relations internationales de Paris. Il fut professeur invité au Département de science politique de l'Université Laval en 1973 et en 1974. Encore cette année, il a enseigné à cette même institution durant le trimestre d'hiver. Il a récemment publié un ouvrage intitulé Israël en guerre, succès et échecs d'une politique de défense (Paris, 1974). Il est aussi l'auteur d'articles sur les conflits internationaux et la violence publiés dans la Revue française de Science politique (Paris) et le Journal of Peace Research (Oslo). L'article ci-contre n'engage que l'auteur.

ont été utilisées à des fins de répression depuis plus longtemps et sur une échelle plus vaste qu'elles ne l'ont été par des révolutionnaires ou des insurgés. A côté du terrorisme insurrectionnel qui est utilisé pour renverser ou transformer un pouvoir établi et qui est trop souvent le seul pris en compte par les discussions sur le terrorisme, il existe aussi un terrorisme répressif, utilisé par les détenteurs du pouvoir pour renforcer leur emprise sur la population qu'ils contrôlent. Historiquement, le mot «terrorisme» est apparu dans la langue française à l'occasion d'une expérience de terrorisme répressif, utilisé par un pouvoir en place contre ses adversaires politiques, celle de la «Grande Terreur» de 1794. A l'époque, ce terme n'avait d'ailleurs pas de connotation péjorative et les bons révolutionnaires se glorifiaient d'être de «vrais terroristes».

A côté de ces deux modes d'exercice du terrorisme, insurrectionnel et répressif, il existe une troisième forme de terrorisme qui a pris une importance toute particulière au XX^e siècle, celui qu'un État exerce non pas contre sa propre population à des fins de maintien de l'ordre, mais contre celle d'un autre État afin d'imposer sa volonté à celui-ci. Des bombardements de Londres en 1917 à ceux de Hanoï en 1972, l'arme aérienne a été l'instrument privilégié de ce terrorisme inter-étatique, et l'actuel équilibre nucléaire fondé sur la menace réciproque de représailles contre les centres de population correspond, au moins potentiellement, à l'adoption de stratégies terroristes dans les conflits internationaux. Une analyse du terrorisme doit par conséquent tenir compte des trois modes possibles d'exercice de celui-ci: le terrorisme répressif qui s'exerce de haut en bas, le terrorisme insurrectionnel qui s'exerce de bas en haut, et le terrorisme inter-étatique, qui s'exerce horizontalement, d'une unité politique à une autre.

L'utilisation psychologique de la violence

Cette distinction est utile pour l'analyse du terrorisme, mais elle ne suffit pas pour définir ce phénomène dans ce qui fait sa spécificité. Toutes les répressions, toutes les insurrections et toutes les guerres internationales ne sont pas ou ne deviennent pas nécessairement terroristes. Nous vivons dans des sociétés qui n'ont pas jusqu'à présent fait disparaître la violence des relations humaines, et il n'existe pas d'indice qui permette de penser qu'elles y parviendront dans un avenir prévisible. Il faut donc se garder de confondre toutes les formes de violence dans une réprobation unique. Et, même si on considère que tout acte de

violence est condamnable, position qui n'est soutenue avec l'acceptation de toutes ses conséquences par pratiquement personne, on ne doit pas en déduire que toutes les formes de violence ont les mêmes caractéristiques et les mêmes effets.

Le propre de l'action terroriste est d'utiliser la violence afin d'obtenir des résultats psychologiques et symboliques plutôt que des résultats physiques et matériels. Pour la stratégie classique, telle qu'elle est exposée par Clausewitz par exemple, le but de l'action de guerre est de désarmer l'adversaire, c'est-à-dire de le priver de ses moyens d'action, afin de pouvoir contraindre sa volonté. Une stratégie devient terroriste lorsqu'elle cherche à faire l'économie de l'action contre les moyens de l'adversaire et tend à agir directement sur sa volonté, dans la plupart des cas en créant chez lui un sentiment de peur qui paralyse celle-ci. Un des exemples les plus typiques d'une telle orientation stratégique est celui des «raids Baedeker» effectués en 1942 par l'aviation allemande en représailles des bombardements alliés des villes allemandes. Ces raids visaient des petites villes représentant un patrimoine historique et artistique important pour l'Angleterre, mais qui constituaient des objectifs économiques et stratégiques insignifiants. Incapables d'empêcher les bombardiers anglais de survoler leur territoire, ou de détruire les bases à partir desquelles ils opéraient, les Allemands tentèrent, par une stratégie qui se révéla d'ailleurs inefficace, de dissuader les Anglais de poursuivre leurs attaques, en s'en prenant, non pas à leur moyens d'action aériens, mais à des symboles importants pour la nation britannique.

Il est possible, dans n'importe quelle situation de conflit, de distinguer entre des usages plus ou moins terroristes de la violence. C'est là une distinction utile pour l'analyse, et aussi un des choix fondamentaux auxquels se trouvent confrontés les hommes engagés dans une action armée, qu'il s'agisse des dirigeants d'un État en guerre, des chefs d'une force de maintien de l'ordre, ou des responsables d'un mouvement insurrectionnel. Pendant la Seconde Guerre mondiale, la stratégie anglaise de bombardement nocturne des populations allemandes était plus terroriste que la stratégie américaine de bombardement diurne des usines. Le coup d'État de 1967 à Athènes fut moins terroriste que celui de 1973 à Santiago, d'une brutalité exceptionnelle pour un coup d'État latino-américain, brutalité destinée à prévenir l'organisation d'un mouvement de résistance en effrayant la base populaire potentielle de celui-ci. L'armée anglaise en Irlande du Nord pra-

tique une répression beaucoup moins terroriste que ne le fut celle de l'armée française en Algérie, fondée sur la responsabilité collective des populations, les arrestations et les exécutions sans discernement. Un des conflits qui divisa la résistance française pendant l'occupation allemande porta sur l'opportunité d'une stratégie terroriste d'attentats individuels contre des soldats allemands. Le Front de libération nationale (FLN) algérien adopta progressivement une stratégie de plus en plus terroriste; ses combattants avaient en 1954 des directives très strictes d'éviter de faire des victimes dans la population civile européenne et déposaient en 1957 des bombes dans les cafés d'Alger.

Les effets du terrorisme

Il est impossible d'énoncer des règles générales quant à l'efficacité du terrorisme, cette dernière étant évaluée du point de vue des objectifs de ceux qui l'utilisent. Il est cependant probable qu'une stratégie terroriste est d'autant moins efficace qu'elle est utilisée contre un adversaire mieux organisé ou plus fortement motivé. Les bombardements terroristes des villes allemandes ne dispensèrent pas les armées alliées d'avoir à pénétrer jusqu'au cœur de l'Allemagne, et les études faites après la guerre montrèrent que leur contribution à la victoire finale avait été très faible, comparée au volume des ressources qui y avaient été consacrées. En revanche, lorsque les Américains appliquèrent aux villes japonaises le traitement qu'ils avaient reproché aux Anglais d'appliquer aux villes allemandes, cela contribua à hâter la capitulation du Japon dont la population se révéla beaucoup moins préparée que celle de l'Allemagne à supporter les bombardements sans panique et désorganisation.

Le terrorisme répressif de l'armée française en Algérie se révéla contre-productif. Il eut pour résultat non de «rétablir l'ordre», mais d'accroître le désordre en Algérie; fondé sur le principe de la responsabilité collective de la population, il renforça la solidarité entre celle-ci et le FLN. Le terrorisme de l'Organisation de l'armée secrète (OAS) ne parvint pas à faire changer la politique du gouvernement de Paris, mais eut plutôt pour effet de renforcer la volonté de celui-ci de se dégager du guépier algérien, et de hâter l'exode de la population européenne.

L'escalade de la violence, ou la réciprocity du terrorisme, est un des risques que comporte toute stratégie terroriste, mais elle n'est pas toujours inévitable. Les bombes de l'IRA provoquèrent le contre-terrorisme des organisations clandestines protestantes, mais les attentats individuels

contre des soldats de l'armée anglaise n'entraînèrent pas de réaction terroriste de la part de celle-ci, la fusillade du 30 janvier 1972 à Londonderry restant un événement isolé. Les actions terroristes des Palestiniens, en Israël ou en dehors, ont provoqué les bombardements, terroristes eux aussi, des camps de réfugiés au Liban et en Syrie; mais elles n'ont pas jusqu'à présent entraîné de réaction terroriste des autorités ou de la population israéliennes contre la population arabe des territoires occupés. Provoquer une telle réaction est sans doute un des objectifs des dirigeants palestiniens qui mesurent mal ce qu'elle signifierait pour ces «otages» naturels que sont les détenus arabes des prisons israéliennes et les habitants de Cisjordanie.

Evolution des trois terrorismes

Le terrorisme répressif est plus ancien que les deux autres; il est dans l'Histoire et encore aujourd'hui, le plus lourd de conséquences. C'est aussi sans doute celui qui est le plus souvent efficace. Ceci pour deux raisons: d'une part la violence peut être utilisée beaucoup plus aisément pour obtenir un résultat négatif, comme moyen d'interdiction et de maintien du statu quo, que pour obtenir un résultat positif. D'autre part, un très grand déséquilibre a existé pendant longtemps entre la capacité organisationnelle des États et celle des populations. Celles-ci étaient impuissantes à résister au terrorisme répressif du fait de leur incapacité à s'organiser. Le développement des révolutions, des mouvements de résistance et des guerres populaires, au cours du XIX^e et du XX^e siècles, a eu des causes politiques et organisationnelles beaucoup plus que techniques. L'écart qui existait entre l'armement des armées régulières du XVIII^e siècle et les armes aisément accessibles pour les paysans de cette époque, était beaucoup moins grand que celui qui a existé au Vietnam entre l'armée américaine et les maquisards.

Mais le terrorisme répressif n'est pas en lui-même un problème international. Qu'on s'en réjouisse ou qu'on le déplore, la violence des États est tolérée par le système international tant qu'elle se limite aux frontières nationales. L'Angleterre et la France n'ont pas déclaré la guerre à Hitler parce qu'il persécutait les Juifs mais parce qu'il avait envahi la Pologne. En 1971, ce n'est pas la brutalité de la répression pakistanaise au Bengale qui a entraîné l'intervention de l'Inde, mais le problème posé à ce pays par l'afflux de réfugiés sur son territoire et l'occasion qui lui était offerte d'affaiblir un adversaire de manière décisive.

Le terrorisme inter-étatique est par définition un problème international. Il constitue, du fait de l'existence de l'«équilibre de la terreur» nucléaire, la menace terroriste la plus grave dans le monde d'aujourd'hui, et on ne peut exclure, au moins à titre d'hypothèse, que la contradiction qui existe pour certains États entre leur condamnation verbale du terrorisme et l'adoption de celui-ci comme *ultima ratio* de leur politique étrangère, ne soit une des raisons de leur impuissance à contrôler le terrorisme insurrectionnel. Ce dernier a tendu à devenir de plus en plus un problème international au cours des dernières années, en partie, mais non exclusivement, du fait du conflit du Moyen-Orient. Ces deux formes de terrorisme sont plus récentes historiquement que le terrorisme répressif, et leur développement a été lié à la transformation des sociétés politiques occidentales qui a suivi les révolutions de la fin du XVIII^e siècle.

Le développement du terrorisme est lié à celui de la démocratie. Créer un sentiment de peur chez l'adversaire pour mieux lui imposer sa volonté a toujours été un des moyens de la guerre ou du combat politique. Mais dans des sociétés où la légitimité du pouvoir politique n'était pas fondée en principe sur le soutien populaire, la cible du terrorisme inter-étatique ou insurrectionnel ne pouvait être que les dirigeants eux-mêmes. Poser des bombes au hasard dans le Paris du XVII^e siècle pour faire pression sur Louis XIV aurait été vide de sens, et les terroristes russes du XIX^e siècle s'en prenaient aux Tsars et à leurs agents de répression, non à la population russe. En revanche, les populations civiles deviennent des objectifs concevables pour l'action guerrière ou insurrectionnelle à partir du moment où le maintien au pouvoir des dirigeants dépend, au moins en principe et au moins en partie, de leur soutien.

Le développement du terrorisme est lié aussi à celui de l'industrialisation. Celle-ci a accru le rôle économique de l'État, et la dépendance de celui-ci envers les variables économiques. La stratégie aérienne pratiquée par l'Angleterre contre l'Allemagne ne reposait pas sur l'illusion démocratique de la dépendance du pouvoir de Hitler envers le peuple allemand; elle cherchait plutôt à briser l'appareil productif de ce pays en terrorisant et en désorganisant sa main-d'œuvre. Par ailleurs, l'industrialisation s'accompagne d'un développement de la division du travail et d'une plus grande interdépendance des diverses parties de la société. Plus une organisation sociale est complexe, plus sont

étendues les conséquences de la destruction d'un de ses éléments.

Enfin, le développement du terrorisme est lié à celui des moyens de diffusion de l'information. Le choix d'une stratégie terroriste correspond très souvent à une conception volontariste qui exagère l'importance des aspects psychologiques des conflits. Le terrorisme est une méthode d'expression et de démonstration autant qu'un moyen d'action rationnel, et les sociétés où l'information est diffusée abondamment et rapidement constituent pour lui un terrain d'action particulièrement favorable.

Le contrôle international du terrorisme

Cette brève analyse permet de montrer les problèmes que pose le développement du terrorisme insurrectionnel international, sinon au système international tout entier, du moins à une partie de celui-ci. Nous avons vu plus haut que la capacité d'une société de résister au terrorisme dépend pour une large part de la cohérence de son organisation. Or la pluralité des souverainetés constitue en elle-même une cause de division et d'incohérence. L'existence d'États-refuges, la diversité des législations, la contradiction qui peut exister pour tel État pris en particulier entre l'intérêt à long terme de la lutte contre le terrorisme et l'intérêt à court terme de sortir aux moindres frais d'une situation délicate, constituent des éléments favorables au développement du terrorisme international. Comme la lutte contre l'inflation ou contre la pollution des mers, la lutte contre le terrorisme est devenue un problème de «politique intérieure mondiale», dont la solution est entravée par la division du monde en États.

Tous ces États ne sont pas également vulnérables au terrorisme. Les plus vulnérables sont ceux qui sont les plus industrialisés et ont, par conséquent, les sociétés les plus complexes, et dont les gouvernements ne contrôlent qu'imparfaitement les opinions et les mouvements de leurs ressortissants et la circulation des informations. Si un groupe de nationalistes lettons s'emparaient d'otages à Riga pour faire pression sur le gouvernement soviétique, il est très probable que personne, en URSS ou en dehors, n'en entendrait jamais parler, ce qui constitue une dissuasion très efficace contre ce type d'action. Par ailleurs, les pays occidentaux, économiquement développés et politiquement pluralistes, sont aussi ceux qui ont, entre eux et avec le reste du monde, les échanges de biens et de personnes les plus importants, ce qui accroît pour eux le handicap que repré-

sente l'écart entre l'interdépendance des sociétés et l'indépendance des États.

Il est plus important, pour expliquer le développement du terrorisme international, et éventuellement pour y remédier, d'analyser les facteurs qui dans certaines sociétés le favorisent, que de rechercher les causes spécifiques de telle ou telle campagne terroriste particulière. Le terrorisme comme méthode de combat n'est pas lié à un type d'objectif politique plutôt qu'à un autre. L'histoire récente de l'Irlande du Nord a démontré que les protestants pouvaient être des terroristes aussi efficaces que les catholiques. Si l'évolution du conflit du Moyen-Orient aboutissait à la satisfaction des revendications des Palestiniens en faisant disparaître Israël comme État, on peut être assuré que la population de ce pays recèle un potentiel suffisant de fanatisme politique et de savoir-faire militaire pour qu'au terrorisme anti-israélien d'aujourd'hui succède un terrorisme anti-palestinien qui représenterait un danger tout aussi grand et s'exercerait à peu près sur les mêmes théâtres d'opération.

Le problème de la lutte contre le terrorisme international est un problème de dissuasion. Il ne s'agit pas de l'éliminer,

soit en supprimant les terroristes, soit en leur donnant satisfaction. Il s'agit, pour les sociétés développées et pluralistes, de se donner les moyens de contrôler ce phénomène afin qu'il devienne suffisamment difficile à pratiquer et peu rentable pour que ceux qui l'utilisent l'abandonnent pour d'autres moyens d'action.

Si les États concernés parviennent à définir une politique commune, il est possible de parvenir à ce contrôle au moindre coût pour le pluralisme politique. Si au contraire les actions terroristes internationales se multiplient et si aucune politique cohérente ne permet de leur faire face, il est prévisible que les États seront amenés à prendre des mesures désordonnées de terrorisme répressif. Si celles-ci s'accompagnent d'une aggravation du désordre économique international, elles peuvent conduire à une transformation profonde des régimes politiques pluralistes dans le sens autoritaire. Une seule chose est certaine quant à l'aboutissement d'une telle évolution, il ne serait conforme ni aux espoirs de ceux qui aujourd'hui souhaitent voir une lutte plus efficace contre le terrorisme international, ni aux espoirs de ceux qui lui trouvent des vertus révolutionnaires.

La terreur cède la place à la politique

L'OLP d'Arafat donne un nouveau visage au mouvement palestinien

par Fawaz Turki

La réaction première à la naissance des mouvements révolutionnaires et des luttes pour la libération nationale a toujours été l'hostilité et la répugnance. Il n'y a peut-être là rien d'étonnant ni d'imprévisible. De tels mouvements et de telles luttes visent ouvertement à déstabiliser et à restructurer ou renverser une situation existante.

Pour les Français des années cinquante, le nationalisme algérien est apparu comme l'œuvre de terroristes déments. Qui d'autre aurait pu soutenir que l'Algérie n'était pas un département de la France et que sa population indigène n'était pas

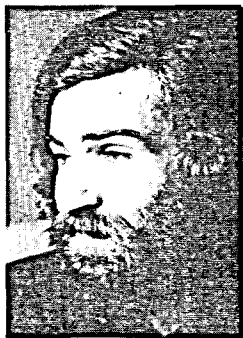
faite de loyaux citoyens français? Le Mahatma Gandhi a été décrit comme «un mendiant qui monte les marches de la Chancellerie» sans réclamations légitimes à présenter au nom de la lutte du peuple de l'Inde pour son indépendance. Le Front de libération nationale du Vietnam, quand on daignait l'appeler par son nom au début des années soixante, n'était formé que «de paysans en pyjamas noirs, simples outils entre les mains des communistes du Nord, voués au renversement du régime de la population du Sud, éprise de liberté». Dans la même veine, l'Organisation de libération de la Palestine (OLP) dont le rêve d'un

État démocratique et laïque en Palestine ne peut être que scandaleux, est formée tout simplement d'une bande de terroristes peu représentatifs des Palestiniens et dont le seul désir est de détruire Israël et sa population. Ainsi en est-il des autres mouvements de masse d'Afrique, d'Amérique du Sud et d'Asie, qu'on a toujours entourés d'une mythologie visant à neutraliser des forces susceptibles de déclencher des changements révolutionnaires et fondamentaux.

Si nous posons en principe que le *statu quo* en Palestine est une chose équitable, c'est-à-dire si nous croyons en l'intégrité territoriale et institutionnelle d'Israël, en ses frontières, en sa «Loi du retour», en ses arguments contre le rapatriement des Palestiniens dans leurs terres ou en son occupation militaire, alors l'existence et le programme de l'OLP constituent véritablement une dangereuse hérésie politique. Si nous croyons, par contre, que le peuple palestinien a été victime d'une injustice, que des décisions prises malgré lui l'ont privé du droit fondamental à l'autodétermination dans son propre pays, alors le phénomène de l'OLP rentre tout naturellement dans le cadre politique normal.

Pour vraiment comprendre la nature de l'Organisation de libération de la Palestine et le caractère de ses membres, il faut remonter aux expériences politiques et aux émotions qu'ont connues les Palestiniens depuis 26 ans, et peut-être même depuis 60 ans.

Ayant échoué dans leur révolte de 1936 à 1939 contre les administrateurs du mandat britannique en Palestine (auxquels ils voulaient arracher l'indépendance et une limitation à l'entrée des colons juifs dans le pays), les Palestiniens se retrouvaient démoralisés et sans chef.



M. Fawaz Turki est un écrivain et conférencier palestinien qui habite Cambridge, Mass.; il est directeur d'un symposium sur le Moyen-Orient au collège Ex de l'Université Tufts. Il a quitté la Palestine lors de l'exode des réfugiés de 1948; il a grandi au Liban et fait ses études universitaires en Angleterre et en Australie. Auteur de The Disinherited: Journal of a Palestinian Exile (New York & Londres, 1972), il a publié des articles dans le New York Times, Ramparts, The Christian Science Monitor, Journal of Palestine Studies, The International Herald Tribune, World View etc. Il a prononcé des conférences dans de nombreuses universités d'Amérique du Nord. Les opinions exprimées dans cet article n'engagent que l'auteur.

Affaiblis davantage par leur dispersion dans les pays d'accueil après les événements de 1948, ils furent incapables de constituer une force déterminante de leur destin ou de modifier le cours des événements. Une foule de choses se sont d'ailleurs produites avant qu'ils aient pu de nouveau s'exprimer d'une seule voix. Les colons juifs avaient créé Israël à même leur pays. Trois quarts de million de Palestiniens, réfugiés dans les pays environnants, étaient privés du droit de retourner dans leurs villes, leurs villages et leurs terres. Les deux parties de la Palestine que les Israéliens n'avaient pas prises, soit la rive occidentale du Jourdain et le territoire de Gaza, étaient respectivement annexées par la Jordanie et gouvernées par l'Égypte, alors que les gouvernements arabes prenaient en charge le problème palestinien dans sa dimension humaine et politique. A l'Ouest, on n'envisageait pas le problème comme étant de nature politique, soit l'aspiration d'un peuple à la souveraineté nationale, mais plutôt comme un problème de réfugiés, qu'il fallait régler en établissant ou en rétablissant des groupes de réfugiés dans les régions sous-peuplées du monde arabe ou d'ailleurs. Ainsi simplifié, le conflit israélo-arabe ne se posait plus qu'entre les États-nations de la région, soit Israël et les pays arabes.

Cette vue simpliste de la lutte palestinienne a été sanctionnée à l'époque, c'est-à-dire au milieu des années cinquante, par nul autre que le secrétaire d'État des États-Unis, M. John Foster Dulles. Au cours d'une visite officielle au Liban, celui-ci prononça à l'Université américaine de Beyrouth un discours dans lequel il affirmait que le problème palestinien serait réglé avec le temps, lorsque les Palestiniens de la nouvelle génération auraient grandi dans leur pays d'accueil respectif, sans attachement à la terre ancestrale et sans aucune des passions ou liens sentimentaux de la vieille génération.

Le nationalisme palestinien

Si l'on veut bien comprendre le nationalisme palestinien et les liens qui l'attachent aussi bien au passé qu'à la vision de l'avenir et à l'idéologie de l'OLP, il est essentiel de tenir compte d'au moins deux faits importants. Dès le début, c'est-à-dire bien avant de reparaitre sur la scène mondiale en 1967 sous la forme d'un groupe organisé, les Palestiniens eux-mêmes se sont violemment opposés au plan qui visait à les intégrer aux pays d'accueil. L'auteur du présent article a gardé un souvenir très vif du temps qu'il a passé dans un camp de réfugiés de Beyrouth où des Palestiniens distribuaient des manifestes et faisaient

des démonstrations spontanées pour dénoncer les tentatives visant à retarder, à empêcher ou à bloquer leur retour au pays natal. Cette passion, qui ne s'est jamais éteinte, peut être attribuée à de nombreux facteurs, dont le moindre n'est pas que les Palestiniens se considéraient comme une nation en exil dont l'essence prenait sa source en Palestine. Le concept de «la terre ancestrale» (comme on a pu le constater très nettement au Vietnam) s'est toujours imposé avec force dans les images, les mythes et le langage des peuples du Tiers-Monde.

Pendant ce temps, divers gouvernements arabes, dans le dessein de tirer parti de la cause palestinienne, favorisaient une voix palestinienne «indépendante» et contribuaient à la formation d'organisations politiques désireuses d'exprimer les aspirations ou le mécontentement du peuple palestinien. Cependant, la création de ces entités est toujours demeurée un instrument au service de la politique du gouvernement de soutien dans les luttes intestines qui ont caractérisé la guerre froide des Arabes à la fin des années cinquante et au début des années soixante. Les Palestiniens sont ainsi demeurés sans représentation effective.

Par ailleurs, de jeunes nationalistes, idéologues et activistes palestiniens de Gaza, du Liban, du Koweït et des universités des capitales arabes acquéraient de plus en plus la conviction que leur problème n'allait pas être réglé de sitôt et qu'eux seuls pouvaient apporter ou hâter une solution en reprenant en mains une cause laissée jusqu'alors aux gouvernements arabes, aux Nations Unies et aux superpuissances.

L'exemple de l'Algérie

La lutte de l'Algérie, que ces jeunes hommes avaient prise pour modèle s'était terminée par le triomphe du mouvement nationaliste algérien. D'innombrables Palestiniens purent se rendre en Algérie pour s'y entraîner et y obtenir un appui. A la fin des années soixante, El Fatah était devenu une réalité et les membres de ses cellules clandestines montaient déjà des attaques de commando contre Israël.

Après la défaite des armées dans la guerre de juin 1967, il se produisit dans le monde arabe un vide que le mouvement palestinien, suffisamment enhardi pour sortir de la clandestinité, vint combler. El Fatah, peut-être le seul groupement politico-militaire viable de l'époque, fut le premier à le faire. Il fut suivi par d'autres groupes, comme le Front populaire de libération de la Palestine (FPLP) et le Front populaire et démocratique de libé-

ration de la Palestine (FPDLP), dont l'influence politique sur les Palestiniens à orientation radicale était attribuable à une idéologie attrayante plutôt qu'à une réelle importance militaire ou numérique. Les tactiques marxistes et maoïstes, jugées jusqu'alors étrangères ou interdites dans un monde arabe généralement conservateur, furent adoptées ouvertement par les dirigeants du Front populaire et du Front démocratique.

Même après l'intégration au sein de l'OLP, que dirige un comité exécutif de 12 membres, l'aile modérée, représentée par El Fatah, a continué de craindre que les éléments conservateurs de la société palestinienne soient aliénés par des vues trop radicales, alors que l'aile gauche proclamait avec constance un programme rigoureusement marxiste de révolution socialiste dans le monde arabe et de lutte contre le sionisme en Palestine.

Depuis les années cinquante, un débat se poursuit parmi ces leaders au sujet d'un objectif commun que l'ensemble des Palestiniens pourraient faire leur, mais qui ne serait plus du folklore, comme l'est le rêve d'un retour aux étés sans nuages de la Palestine d'avant 1948, rêve qui s'est stéréotypé dans la conscience des masses palestiniennes. En 1968, cet objectif a trouvé son expression dans le pacte sur la Palestine adopté par le Conseil national de Palestine. En résumé, ce pacte propose la réunion des deux peuples de Palestine dans un État démocratique et laïque et soutient que l'existence d'Israël, entité arrachée à la Palestine pour l'usage exclusif des Juifs au détriment des Arabes palestiniens, est «nulle et non avenue»; que les institutions, les lois et l'idéologie d'Israël constituent la négation des droits humains et nationaux du peuple palestinien. Selon le pacte, l'*apartheid* sioniste doit être éliminé si l'on veut que la paix soit réalisée en Palestine et dans l'ensemble du Proche-Orient.

Ce programme politique (auquel certains Palestiniens reprochent de définir à peine le mouvement et de ne pas formuler assez clairement les principes à appliquer après la réalisation de l'objectif) a tout de même évolué considérablement depuis lors. Sans être pleinement écarté ou abandonné officiellement dans les écrits de l'OLP, le concept d'un État démocratique et laïque pour l'ensemble de la Palestine a été qualifié de «rêve» (dans le discours de M. Yasser Arafat à l'ONU) ou de vision philosophique. A l'OLP on met maintenant l'accent sur «l'autorité nationale», euphémisme qui sert à désigner un État distinct englobant la rive occidentale du Jourdain et le territoire de Gaza.

De l'avis des leaders palestiniens, cette réalité nouvelle serait suivie obligatoirement d'un affrontement avec Israël sur les plans politique, socio-économique et idéologique, par opposition à un affrontement purement militaire. Convaincus que le temps joue en leur faveur, ils soutiennent qu'Israël, jugé comme une espèce d'État garnison allié à l'Occident et implanté au cœur du monde arabe, ne saurait résister aux pressions causées par son isolement au sein d'un monde essentiellement arabe. Selon cet argument, les Israéliens en viendraient tôt ou tard à voir quelle leur place dans la géopolitique de la région. La réalisation de «l'État démocratique et laïque» résultera de la marche pacifique et prévisible des événements.

Trois phases distinctes

L'évolution des objectifs et des méthodes de l'OLP a été marquée par trois phases distinctes. Après l'apparition du mouvement de guérilla, en 1967-1968, les Palestiniens ont semblé faire porter l'essentiel de leurs opérations militaires de l'autre côté de la frontière, et leurs activités de résistance sur la rive occidentale du Jourdain et le territoire de Gaza. Les événements survenus en Jordanie en 1970 et

1971, qui ont suscité schismes, divisions et mécontentement au sein de l'OLP elle-même, ont été suivis d'actes de terrorisme spectaculaires et d'une violence aventuriste («tactiques politiques de choc, selon un représentant de l'Organisation, destinées à empêcher un règlement sans la participation de la révolution») en Europe et au Moyen-Orient. Avec la nouvelle situation de puissance et de prestige acquise par l'OLP après la Conférence de Rabat et le débat de l'ONU sur la Palestine, le mouvement palestinien semble être entré dans une phase de lutte *politique*, où il s'applique à tirer parti de ses triomphes diplomatiques et à rejeter le terrorisme.

Pour transformer son programme en une stratégie qui vise des objectifs à court terme et lancer une action concertée pour être admise dans l'arène diplomatique, l'OLP a dû consentir à certains sacrifices. La faction marxiste de l'Organisation («le front du rejet») s'est officiellement retirée du Comité exécutif et elle a désavoué les manœuvres actuelles de Yasser Arafat, affaiblissant ainsi les ressources politiques et tactiques du mouvement, et polarisant les Palestiniens eux-mêmes. Cette faction accuse Arafat d'être «à la solde des Égyptiens et des autres régimes conservateurs



Photo UPI

En sa qualité de leader de l'Organisation de libération de la Palestine, Yasser Arafat a été reconnu comme le porte-parole du peuple palestinien alors que l'ONU accordait, en novembre dernier, un statut d'observateur permanent à l'OLP. Le

discours d'Arafat a reçu une large publicité. «Je suis venu avec un rameau d'olivier et le fusil du combattant pour la liberté.» disait le leader palestinien. D'autres photos ont révélé qu'il ne s'agissait pas là d'une figure de style.

ou réactionnaires arabes», d'avoir eu des contacts avec des «éléments impérialistes», et surtout d'avoir mutilé le processus de l'histoire en acceptant la création d'un «État pantin» sur la rive occidentale et dans le Gaza comme but final de la lutte palestinienne.

Le front du rejet, dirigé par George Habbash, chef du FPLP, soutient que la faction modérée de l'OLP, actuellement en regain de popularité, ne réussira pas (pas plus que les gouvernements arabes) à arracher des concessions à Israël. Discrédité par les masses et par le Conseil national de Palestine, le «front d'acceptation» d'Arafat perdrait le contrôle au profit du groupe de Habbash.

Outre qu'elle donne le ton politique et qu'elle montre la voie de la lutte nationale, l'Organisation de libération de la Palestine joue un rôle omniprésent dans la vie socio-culturelle du Palestinien moyen. Répondant de ses actes devant le Conseil national de Palestine, dont les membres sont recrutés dans les pays de la dispersion et la région occupée, l'OLP exerce une influence sur diverses organisations populaires en même temps qu'elle subit l'influence de ces organisations: Union des travailleurs palestiniens, Union générale des femmes pales-

teniennes, et associations innombrables d'écrivains, d'étudiants, d'instituteurs, de professeurs et d'artistes. L'OLP est aussi responsable du Fonds national palestinien, du Croissant rouge, du Centre de recherche sur la Palestine (groupe de penseurs palestiniens qui étudient une foule de problèmes, de l'économie générale à l'impression de timbres postaux dans l'État éventuel), de l'Institut des études palestiniennes et de divers conseils et comités nationaux qui dirigent le travail social et politique des Palestiniens.

Les analystes occidentaux ont toujours fait fausse route lorsqu'ils ont mis en doute la prétention de l'OLP de représenter les Palestiniens ou lorsqu'ils ont pensé que le roi Hussein de Jordanie — ennemi traditionnel des Palestiniens — pourrait négocier le problème de la Palestine au nom du peuple palestinien.

Vouloir croire que l'OLP finira par disparaître ou que le problème de la Palestine est essentiellement un problème de «réfugiés», ne serait qu'ajouter à la mythologie active qui enveloppe déjà le peuple palestinien. Ce ne serait que préparer de nouveaux affrontements dans une région en situation de conflit depuis soixante ans.

Le Canada, puissance de premier plan

par James Eayrs

L'exposé qui suit a pour objet de démontrer que l'expression «puissance moyenne» ne rend plus justice au rôle du Canada dans les affaires du monde. Le Canada est plutôt devenu une «puissance de premier plan», c'est-à-dire qu'il occupe une place bien en vue dans la pyramide des nations. Cette affirmation n'est ni une fadaise empreinte de chauvinisme, ni une extravagance à la façon de Laurier («le 21^e siècle appartient au Canada»), mais elle se veut plutôt une appréciation réaliste des possibilités du Canada dans un monde où la répartition du pouvoir et sa nature même ont connu une transformation rapide et radicale. Le pouvoir est le principe premier de la politique. Comme la vie est à la biologie, l'espace à l'astronomie, la divinité à la théologie, ainsi le pouvoir est aux relations entre les individus, les groupes et les nations. C'est justement en raison de sa position centrale que les théoriciens ont pris l'habitude de tenir le pouvoir pour acquis. Mais en politique, il ne faut rien tenir pour acquis.

C'est pourquoi il serait bon de passer en revue les trois caractéristiques essentielles du pouvoir. Le pouvoir est *omniprésent*, il est *insaisissable* et il est *relatif*. (Ne rejetez jamais les banalités: elles expriment souvent des vérités fondamentales.)

Omniprésence du pouvoir

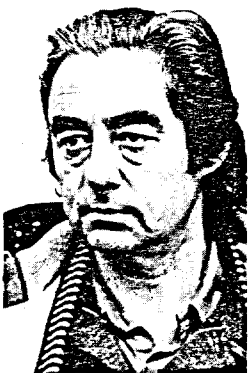
Le pouvoir est pour chacun de nous ce qu'était la prose pour Monsieur Jourdain lorsqu'il s'exclama avoir fait de la prose pendant plus de quarante ans sans même le savoir. Nous pouvons connaître le pouvoir parce que nous le détenons, nous pouvons le connaître parce que nous en

sommes les victimes, et nous pouvons, tout comme Monsieur Jourdain, ignorer que nous le connaissons. Mais le pouvoir est omniprésent dans nos vies. Le pouvoir, c'est l'écologie de la politique. Il est superflu de parler de «politique du pouvoir», car toute politique repose sur le pouvoir.

Aussi omniprésente que le pouvoir lui-même est la résistance à la notion d'omniprésence du pouvoir. Les saints, les mystiques, les gourous d'aujourd'hui ou de tous les temps se sont souvent placés eux-mêmes, ou l'on été par leurs disciples, au-dessus du principe du pouvoir et hors de ses contraintes.

Parmi ceux qui ont refusé de jouer le jeu du pouvoir, Gandhi est sans doute le personnage le plus souvent cité en exemple. Nul doute que ce «fakir séditieux, à moitié nu» (ainsi que Churchill le décrivait un jour) semblait vivre dans une sorte de contre-culture du pouvoir, littéralement aux antipodes de ce dernier. Nul doute que le saint personnage du Mahatma dans son accoutrement d'ascète apparaissait au premier abord, même aux yeux de ses pairs indiens comme un personnage (selon les termes de Pandit Nehru) «très distant, tout à fait différent, et même apolitique». On peut dès lors facilement imaginer l'ampleur du fossé le séparant des politiciens mondains de Londres qui, toujours plus exaspérés de voir à quel point il pouvait demeurer hors de portée du genre d'arguments auxquels réagissent les politiciens tentaient de négocier avec lui sur les questions qui intéressaient directement l'avenir de son pays!

La *satyagraha* (étirement de la vérité) de Gandhi exigeait tout ce que le pouvoir a normalement en horreur: éviter la duplicité, présenter l'autre joue, ne pas recourir à la force même en présence d'un adversaire plus faible, ou plutôt, ne pas recourir à la force *particulièrement* en présence d'un adversaire plus faible. Et en présence d'un plus fort? «Je sortirai au grand jour, disait-il, et je ferai voir au pilote que je n'ai pas la moindre trace d'hostilité à son égard.» Tel était son système de défense contre les bombardiers. Une telle stratégie invite au pire à la dérision, au mieux à ce commentaire d'Henry Kissinger sur l'unique espèce de pacifiste



M. Eayrs est professeur au département d'économie politique de l'Université de Toronto et est membre de la Société royale du Canada. Il publie fréquemment des articles dans bon nombre de journaux canadiens et est un commentateur politique fort connu sur les ondes. Il est codirecteur de la rédaction de *International Journal* et compte à son actif de nombreux articles et plusieurs livres, dont *In Defence of Canada* (ouvrage en 3 volumes). L'article ci-contre n'engage que l'auteur.

dont il ait le temps de s'occuper, «ceux qui acceptent intégralement les conséquences de la non-violence. Mais, d'ajouter Kissinger, même à ceux-là je ne parlerai que pour leur dire qu'ils seront tôt ou tard écrasés par la volonté du plus fort et que leur pacifisme ne peut qu'engendrer d'horribles souffrances».

Parler de la sorte revient à sous-estimer gravement un pouvoir qui, habilement utilisé, a fait, du moins peut-on le prétendre du Mahatma, un des hommes politiques les plus influents de notre temps. C'est se méprendre sur la nature du pouvoir que d'interpréter la résistance non-violente comme le rejet du pouvoir. L'attrait de la *satyagraha* tout comme celui des doctrines qui en ont découlé par la suite (notamment celle de Martin Luther King) réside précisément dans la perspective du pouvoir. Et Gandhi n'en a jamais douté. «En agissant selon ces nouveaux principes de non-violence, écrivait-il en 1920, il est possible à un seul individu de défier toute l'autorité d'un empire illégitime.» Et l'avenir lui a donné raison. Gandhi n'a qu'un peu exagéré la nouveauté de la *satyagraha*; un Juif, épris de liberté, l'avait non moins habilement utilisée contre les Romains 2000 ans avant lui.

Négation de l'omniprésence du pouvoir

Les nations tout comme les individus refusent de croire à l'omniprésence du pouvoir. En particulier, les nations venant d'obtenir leur indépendance répugnent à accepter que leur liberté durement acquise ne soit rien de plus que l'autorisation de lutter dans la jungle du pouvoir. Elles s'imaginent planer au-dessus de la mêlée; elles rejettent les aphorismes cyniques des philosophes mondains, par exemple ces deux définitions de Kautilya: l'ennemi, c'est l'État qui se trouve à nos frontières et l'ami, c'est l'État qui se trouve aux frontières de l'ennemi, ou encore cette description satirique de Hobbes, qui représente les États dans des postures de gladiateurs. George Washington pour les jeunes États-Unis, Léon Trotsky pour la jeune république Bolchévique, Raoul Dandurand pour le nouveau Dominion du Canada, tous croyaient de même que les principes de leurs politiques respectives transcendaient les sordides machinations politiques des vieilles sociétés corrompues.

De telles attitudes ressemblent beaucoup à celles qui tentent de revendiquer pour un Jésus ou un Gandhi une immunité contre le pouvoir, et elles reposent sur la même confusion. Ce qui distingue un Jésus ou un Gandhi, ce n'est pas tant leur refus de jouer le jeu du pouvoir que leur manière

de le jouer. Ils n'ont pas renoncé au pouvoir, car il est aussi impossible aux hommes politiques de renoncer au pouvoir qu'il est possible aux astronautes de renoncer à la gravité. Il ne s'agit pas du tout d'une renonciation, mais bien plutôt de l'énonciation d'une recherche particulière du pouvoir, non pas par le recours à la force brutale mais plutôt par l'influence qu'une bonne conduite peut exercer sur l'opinion publique. Cette tactique peut fort bien échouer, mais là n'est pas la question.

Le pouvoir est insaisissable

Le pouvoir est omniprésent: on ne peut lui échapper. Mais il est aussi insaisissable: il est impossible de le cerner. C'est précisément ce caractère fuyant du pouvoir qui commence, et il est grand temps, je crois, de préoccupé aussi bien ses praticiens que ses théoriciens.

«Notre territoire est vaste, ses habitants sont nombreux, notre position géographique est favorable... Il serait donc intolérable que dans quelques décennies nous ne soyons pas devenus la plus grande nation du monde.»

«Si nous mesurons 6 pieds, les Russes n'en mesurent que 3, et les Chinois ne mesurent que 6 pouces.»

«Si la voie qu'on s'est tracée est bonne, les soldats qui nous manquent au début viendront par la suite, et même s'il n'existe aucun pouvoir politique, le pouvoir viendra aussi... L'important, c'est de suivre la voie qu'on s'est tracée.»

«Un seul mot de vérité a plus de poids que le monde entier.»

Ces quatre citations, dont les auteurs sont, dans l'ordre, Mao Tsé-toung, le sénateur américain William Proxmire, Chou En-laï et Alexandre Soljenitsyne, sont toutes des déclarations sur le pouvoir et ses éléments constitutifs. Elles ne peuvent toutes être exactes. Celles de Chou En-laï et de Soljenitsyne en viennent presque à dire la même chose, celles de Chou En-laï et de Mao diffèrent considérablement, et celles de Mao et de Proxmire sont incompatibles.

Les formules de Mao et de Proxmire ont bien quelque chose en commun cependant. Toutes deux procèdent d'hypothèses géopolitiques.

Les hypothèses géopolitiques partent du principe que le pouvoir est fonction de la puissance d'un État, que la puissance des États peut être évaluée avec plus ou moins de précision et donc qu'il est possible de faire des comparaisons et de classer les nations par ordre d'importance. L'humoriste américain Russell Baker a écrit un article, «Allons-y pour le numéro 7», dans lequel il soutient, non sans une certaine ironie, que les pays qui sont au 11^e

ou au 17^e rang (il cite le Danemark et le Kenya) n'ont pas à dépenser tous leurs revenus afin d'être prêts pour l'annihilation et partant, que ce sont des pays où il fait bon vivre. Il ne tient pas particulièrement à ce que les États-Unis dégringolent au 17^e rang, mais il voit de nets avantages à occuper la septième place.

Bases de calcul

Mais sur quoi se fonder pour déterminer cette septième, quatrième, cinquième ou sixième place? Si la puissance se prête à la quantification, qu'est-ce donc qui fait que les puissants sont puissants, qu'est-ce qui fait qu'ils ajoutent à leur puissance?

Les réponses ont été différentes d'un géopoliticien à l'autre. Pour certains, c'est le nombre d'habitants — l'État qui dispose des plus gros bataillons. D'autres ont parlé d'abondantes réserves — l'État qui possède le plus d'or. Certains ont parlé de suprématie sur mer, d'autres de suprématie sur terre. Certains ont parlé de suprématie dans les airs, d'autres de suprématie dans l'espace. C'est ainsi que, dans une tentative pour amener le Congrès américain à voter en faveur du budget sur la recherche aérospatiale, John F. Kennedy déclarait en 1960: «Si les Soviétiques se rendent maîtres de l'espace, ils seront maîtres de la terre.»

Le cas du Japon illustre bien la méthode de classement des États et, encore mieux, ses limites. La puissance du Japon provient non pas de ses réserves militaires mais bien de son énorme PNB, sur lequel Herman Kahn a fondé sa prédiction (ceci avant qu'on assiste au renchérissement de réserves d'un autre genre) de l'avènement d'un super-État japonais vers l'an 2000. Pour Edwin O. Reischauer (ambassadeur des États-Unis au Japon sous les administrations Kennedy et Johnson), point n'est besoin d'attendre si longtemps: «Le Japon est bel et bien la deuxième puissance mondiale.»

Comment en est-il arrivé à cette conclusion? A défaut d'une réponse à cette question, quelle est la nature de cette puissance? Si son secret réside dans les exportations, le secret des exportations japonaises réside dans les vertus de ceux qui contribuent à l'excellence et au bas prix du produit japonais, ces mêmes vertus qu'on a un jour attribuées au chrysanthème et à l'épée: la logique de l'esprit japonais, le zèle assidu des Japonais dans la tâche qu'ils ont à accomplir, qu'il s'agisse d'envahir l'Asie du sud-est comme au début des années 1940 ou d'assembler en série des téléviseurs transistorisés comme au début des années 1970.

Un correspondant du *New York Times* résume ainsi la chose: «Les hauts fonctionnaires et les intellectuels américains ont écrit volumes sur volumes pour tenter d'expliquer pourquoi les Japonais ont si bien réussi; c'est peut-être un peu simpliste, mais la raison fondamentale, c'est qu'ils travaillent comme des diables.» Cela n'explique pas pourquoi ils travaillent comme des diables, mais cela vaut mieux que pas d'explication du tout.

Plus insaisissable que jamais, le pouvoir semble maintenant trouver sa source dans l'âme d'un peuple, son tempérament et son moral, secteurs de la puissance dans lesquels les géopoliticiens de la nouvelle école font bien de ne pas trop s'avancer. «Les grandes choses n'ont nullement besoin d'un appui solide, faisait remarquer un jour le père du Sionisme. Une pomme doit reposer sur une table, sinon elle tombera. La terre flotte dans l'espace. Peut-être puis-je alors fonder un État juif viable sans avoir besoin d'un solide point d'attache. Le secret réside dans le mouvement. Je crois qu'après tout on finira bien quelque part par inventer un aéronef gouvernable.» (Cette image qu'évoquait Herzl en 1896, soit quelques années avant la première envolée des frères Wright, est presque aussi remarquable que sa vision de l'État d'Israël plus d'un demi-siècle avant la fondation de celui-ci.) Utilisant une image semblable, un commentateur expliquait en 1905 le succès de l'empire britannique en Inde: «L'empire indien n'est pas un miracle au sens où l'entend le réthoricien, mais plutôt au sens où l'entend le théologien. C'est une chose qui existe et vit, mais qui ne peut être expliquée par aucun raisonnement empirique. C'est un miracle, tout comme un bloc de granite qui flotterait sur l'eau ou un oiseau d'airain qui volerait dans les airs. C'est une structure qui ne repose sur rien, sans fondations ni piliers (comparez avec le mot de Herzl: «sans avoir besoin d'un solide point d'attache»), maintenue en place par quelque force dont on ne peut découvrir l'origine et dont la nature demeure inexplicable.»

A notre époque, la Yougoslavie est sans doute le meilleur exemple de ce phénomène. Un plaisantin a parlé un jour de ce pays comme d'une puissance d'arrière-plan. Interrogé sur ses impressions de la ville de Belgrade, il répondit: «Imaginez une ville entière éclairée par une ampoule de 10 watts.» Mais la puissance de la Yougoslavie n'a pas à être mesurée d'après sa puissance électrique.

A. J. P. Taylor a écrit: «D'après tous les calculs rationnels, la Yougoslavie était le pays le plus voué à disparaître dans les

bouleversements du XX^e siècle. Elle n'a pratiquement pas de ressources naturelles: très peu de charbon, très peu de fer, et un territoire en grande partie composé de montagnes désolées. . . . Ses traditions historiques très fortes nuisent à l'unité nationale plus qu'elles ne la favorisent.» D'où provient alors la puissance de la Yougoslavie? De son audace, car elle a défié Staline et a réussi. «Depuis lors, la Yougoslavie subsiste grâce à l'ampleur du défi qu'elle a su relever.»

Le pouvoir apparaît encore plus insaisissable si l'on considère que non seulement certains le détiennent alors que, selon toute logique, ils ne devraient pas, mais aussi que d'autres ne le détiennent pas alors que, selon toute logique, ils le devraient. C'est ici que monte le cri de détresse de John Peskett du *Times* qui a vu comme nous les hypothèses géopolitiques balayées par la marée comme autant de châteaux de sable: «Tous les chevaux et tous les soldats de la Reine, plus les États-Unis d'Amérique, les Nations Unies, l'OTAN, et tous les parachutistes et toutes les troupes aéroportées que nous entraînons avec tant de soin, ne sont même pas fichus de récupérer quelques centaines d'otages et quelques avions tombés aux mains d'une poignée de guerrilleros dont une moitié se dispute avec l'autre.»

La relativité du pouvoir

Le pouvoir est omniprésent, il est insaisissable. Il est aussi relatif, en particulier quand il s'agit de l'objectif qu'il vise. La part que vous en détenez dépend de ce que vous voulez en faire.

La relativité du pouvoir peut être illustrée le plus simplement du monde par la distinction entre le pouvoir de construire et le pouvoir de détruire. Le pouvoir de construire, de créer, d'innover, d'améliorer est difficile à obtenir, encore plus difficile à exercer. Il procède d'une diplomatie ingénieuse et d'un gouvernement éclairé, appuyés comme il se doit par une collectivité de citoyens généreux et patients. Rome ne s'est pas bâtie en un jour: combien de temps faudra-t-il pour bâtir un monde exempt de la pauvreté, de l'ignorance et de la maladie?

Le pouvoir de détruire, de démolir, de ruiner, de saboter est par contre facile à obtenir et à exercer. Point n'est besoin de grand-chose pour faire échouer un projet ou pour tout démolir: juste un tueur à gages et un fusil muni d'un appareil de visée télescopique. Alors qu'il se trouvait à Ottawa pour tenter d'assassiner son président, Arthur Bremer se vantait dans son journal personnel d'être aussi important que celui qui avait déclenché la Première

Guerre mondiale. «Je n'ai qu'à attendre l'occasion favorable et tout sera réglé en une seconde,» ajoutait-il.

Le pouvoir exercé par ces experts de la démolition, ces Tepermans du village global, si l'on peut dire, peut être considérable. Mais c'est le genre de pouvoir qu'exerce le maître-chanteur sur sa victime millionnaire, pouvoir absolu dans sa durée, mais pouvoir bien éphémère dans une aventure qui risque de mal finir pour les deux personnes impliquées. C'est le pouvoir qu'exerce le pyromane enfermé dans la soule aux poudres. C'est le pouvoir qu'exerce le président de la Libye quand il menace de se venger si le Conseil de sécurité des Nations Unies ne vote pas suivant sa volonté. «Autrement, nous allons voir ce que nous allons voir. Nous allons faire comme Samson: détruire le temple et tous ceux qui se trouvent à l'intérieur, y compris nous-mêmes. L'Europe devrait se préparer à la catastrophe qui l'attend.»

Telles sont les caractéristiques du pouvoir. Étaient-elles bien présentes à l'esprit de ceux qui ont consacré l'expression «puissance moyenne» pour décrire la place du Canada parmi les nations? Je ne peux le prouver, mais j'en doute.

La préférence de l'obscurité

Malgré tout ce qu'on a pu écrire à ce sujet, «le rôle du Canada en tant que puissance moyenne» demeure une expression bien vague. On a semblé préférer l'obscurité à la clarté, les Canadiens répugnant à se définir, à l'exemple d'une génération antérieure qui répugnait à définir le «statut de Dominion» de peur, comme l'a si bien dit Lloyd George, de restreindre sa constitution par trop de décisions irrévocables. John Holmes avouait en 1965: «Il est difficile de dire exactement aujourd'hui ce qu'est une puissance moyenne». Mais cela ne l'ennuie pas du tout, bien au contraire. «Je préfère accepter cette ambiguïté plutôt que d'exiger un éclaircissement de la situation, ajoutait-il. (. . .) Plus on cherche à définir (puissance moyenne), plus on s'aperçoit que c'est difficile et peut-être prétentieux de le faire. La définition n'est rien d'autre souvent qu'une description de l'évidence, derrière laquelle disparaît la caractéristique particulière de l'objet défini.»

Les origines de l'expression sont aussi obscures que sa signification. Si on ne l'a pas employé d'abord en 1943, ce doit être en 1944, car en 1945 «puissance moyenne» était d'usage courant; 1943 fut l'année où le Gouvernement et le peuple canadiens se mirent à réfléchir sur la place que le Canada pourrait et devrait occuper dans la conjoncture d'après-guerre. Dès le dé-

but, l'écart entre ce «pourrait» et ce «devrait» fut perçu. En 1943, le Canada se tenait dans l'ombre des États-Unis et du Royaume-Uni. Aussi longtemps qu'une guerre restait à gagner, une telle position était tolérable et pouvait se comprendre comme faisant partie de l'effort de guerre canadien. Position déplaisante certes, mais à laquelle il fallait se résoudre jusqu'à la fin des hostilités. Mais il n'était pas question pour le Canada d'en rester là une fois la guerre finie.

La première vague de mécontentement fut soulevée au moment où il fut question que le Canada n'ait pas voix au chapitre dans la première organisation internationale d'après-guerre. La rumeur selon laquelle le Canada, en particulier, ne ferait pas partie de la direction de l'Administration des Nations Unies pour le secours et la reconstruction souleva des protestations de colère dans tout le corps diplomatique. Dans les instructions qu'il fit parvenir à son agent chargé de défendre la cause du Canada à Washington, le Gouvernement faisait la déclaration suivante, d'une sévérité peu commune: «Nous nous efforçons toujours de maintenir un régime démocratique et l'histoire elle-même vient appuyer la thèse selon laquelle les démocraties ne peuvent se passer de représentation. Nous nous sommes efforcés de guider notre peuple dans son plein effort de guerre, et nous avons espéré pouvoir continuer à le guider de façon à obtenir son appui en ce qui concerne les opérations de secours et de maintien de l'ordre dont l'Europe ravagée aura besoin dans les années d'après-guerre. Nous ne pourrions pas obtenir cet appui si le programme de secours et de reconstruction, tout autant que les affaires économiques du monde en général, doivent être dirigés exclusivement par les quatre grandes puissances» (cité dans les Mémoires de Lester B. Pearson).

Des quatre grandes puissances, seuls les États-Unis pouvaient aider la cause canadienne. Si Washington ne se montrait pas favorable et ne prêtait pas son appui aux revendications de son voisin, personne d'autre ne le pouvait. Mais la réponse de Washington laissa beaucoup à désirer. Notre statut était à peine reconnu, notre force sous-estimée.

En 1925, un Américain, éminent professeur de politique internationale, avait placé le Canada dans la catégorie des «autres États, de condition subordonnée ou incertaine». En 1939, le président Franklin Roosevelt dû téléphoner au premier ministre afin de savoir si le Canada était lié par une déclaration de guerre britannique. En 1943, une blague circulait à Washington selon laquelle le Canada

faisait partie du Commonwealth britannique le lundi, le mardi, le mercredi, était un allié des États-Unis le jeudi, le vendredi, le samedi, et que le dimanche seulement, il devenait un État indépendant et souverain. Les Canadiens ne goûtèrent pas cette plaisanterie.

La politique d'après-guerre

Le 19 mars 1943 pour la première fois depuis que la guerre avait éclaté, le Parlement demanda au premier ministre de se prononcer sur l'orientation de la politique étrangère dans la conjoncture d'après-guerre. C'était là un sujet sur lequel Mackenzie King n'était pas du tout disposé à s'attarder: «Plus l'intérêt public sera détourné sur des questions comme l'attitude de tel ou tel pays à la table des négociations de paix et pendant la période d'après-guerre, moins le pays sera conscient du fait que cette guerre elle-même n'est pas encore gagnée.» Mais il lui fallait déclarer quelque chose, aussi il choisit de répéter ce qu'il avait déjà déclaré à la Chambre des communes le 24 mai 1938, cinq ans auparavant:

«Notre politique étrangère est une politique de paix et d'amitié, une politique qui veut veiller sur nos propres intérêts et comprendre le point de vue des autres gouvernements avec lesquels nous négocions. C'est une politique qui tient compte de nos liens et de nos traditions politiques, de notre situation géographique, du nombre limité et de la composition raciale de notre population, de notre avancement économique, de nos propres préoccupations et besoins internes, en bref, une politique fondée sur la situation canadienne. Dans ces circonstances, ce n'est pas et ce ne peut être une politique sensationnelle; c'est simplement la somme d'innombrables négociations quotidiennes avec les pays étrangers, la résultante de tous les efforts faits en vue d'agir convenablement face à tous les problèmes qui se présentent, et l'espoir que les autres pays feront de même.»

Les auteurs du volume d'où provient cette citation (série 1941-1944 de *Canada in World Affairs*) n'ont pu retenir ce commentaire qui en dit long: «Ne tenant aucun compte des progrès révolutionnaires réalisés par le Canada dans les domaines du potentiel militaire et de la production industrielle, M. King n'a pas cru bon d'apporter le moindre changement à cette déclaration vieille de cinq ans.»

Il n'a pas jugé bon de le faire en effet. Ce n'aurait pas été du tout dans son genre — un genre qui, quand venait le temps d'énoncer des principes de politique étrangère, choisissait (pour citer les pa-

roles d'une chanson de l'époque) «d'éliminer le positif pour mieux voir le négatif».

Même en 1938, comme le faisait remarquer un observateur clairvoyant et bien informé, Nicholas Mansergh, la déclaration de Mackenzie King exagérait les difficultés, évoquant «la situation précaire des marchés d'exportation du Canada, mais non la valeur de ces exportations; ... les tensions régionales et culturelles internes, mais non le sentiment croissant de l'unité nationale; ... les influences géographiques et historiques contraires auxquelles sont soumis tous les pays issus de colonies, mais ... non la grande force que confère au Canada sa situation au cœur du monde anglophone». En 1943, la déclaration de Mackenzie King sous-estimait considérablement la puissance du pays. A lui seul, l'uranium du Canada aurait pu permettre d'obtenir de la part de nos partenaires anglo-américains dans la production de l'énergie atomique pratiquement n'importe quelle concession sur notre statut d'après-guerre. Mais ce n'est pas ainsi que nos dirigeants ont choisi de jouer leurs cartes.

C'était pourtant pure folie que de continuer à quêter la reconnaissance de nos droits dans un monde à la veille de connaître l'holocauste d'Hiroshima. Avec une diplomatie si timide, la cause du Canada était perdue par défaut. Mackenzie King dut bientôt lui-même se rendre à l'évidence. En juillet 1943, pour la première fois, on le voit lutter pour la reconnaissance d'un statut d'après-guerre proportionné à notre taille en temps de guerre:

«Par suite de la guerre, un certain nombre d'organisations internationales seront vraisemblablement mises sur pied. Le Gouvernement estime que, si elle veut être efficace, la représentation dans ces organismes ne devrait ni se restreindre aux États les plus grands ni nécessairement s'étendre à tous les États. Elle devrait être établie de manière fonctionnelle et admettre la pleine participation des pays qui, grands ou petits, peuvent le plus contribuer à la poursuite des objectifs fixés.»

C'est ici que prend naissance «la doctrine canadienne des puissances moyennes», car il suffit de réfléchir un moment sur les implications de la dichotomie «grande puissance/petite puissance» pour se rendre compte à quel point elle ne parvenait plus à décrire la réalité de l'époque. En août 1944, Mackenzie King déclarait au Parlement:

«La division simpliste du monde entre les grandes puissances et toutes les autres est irréaliste et même dangereuse.

Les grandes puissances sont ainsi appelées parce qu'elles possèdent effectivement une grande puissance. Les autres États du monde possèdent aussi une certaine puissance et sont, par conséquent, aptes à participer au maintien de la paix mondiale, à divers degrés, bien entendu. Cette participation peut être presque nulle dans le cas des États les plus petits et les plus faibles, mais elle peut être considérable dans le cas des États qui ont atteint une puissance militaire presque égale à celle des grandes puissances.»

Le Canada se situe quelque part sur cette échelle de puissance.

Mais où? Les hauts fonctionnaires commencèrent à s'intéresser aux questions de préséance. «Nous sommes en train de nous élever dans la ligue internationale, déclarait Lester B. Pearson à un auditoire torontois en mars 1944, même si nous ne sommes pas encore dans la première division.» Et dans une lettre qu'il écrivit à l'époque, Pearson cerna mieux que personne ne l'avait fait jusque là le concept de «puissance moyenne».

«Je crois que le Canada est en train de se tailler une place de leader parmi un groupe d'États assez importants pour être nécessaires aux quatre Grands, mais pas assez pour être acceptés comme l'un des leurs. En fait, la position d'un petit parmi les grands ou d'un grand parmi les petits est une position très difficile, surtout si ce petit parmi les grands est aussi un «grand Dominion». Les États importants ont la puissance et la responsabilité, mais ils ont aussi la haute main sur tout. Nous, les États intermédiaires, n'obtenons souvent, semble-t-il, que la mauvaise part du gâteau. Nous sommes nécessaires mais pas assez. Je crois que des pays comme les Pays-Bas et la Belgique ressentent cette impression tout autant que nous. C'est pourquoi ces pays cherchent non seulement à obtenir l'appui des grandes puissances mais aussi à s'épauler entre eux. Il y a là, je crois, une occasion pour le Canada, s'il veut bien en profiter, de devenir le leader de ce groupe.»

Comme le temps passait et que les efforts canadiens en vue de s'assurer une place au sein du Conseil de sécurité des Nations Unies n'aboutissaient à rien, il fallut bien se résigner à faire des comparaisons. «Tout comme nous sommes disposés à reconnaître la grande différence de puissance et de responsabilité qui existe entre le Canada et l'Union soviétique, déclarait Mackenzie King lors de la réunion des Premiers ministres du Commonwealth le 11 mai 1944; aussi sommes-nous en droit

d'attendre une même reconnaissance de la différence considérable qui existe entre le Canada et Panama.» Face à l'opposition continue de la Grande-Bretagne, le Gouvernement canadien réaffirma sa conviction que des États autres que les grandes puissances devraient être représentés au Conseil et que la sélection de ces États devrait en quelque sorte se fonder sur une évaluation impartiale de leur contribution éventuelle au maintien de la sécurité. Et Mackenzie King crut bon d'ajouter à l'intention de Churchill: «Vous comprendrez,

j'en suis sûr, à quel point il serait difficile pour le Canada, après avoir enrôlé près d'un million de personnes dans les Forces armées et triplé sa dette nationale en vue d'aider à rétablir la paix, d'accepter la parité avec le Salvador ou la République dominicaine.»

A travers le pays, les opinions étaient partagées. Certains Canadiens considéraient en effet qu'il était trop modeste de ne pas revendiquer le statut le plus élevé. «Une grande puissance mondiale aux côtés de la Grande-Bretagne dans l'empire bri-

La conférence du Commonwealth à Kingston

La Conférence des chefs de gouvernement du Commonwealth, tenue à Kingston, Jamaïque, au mois de mai, fut un véritable succès. Plusieurs chefs de gouvernement y ont discuté de certains problèmes difficiles de façon amicale et constructive. L'ordre du jour du comité de direction a permis de passer de l'examen préliminaire des relations et de la coopération fonctionnelle à l'intérieur même du Commonwealth à celui des changements dans l'équilibre de la puissance mondiale; les chefs de gouvernement ont ensuite abordé le sujet principal de la Conférence, «le commerce mondial, la finance et le développement». Ce sujet a été inscrit à l'ordre du jour par suite d'une initiative du premier ministre Manley de Jamaïque, lors de la Conférence des chefs de gouvernement de 1973. Dans une perspective plus large, il faisait suite à l'attention intense accordée au sujet par les Nations Unies au cours de l'année dernière. Le moment choisi pour la tenue de la Conférence des chefs de gouvernement et celle des ministres des finances du Commonwealth, proposée pour août prochain, a engendré un vif intérêt pour les discussions du Commonwealth qui constitueraient le lien idéal entre la vingt-neuvième Assemblée générale des Nations Unies et la Session spéciale de l'ONU convoquée pour septembre 1975.

Les premiers jours furent marqués par un nombre exagéré d'interventions, préparées pour les archives, de la part des chefs de gouvernement. Si cette tendance s'était poursuivie, il eut été difficile d'en arriver à des conclusions vala-

bles à la fin de cette Conférence. Grâce à l'attitude décontractée du premier ministre Trudeau, les séances en comités de direction furent plus productives et animées, dès le premier week-end.

L'examen du Nouvel ordre économique fut remarquable, du fait qu'il permit de donner un aperçu de toute la complexité du problème. Il a de plus démontré que les «affrontements» lors de discussions internationales, concernaient également les pays développés et ceux en voie de développement. Quelques aspects particuliers du Nouvel ordre économique firent l'objet d'études; et l'on espère que le groupe d'étude créé puisse progresser sur un ou deux points précis avant la rencontre des ministres des finances au mois d'août. Cela irait de pair avec le souhait exprimé par M. Manley que «certaines sections d'ordre pratique donnent des résultats avant le rapport d'ensemble». En d'autres termes, tout ne devrait pas être mis en veilleuse, jusqu'à ce qu'il soit possible d'avancer. Les succès de la Conférence en ce domaine résultent d'une part de la pression active et constructive exercée par les tenants des propositions extrêmes de la Grande-Bretagne et de la Guyane, et d'autre part, des longues séances en comité plénier et en sous-comité qui aboutirent à un compromis final et à l'unanimité lors de la réunion du Comité de direction.

Pour mesurer l'importance de ce sujet à l'ordre du jour, il suffit de se rappeler du fait qu'il s'agit de la première étude détaillée du Nouvel ordre économique effectuée par un petit grou-

tannique»: telle était la conception de Howard Green. «Un pays assez grand pour s'occuper des intérêts du monde», disait le *Windsor Star*. Enfin, dans son article «Un Canada plus fort sur la scène internationale», un éminent publiciste canadien définissait ainsi notre rôle:

«Sous l'impact de la guerre, le Canada a réalisé des progrès considérables. Avec une population plus petite et sans colonies, il ne rivalise pas de taille avec la Grande-Bretagne, les États-Unis ou la Russie. Mais avec ses richesses naturel-

les et son potentiel humain, il surpasse certainement des pays comme le Mexique ou la Suède. Il occupe une position intermédiaire en tant que puissance de classe moyenne.»

En bref, une puissance moyenne. L'expression fut employée officiellement pour la première fois dans une dépêche du ministère des Affaires extérieures aux chefs de mission dans les capitales des cinq pays auxquels, le 12 janvier 1945, le Gouvernement canadien avait lancé en vain un dernier appel pour obtenir une représen-

pe tel le Commonwealth. La manifestation d'une volonté politique quant aux solutions prend dès lors une grande importance. Quels que soient les résultats à longue échéance, il serait malheureux de juger la Conférence des chefs de gouvernement de Kingston à la lumière des seules données de ce sujet.

L'impulsion donnée aux relations à l'intérieur du Commonwealth et à la coopération fonctionnelle est un autre résultat d'importance. Les chefs de gouvernement ont mis en œuvre ou approuvé de plus amples développements dans les domaines de la science, de la jeunesse, de l'assistance technique et des affaires courantes du Secrétariat. Des programmes tels la Fondation du Commonwealth et le projet de Banque d'investissements du Commonwealth, ont reçu aussi un appui. A ce propos, la décision du Canada d'accroître ses contributions fut bien accueillie. Des questions difficiles, telles le désarmement, Chypre, le Moyen-Orient, l'océan Indien, l'Indochine, l'Afrique du Sud, Cuba et Bélize ont longtemps retenu l'attention des comités de direction et de la plénière.

L'exode des cerveaux et le rôle de la femme dans les affaires publiques ont produit des discussions particulièrement franches et intéressantes. La production de denrées alimentaires et le développement rural suscitèrent un intérêt considérable. A ce propos, suite à la rencontre de Londres, les chefs de gouvernement ont manifesté un vif intérêt pour la création d'une nouvelle direction au sein du Secrétariat, chargée de ces

questions; le choix de son directeur a aussi fait l'objet de maintes interventions. Lors d'une réunion spéciale des chefs de gouvernement, ils ont discuté, en l'absence de leurs conseillers, de techniques comparées de gouvernement (sujet proposé par le Canada et discuté pour la première fois par les hauts fonctionnaires en 1972 et par les chefs de gouvernement en 1974 à Ottawa). Une autre proposition canadienne visant l'instauration d'une «Fête du Commonwealth» reçut un accord de principe, et après une brève discussion au comité de direction, fut référée au Secrétariat, qui devra en fixer la date.

D'autres rencontres du Commonwealth, notamment la réunion des ministres des finances, ont démontré toute l'utilité du Commonwealth comme terrain d'essai de solutions aux problèmes mondiaux. Cette Conférence constituait, à maints égards, la première tentative en ce sens, au niveau des chefs de gouvernement. Le président, M. Manley, faisant état publiquement, lors de la clôture de la Conférence, des doutes exprimés quant à l'aptitude du Commonwealth à s'adapter au monde moderne, a qualifié la Conférence de «Concorde de Kingston» pour faire contrepoids à l'«Esprit d'Ottawa». Il reste à voir si ces descriptions s'avéreront réalistes et porteront fruit dans les domaines du commerce, de la finance et du développement. Elles n'en résument pas moins l'atmosphère des jours de clôture d'une Conférence où l'on a obtenu, sans profonds désaccords, un consensus sur tous les sujets.

tation au Conseil de sécurité; l'expression utilisée était «une puissance ainsi appelée moyenne». «Puissance moyenne» fut définie officiellement pour la première fois en 1947 dans un discours de R. J. Riddell: «Les puissances moyennes sont celles qui, en raison de leur taille, de leurs ressources matérielles, de leur volonté et de leur aptitude à accepter des responsabilités, de leur influence et de leur stabilité, sont bien près d'être des grandes puissances.»

A la recherche d'un meilleur statut

L'expression «puissance moyenne» est entrée dans le vocabulaire de la diplomatie au moment d'une campagne canadienne en vue d'obtenir un meilleur statut que celui de petite puissance. Ce n'est pas là cependant son unique usage, car elle peut également prendre une connotation péjorative. Elle peut aussi bien servir à rabaisser le prestige d'un pays qu'à le relever, comme dans l'expression «tout au plus une puissance moyenne», par exemple.

La visite de Pearson en Union soviétique en 1955 nous fournit l'occasion d'illustrer de quelle façon l'expression «puissance moyenne» peut être utilisée de façon péjorative. Au cours d'une réception donnée en l'honneur du corps diplomatique à l'Ambassade canadienne, les ministres canadiens et soviétiques des Affaires étrangères échangèrent des propos fort révélateurs. «M. Molotov et moi-même devrions bien nous comprendre, plaisanta M. Pearson. Nous appartenons au même syndicat, mais il en est un membre beaucoup plus important que moi. — M. Pearson est trop modeste, répondit Molotov. Le Canada compte parmi les grandes puissances.» Lorsque Pearson compara facétieusement la position du Canada entre les États-Unis et l'Union soviétique à celle du jambon dans un sandwich, Lazar Kaganovich intervint pour suggérer qu'il serait plus juste de comparer le Canada à «un solide pont». Mais l'affaire n'en resta pas là. Au cours d'une réception tenue quelques jours plus tard, le Secrétaire d'État aux Affaires extérieures se trouva (selon le reportage d'un des journalistes présents sur les lieux) «réduit à soutenir que le Canada était un petit pays, presque fragile, tandis que les Russes soutenaient que le Canada était une grande nation respectable... Comme M. Pearson insistait, Molotov l'interrompit. Il déclara que les Russes n'était pas d'accord avec le ministre des Affaires étrangères. Dans les écoles de son pays, ajouta Molotov, les enfants apprenaient à considérer le Canada comme l'une des grandes puissances du monde.»

Bien qu'il ne faille pas faire trop de cas de cette conversation (Pearson ne la

rapporte pas dans ses mémoires, sauf qu'il fait allusion quelque part à des «toasts flatteurs à l'endroit du Canada»), elle ressemble fort cependant aux propos tenus quelques années plus tôt entre George Kennan et divers présidents d'Amérique du Sud («Vous, M. Kennan, êtes le représentant du Gouvernement d'un grand pays; moi, je ne suis que le président d'un obscur petit pays. — Ah! M. le Président, c'est possible, mais nous savons tous qu'il n'y a pas le moindre rapport entre la taille d'un pays et la quantité de sagesse politique qu'on peut y trouver»). Mais la meilleure illustration de la mentalité canadienne, c'est encore cette analyse délibérément dévalorisante de la place du Canada dans le monde, produite par le bureau du premier ministre le 29 mai 1968, peu après l'arrivée au pouvoir de Pierre Elliott Trudeau:

«La place du Canada dans le monde est aujourd'hui très différente de ce qu'elle était dans les années d'après-guerre. Nous étions alors probablement la plus grande des petites puissances. Notre monnaie était l'une des plus sûres. Nous étions au quatrième ou au cinquième rang des nations commerçantes et notre économie était beaucoup plus solide que les économies européennes. Nous disposions d'une force navale (sic) et aérienne des plus redoutables. Mais aujourd'hui, l'Europe a retrouvé sa vigueur. Le tiers monde a pointé à l'horizon... Ce sont là les grandes lignes de la conjoncture internationale dans laquelle le Canada se trouve aujourd'hui. Ce que nous proposons, c'est de commencer par faire une révision complète de notre politique étrangère, ce qui comprend nos politiques économiques, nos politiques de défense et nos politiques d'aide...»

Sans préjuger des conclusions de cette révision, il était néanmoins possible de résumer en un mot ce que devait être son objectif: «réalisme». «Réalisme, tel devrait être notre mot d'ordre dans la définition de nos objectifs internationaux. Réalisme dans notre façon de lire le baromètre du monde. Réalisme dans les décisions que nous prenons d'après les prévisions de ce baromètre.» Et la première exigence du réalisme était que «nous ne devions pas surestimer notre influence sur le cours des événements mondiaux».

Le discrédit de notre influence

Au cours des conférences de presse qui s'ensuivirent, le premier ministre revint à maintes reprises sur ce thème. Le 18 décembre 1968, comme on lui demandait si le Canada devrait revenir à son rôle de leader des puissances moyennes comme pendant

la période d'après-guerre, M. Trudeau souleva des objections:

«Personnellement, j'ai plutôt tendance à ne pas trop exagérer le poids de notre influence sur la scène internationale... Je crois que nous devrions être modestes, beaucoup plus modestes que nous l'étions dans la période d'après-guerre, alors que l'effondrement de l'Europe contribuait à faire de nous une grande puissance. Mais maintenant, nous sommes revenus à notre taille normale et je crois que nous devons nous rendre compte que nous disposons de ressources limitées, qu'il s'agisse de l'énergie ou, comme vous le disiez tout à l'heure, des ressources intellectuelles et de la main-d'oeuvre. C'est pourquoi nous devons user de modestie... Nous ne devrions pas essayer de mener le monde.»

Le 1^{er} janvier 1969, M. Trudeau poursuivait:

«... Nous vivons dans un monde où la stratégie relève presque exclusivement de deux puissances. Nous ne pouvons tout au plus que donner notre avis sur les tactiques à employer.»

Et le 25 mars 1969, s'adressant au *National Press Club* à Washington, M. Trudeau ajoutait:

«J'aime à croire que nous, Canadiens, ne surestimons pas notre propre importance... On nous excusera, je l'espère, si nous avons tendance à ne pas trop prendre au sérieux les appréhensions de certains de nos amis qui prétendent de temps à autre que nos interventions, ou nos abstentions, auront des répercussions profondes ou entraîneront des conséquences fâcheuses sur la scène internationale.»

Quiconque sait toute l'importance du rôle du premier ministre dans l'élaboration de la politique étrangère canadienne ne sera pas surpris d'apprendre que ces idées constituaient le grand thème du Livre Blanc paru en 1970 sur les conclusions de la révision de notre politique étrangère. On a tellement écrit au sujet de ce Livre Blanc qu'il s'avère superflu ici d'ajouter quoi que ce soit (si le but visé était de susciter la controverse, on l'a sûrement atteint). Un point cependant doit être éclairci.

Le premier ministre espérait que les conclusions de cette révision soient des conclusions durables. Il croyait fournir ainsi aux Canadiens une politique étrangère qui leur conviendrait pour deux ou trois décennies. «Quand vous décidez de réviser votre politique étrangère, déclarait M. Trudeau à Calgary le 12 avril 1969, il faut que ce soit pour un bon bout de temps... Vous ne révisiez votre politique étrangère qu'une fois toutes les générations.

Vous ne pouvez changer d'idée chaque année, vous ne pouvez changer d'idée après chaque élection.»

C'est là une grave erreur. Vous pouvez changer d'idée, vous le devez même. Garder le statu quo trop longtemps, c'est immanquablement courir le risque d'être dépassé par les événements.

Trois changements majeurs

Entre 1970 et 1975, il s'est produit dans le système international trois changements majeurs qui ont considérablement modifié la répartition du pouvoir. Chacun de ces changements est favorable au Canada, ou susceptible de l'être dans un avenir rapproché.

Il y a d'abord ce qu'on peut appeler «le défi OPEP», cette soudaine accumulation de richesses dans les pays du Proche-Orient produisant à bon marché le pétrole qu'ils possèdent en abondance; ce qui leur rapporte d'énormes revenus en pétrodollars.

Il reste à savoir si les cheiks et les émirs qui bénéficient de cette manne pourront transformer leurs richesses en pouvoir, s'ils connaîtront la prospérité de Crésus ou s'ils subiront le sort de Midas. (Le Shah Pahlavi et le défunt roi Faïçal nous ont montré que ces deux éventualités pouvaient se produire.) Il est déjà possible toutefois de tirer deux conclusions.

La première est que les pays industriels qui dépendent du pétrole (le Japon et tous les pays de l'Europe de l'ouest qui n'ont pas accès aux réserves de la Mer du Nord) ont vu leur puissance considérablement réduite d'un seul coup. La seconde, et l'inverse de la première, c'est que les pays industriels qui se suffisent à eux-mêmes en pétrole ont vu leur puissance s'accroître du même coup. Le Canada figure en tête de liste parmi ce dernier groupe, puisqu'on y trouve du pétrole en quantité, ainsi que d'autres sources d'énergie (notamment le charbon).

Les ressources naturelles

Le deuxième changement majeur survenu au cours des cinq dernières années, c'est que le pouvoir n'appartient plus à ceux qui possèdent la technologie, mais plutôt à ceux qui possèdent les ressources naturelles. Un monde où la population s'achemine selon un taux de croissance exponentiel vers une véritable catastrophe démographique a bien plus besoin de matières premières, de minéraux et, par-dessus tout, de nourriture, que d'ordinateurs, de photocopieurs et de systèmes de communications par satellite. Les ressources naturelles sont aujourd'hui beaucoup plus importantes que ces procédés ultra-

modernes de transmission et de traitement des données d'information. Dans son récent ouvrage «La nouvelle richesse des nations», Charles F. Gallagher mettait en lumière cette tendance nouvelle:

«Dans un monde de biens matériels limités et périssables, la plus grande valeur économique n'appartient plus pour l'instant, et peut-être pour une très longue période, à une technologie capable de créer de nouveaux biens et de les mettre en valeur, mais plutôt aux biens existants permettant d'acheter la technologie et de se procurer le pouvoir. Pendant longtemps, la technologie a été jumelée au capital dans un mariage productif qui a permis de mettre en valeur les ressources matérielles et de créer de nouveaux biens. Aujourd'hui, ce sont les ressources qui se sont attirées les faveurs du capital, faisant ainsi de la technologie déchuée une simple femme de chambre au service de la nouvelle union maritale. Bref, le secteur primaire de l'économie, celui des matières premières, a surclassé le secteur secondaire, celui de la transformation. Celui qui possède les bons matériaux est en bien meilleure posture que celui qui possède la formation requise pour les utiliser...

A cause de cette réévaluation et de cette redistribution des pièces de l'échiquier, la classification des nations n'est plus la même aujourd'hui.»

S'il s'agit là de mauvaises nouvelles pour le Conseil des sciences du Canada, il s'agit de bonnes nouvelles pour le Gouvernement du Canada. Cela signifie que le Canada est exceptionnellement bien doté pour faire face aux plus désagréables surprises (excepté une guerre nucléaire) que l'avenir peut réserver à l'humanité, exceptionnellement bien équipé pour traverser sans encombre ce qu'on a appelé «l'aventure désespérée dans laquelle nous sommes engagés aujourd'hui», aussi bien préparé que n'importe quel autre État pour faire face à ce sombre avenir entrevu par les hypocondriaques qui prédisent un effondrement total. Nous avons tout ce qu'il faut pour sortir de l'impasse.

Péchant presque par égoïsme, le Canada s'est donné tous les moyens, traditionnels et nouveaux, pour obtenir le pouvoir. Il possède la technologie: à lui de déterminer quelle part il lui faut mettre au point lui-même, quelle part il lui faut acheter à l'étranger. Il possède aussi la main-d'oeuvre: à lui d'évaluer ses besoins en main-d'oeuvre supplémentaire, puis de choisir selon ses propres critères parmi la horde de requérants désireux d'entrer au Canada. Il possède enfin les ressources, animales, végétales et minérales (il est rare

qu'un mois s'écoule sans qu'on annonce la découverte de quelque mine d'or dans nos immenses réserves): à lui de déterminer le rythme de leur mise en valeur et de fixer les prix de vente.

Le déclin américain

Le troisième et dernier changement, dû en partie aux deux premiers, c'est ce que Peter Wiles a appelé «la perte de confiance des super-puissances». Ces super-puissances ne le sont plus que de nom. C'est aux États-Unis que cette perte de confiance apparaît le plus clairement, pour des raisons sur lesquelles il n'est pas nécessaire d'insister (une chose est sûre cependant, c'est que le Watergate n'aurait pas pu se produire en Union soviétique). Parlant de son pays encore mal remis de ses blessures, C. L. Sulzburger a écrit: «Aucune nation ne peut se prendre pour une super-puissance, quand sa politique étrangère est matraquée comme l'a été celle des États-Unis en Asie du sud-est et du sud-ouest, quand son économie vacille, son taux de chômage grimpe en flèche, sa monnaie chancelle, et quand son leadership, symbolisé par un chef de l'exécutif qui choisit ce moment précis pour aller jouer au golf, fait face à la crise dans la paralysie et la confusion».

Il serait fort mal à propos pour les Canadiens de se réjouir du malheur américain comme tel. Loin de moi l'idée de suggérer un comportement aussi vil. Je voudrais seulement que le Canada prenne conscience de l'avantage qu'il peut tirer de la situation.

Il a été néfaste pour le Canada d'en être réduit à vivre si longtemps dans l'ombre du grand empire américain, dont les réalisations dans quelque domaine que ce soit, mesurées par quelque norme que ce soit, ont toujours surclassé les nôtres de loin. Mais l'Amérique descend aujourd'hui des hauts sommets du pouvoir et de la responsabilité qu'elle a occupés sous plusieurs gouvernements successifs depuis l'époque du Plan Marshall. C'est là pour le Canada une chance unique de se mettre en évidence. Seul un masochiste refuserait de sauter sur une telle occasion.

L'occasion est là, il s'agit d'en profiter. «Nous vivons dans un siècle, disait un jour le premier ministre en présence de son homologue chinois, où, de plus en plus, la grandeur nationale est mesurée non pas en termes de grandeur martiale ni même de réussite économique, mais en termes de bien-être individuel et de dignité humaine. La valeur d'une nation ne se fonde plus sur sa puissance militaire ni sur son hégémonie politique. Le vrai gouvernement, c'est celui qui est capable de donner à son peuple un sens de la dignité et du devoir accompli.»

Pour la première fois depuis 1945, il est devenu possible de soutenir que les chances du Canada à remplir ces conditions sont tout aussi bonnes que celles des États-Unis, peut-être même meilleures.

Une récente tentative de Peter Dobell pour reclasser le Canada parmi les nations à la lumière de ces faits nouveaux nous élève du rang de «puissance moyenne» à celui de «grande puissance de second

ordre». Mais des expressions comme «grande puissance», que ce soit de premier ou de second ordre, tout comme celle de «puissance moyenne», ont désormais perdu toute signification. Je me contenterais personnellement de «puissance de premier plan», si toutefois nous parvenons à élaborer une politique étrangère qui soit à la hauteur.

La 29^e session de l'Assemblée générale: point tournant pour l'ONU

par Alex I. Inglis

La vingt-neuvième session de l'Assemblée générale, aux prises avec de nombreuses difficultés, a donné lieu à des débats acrimonieux, mais elle a laissé présager un certain regain de vie pour l'Organisation. La fusion manifeste des pays non alignés et des pays en voie de développement en une coalition solide leur conférant une supériorité numérique, a été sous plus d'un aspect l'élément marquant de cette session, comme ce fut le cas lors de la sixième session extraordinaire qui s'était tenue plus tôt au cours de l'année. Cette coalition a pu, en raison de son importance, recueillir un nombre suffisant de votes pour faire adopter des résolutions auxquelles s'opposaient les pays industrialisés du monde occidental et même, à l'occasion, des résolutions qui allaient à l'encontre des intérêts du monde occidental et du bloc des pays soviétiques. Ainsi, l'Assemblée, qui avait été saisie des questions internationales les plus litigieuses des dernières années, a dû présenter un certain nombre de résolutions inacceptables pour des groupes importants. En fait, une partie des résolutions adoptées ne tenait guère compte des problèmes concrets de leur mise en application.

Même si, dans l'ensemble, les travaux de la vingt-neuvième session n'ont pas su refléter les réalités omniprésentes des puissances mondiales traditionnelles, ils ont néanmoins reflété les transformations survenues récemment sur la scène internationale. L'accumulation des richesses par les pays producteurs de pétrole, la disponi-

bilité de l'OPEP comme instrument de consultation politique, les efforts concertés de l'année précédente pour unifier les pays non alignés et la promesse d'aide faite par les pays arabes producteurs de pétrole à l'endroit des pays en voie de développement ont servi à unifier la position des pays du Tiers-Monde. Ces facteurs, combinés à l'appui des pays africains à la cause des pays arabes sur la question de la Palestine en échange d'un appui analogue des pays arabes dans la campagne de l'Afrique contre la République sud-africaine, ont permis aux non alignés d'exercer leur droit de vote prédominant de façon unifiée et cohérente.

La session s'est ouverte avec l'admission de trois nouveaux membres, à savoir le Bangladesh, Grenade et la Guinée-Bissau (notons au passage que la Guinée-Bissau est le premier des anciens territoires portugais à être admis aux Nations Unies) et l'élection de M. Abdelaziz Bouteflika, ministre des Affaires étrangères d'Algérie, au poste de président de l'Assemblée. Comme à l'accoutumée, la discussion générale a d'abord été marquée par les allocutions des chefs d'État et de gouvernement

M. Inglis est co-directeur de la rédaction de Perspectives Internationales. Les opinions exprimées dans le présent article n'engagent toutefois que l'auteur; elles ne reflètent pas nécessairement la politique du Ministère et ne comportent pas une prise de position de la revue sur cette question.

et des ministres des Affaires étrangères. Au nombre des «nouveaux venus» on pouvait remarquer la présence de M. Ford, président des États-Unis, et de M. Allan MacEachen, secrétaire d'État aux Affaires extérieures du Canada. Ce dernier a prononcé devant l'Assemblée une allocution sur les grands problèmes qui se posaient à la communauté internationale. M. MacEachen est revenu par la suite à New York lors des discussions sur la question de la Palestine pour y exposer la position du Canada concernant le Moyen-Orient.

Après cette ouverture routinière de l'Assemblée, les délibérations ont reflété de plus en plus la force montante des pays du Tiers-Monde. Parmi les questions et les délibérations qui ont marqué la session, on peut signaler la question de la Palestine, la suspension *de facto* de l'Afrique du Sud des délibérations de la vingt-neuvième session, Chypre, la Corée, le Cambodge, la Charte du président Echeverria et le débat de clôture sur le renforcement du rôle des Nations Unies. Le fait saillant de la session fut sans doute le débat sur la question de la Palestine et l'acceptation connexe de Yasser Arafat comme porte-parole de l'Organisation de libération de la Palestine (OLP) et la reconnaissance de cette Organisation comme représentante de la population palestinienne. Le 14 octobre, l'Assemblée générale adoptait par 105 voix, y compris celles d'un certain nombre de délégations du bloc de l'Ouest (France, Italie, Norvège, Suède et Irlande), une résolution invitant l'OLP à participer comme «représentante du peuple palestinien» aux séances plénières de l'Assemblée sur la question de la Palestine. Avec 19 autres pays, le Canada s'est abstenu lors du vote sur cette résolution, expliquant qu'il préférerait ne pas préjuger du représentant des Palestiniens. La délégation du Canada a également insisté sur l'inopportunité de modifier la pratique antérieure qui réservait aux délégués des États souverains le privilège de participer aux discussions en séance plénière.

La discussion de fond sur la question de la Palestine s'est ouverte le 13 novembre avec l'allocution dramatique de M. Arafat et son allusion célèbre à la branche d'olivier et au revolver. Plus de cent délégués ont participé au marathon de deux semaines qui a suivi. Au cours des délibérations, le président Bouteflika a pris certaines décisions controversées qui, ajoutées aux précédentes, lui ont attiré plusieurs critiques. Le fait de tenir les représentants à une seule intervention a limité les droits de la délégation israélienne à prendre la parole devant l'Assemblée durant le débat sur la Palestine; cette décision a également

porté certains délégués à mettre en doute l'impartialité du président et a diminué l'importance de ce débat aux yeux de plusieurs. Auparavant, M. Bouteflika avait également été critiqué pour avoir accordé à M. Arafat des honneurs protocolaires équivalant presque à ceux d'un chef d'État.

Le débat sur la question de la Palestine a mené à l'adoption de deux résolutions; lors du vote, celles-ci ont reçu un solide appui de la part des non alignés, mais leur co-parrainage a été relativement modeste comparativement aux autres initiatives du Tiers-Monde. La première résolution, adoptée le 22 novembre, réaffirmait les «droits inaliénables du peuple palestinien en Palestine», y compris l'autodétermination, l'indépendance nationale, le retour des Palestiniens chez eux. Non seulement les délégués du bloc occidental, qui s'étaient opposés ou abstenus lors du vote sur la résolution, mais aussi un certain nombre de non alignés qui l'avaient appuyée, ont dit regretter que le texte ne renferme aucune allusion à la Résolution 242 du Conseil de sécurité et qu'il n'affirme pas le droit de tous les États du Moyen-Orient, y compris Israël, à vivre dans la paix et la sécurité. La deuxième résolution conférait à l'OLP le statut d'observateur à l'Assemblée générale des Nations Unies et dans toutes les conférences internationales convoquées sous les auspices de l'Organisation. Le Canada a compté parmi les 37 pays qui se sont abstenus lors du vote sur la résolution concernant les droits des Palestiniens, et l'un des 17 qui ont voté contre la résolution conférant le statut d'observateur à l'OLP. L'opposition du Canada se fondait sur le principe selon lequel le statut d'observateur ne devrait être accordé qu'aux États souverains non membres des Nations Unies et aux organisations issues de ces États souverains.

L'Assemblée a de plus été saisie de la question très litigieuse des pouvoirs de la délégation sud-africaine. Chaque année, cette question est inscrite à l'ordre du jour. Toutefois, depuis 1970, le rejet des pouvoirs de la République d'Afrique du Sud par l'Assemblée générale se faisait par la voie d'une modification au rapport de la Commission de la vérification des pouvoirs. Cette année, pour la première fois, la Commission même a rejeté les pouvoirs de la délégation sud-africaine. Ainsi les délégations du bloc occidental qui, comme le Canada, appuient le concept de l'adhésion universelle aux Nations Unies ont compté parmi les 23 États qui ont voté contre l'acceptation du rapport de la Commission. Le rapport a toutefois été approuvé par 98 voix, celles des non alignés et du bloc soviétique. Immédiatement après l'accep-



UN Photo/Chen

En septembre 1974, le Secrétaire d'État aux Affaires extérieures, M. Allan MacEachen, séjournait à New York pour diriger la délégation canadienne à l'Assemblée générale de l'ONU. On le voit ici

à son siège dans la salle de l'Assemblée en compagnie de M. l'Ambassadeur Saul Rae, représentant permanent du Canada aux Nations Unies, et du Sénateur Harry Hays, membre de la délégation.

tation du rapport de la Commission, le groupe des pays africains a présenté une résolution demandant au Conseil de sécurité d'étudier la relation entre les Nations Unies et l'Afrique du Sud. La résolution a été adoptée par 125 voix, y compris celle du Canada. Dans l'explication de son vote, la délégation canadienne a insisté sur le fait qu'elle ne cherchait pas à excuser l'expulsion ou la suspension de l'Afrique du Sud, mais qu'elle votait en faveur de la résolution parce que le Canada s'opposait énergiquement à l'apartheid, qu'il s'inquiétait de l'intransigeance manifestée par le gouvernement de ce pays à l'égard des injonctions de l'Assemblée et enfin, parce que la résolution ne préjugait pas de l'issue de l'étude du Conseil de sécurité.

Les délibérations du Conseil de sécurité sur la relation entre l'Afrique du Sud et les Nations Unies, durant lesquelles quelque 50 orateurs sont venus prendre la parole, se sont tenues du 18 au 30 octobre. A l'issue de ces discussions, pour la première fois dans l'histoire des Nations Unies, trois membres permanents du Conseil de sécurité (la Grande-Bretagne, la France et les États-Unis) ont exercé leur droit de veto sur une résolution des pays africains recommandant à l'Assemblée générale l'expulsion de la République d'Afrique du Sud des délibérations de

l'Organisation des Nations Unies. Durant le reste de la vingt-neuvième session, ces votes négatifs ont fait l'objet d'attaques répétées de la part des délégations des pays non alignés. Ces vetos ont également incité les pays du Tiers-Monde à faire des observations sur la validité de la position privilégiée des membres permanents du Conseil de sécurité dans le cadre du mécanisme onusien et sur la nécessité de redéfinir le droit de veto. Cette position a incité certaines délégations à demander la mise sur pied d'un nouveau comité *ad hoc* chargé de réviser la Charte des Nations Unies.

Le 12 novembre, le Conseil de sécurité présentait son rapport à l'Assemblée en indiquant qu'il n'avait pu prendre une décision sur la relation entre l'Afrique du Sud et les Nations Unies et qu'il demeurait saisi de la question. Les délégations des pays non alignés, ayant à leur tête la Tanzanie, la Guyane et l'Inde, ont demandé l'avis du président Bouteflika sur le «statut» de la délégation sud-africaine. Certains des principaux orateurs du groupe des non alignés ont soutenu que, même si au terme des dispositions de la Charte, les Nations Unies ne pouvaient suspendre ou expulser une délégation sans la recommandation du Conseil de sécurité, les délégations devaient toutefois, conformément à l'Article 29 du Règlement intérieur

de l'Assemblée générale, siéger provisoirement jusqu'à ce que l'Assemblée générale ait statué sur leurs pouvoirs. Il s'ensuit, ont-ils poursuivi, qu'une délégation dont les pouvoirs sont rejetés en temps utile par l'Assemblée ne devrait pas continuer de participer aux délibérations de la session en cours. En faisant connaître sa décision, le président Bouteflika a reconnu que la suspension ou l'expulsion d'un membre devait être recommandée par le Conseil de sécurité, mais il a accepté l'argument concernant les conditions de la participation prévues à l'Article 29 et décidé en conséquence que la République d'Afrique du Sud devait mettre fin à sa participation à la vingt-neuvième session. Le Canada a été au nombre des 22 délégations qui ont voté contre la décision du président après qu'elle eut été portée en appel. La délégation canadienne a rappelé que les Articles 5 et 6 de la Charte stipulent qu'une décision du Conseil de sécurité constitue le seul fondement valable pour exclure un membre des délibérations de l'Assemblée.

Même si l'on peut considérer cette décision comme un autre exemple de l'extrême aversion de tous les pays face à l'*apartheid*, elle n'en crée pas moins un précédent qui risque de nuire aux membres des Nations Unies au cours des prochaines années. La menace de l'expulsion temporaire d'une délégation qui adopterait une position impopulaire, par un simple vote majoritaire de l'Assemblée où le droit de veto n'existe pas, porte en elle les germes de destruction. Il est très peu probable qu'une telle mesure sera prise contre l'une ou l'autre des superpuissances; mais, le cas échéant, il y aurait lieu de s'interroger sur la survie de l'Organisation. D'autre part, on a fait allusion à la possibilité de recourir à cette arme contre Israël lors des prochaines assemblées et il est très difficile d'évaluer les répercussions qu'aurait un tel geste.

La question de Chypre figurait également à l'ordre du jour de l'Assemblée. Loin d'être nouvelle, cette question a cependant revêtu une importance particulière, à la lumière des combats tenus dans l'île, l'été précédent. La résolution de l'Assemblée priait toutes les parties visées de redoubler d'efforts afin de parvenir à la négociation d'un règlement politique, incitant du fait même la Turquie à retirer les troupes qu'elle avait postées dans l'île. Il importe de souligner que la résolution, élaborée en grande partie par les États non alignés, a été acceptée par la Grèce, la Turquie, Chypre, les États-Unis et l'URSS; elle a en conséquence été adoptée à l'unanimité.

La cohésion du groupe des non alignés a été très manifeste sur la question de Chypre et sur bon nombre d'autres ques-

tions. Pourtant, elle a semblé s'effriter en d'autres occasions, notamment sur les points se rapportant à l'Asie. Peut-être a-t-on été le plus à même de constater cette tendance lorsque l'Assemblée a abordé les questions du Cambodge et de la Corée. Dans le premier cas, il s'est formé, entre l'Association des États du Sud-Est asiatique et les pays du bloc occidental, une coalition renforcée par l'appui des pays d'Amérique latine. Par une faible marge, ce groupe a réussi à retarder une décision prise par l'Assemblée d'expulser les représentants de la République khmère pour les remplacer par ceux du Gouvernement provisoire d'union nationale (G.R.U.N.K.). La résolution qui a été finalement adoptée par l'Assemblée prévoyait que les représentants khmers continueraient de participer aux entretiens entre les parties visées et que le Secrétaire général apporterait son assistance à la recherche d'un règlement pacifique.

Les États non alignés n'ont pas su davantage faire front commun sur la question de la Corée. Lors de la vingt-huitième session, on était tombé d'accord pour demander la reprise des négociations entre la Corée du Nord et la Corée du Sud. Rétablies en 1974, les relations avaient été unilatéralement interrompues par la Corée du Nord, en août. En dépit de cet incident, les partisans de la Corée du Nord, y compris la Chine et l'URSS, ont une fois de plus inscrit la question de la Corée à l'ordre du jour; lorsque la Première Commission a été saisie de la question, elle fut mise en présence de deux résolutions opposées. La première, co-parrainée par les partisans de la Corée du Sud, demandait la reprise des négociations; en outre, elle priait instamment le Conseil de sécurité d'étudier en temps utile, de concert avec les parties intéressées, la dissolution du Commandement des Nations Unies et de chercher d'autres moyens de maintenir l'accord d'armistice. La deuxième, co-parrainée par les partisans de la Corée du Nord, demandait le retrait immédiat de toutes les troupes étrangères postées en Corée sous le drapeau des Nations Unies.

Lors du vote, la résolution de la Corée du Sud a été adoptée par 61 voix contre 42 (32 abstentions) alors que la résolution de la Corée du Nord a été rejetée par un vote égal de 48 voix pour et 48 contre (32 abstentions). Auparavant, la France, la Tunisie, l'Arabie saoudite, la Suède et d'autres pays avaient cherché sans succès à formuler une résolution acceptable par la majorité et qui tiendrait compte des deux positions. Certains observateurs estimaient que les Nord-Coréens et leurs partisans avaient refusé cette dernière résolution

parce qu'ils étaient de plus en plus convaincus que la force du nombre commençait à jouer en leur faveur. Parmi les questions soulevées, mentionnons la nature inhabituelle du Commandement des Nations Unies, son origine et sa composition, combinées à la forte hésitation des États-Unis de présenter au Conseil de sécurité des rapports périodiques sur le Commandement.

La poursuite des travaux de la sixième session extraordinaire de l'Assemblée générale a constitué un fait saillant de la vingt-neuvième session ordinaire. Convoquée rapidement à la demande du président Boumediène d'Algérie, et souffrant d'un manque général de préparation et d'une pénurie de documents de base à l'intention des délégués, la sixième session réussissait à clôturer ses travaux le 2 mai 1974 par l'adoption sans vote de la «Déclaration concernant l'instauration d'un nouvel ordre économique international» et d'un «Programme d'action». Même s'il n'y a pas eu d'accord général sur ces deux textes (le Canada, comme la plupart des autres pays du bloc occidental, ayant fait certaines réserves sur le fond des deux documents), la plupart des délégations ont accepté la Déclaration et presque toutes ont appuyé les mesures d'urgence préconisées dans le Programme d'action.

La session extraordinaire, elle-même litigieuse, a produit des résultats plutôt hétéroclites. Pourtant, elle a réussi à attirer l'attention mondiale, au niveau des gouvernements, sur les problèmes économiques qui se posent tout particulièrement pour les pays en voie de développement les plus démunis. Elle a sensibilisé les gouvernements de tous les États membres au fait que la crise du pétrole a bouleversé l'équilibre de la puissance économique mondiale, même si ce n'est pas de façon aussi radicale que l'avaient espéré les pays en voie de développement.

La session extraordinaire a également influé sur le contenu et le genre des résolutions présentées à la vingt-neuvième session et en Deuxième Commission. Le point le plus important à cet égard fut sans doute la discussion sur la charte des droits et devoirs économiques des États (la Charte Echeverria). Le groupe de travail, constitué deux ans auparavant, après que le président Echeverria eut présenté le projet de Charte à la troisième session de la CNUCED, avait réussi à négocier bon nombre d'articles pour les inclure dans la Charte. Pourtant, l'impasse demeurait sur certains points importants comme la règle du droit international applicable aux différents en matière d'investissements et la compensation dans les cas de nationa-

lisation. Au milieu de la session, le groupe des 77 s'est chargé d'élaborer un nouveau texte concernant l'article sur la nationalisation et la compensation pour ensuite le présenter en Deuxième Commission aux délégations des pays en voie de développement. Fort heureusement, le nouveau texte s'inspirait largement de celui qui avait été approuvé antérieurement et il a pu devenir ainsi un document de travail pour la Commission. Un groupe de liaison a été mis sur pied aux fins de continuer les négociations, mais, étant donné que la plupart des paragraphes controversés ne se prêtaient pas à une négociation véritable, les pays industrialisés ont présenté une proposition formelle prévoyant la tenue d'une autre session du groupe de travail et déposé une longue liste de modifications qui ont toutes été rejetées en commission.

La Charte Echeverria a par la suite été adoptée par une vaste majorité, mais la plupart des pays industrialisés se sont abstenus ou ont voté contre. Ainsi, même si la Charte a été qualifiée de «couronne de la vingt-neuvième session», sa mise en application, initiale comporte des faiblesses aux yeux de bon nombre de pays en voie de développement. Dans les déclarations qu'elle prononçait en commission et en séance plénière, la délégation canadienne a clairement exprimé l'opinion que sur les points controversés qui n'avaient pas réussi à obtenir l'assentiment général des participants, ce document ne pouvait être considéré comme un fondement de l'évolution du droit international. Toutefois, la délégation a également affirmé qu'elle souscrivait aux principes et objectifs énoncés dans la Charte. Le Canada s'est abstenu lors du vote sur la Charte dans son ensemble, mais il a manifesté son accord à maintes reprises lors du vote sur chacun des paragraphes.

La vingt-neuvième session a abordé la question de la décolonisation dans un contexte fort différent de celui des années précédentes. Le processus de décolonisation amorcé par le Portugal en Afrique australe, dont l'essor rapide n'est véritablement devenu manifeste que durant la vingt-neuvième session, a permis aux participants d'espérer que, pour la première fois dans l'histoire, les recommandations faites sur cette question puissent se traduire par des gestes concrets. Le règlement du conflit en Rhodésie et la fin de l'administration sud-africaine en Namibie semblaient pouvoir devenir des réalités dans un proche avenir, même si la formulation des résolutions ne le laissait pas paraître explicitement. Cette situation nouvelle pouvait laisser croire à la communauté internationale qu'elle serait bientôt libérée

d'un fardeau qui l'accablait depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale. La résolution adoptée sur les territoires portugais a reflété l'assentiment global des Nations Unies au chapitre de la décolonisation portugaise. Le Portugal a pu reprendre sa participation aux activités des institutions spécialisées de l'ONU et la majorité des membres ont convenu de la nécessité d'appuyer moralement et matériellement le processus de décolonisation.

La résolution sur la relation entre les Nations Unies et l'Organisation de l'unité africaine appelait la participation régulière de mouvements de libération africains reconnus par l'OUA aux travaux connexes des Nations Unies, de ses institutions spécialisées et des réunions tenues sous l'égide de l'Organisation. Sur cette question, les pays africains qui ont co-parrainé la résolution ont montré leur volonté de tenir dûment compte des intérêts fondamentaux des pays occidentaux en acceptant les propositions faites par la Scandinavie et le Canada de réviser le texte afin de définir de façon plus précise le mécanisme actuel de la participation des mouvements de libération.

L'Assemblée a accordé une grande importance aux questions se rapportant au désarmement et aux dangers inhérents à leur prolifération; ainsi, la Première Commission a été saisie d'un nombre record de 21 résolutions sur le désarmement.

Les participants se sont principalement préoccupés du danger sans cesse plus imminent de la prolifération des armes nucléaires. Cette menace et l'augmentation parallèle du risque d'une guerre nucléaire devaient être contenues sans pour cela porter atteinte à la demande légitime voulant que les avantages de l'énergie nucléaire puissent être mis à la disposition de tous les États à des fins pacifiques. L'explosion nucléaire réalisée par l'Inde en mai 1974 et son incidence sur la prolifération ont implicitement marqué le débat et la négociation de bon nombre de résolutions sur cette question. De concert avec d'autres délégations, la délégation canadienne a cherché, en Première Commission, à faire adopter des résolutions qui tiendraient compte de ces préoccupations et paveraient la voie à un examen prochain des problèmes inhérents à la notion des explosions nucléaires réalisées à des fins pacifiques et ce, pour tenter de dissuader d'autres États non dotés d'armes nucléaires de suivre l'exemple de l'Inde.

Les partisans du Traité sur la non-prolifération (TNP) se sont réjouis du fait que, même si certaines délégations continuaient de critiquer le Traité, l'opposition était moins mordante qu'on ne l'aurait

cru d'abord. L'Assemblée a manifesté son ferme appui à l'égard des visées du Traité en adoptant une résolution clé sur cette question; la résolution réaffirmait que, en conformité avec les dispositions du Traité sur la non-prolifération, les explosions nucléaires à des fins pacifiques ne devaient pas être réalisées par les États non dotés d'armes nucléaires, mais bien par les services fournis à cette fin par les membres du club nucléaire. Co-parrainée par le Canada, cette résolution a été adoptée par un vote de 115-3-12.

Du point de vue du Canada, cette résolution a été la plus importante au chapitre du désarmement. Par là, la majorité des pays indiquaient qu'ils étaient préoccupés du fait que la possession indépendante de dispositifs explosifs nucléaires par des États non membres du club nucléaire risquerait de mener à une instabilité régionale et internationale et d'augmenter les dangers de la prolifération d'armes nucléaires. Elle mettait également l'accent sur la nécessité de faire une enquête beaucoup plus approfondie sur le rôle des explosions nucléaires à des fins pacifiques.

Le maintien de la paix est un autre point de l'ordre du jour qui revêt un intérêt continu pour le Canada. A l'encontre de tant d'autres sujets débattus en Assemblée, cette question n'a pas donné lieu à une confrontation entre les pays industrialisés et les pays en voie de développement. Le débat s'est plutôt tenu dans les limites des paramètres classiques des vues divergentes de l'Est et de l'Ouest quant à l'importance relative du Conseil de sécurité et du Secrétaire général dans les opérations de maintien de la paix. L'URSS, le bloc de l'Europe de l'Est et la France ont continué d'insister sur la suprématie du Conseil de sécurité, qui peut exercer un droit de veto sur de telles opérations. Le Canada et la plupart des autres pays occidentaux ont continué de mettre l'accent sur l'importance du rôle que doit jouer le Secrétaire général dans les questions d'ordre opérationnel pour assurer, entre autres choses, le commandement et le contrôle efficace des forces et ainsi veiller à la sécurité du personnel affecté à ces opérations.

Une résolution, parrainée par le Canada et co-parrainée par la plupart des pays participant aux opérations de maintien de la paix, autorisait la poursuite des travaux du Comité des 33 mis sur pied en 1965 en tant que comité spécial chargé des opérations de maintien de la paix. Le rapport du Comité à la vingt-neuvième session comprenait des formules de rechange pour les articles concernant les principes directeurs applicables aux opérations de main-

tien de la paix. La délégation canadienne a continué d'insister sur l'opportunité d'adopter de tels principes.

Si la question du maintien de la paix a pu se libérer du climat d'affrontement qui a caractérisé la vingt-neuvième session, certains faits ont laissé croire que la situation pourrait changer à l'avenir. Une fois de plus, on a proposé que les opérations du maintien de la paix relèvent de l'Assemblée générale; sous ce rapport, la délégation des Philippines proposait dans sa déclaration que l'Assemblée autorise l'élaboration de principes directeurs qui pourraient être utilisés si le Conseil de sécurité se prévalait de son droit de veto.

En ce qui concerne les questions d'ordre administratif et budgétaire, l'Assemblée générale a approuvé une augmentation de 12 pour cent (65.5 millions de dollars) de ses crédits pour l'exercice biennal 1974-1975. De cette somme, 41.9 millions de dollars étaient nécessaires pour contrebalancer l'inflation et la fluctuation des taux de change. L'Assemblée a également approuvé des augmentations substantielles au chapitre des crédits nécessaires au financement des opérations de maintien de la paix au Moyen-Orient et elle a décidé d'appliquer de nouveau cette année le barème spécial de quote-part qu'elle avait fixé au cours de la session précédente afin de répartir les contributions entre les États membres. Durant les deux sessions, le Canada a participé activement aux négociations qui ont mené à l'adoption de ce barème. L'Assemblée générale a également autorisé l'entrée en activité de la Commission de la Fonction publique internationale en approuvant son règlement et en désignant ses quinze membres. Le mandat global de la Commission consiste à régler et à coordonner les conditions d'emploi dans les institutions spécialisées et autres organes des Nations Unies. Elle doit en outre aborder une question depuis longtemps à l'étude à savoir la révision des traitements et allocations versés au personnel recruté à l'échelle internationale. En réponse à une initiative du Canada, l'Assemblée générale a formé un comité sur les conférences qui a reçu, entre autres, pour mandat de s'occuper, pour le compte de l'Assemblée générale, des demandes de dérogation au calendrier des conférences formulées entre les sessions.

La session ne s'est pas terminée sur une note négative, en dépit du pessimisme qui s'était manifesté à l'occasion. Le débat traditionnel sur le renforcement du rôle des Nations Unies était le dernier point inscrit à l'ordre du jour. D'ordinaire traitée superficiellement, cette question a fourni une occasion très valable de libérer en partie

la frustration accumulée au cours de la session. Pour les pays occidentaux industrialisés, cette frustration ne provenait pas tant de l'émergence d'une coalition solide parmi les non alignés que du refus de ces derniers à participer à des négociations en vue de parvenir à des conclusions mutuellement acceptables. Le débat sur le renforcement du rôle des Nations Unies a permis à certaines délégations des pays occidentaux, notamment celles des États-Unis, de la Grande-Bretagne et de la France, d'atténuer leur irritation en critiquant vertement les tactiques déployées par les non alignés au cours des trois derniers mois. Le débat a en outre fourni à un certain nombre de pays en voie de développement l'occasion d'exprimer leur propre mécontentement face aux injustices inhérentes au présent ordre économique et politique international.

Évidemment, cet exercice d'autocritique peut se révéler pénible pour toute organisation, et celle des Nations Unies n'a pas fait exception à la règle. Il peut toutefois servir à purifier l'atmosphère en vue d'un examen constructif des problèmes sous-jacents. La vingt-neuvième session de l'Assemblée générale est peut-être allée à l'encontre des intérêts de certains pays membres et de leurs délégués, mais elle a sans doute été une étape nécessaire au processus d'articulation des Nations Unies à un monde en pleine évolution. Ainsi, un comité *ad hoc* chargé de réviser la Charte des Nations Unies a été mis sur pied l'automne dernier. Durant les discussions, en Sixième Commission, sur l'établissement d'un tel comité, la délégation canadienne a cherché à trouver un lien commun entre deux positions. Les membres permanents du Conseil de sécurité et tout particulièrement l'URSS soutenaient l'inutilité de poursuivre le débat à ce sujet tandis que les pays d'Amérique latine et d'autres insistaient sur le fait que la Charte devait être révisée et qu'un comité devait être institué à cette fin. En dernière analyse, en raison du mécontentement occasionné par le triple veto du Conseil de sécurité sur la résolution visant à expulser l'Afrique du Sud, l'Assemblée a pu rallier un appui suffisant pour procéder à la mise sur pied du comité. D'une certaine façon, cette décision de la Sixième Commission fournit un exemple des problèmes qui se posent à l'Organisation internationale au lendemain de la vingt-neuvième session. Le Tiers-Monde dispose d'une supériorité numérique suffisante pour imposer sa volonté lors du vote aux Nations Unies. Cette supériorité doit toutefois être employée à bon escient et en tenant compte des intérêts des autres pays membres de

l'Organisation. La décision susmentionnée reflète également le désir de bon nombre de pays de s'unir pour découvrir des solutions à ce problème. Pour les Nations Unies comme pour toute autre organisation, la survie dépend de cette capacité d'adaptation à l'évolution.

Passant en revue les événements controversés qui ont marqué la vingt-neuvième session à l'intention des membres du Comité permanent des affaires extérieures et de la défense nationale, M. Allan MacEachen, secrétaire d'État aux Affaires extérieures, affirmait ce qui suit:

Mises à part leurs incidences sur les parties intéressées, ces diverses décisions nous semblent diminuer la crédibilité des Nations Unies aux yeux du groupe minoritaire d'États, occidentaux pour la plupart, qui s'y opposaient. On pourrait conclure que la majorité recherche non seulement un nouvel ordre économique mais, de surcroît, un nouvel ordre politique fondé sur sa capacité d'interpréter à sa guise le règlement intérieur et même la Charte des Nations Unies.

Par contre, la minorité comprend les pays membres qui offrent de loin la contribution la plus importante au budget des Nations Unies, comme la quasi-totalité des crédits affectés aux programmes de développement de l'Organisation. Si ceux-ci devaient conclure que les Nations Unies ne servent plus des objectifs légitimes, les conséquences pourraient être graves.

Je ne crois pas toutefois que la situation aille trop loin dans cette direction. La majorité et la minorité se reconnaissent mutuellement certains droits légitimes. Pendant nombre d'années, le monde occidental a su orienter l'Assemblée générale dans le sens de ses propres intérêts. Nous ne pouvons reprocher à la nouvelle majorité de suivre le même chemin. Toutefois, le Canada se joint aux membres de la minorité qui s'opposent à l'utilisation de pratiques frôlant l'abus de droit. Nous ne voyons pas non plus comment l'adoption de résolutions dont la mise en application repose sur la coopération de tous peut être productive si les vœux de la minorité sont ignorés. Nous nous sommes opposés à ces résolutions lorsque nous les jugions irréalisables ou mal inspirées, sans pourtant mettre en cause la transformation fondamentale de l'ordre économique mondial que recherchent les pays en voie de développement.

Le salut ou l'apocalypse: le dilemme des puissances nucléaires

par Geoffrey F. Bruce

En faisant exploser un dispositif nucléaire en 1974, l'Inde a ouvert la porte du club, jusque-là exclusif, des cinq puissances nucléaires, les États-Unis, l'Union soviétique, la Chine, la France et la Grande-Bretagne. Ce geste a forcé l'humanité à reconnaître que d'autres pays pourraient bientôt suivre cet exemple. Les États et les nations doivent dès lors affronter un épineux dilemme: l'exploitation de l'énergie nucléaire dans un nombre sans cesse croissant de pays fournira à l'humanité des sources d'énergie importantes, mais risquera également de grossir par la même occasion le nombre de membres du club nucléaire. Dans ces circonstances, le monde est peut-être à la veille de s'engager dans la course aux armes nucléaires et de s'acheminer vers la guerre nucléaire.

En termes simples, l'énergie nucléaire nous offre une alternative un peu brutale:

le salut ou l'apocalypse. L'évolution du monde dans lequel nous vivons ne peut que nous laisser croire que la balance penche plutôt du côté de la deuxième possibilité. En d'autres termes, l'exploitation plus poussée de l'énergie nucléaire conduira à la fabrication de dispositifs nucléaires, compromettant dangereusement de ce fait l'avenir de l'humanité. L'énergie nucléaire peut contribuer de façon marquée au salut des nations, mais elle ne peut certes en être la source. D'autre part, l'envers de la médaille est qu'il suffit d'un geste délibéré d'un État pour nous mener directement à l'hécatombe. A en juger par la conjoncture politique internationale, nous nous sommes déjà engagés dans cette voie et seule la volonté politique des nations, œuvrant de concert ou individuellement, décidera si nous continuerons à dévaler la pente. Pourquoi espérer que les États et les na-

tions assumeront leurs responsabilités à l'avenir; l'ont-ils fait par le passé? Nous pouvons toutefois espérer que la sagesse collective de la civilisation triomphera avant que nous n'ayons franchi le seuil de l'autodestruction.

Examinons d'abord la situation dans le secteur énergétique en nous arrêtant à nos besoins et à nos ressources. La consommation totale d'énergie dans le monde a presque triplé de 1950 à 1970. Au cours des 25 prochaines années, soit jusqu'à la fin du siècle, la demande d'énergie pourrait être quatre fois plus grande. Durant les années 50, le combustible solide constituait la principale source d'énergie; au début des années 70, le pétrole et le gaz naturel représentaient plus de 60 p. 100 de nos réserves énergétiques.

Ressources additionnelles

Où puiser les ressources additionnelles pour répondre à la demande croissante? Dans les années qui viennent, aucun changement important n'est prévu au chapitre des sources naturelles de réserves énergétiques. L'économie d'énergie pourrait être une solution très profitable. On explore à l'heure actuelle les possibilités qu'offrent d'autres formes d'énergie — géothermique, solaire et éolienne — mais tout porte à croire que, malgré l'éventualité de progrès importants dans ce secteur, celles-ci ne remplaceront pas de façon radicale les ressources mises à la disposition de l'humanité. Bref, l'énergie nucléaire semble être la seule autre source d'énergie qui puisse être exploitée à brève échéance sur le double plan de la technique et de la rentabilité, la seule qui soit à la portée de l'humanité au crépuscule du XX^e siècle.

A l'heure actuelle, il existe plus de 500 génératrices et réacteurs expérimentaux dans 33 pays et l'on prévoit que des centaines d'autres seront construits dans bon nombre de pays au cours des prochaines années. Cet état de fait montre clairement que l'énergie nucléaire constituera une source d'énergie importante et indispensable d'ici la fin du siècle. Toutefois, selon les prévisions, cette forme d'énergie ne devrait pas représenter plus de 25 à 30 p. 100 des réserves mondiales durant cette période. M. Maurice Strong, directeur exécutif du Programme des Nations Unies pour l'environnement, faisait remarquer:

Si, comme la plupart des analystes semblent le croire, la demande d'énergie continue d'augmenter au rythme d'environ 5 p. 100 par année au cours des vingt-cinq prochaines années et que nous construisions un réacteur par jour durant cette période, nous ne continuerons pas moins en l'an 2000 de tirer notre principale source d'énergie des combustibles fossiles que nous consommons deux fois plus rapidement qu'à l'heure actuelle.

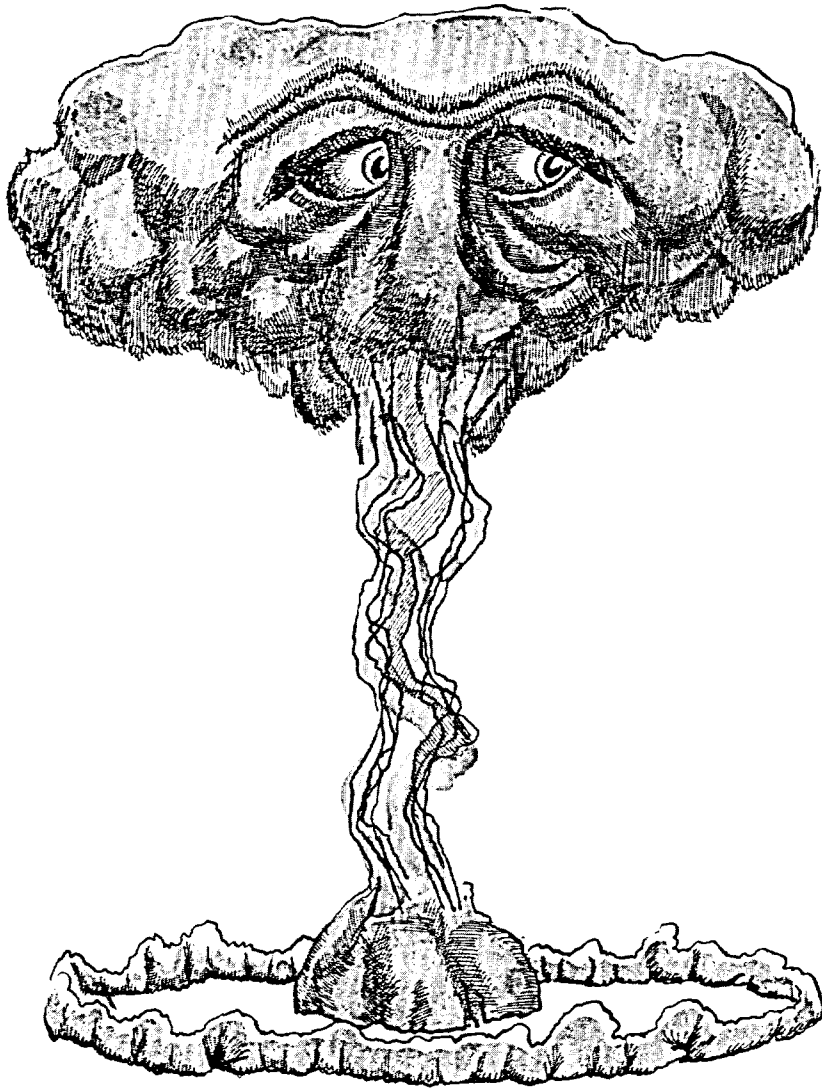
La situation n'est pas très encourageante, compte tenu de ce que nous savons sur les combustibles fossiles, et elle ne peut que s'assombrir davantage en l'absence de nouvelles sources carbonifères et pétrolières importantes qui soient économiquement exploitables. J'essaierai maintenant de répondre à la première question du dilemme énoncé au début de cet article. Comme j'ai tenté de le démontrer, l'énergie nucléaire peut être un instrument utile, mais elle ne peut constituer la seule et unique solution. Elle ne peut certes pas être considérée comme la panacée qui nous permettra de poursuivre une consommation d'énergie souvent irrationnelle et excessive, comme l'ont fait, surtout depuis la Seconde Guerre mondiale, les pays industrialisés.

Menace pour l'humanité

Examinons maintenant la deuxième question: la menace que pose l'énergie nucléaire pour la survie de l'humanité.

- Compte tenu du fait que les pays industrialisés consommeront vraisemblablement de plus en plus d'énergie (en faisant preuve d'une moins grande prodigalité et d'une plus grande logique, du moins nous l'espérons),
- Compte tenu de la nécessité de contribuer au progrès économique et social des pays en voie de développement,
- Compte tenu de la croissance démographique du monde,
- Compte tenu des connaissances dont nous disposons sur les ressources mondiales et sur les techniques de production de l'énergie, il convient de se poser la question suivante: «L'empressement à produire de l'énergie nu-

Diplômé des universités Queen's et Columbia et du Collège de la Défense nationale, M. Bruce se joint au ministère des Affaires extérieures en 1952; il est affecté par la suite en Israël, à Sri Lanka, en Autriche et à la Mission permanente du Canada auprès des Nations Unies à New York. De 1963 à 1967, il remplit les fonctions de gouverneur suppléant pour le Canada au Conseil des gouverneurs de l'Agence internationale de l'énergie atomique à Vienne. Avant d'accéder en 1973 à son poste actuel de ministre et représentant permanent adjoint du Canada auprès des Nations Unies, M. Bruce a été directeur des relations scientifiques et des problèmes de l'environnement pour le compte du Ministère. L'article ci-contre n'engage que l'auteur.



cléaire pour répondre aux besoins déjà cités aboutira-t-il à la destruction du genre humain?» J'ai utilisé le terme «destruction» à dessein et dans son acception la plus large, à savoir la destruction par la guerre nucléaire ou la dégradation irréparable de l'environnement dont dépend notre survie.

Avant de poursuivre plus avant, peut-être y a-t-il lieu de se demander pourquoi l'énergie nucléaire pose aux hommes un problème aussi important, aussi névralgique et aussi complexe. La réponse est simple: même si l'énergie nucléaire nous fournit des réserves sans cesse plus considérables d'énergie à prix compétitifs, les réacteurs produisent non seulement du plutonium — une des substances explosives les plus destructrices découvertes par l'homme — mais aussi une chaleur et des produits radioactifs qui peuvent altérer notre environnement au point de détruire toute vie sur terre. Je tiens à préciser maintenant que le présent article ne traite pas des conséquences écologiques possibles des explosions nucléaires; il s'agit là d'un problème grave qui n'entre pas dans mes

compétences et qui déborde le cadre de mon exposé.

Mouvement étendu

A l'heure actuelle, bon nombre de pays cherchent à accroître leur capacité nucléaire et à mettre au point leur technique, certains pour la production d'armes nucléaires, tous à des fins pacifiques. Mais la ligne de démarcation est ténue. En effet, tout pays doté d'une industrie nucléaire dispose du potentiel voulu pour produire une explosion nucléaire. D'autre part, tout pays qui se livre à une explosion nucléaire peut facilement produire un engin nucléaire.

Somme toute, il n'y a qu'un pas à franchir entre l'établissement d'un programme nucléaire à des fins pacifiques et la fabrication d'armes nucléaires. Tout gouvernement qui se refuse aujourd'hui à franchir ce pas pourra fort bien le faire demain s'il estime que ses intérêts nationaux fondamentaux sont sérieusement menacés.

Avant de passer à l'étude des instruments de contrôle internationaux pour l'énergie nucléaire, il pourrait être utile d'énumérer plusieurs faits qui démontrent où nous en sommes sur la voie de l'élaboration de programmes prévoyant l'utilisation de réacteurs nucléaires. En premier lieu, signalons que plus de 900 explosions nucléaires atmosphériques, sous-marines et souterraines ont eu lieu depuis 1945 et que la Chine, la France, l'URSS, les États-Unis et probablement l'Inde récidiveront vraisemblablement dans un avenir plus ou moins rapproché.

En deuxième lieu, comme je l'ai déjà mentionné, près de 600 génératrices et réacteurs expérimentaux sont en activité à l'heure actuelle dans 33 pays et cela ne fera qu'augmenter. En outre, plusieurs pays de ce groupe disposent déjà ou disposeront sous peu d'unités de retraitement chimique pour extraire le plutonium des combustibles irradiés. Ainsi, il ne fait pas de doute qu'un nombre sans cesse croissant de pays pourra fabriquer des explosifs nucléaires. Comme le sénateur Symington des États-Unis l'a fait remarquer récemment dans son allocution devant l'Assemblée générale des Nations Unies, près d'un million de livres de plutonium auront été produites en 1980, quantité plus que suffisante pour produire au-delà de 50,000 explosions nucléaires.

En troisième lieu, les grandes puissances dotées d'armes nucléaires disposent déjà de stocks si importants qu'il est impossible de concevoir leur puissance destructrice. Selon les termes mêmes du sénateur Symington:

L'arsenal des États-Unis en ce qui concerne les armes nucléaires stratégiques et tactiques équivaut à 615,385 bombes de la puissance de celle d'Hiroshima, laquelle a tué environ 100,000 personnes.

En outre, on peut raisonnablement supposer que l'Union soviétique possède un arsenal qui, s'il n'a pas une telle ampleur, ne se situe pas moins bien au-delà du seuil de la «surproduction».

Prolifération verticale

À la lumière des faits que nous venons de mentionner, interrogeons-nous sur les mesures que la communauté internationale a prises pour contrôler la prolifération verticale des armes nucléaires par les États qui en sont déjà dotés, et pour freiner ou interdire la prolifération horizontale de ces armes par l'application pratique de la technologie des explosions nucléaires de la part des États qui ne sont pas encore dotés d'armes.

Nombre de traités et d'accords ont été négociés afin de limiter la prolifération des armes nucléaires et de contrôler la production de l'énergie nucléaire. Pour des raisons d'espace et en raison de son importance, je consacrerai le reste du présent article au Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires sur lequel se penchent les participants de la Conférence internationale qui se tient à Genève en mai 1975.

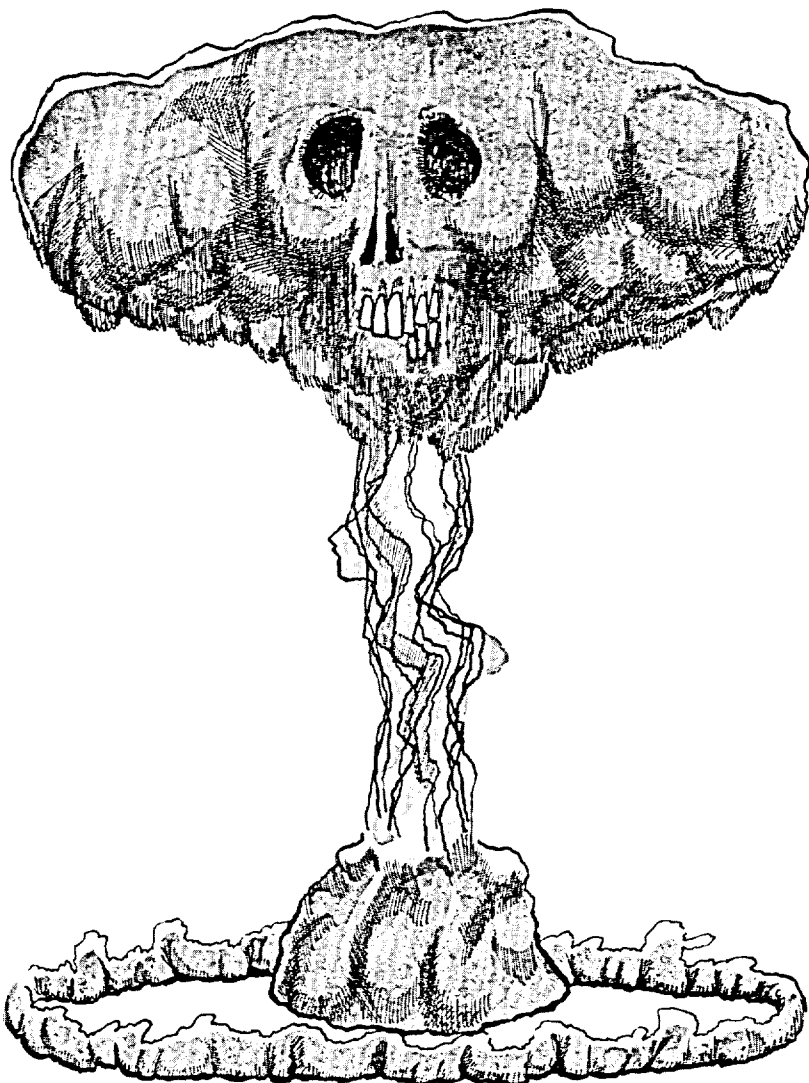
Par ce Traité, les puissances nucléaires s'engagent à ne pas aider d'autres pays à acquérir des explosifs ou des armes nucléaires. Elles prennent aussi l'engagement, si elles y souscrivent, de ne pas s'en procurer elles-mêmes. Le troisième article prie les États de se conformer au régime de garanties de l'Agence internationale de l'énergie atomique qui doit veiller à ce qu'ils exécutent leurs obligations. Aucune disposition du Traité n'exige des États dotés d'armes nucléaires qu'ils se soumettent à des garanties. Les autres articles du Traité demandent aux États dotés d'armes nucléaires de mettre à profit la technologie nucléaire à des fins pacifiques et de chercher à mettre un terme à la course aux armements nucléaires.

Jusqu'à maintenant, 106 des 138 États membres des Nations Unies ont signé le Traité, mais seulement 84 l'ont ratifié. Il est à noter que parmi ceux qui n'ont pas ratifié le Traité se trouve un certain nombre de pays qui disposent ou disposeront sous peu de la capacité de produire des explosifs nucléaires. Presque tous ces pays étant situés dans des régions où règnent ou peuvent régner la tension et l'instabilité politiques, leur refus d'adhérer au Traité est lourd de conséquences en soi. Il l'est encore parce qu'il affaiblit ce que l'on pourrait appeler le système de non-prolifération.

Pourquoi un si grand nombre de pays ont-ils refusé de signer le Traité sur la non-prolifération? Chaque pays a ses raisons propres, mais je me bornerai à relever et à commenter brièvement les principales objections qui ont été formulées à son sujet.

Certains prétendent que le Traité constitue un instrument discriminatoire du fait qu'il donne aux États déjà dotés d'explosifs et d'armes nucléaires une position privilégiée par rapport à ceux qui n'en ont pas. Le Traité n'incite pas les États dotés d'armes nucléaires à cesser de s'approvisionner en armes nucléaires et à interrompre leurs essais de nouvelles armes, alors même qu'ils sont manifestement parvenus au seuil de la surproduction.

Cette objection ne manque pas de justesse, mais il nous faut nous accommoder du monde dans lequel nous vivons. Le Traité a été négocié dans un monde déjà divisé entre les États dotés d'armes nucléaires et «les autres». Nous ne pouvons forcer les premiers à renoncer à leur position privilégiée et à leurs arsenaux, et à mettre fin à leur production d'armes avant d'avoir la conviction qu'ils ont assuré ce qu'ils considèrent comme leur sécurité na-



tionale et la sécurité de leurs alliés. Mais une fois que nous aurons pris conscience de la situation, nous pourrions nous pencher sur les modifications qui nous permettraient de limiter la prolifération des explosifs nucléaires. Nous contribuerions autrement à grossir le nombre de pays ayant la capacité de produire des armes nucléaires. Si ce devait être le cas, la menace d'une guerre nucléaire s'en trouverait gravement accentuée, particulièrement si ces armes sont produites par des pays situés dans des régions où règnent la tension, l'hostilité et l'instabilité. A la lumière de ces risques, ne vaut-il pas mieux chercher à contrôler la prolifération horizontale des explosifs nucléaires? Le Canada estime qu'il se doit d'essayer.

Certains prétendent que la possession d'explosifs et d'armes nucléaires rehausse l'importance d'un État. Est-ce vraiment le cas? Cette possession leur confère-t-elle véritablement un surcroît de puissance et de prestige militaires, économiques et politiques? C'est possible, mais cet avantage serait si faible que j'ai peine à croire à sa véritable importance dans le monde d'aujourd'hui.

Les détracteurs du Traité font également remarquer que le régime international de garanties ne peut prévenir la prolifération clandestine des armes nucléaires. Cette remarque est juste de prime abord. Toutefois, ce système, en dépit de ses imperfections, a probablement su freiner ou retarder la production d'explosifs nucléaires, nous donnant ainsi un léger répit que nous utiliserons pour parfaire le régime. Certes, l'explosion effectuée par l'Inde a constitué une grave contravention aux règles établies, mais elle a pu servir à nous rappeler que le sablier est presque vide. Mais tant qu'il y a de la vie, il y a de l'espoir; pour cette raison et pour toutes les autres mentionnées déjà, nous devons chercher à tout prix à renforcer le régime actuel de garanties afin d'arrêter sinon d'interdire la prolifération des explosifs nucléaires. Cependant, certains refusent de suivre cette voie que le Canada et nombre d'autres pays considèrent comme la seule avenue logique; elle constitue, soutient-on, une ingérence dans les affaires intérieures d'États souverains. Là encore cette observation est juste, mais elle me semble vide de sens. Tous les États ont depuis longtemps renoncé à une partie de leur souveraineté. Au chapitre de la réglementation internationale des transports, des communications, des normes d'hygiène, du commerce, des affaires monétaires, du contrôle de la qualité des produits et dans nombre d'autres domaines, les États ont accepté des instruments internationaux de contrôle

qui influent directement sur leur liberté d'action, sur leur souveraineté. Ceux-ci ne franchiraient qu'un pas de plus et ce, pour de très bonnes raisons, en acceptant de soumettre leurs programmes nucléaires à des garanties.

Bon nombre de pays, en particulier ceux en voie de développement, soutiennent qu'en acceptant les obligations du Traité, qui consistent à ne pas produire d'explosifs nucléaires, ils peuvent restreindre leur propre essor économique et retarder l'élaboration d'un programme global d'utilisation de l'énergie nucléaire à des fins pacifiques. Dans le contexte actuel, cette remarque n'est tout simplement pas valable.

Si, d'une part, les explosions nucléaires pouvaient être économiquement utilisées dans le cadre d'importants projets de génie et d'exploitation des ressources et si, d'autre part, elles ne comportaient aucune sérieuse menace éventuelle ou probable pour notre environnement, nous pourrions raisonnablement supposer que les puissances nucléaires auraient déjà eu recours à ce moyen. Tel n'est pas le cas; il faut donc en conclure que ces utilisations ne sont ni fondées ni justifiables à l'heure actuelle, sur le double plan économique et écologique. On a de toute évidence nourri de trop grands espoirs en ce qui concerne l'utilisation des explosifs nucléaires à des fins pacifiques; du point de vue de l'économie, de l'environnement et du contrôle des armements, la situation risque fort de demeurer inchangée au cours des prochaines années. Toutefois, les pays continuent de se pencher sur les utilisations pacifiques et pratiques des explosifs nucléaires. La demande croissante de sources énergétiques à prix raisonnables pourra fort bien leur donner raison dans les années à venir. Toutefois, à l'heure actuelle, rien ne prouve de façon tangible qu'en acceptant de ne pas produire d'explosifs nucléaires, un État renonce à tout avantage qu'il pourrait retirer de l'exploitation de l'énergie nucléaire à des fins pacifiques. Il y a 25 ans, le Canada aurait pu devenir le deuxième ou troisième État doté d'armes nucléaires, mais il a constamment renoncé à l'idée de produire des explosifs nucléaires. Cette décision n'a aucunement nui à son expansion économique; qui plus est, le Canada fait figure de leader pour ce qui est de l'utilisation pacifique de l'énergie nucléaire.

Je me bornerai maintenant à mentionner au passage trois autres critiques importantes qui ont été formulées à l'endroit du Traité sur la non-prolifération. Certains pays soulignent que le Traité ne renferme aucune sanction ou mesure coercitive adve-

nant sa violation. Certains États refusent d'adhérer au Traité sous prétexte qu'ils doivent prendre toutes les mesures qu'ils jugent nécessaires, y compris la production d'armes nucléaires, pour protéger leurs intérêts nationaux les plus importants. On pense immédiatement au Pakistan, qui ne peut que sentir la menace de l'Inde peser lourdement sur lui; il ne faudrait pas s'étonner d'apprendre que le Gouvernement du Pakistan, qui dispose déjà d'un programme d'énergie nucléaire solidement établi, est contraint de toutes parts de se tourner davantage vers la production d'explosifs nucléaires.

La dernière objection importante nous vient de la Chine. Ce pays estime que le Traité accorde aux deux «superpuissances» une force stratégique écrasante qui leur confère pratiquement une hégémonie à l'échelle internationale. En conséquence, la Chine soutient qu'elle doit accroître sa «capacité nucléaire» jusqu'à ce qu'elle puisse faire contrepoids à celle de l'URSS et des États-Unis. Nous ne devons ni ne pouvons prendre cette observation à la légère.

Croissance accélérée

La croissance accélérée des programmes faisant appel à l'énergie nucléaire dans un nombre d'États sans cesse plus grand, l'explosion nucléaire effectuée par l'Inde en mai dernier et l'introduction prévue d'installations nucléaires au Moyen-Orient ont irrémédiablement et sérieusement ébranlé la suffisance qui caractérisait l'ancien club exclusif des États nucléaires. Plusieurs autres pays frappent à la porte du club; il ne reste donc au concert des nations qu'une seule chance, la dernière peut-être, de raviver le Traité sur la non-prolifération, et le temps presse. C'est pourquoi nous fondons cette année tous nos espoirs sur la Conférence de Genève chargée de reviser le Traité; nous pouvons espérer qu'elle incitera les gouvernements qui ne l'ont pas encore fait à adhérer au Traité. Si nous échouons, nous verrons sûrement s'élever à l'horizon les premières lueurs de l'apocalypse. Mais si nous pouvons arrêter le cours du sablier, il nous sera alors possible d'exploiter l'énergie nucléaire pour le plus grand bien de l'humanité sans compromettre son existence.

Le Venezuela et l'OPEP

par Gérald Hudon

L'année 1974 a été marquée de controverses sur le pétrole. Au cours de ces douze mois, nous avons vu le prix de l'or noir quadrupler. Nous avons assisté au renforcement de l'OPEP (Organisation des pays exportateurs de pétrole), malgré certaines rumeurs d'un affaiblissement imminent et malgré une guerre sans quartier livrée contre elle par le président Ford et le secrétaire d'État américain M. Henry Kissinger. Les premiers efforts du gouvernement des États-Unis pour essayer d'unir le monde industriel occidental en un bloc monolithique contre l'union des producteurs ont été vains. A la fin de l'année, l'administration Ford a dû accepter un compromis avec le président français Giscard d'Estaing, pour convoquer une conférence tripartite de haut niveau, qui traiterait de la question des prix des produits pétroliers; l'idée avait été manifestée à plusieurs reprises par le président actuel du Venezuela M. C. A. Perez et son prédécesseur M. R. Caldora. Les nouveaux cours du pétrole ayant été

consolidés, il est devenu évident que l'OPEP a gagné le premier round de la bataille des prix. Implicitement, l'Organisa-

M. Hudon est directeur du 'Centro de Informacion, Documentacion y Analisis Latinoamericano' de Caracas. Natif d'Ottawa, il a étudié d'abord dans cette ville, puis au Collège militaire de Saint-Jean, avant d'entreprendre une carrière en science politique à l'Université d'Ottawa. Par la suite il étudia à l'Institut international Coady à Antigonish. Il est l'auteur de deux travaux: Canada, pays neutre? et Between Hunger and Hope, sur le Chili. Il fut durant plusieurs années administrateur et chargé de cours en développement communautaire à l'Institut continental de la Démocratie chrétienne à Caracas. Il est co-fondateur du CIDAL, le centre qu'il dirige actuellement et qui est spécialisé en matière de recherche sociale sur le développement en Amérique latine. L'article ci-contre n'engage que l'auteur.



tion démontrait sa capacité de sauvegarder les intérêts de ses affiliés.

Le succès atteint par l'OPEP en 1974 a été tel qu'il a créé une émulation au sein d'autres blocs économiques où l'on ressentait l'impérieuse nécessité d'obtenir de meilleurs prix pour les matières premières. Les pays producteurs de café, de bauxite, de cuivre, d'étain, de bananes et de fer se sont efforcés de stimuler ou de créer des organismes similaires à l'OPEP, dans le but de défendre leurs prix. Finalement, après une décade et demie d'une évolution marquée de forums, de conférences et d'échanges de points de vue à échelle internationale, les pays du Tiers-Monde se sont heureusement mis d'accord pour reconnaître que la meilleure méthode d'obtenir justice sur les taux des échanges commerciaux entre pays producteurs et consommateurs est l'application du vieil adage «l'union fait la force» que l'OPEP elle-même a mis tant de temps à transformer en instrument efficace et dynamique.

En effet, cette idée de syndicalisation, qui contribua autrefois à l'établissement et à l'harmonisation de la justice sociale entre patrons et travailleurs dans le monde industriel, s'est propagée et imposée pour transformer les schémas traditionnels du commerce international, grâce à l'exemple stimulant de l'OPEP. Pays fondateur de l'Organisation (conjointement avec l'Iran, l'Irak, le Koweït et l'Arabie Saoudite), le Venezuela, conscient de sa richesse pétrolière et des devoirs qu'elle implique envers ses voisins plus défavorisés, convaincu, d'autre part, que l'union des producteurs est la seule garantie de leur avenir économique, oriente ses efforts en vue de les aider à améliorer les taux des échanges commerciaux avec les pays développés. A titre d'exemple, on peut mentionner deux cas concrets. En décembre dernier, le Venezuela a signé avec les six pays de l'Amérique centrale un accord destiné à financer l'effort collectif de ces pays pour limiter les exportations de café afin de maintenir celui-ci à un prix élevé. Dans les premiers mois de 1975, le président C. A. Perez a participé à une Conférence des chefs de gouvernement de la région des Caraïbes où l'on a discuté des moyens d'augmenter les revenus provenant de la bauxite, minéral d'aluminium. Comme on peut l'observer, une part de l'effort du Venezuela est destinée aux pays en voie de développement, afin de les aider à augmenter leurs entrées dérivées de l'exportation de leurs matières premières dans le cadre d'un schéma de coopération calqué sur celui de l'OPEP. Il est disposé, en effet, à faire bénéficier ses voisins de son expérience acquise dans la défense du prix

de son pétrole, afin que ceux-ci ne souffrent pas des mêmes avatars et injustices qu'il a connus lui-même. Sans rechercher une position de leader en Amérique latine, le Venezuela y occupe, par son poids financier, une place de choix: ses voisins pourront compter sur lui, il répondra sans hésitation à leur appel.

Ce même esprit a caractérisé la conduite du Venezuela depuis la création de l'OPEP jusqu'à nos jours. En bien des occasions, il a devancé les accords collectifs de l'Organisation, et en bien d'autres, il les a dépassés. Ces initiatives vénézuéliennes ont tracé un chemin que l'Organisation a parcouru sans toujours obtenir le succès. Pour comprendre ce rôle précurseur du Venezuela dans la formation et le développement de l'OPEP, nous allons tracer brièvement la trajectoire qu'il a parcourue depuis la naissance de son industrie pétrolière.

Les antécédents mondiaux

L'histoire mondiale du pétrole commence par le forage d'un premier puits en Pennsylvanie en 1859, par Edwin Drake, dit «le Colonel». A partir de là, le pétrole deviendra rapidement une ressource (non renouvelable) fondamentale pour le développement industriel du monde actuel. Effectivement, depuis l'époque du kérosène (1859-1874), substitut de l'huile de baleine lampante, en passant par l'époque des lubrifiants (1874-1904), puis par celle de l'essence, développée par l'apparition de l'automobile, de l'avion et des armées mécanisées, et enfin par quelques autres étapes successives, l'industrie et l'économie mondiales ont augmenté vertigineusement leur dépendance du pétrole au point d'arriver à le considérer comme un bien de première nécessité très convoité.

Lorsque le 31 juillet 1914 commença la production régulière (250 barils par jour) du puits Zumaque au Venezuela, propriété de la *Caribbean Petroleum Company*, subsidiaire du Groupe *Royal Dutch*, les pays industrialisés d'Europe et les États-Unis représentaient déjà de grands marchés en expansion pour le pétrole et ses dérivés. Les deux grands consortiums du pétrole étaient complètement structurés et en pleine bataille pour la conquête à la fois de ces marchés et des centres de production à niveau mondial. Il s'agissait de la *Standard Oil* de New Jersey, dirigée par John D. Rockefeller et du Groupe *Royal Dutch Shell*, résultat de la fusion des deux grandes firmes *Royal Dutch* et *Shell*.

La politique libérale du Général Gomez: 1908-1935

Cette conjoncture n'a pas tardé à se faire sentir au Venezuela. Les compagnies avides

de trouver de nouvelles exploitations et de les contrôler, appuyées par leurs gouvernements respectifs et, profitant du manque de prévoyance et de l'insatiable convoitise du gouvernant vénézuélien et de ses partisans, ont projeté le Venezuela rustique de cette époque dans l'ère pétrolière, mais sans grands bénéfices pour ce pays. En effet, le premier quart du XX^e siècle s'est écoulé au milieu d'une incroyable foire d'empoigne de concessions au profit des parents et amis du dictateur, le général Juan Vicente Gomez. Cet état de choses marque sa politique pétrolière durant tout le temps où il imposa sa dictature au Venezuela de 1908 à 1935, année de sa mort. Ces concessions passèrent immédiatement aux subsidiaires du Groupe *Royal Dutch*, transformant leurs premiers titulaires en millionnaires, sans que la nation vénézuélienne perçoive un bénéfice quelconque. On estime que le tiers de l'étendue du territoire national de 91,205,000 hectares (sans inclure la Guyane Esequiba) a été l'objet de ce festin gomeziste.

Il est indéniable cependant que ces libéralités ont donné lieu à l'exploration du territoire national et au développement subséquent de l'industrie pétrolière au Venezuela. Mais il est un fait certain: depuis 1917, première année d'exportation, jusqu'en 1935, l'État vénézuélien a exonéré les compagnies pétrolières de 400 millions de bolivars d'impôts d'importation. Le montant de cette faveur comparé aux 476 millions d'impôt total d'exploitation perçu de ces mêmes compagnies durant le même intervalle parle de lui-même.

Il est encore beaucoup plus éclairant de comparer cette rente, générée par une production de 1,148 millions de barils entre 1917 et 1935, et les 8,433 millions de bolivars de revenus fiscaux obtenus en 1972 sur une production de pétrole brut de l'ordre de 1,170 millions de barils. Cette comparaison met en relief le degré d'exploitation et de dépendance auquel le Venezuela était soumis pendant cette première période de son industrie pétrolière.

On pourrait citer d'autres faits qui eurent une incidence négative sur le développement de l'industrie et par voie de conséquence sur le développement national durant cette période néfaste pour le pays, qui se termina en 1935. Certains montrent de façon flagrante comment les grandes compagnies se sont arrangées pour manœuvrer à leur goût et à leur seul bénéfice le marché du pétrole; par exemple, l'installation en 1917 et 1929 de raffineries hors du territoire national, dans les îles de Curaçao et Aruba, et l'accord de Achnacarry, Écosse 1928, entre les grandes compagnies de l'époque, première tentative de cartel

pour se répartir et contrôler le marché mondial.

Cet article n'a pas pour but de s'étendre sur ces faits. Cependant, il est bon de les souligner pour faire ressortir les conditions peu propices dans lesquelles essayait de se débattre l'éminent vénézuélien Gumersindo Torres, ministre du Commerce et de l'Industrie du général Gomez, au cours de deux périodes, 1918-1922 et 1929-1931, et deux fois destitué par le général, à la demande des compagnies pétrolières, à cause de ses idées très avancées pour l'époque.

Les conquêtes éphémères de Gumersindo Torres en vue des intérêts nationaux

Grâce à la gestion de Torres à la tête du ministère chargé de l'administration du pétrole, le Venezuela, à deux occasions, s'est trouvé en avance du point de vue juridique sur les autres pays exportateurs. La majorité des dispositions légales de 1917 à 1935 ont été contresignées par lui. C'est à lui que l'on doit l'autonomie de la législation pétrolière, séparée des lois minières, dans la structure organique de l'État: en premier lieu, grâce à la promulgation des règlements sur le «charbon, pétrole et autres substances similaires» de 1918; ensuite, grâce à la première loi vénézuélienne de 1920 sur les hydrocarbures. Cette dernière loi introduisait des idées que d'autres pays exportateurs incorporeraient à leur législation seulement quelques années plus tard. Ce sont la détermination et la limitation des lots et parcelles d'exploration et d'exploitation accordées par concessions à un contractant; l'implantation des réserves nationales au moyen de l'application du système «d'échiquier» qui exigeait que, pour toute parcelle cédée, il y en eut une égale réservée à l'État, afin que ce dernier dispose toujours pratiquement de terres riches en hydrocarbures; le retour à l'État des concessions non exploitées, ce qui apparaissait pour la première fois dans les textes légaux de pays exportateurs. S'il est vrai que ces innovations n'ont pas été longtemps en vigueur, parce qu'elles furent abrogées par le tyran qui céda complaisamment à la pression des compagnies pétrolières, il n'empêche qu'elles constituent une initiative de précurseur dans la lutte que soutiennent les pays exportateurs pour disposer librement de leur richesse.

L'ère moderne

Après la mort du dictateur, le Venezuela entre dans l'ère moderne, sous l'égide de gouvernements constitués dans la légitimité en vigueur, celui du général Lopez

Contreras (1935-1941) nommé successeur de Gomez par le Cabinet de celui-ci et celui du général Medina Angarita (1941-1945) désigné par le Congrès national pour exercer la Magistrature suprême jusqu'en 1946. Les forces sociales organisées affrontent la situation d'injustice et tentent de réduire les inégalités dont sont victimes les travailleurs et les privilèges fiscaux consentis aux compagnies pétrolières. Durant cette période, le pays se dota d'une Loi du travail, d'une nouvelle Loi des hydrocarbures et d'une Loi de l'impôt sur le revenu. Ces réformes institutionnelles plaçaient le Venezuela en position avancée par rapports à ses futurs associés de l'OPEP, qui profitèrent de l'exemple mais ne s'alignèrent que récemment dans les années 60.

La Loi du Travail de 1936

En ce qui concerne la Loi du Travail de 1936, on peut dire qu'elle est le premier instrument légal implanté au Venezuela pour réglementer amplement les relations entre ouvriers et patrons. Parmi les normes établies sont dignes de mention celles qui s'appliquent à la journée de huit heures et à la semaine de 48 heures pour les ouvriers, aux indemnisations pour licenciement et ancienneté, à la participation aux bénéfices de l'entreprise, à l'assurance sociale obligatoire, à la liberté d'organisation syndicale, enfin à la juridiction spéciale du travail. Cette loi de 1936, bien que d'application générale, visait spécialement l'amélioration des conditions de travail des ouvriers pétroliers, qui constituaient, à l'époque, la plus importante concentration de travailleurs que le Venezuela ait eue. Inutile de dire que ces conditions laissaient beaucoup à désirer jusque-là, et qu'il s'était établi une différence marquée de considération pour le travailleur autochtone et l'étranger, favorable naturellement à celui-ci. Quelques années plus tard, ces conquêtes sociales vénézuéliennes stimuleront les pays arabes, membres de l'OPEP, dans la mise en œuvre d'une politique de protection sociale des travailleurs pétroliers.

Les lois de 1938 et 1942

En matière de législation pétrolière, une fois encore, le Venezuela fait un grand bond en avant, pour ensuite être obligé de revenir en arrière. En effet, la Loi des hydrocarbures de 1938 non seulement introduit des augmentations substantielles sur les impôts d'exploitation, les «royalties», mais supprime aussi les exonérations d'impôts d'importation et laisse apparaître la possibilité d'établir des Organismes d'État pour l'exploitation directe du pé-

trole. Il est vrai que sous d'autres latitudes des compagnies pétrolières d'État s'étaient déjà constituées; cependant, le Venezuela devait attendre 1960 pour le faire et, malgré ce retard, il fut un des premiers pays de l'OPEP à avoir la sienne. Comme nous l'avons signalé plus haut, cette faculté de l'État avait été substantiellement amoindrie par la Loi des hydrocarbures de 1943.

En ce qui concerne la Loi de l'impôt sur le revenu, approuvée en 1942, il doit être remarqué que ce n'est qu'après la création de l'OPEP que les pays du Moyen-Orient ont instauré l'impôt sur le revenu qu'ils ne connaissaient pas avant. Inutile de dire que le Venezuela augmenta notablement ses revenus issus du pétrole à partir de 1943, année de promulgation de la loi. En 1942, le fisc avait perçu 87,755,000 bolivars de taxes pétrolières équivalant à 30 p. 100 de ses entrées, alors qu'en 1944 il recevait 269,388,000 bolivars. A partir de ce moment-là les réformes de l'imposition pétrolière se firent principalement au moyen de cet instrument de l'impôt sur le revenu et non par des modifications de fond de la législation pétrolière.

Les conditions économiques et politiques de 1945 à 1958

Le général Medina est renversé par un mouvement à la fois civil et militaire, le 18 octobre 1945 et le Comité révolutionnaire, dirigé par des hommes du parti «Accion democratica» qui gouverne, fait un appel au vote direct et universel pour la première fois au Venezuela, le 14 décembre 1947. L'écrivain Romulo Gallegos, candidat d'«Accion democratica», est élu président et gouverne jusqu'au coup d'état militaire qui le renverse le 24 novembre 1948. Ce régime militaire, sous l'égide de Perez Jimenez, gouvernera d'un main forte avant d'être lui-même renversé par les forces démocratiques le 23 janvier 1958.

Toute l'époque allant de 1945 à 1958 est marquée par une expansion pétrolière sans précédent. Il suffit de dire qu'on a découvert pendant cette période 70 p. 100 des gisements de pétrole et de gaz du Venezuela; qu'entre les années 1944-1960, on a extrait cinq fois plus de pétrole que pendant la période de 1917 à 1943; et qu'enfin, en 1960 les réserves de pétrole atteignirent un niveau jamais égalé.

Le «fifty-fifty»

Il est juste de dire que le coup d'état de 1948 fut une manœuvre des grandes entreprises pétrolières de connivence avec le capital vénézuélien destiné à neutraliser les efforts de la nation vénézuélienne qui cherchait à augmenter sa participation au bénéfice pétrolier. Parmi ces efforts qui,

à partir de 1960, allaient se convertir en objectif obligatoire pour les membres de l'OPEP, doit être mentionné tout ce qui fut fait pour mettre fin aux bénéfices excessifs des compagnies pétrolières et, au moyen de réformes successives de la Loi de l'impôt sur le revenu, établir le principe que la participation de la nation à la rente pétrolière ne pourra jamais être inférieure à celle qui revient aux entreprises. Ce principe, mondialement appelé *fifty-fifty* fut établi dans la réforme fiscale de 1948. Cette disposition ne sera pas abrogée sous la dictature de Perez Jimenez, mais elle ne sera pas améliorée non plus.

La baisse des prix et la nouvelle politique pétrolière

A partir de 1958, le Venezuela rentre dans une période nouvelle de son développement économique et politique. L'expérience démocratique, qui commence cette année-là, donne une nouvelle orientation à la politique pétrolière, laquelle durera jusqu'à aujourd'hui. En effet, les gouvernements démocratiques, issus du suffrage populaire, qui se succèdent sous l'égide de différents partis, chose inédite dans l'histoire du Venezuela, resteront fidèles aux directives tracées initialement. Durant ces années-là, le Venezuela voit sa démocratie se renforcer et s'affirmer son droit à administrer sa principale richesse, selon les intérêts et les nécessités de son peuple.

Tout cela se passe pendant qu'ironiquement la majorité des experts estime que l'industrie pétrolière vénézuélienne est à son déclin. En effet, apparemment, si la production pétrolière n'a pas baissé jusqu'en 1974, son rythme de croissance cependant diminue d'année en année et il devient chaque fois plus difficile de maintenir les réserves prouvées du pays à leur niveau de 1960.

Le commencement de cette période coïncide avec l'imposition de la part des États-Unis d'un «traitement discriminatoire» au pétrole vénézuélien, au moyen de mesures de restriction des importations dictées par le Gouvernement Eisenhower en 1959. Il s'en suivra que durant les années 60, de nombreux efforts de la part des Vénézuéliens tendront à convaincre les gouvernants des États-Unis de la convenance d'un accord hémisphérique, c'est-à-dire au niveau des deux Amériques, qui égaliserait la quote-part d'importation de pétrole vénézuélien aux États-Unis, avec celle du Canada et du Mexique.

A cet incident de caractère restrictif s'ajoute la réouverture du canal de Suez et l'introduction sur le marché mondial du pétrole brut russe et, par voie de conséquence, une baisse des prix qui les amène

au-dessous du niveau en vigueur en 1956, année antérieure à la crise de Suez. Devant ce phénomène, les pays exportateurs, déjà très dépendants de leur rente pétrolière, réagissent en prenant une série de mesures. Le gouvernement vénézuélien, qui affronte d'un côté les dettes héritées de la dictature perez-jiméniste et, d'un autre, un ensemble de problèmes sociaux accumulés, choisit en 1958 de modifier la Loi de l'impôt sur le revenu, afin d'améliorer le 50-50 de 1948 et de se placer dans un plus confortable 60-40. Il entreprend aussi de lutter pour le maintien des prix internationaux du pétrole et crée en même temps une Commission de coordination de haut niveau, chargée de veiller sur tout ce qui concerne les programmes de production et d'impôt.

Parmi les lignes de la politique adoptée à cette époque-là, on peut citer d'une part, la norme du «terme aux concessions» amplifiée postérieurement par la Loi de réversion qui établit la restitution à l'État de toutes les concessions à leur échéance, avec leurs aménagements et équipements sans indemnisation et, d'autre part, la création, en 1960 de l'entreprise d'État *Corporacion Venezolana del Petroleo* chargée de l'exploitation directe des hydrocarbures.

Les prix de référence et le contrôle vénézuélien

Les initiatives comme celle qui créa, en 1959, la Commission pour défendre les prix du pétrole brut, donnent comme résultat la reconsidération de la part du gouvernement des déclarations de revenus des compagnies pétrolières, en raison des différences entre les prix de réalisation déclarés et ceux obtenus sur le marché mondial entre 1957 et 1965. Ces réclamations se terminent en 1966 et les compagnies doivent payer 800 millions de bolivars d'impôts additionnels. A partir de là, de nouveau, le Venezuela prend de l'avance sur ses associés de l'OPEP. Sur la base de cette expérience, l'État s'objecte, du point de vue fiscal, aux rabais sur les ventes effectuées par les compagnies et il établit des prix aux valeurs de référence sur lesquels seront calculés les impôts, indépendamment du prix de réalisation. Cela se fait d'abord au moyen d'accords bilatéraux entre le gouvernement et les compagnies, qui entrent en vigueur pour la première fois en 1967. La clause de protection nationale selon laquelle, quand les prix de réalisation sont plus élevés que les valeurs de référence, ce sont ceux-là qui servent de base pour le calcul des obligations fiscales, n'arrive pratiquement jamais à fonctionner; devant l'anomalie, en 1970, d'une

hausse des prix mondiaux du brut, sans augmentation corrélative des réceptions fiscales, le Parlement approuve une loi qui autorise l'Exécutif à fixer, de manière unilatérale, les prix de référence du pétrole et de ses dérivés.

La fixation des niveaux maximum et minimum de production qui donne lieu, dans le but d'assurer la stabilité des recettes fiscales, à des ajustements du taux d'imposition si les limites sont dépassées dans un sens ou dans l'autre, met un terme, en décembre 1971, à l'époque impositive des compagnies dans le développement de l'industrie pétrolière vénézuélienne et ouvre la porte à un nationalisme authentique.

L'OPEP et le legs vénézuélien

Au niveau international, les efforts déployés par le Venezuela en 1958 et 1959 pour défendre les prix du pétrole brut ont rendu propice la création, le 14 septembre 1960, avec le concours de quatre pays du Moyen-Orient, de l'Organisation des pays exportateurs de pétrole (OPEP). Il y eut, certes, des tentatives arabes antérieures dans ce sens-là, mais en toute justice on peut dire que sans cet appui extérieur du Venezuela aux pays arabes la fondation de l'OPEP aurait été retardée.

L'OPEP est aujourd'hui ce qu'elle a voulu être, mais le chemin qu'elle a parcouru n'a pas été particulièrement bordé de fleurs. Nombreux ont été les amollissements et les découragements (par exemple, le cas de l'Irak en 1965) qui firent penser à un échec imminent. De nombreuses fois aussi le Venezuela a prodigué ses conseils aux Arabes pour les convaincre des bénéfices qu'ils retireraient de leur association à l'Organisation. Enfin, bien souvent, les réussites obtenues par le Venezuela, que nous venons de décrire, ont influencé finalement les autres membres de l'OPEP; parfois ceux-ci les ont prises comme objectifs individuels à atteindre, d'autres fois, l'Organisation elle-même les a adoptées comme normes collectives. Un bref coup d'œil sur les résolutions de l'OPEP permet d'y voir reflété, dans ce sens-là, le travail précurseur du Venezuela.

La quatrième Conférence de l'OPEP en 1962 a approuvé la Résolution IV-135 qui recommandait aux gouvernements membres, sur la base d'un rapport du Venezuela sur sa Commission de coordination, la création dans chaque pays d'un organisme similaire de contrôle du marché, en vue d'empêcher l'affaiblissement des

prix. Cet antécédent servira de stimulant pour que la cinquième Conférence de 1963 approuve la Résolution V-42, dont l'objet était la préparation d'un projet destiné à l'établissement d'une Commission INTER-OPEP, qui serait chargée d'examiner avec régularité la situation des prix et de soumettre aux pays membres les recommandations pertinentes. La Commission fut créée par la Résolution VII-5C de 1964 et, postérieurement, elle a joué un rôle décisif dans les luttes de l'OPEP pour la stabilisation des prix.

La onzième Conférence de Vienne en 1966 accepte une recommandation de la Commission, présentée par le Venezuela, qui exhorte les pays membres à appliquer les prix de référence. Elle approuvera aussi la résolution qui supprime l'octroi de nouvelles concessions. L'importance de la résolution sur les prix de référence est évidente, car ceux-ci constituent l'épine dorsale de la hausse actuelle des pétroles bruts.

Comme dernier exemple, nous avons l'approbation par la vingt et unième Conférence de Caracas, de la Résolution XXI-120, dont les points notables sont la fixation d'un taux minimum de 55 p. 100 pour l'impôt sur le revenu et l'élimination totale des rabais accordés aux compagnies pétrolières. Ces objectifs avaient été atteints par le Venezuela en 1958 et 1966 respectivement.

Malgré quelques erreurs de parcours (par exemple la non-application des plans de production de l'Organisation, la non-observance des résolutions par certains membres) et ses succès modestes pendant les années soixante, il est certain que l'OPEP occupe aujourd'hui une position de force. On peut dire, en toute justice, qu'elle a pu y parvenir parce que le Venezuela a su conserver tout au long de son histoire pétrolière une attitude d'avant-garde dans ses relations avec les compagnies pétrolières et définir en temps opportun des orientations d'action pour les autres pays exportateurs. S'il en avait été autrement, il est douteux que l'OPEP eût pu parvenir aux buts ambitieux qu'elle a atteints en 1971, tel que l'établissement d'une politique de prix obtenue par négociation collective et non pas individuelle des pays membres avec les compagnies pétrolières, et l'acceptation par ces compagnies de la participation des pays membres aux actifs de l'industrie pétrolière privée.

Le journal exceptionnel d'un homme exceptionnel

Par Saul Rae

Ceux qui ont travaillé avec Charles Ritchie ne peuvent ignorer qu'il est un écrivain brillant (l'expression «aptitude à rédiger» employée par le service extérieur ne rend pas justice à ce genre de talent).

Lors de la Conférence de paix de Paris en 1946 — premier pas dans la période de l'après-guerre — la délégation canadienne était dirigée par le premier ministre d'alors, M. W. L. M. King, qui était secondé par M. Brooke Claxton et toute une équipe regroupant les plus éminents hauts fonctionnaires des Affaires extérieures. A l'époque, j'étais un jeune agent à l'ambassade de Paris et l'une de mes nombreuses tâches à titre de secrétaire de la délégation consistait à obtenir les rapports de nos représentants au sein de chacun des principaux comités de la Conférence. M. King avait décidé que notre délégation logerait à l'hôtel Crillon, établissement vieillot mais historique (le président Woodrow Wilson, le général Jan Smuts et d'autres apôtres de la paix y étaient descendus en 1919). Avant de m'assurer du règlement des notes d'hôtel de la délégation, il m'incombait (responsabilité que je prenais très au sérieux) d'encourager ou d'inciter mes supérieurs déjà surchargés de travail à remettre leur rapport à temps. Le lieutenant général Maurice Pope, par exemple, avait terminé son rapport et on y trouvait la déclaration percutante que le «Canada avait torpillé les autres États» sur une question en particulier.

Le dernier à devoir me remettre son rapport était Charles qui, avec une considération et une politesse infinies, avait retardé (tout comme il a retardé la publication de son journal, maintenant publié sous le titre *The Siren Years*) la rédaction de ses conclusions sur l'un des principaux points de la Conférence, le traité de paix avec l'Italie. A Paris, après la guerre, les distractions ne manquaient pas. Je garde un souvenir impérissable de la veille ou de l'avant-veille de notre départ; j'étais hanté par l'idée que la délégation partirait sans que j'aie pu obtenir l'un des rapports les plus importants. Finalement, on trouva un secrétaire (très jolie et de nature à inspirer Charles), et cet homme au visage mince,

vêtu d'une vieille robe de chambre, demanda qu'on ne le dérangeât pas afin qu'il termine son rapport. Dans un laps de temps étonnamment court, il rédigea quelque 30 ou 40 pages, toutes aussi parfaites les unes que les autres, qui constituaient un merveilleux document structuré, équilibré, avec une introduction et une analyse des intérêts et efforts du Canada ainsi que du travail des autres délégations, le tout couronné par une série de conclusions concises. Le travail que me remit alors Charles Ritchie correspondait au personnage; il n'avait besoin d'aucune retouche. Le chapitre de Charles était recopié textuellement à partir de son premier jet, les documents purent être envoyés à temps à Ottawa. Cet homme est un modèle pour les diplomates, jeunes et moins jeunes, et aussi pour ceux qui considèrent que la précision est *sine qua non*, pour employer une expression qui lui est chère.

Ecrits diplomatiques

Les diplomates canadiens (ou «les agents du service extérieur», comme on se plaît à les appeler prosaïquement aujourd'hui) ont produit une masse déjà considérable d'écrits. Parmi les ouvrages antérieurs à ma génération, il suffit de citer les œuvres de Vincent Massey, Maurice Pope, Dana Wilgress, Arnold Heeney, Chester Ronning, etc. Il convient également de mentionner le premier volume de *Mike*, puisqu'il traite des débuts de L. B. Pearson au service extérieur du Canada, ainsi que l'ouvrage de Speaight intitulé *Vanier*, et les livres du lieutenant général «Tommy» Burns. Il ne

M. Rae est ambassadeur et représentant permanent du Canada auprès des Nations Unies. Depuis son arrivée au ministère des Affaires extérieures en 1940, il a occupé plusieurs postes au pays et à l'étranger, notamment comme ambassadeur au Mexique, au Guatemala et aux Nations Unies à Genève. Il est l'auteur de l'ouvrage The Oxford By-Election et coauteur avec M. George Gallup de The Pulse of Democracy. Les vues exprimées dans l'article n'engagent que l'auteur.

fait aucun doute que d'autres seront publiés. Il est regrettable que des hommes tels que Norman Robertson et Hume Wrong, qui comptent parmi nos plus grands diplomates, ne nous aient rien laissé sur leur carrière et leurs expériences. Pour des raisons d'anonymat et de coutume, les documents rédigés par les diplomates canadiens demeurent pour une large part enfouis dans les archives; on ne peut que souhaiter qu'un bon jour, ils reviennent à la surface et donnent aux historiens et au public en général une perspective plus complète des rôles divers et des tâches variées du service extérieur.

Le livre de C. S. A. Ritchie, *The Siren Years*, constitue une contribution exceptionnelle et originale à la liste des ouvrages publiés. Tout comme son auteur, le livre est mince, intuitif, brillant et extrêmement spirituel. L'auteur écrit: «C'est dès l'adolescence que j'ai été subjugué par le démon d'écrire un journal.» Heureusement pour les lecteurs, c'est un joug dont l'auteur n'a pu se libérer pendant plus de cinquante ans, hormis quelques «bienheureuses périodes d'abstinence», comme il se plaît à les appeler. L'action se situe entre 1937 et 1945; les théâtres en sont Washington avant la guerre, Londres pendant la guerre, les côtes de Normandie et la Nouvelle-Écosse, sa province natale. Les omissions sont de toute évidence dues aux obligations et à la discrétion d'un distingué fonctionnaire dédié à sa profession, de sorte que nous n'avons qu'un aperçu de cette partie d'une longue carrière consacrée aux intérêts du Canada et à l'analyse de la situation mondiale depuis différents endroits, au profit du siège à Ottawa.

Ce livre fournit aux Canadiens et à tous ceux qui s'intéressent à notre pays un aperçu des premières années de la carrière d'un personnage remarquable, doté d'un grand talent pour l'observation et la description dont les générations à venir continueront à reconnaître la valeur. L'ouvrage expose surtout ses impressions sur les événements qu'il a vécus et les personnes qu'il a rencontrées à Londres, pendant la guerre. Comme le journal passe certaines périodes sous silence, on a l'impression de regarder un kaléidoscope qui, curieusement, semble toujours bien situer les événements dans l'espace et dans le temps.

Dans son inscription du 9 juin 1938, il révèle combien il aime écrire, en employant pour ce faire le ton modeste qui lui est caractéristique: «Et toujours cette feuille blanche qui me regarde avec les quelques pauvres phrases que j'y ai jetées. Rien n'est aussi tenace que ma ferveur et rien aussi stupide que mon acharnement. Après tout, ce que j'ai écrit ne vaut rien

et ce que je vais écrire non plus. Vingt ans n'ont pas suffi à me convaincre de mon manque de talent.»

Nous ne pouvons que lui être très reconnaissants d'avoir persisté, et c'est avec intérêt que nous attendons la publication, au moment opportun, de nouveaux extraits de son journal. Il ne nous reste qu'à espérer que nous pourrions ainsi mieux connaître ses longs et distingués états de service à Ottawa, à Bonn, aux Nations Unies, à Washington, à l'OTAN et à Londres.

Nous ne pouvons nous ranger entièrement à l'avis selon lequel «il ne s'agit pas d'un journal diplomatique au sens que l'on prête à ce terme». Il est exact que l'ouvrage ne reproduit pas fidèlement des rapports diplomatiques (trop souvent présentés comme si leur auteur en était la figure dominante) et ne cherche pas non plus à situer les années de guerre dans le long contexte de l'histoire. Il fournit plutôt un aperçu, recrée une atmosphère; le tout étayé des jugements pénétrants et avertis de l'auteur sur les événements et sur certains des hommes et des femmes dont l'entrée en scène (et la sortie) revêtaient pour lui une certaine importance à l'époque. Les différences de perspective entre ceux qui étaient demeurés à Ottawa avant la guerre et ceux qui se trouvaient à Londres et à Canada House, plus près de la tempête qui couvait, les divers jugements portés sur Hitler et sur ses intentions, les scènes de la vie des militaires canadiens en Grande-Bretagne et en France, la description vécue de la vie à Londres pendant le couvre-feu et les bombardements, les changements sociaux survenus en Grande-Bretagne pendant la guerre, tout cela fait de *The Siren Years* un ouvrage de documentation très humain et unique en son genre.

Réalités politiques

M. Hume Wrong, qui n'était pas porté à l'exagération, a dit de Charles dans un rapport officiel qu'il était doté «d'un instinct pour les réalités politiques». On s'en rend bien compte tout au long du journal; à ce don viennent se greffer la compassion et la compréhension des réalités sociales sous-jacentes, parfois brouillées par la routine qui meuble la vie quotidienne du diplomate de carrière. Une personne possédant un sens de l'observation aussi poussé que celui de Ritchie n'éprouvait aucune difficulté à mesurer l'importance des événements, que ce soit au Foreign Office, dans un *mess* de l'armée à Londres, en parlant avec des survivants de Dunkerque ou en route vers la Normandie peu de temps après le jour J, seul civil sur un navire de

guerre doté d'un équipage canadien, pour aller porter un message de félicitations aux combattants canadiens au nom du premier ministre (mission qu'il avait lui-même conçue). L'épisode de Dunkerque, ou les tribulations vécues pour obtenir les laissez-passer et les permissions nécessaires afin d'envoyer L. B. Pearson et Charles Ritchie à Douvres au plus fort de l'évacuation, est relaté en ces termes par Mike Pearson dans le premier volume de ses *Mémoires*: «Comme nous étions plus habiles que les Nazis n'étaient censés l'être, nous avons atteint le port de Douvres, non toutefois sans avoir été interceptés plus d'une fois par la police militaire qui examinait nos papiers très attentivement lorsqu'elle entendait mon accent nord-américain. Heureusement, Ritchie parlait un bon anglais d'Oxford!»

L'ouvrage est tissé d'allusions aux grands et aux moins grands, ainsi qu'à d'autres personnes que l'auteur a rencontrées en Grande-Bretagne à cette époque. Parmi les passages les plus captivants du livre, se situent ceux qui traitent de sa longue amitié avec la grande romancière Elizabeth Bowen.

Tout au long de son journal, il lui suffit d'un mot ou d'une phrase pour évoquer toute une personnalité. Ainsi, le cérémonieux diplomate canadien fasciné par le titre «Votre Excellence», qui aurait dit un jour au chauffeur en quittant la légation avec son jeune fils: «Sa jeune Excellence va prendre place à l'avant avec vous.» L'auteur voit suffisamment au-delà des conversations entendues dans les clubs de Londres pour pouvoir dire le 2 juin 1941, bien avant que les événements ne lui donnent raison: «Le peuple anglais mérite d'avoir sa chance, et si c'est le socialisme qu'il veut, il devrait l'obtenir. Je lui fais confiance pour rendre tout gouvernement, quel qu'il soit, tolérant et tolérable.»

Pince-sans-rire

Certains passages font rire aux éclats (la page du 15 juin 1945, où il décrit une fin de semaine de congé pendant les travaux de la Conférence de San Francisco, est tout simplement hilarante). Charles Ritchie ne raconte pas de blagues, mais sa vision des choses est à la fois tellement fantaisiste et directe et il possède un tel talent de description et un tel souci du détail que l'événement le plus ordinaire prend sous sa plume un caractère mordant et humoristique. Nous nous sommes rencontrés pendant les années qui ont immédiatement précédé la guerre; je bénéficiais alors d'une bourse d'études Massey et Canada House (celle de Vincent Massey, Lester Pearson, Georges Vanier et Charles

Ritchie) avait un sens spécial pour moi, tout comme pour un certain nombre de Canadiens de ma génération. En une autre occasion, au printemps de 1943, Ritchie et moi devions quitter Londres pour rentrer au Canada et il semblait que la seule façon d'effectuer le trajet était à bord d'un avion militaire. Les autorités nous déclarèrent que le vol en question devait servir uniquement à l'envoi de pièces pour les appareils *Mosquito*. C'est alors qu'intervint Norman Robertson: son attitude se résuma à déclarer qu'en ce qui le concernait, «on pouvait très bien nous confondre avec des pièces de *Mosquito*». (Nous nous rendîmes en Irlande et finalement au Canada, mais non sans avoir fait des escales mémorables chez les marchands de whisky et de toile de lin de Foynes et de Limerick.) Les nombreux amis de Ritchie n'ont jamais cessé de l'apprécier et de l'admirer, et *The Siren Years* nous aide à comprendre pourquoi. Lorsque Ritchie a rédigé cette partie de son journal, il était au début de la trentaine. Comme il l'écrit dans l'introduction, «Londres pendant la guerre était un révélateur de l'amour et de l'amitié, ainsi que le théâtre des expériences et des divertissements saisis au vol en cette période difficile». Dans ses passages le plus personnels, le journal relate fidèlement les faux pas et les points faibles, ainsi que la beauté et l'ennui qui meublent la vie de l'auteur autant que celle d'autres personnes. On trouve de véritables confessions, comme par exemple au début de l'écrit du 2 novembre 1941: «Je suppose que je devrais rechercher la compagnie de bons fonctionnaires, plutôt que celle des princesses roumaines farfelues et des dilettantes baroques.» Mais sur le plan de la carrière, tant au cours des années relatées que pendant ses longs états de service par la suite, il est devenu membre du groupe qu'il admirait, à savoir ses prédécesseurs du milieu des années trente au ministère des Affaires extérieures, qu'il a décrits comme «une poignée d'hommes exceptionnels qui partageaient la conviction que le Canada avait un rôle à jouer dans le monde et qui avaient une vision de ce rôle». C'étaient des hommes «qui travaillaient ensemble sans se formaliser du rang de chacun, sans prudhommerie et avec humour; méprisant le chiqué, ils ne supportaient pas la sottise et laissaient paraître leur mépris de la vanité».

La revue *New Yorker* a récemment présenté une bande dessinée montrant un monsieur riche et âgé assis dans son salon bien décoré et regardant Walter Cronkite à la télévision terminer son bulletin de nouvelles quotidien avec son mot de la fin: «et c'est comme ça». On y voit le protagoniste faire un signe négatif de la main

et dire d'un ton irrité «non ce n'est PAS comme ça Walter!». Certaines personnes ayant vu la période de la guerre sous un autre angle pourront avoir une telle attitude. *The Siren Years* montre comment

Charles Ritchie a perçu cette période; l'auteur l'a consignée telle qu'elle lui est apparue. Nous devons nous compter chanceux qu'il n'ait jamais cessé d'écrire son journal.

Lettre à la rédaction

Le triangle stratégique Athènes-Ankara-Nicosie

Monsieur,

Je ne suis probablement pas le seul lecteur de Perspectives internationales à retirer de l'article de M. Albert Legault, Le triangle stratégique Athènes-Ankara-Nicosie (édition de novembre-décembre), l'impression très nette d'une certaine lacune dans son analyse de l'expansionnisme en Méditerranée orientale au XIX^e siècle. A la lecture du texte, la Turquie semble exonérée de tout blâme sous ce rapport; toutefois, les faits diffèrent largement des opinions avancées par M. Legault.

L'auteur, quand il affirme que «c'est alors [1878] que la Grande-Bretagne, pour venir en aide, dit-on, à l'empire Ottoman qui subissait les pressions de son voisin du Nord, décida de transformer Chypre en un protectorat britannique», nous porte à croire non seulement que la Grande-Bretagne était une nouvelle venue dans ce secteur, mais aussi qu'elle entretenait une politique de collaboration avec la Turquie. Cette interprétation est impensable si l'on tient compte du fait que cette politique a visé des objectifs tout à fait opposés durant quelque 60 ans; d'où mon grand étonnement devant ce point de vue très particulier et quelque peu faussé.

L'Angleterre devint «propriétaire foncière» dans les pays de l'Est de la Méditerranée à la fin des guerres napoléoniennes, en 1815, lorsqu'elle prit possession de certaines îles ioniennes. Toutefois, bien avant cette date, elle s'était faite le principal défenseur européen de l'indépendance de la Grèce (il suffit de lire la poésie merveilleuse de Byron à ce sujet) et, depuis la révolte de 1821 contre les Turcs à Jassy jusqu'au Protocole de Londres de 1830, sa détermination à cet égard fut des plus remarquable. A certains moments, l'Angleterre, la France et la Russie se liguerent contre la Turquie; en juillet 1827, les trois puissances s'engageaient, dans un Protocole signé à Londres, à renforcer leurs

forces navales en Méditerranée aux seules fins expresses de faire face aux lourdes menaces proférées par le téméraire Ibrahim Pacha. La victoire qu'elles remportèrent lors du combat naval de Navarin est passée à l'Histoire.

Par suite du succès de la campagne de la Russie contre la Turquie en 1828-1829, la Grèce fut proclamée royaume indépendant; ce fut le début d'une période de stabilité relative. L'occupation de la Grèce par les Français et les Britanniques en 1854 avait pour but de l'empêcher de venir en aide à la Russie dans sa guerre contre la Turquie. A cet égard, les efforts combinés de la France et de l'Angleterre constituaient une forme judicieuse de ce que l'on pourrait qualifier aujourd'hui de mission chargée du maintien de la paix.

Si mon interprétation de son article est exacte, M. Legault semble également donner à entendre que la Grèce a toujours su se tirer d'affaire dans les combats et les campagnes menés contre la Turquie. On ne peut certes que qualifier de mesure répressive extrême l'indemnité de 18 millions de dollars imposée à la Grèce à Constantinople, le 4 décembre 1897, du fait qu'elle infligeait un lourd fardeau à une population déjà affaiblie et démoralisée. Somme toute, je crois que le tableau brossé sur le triangle Athènes-Ankara-Nicosie souffre d'un certain manque d'équilibre et qu'il est impossible d'obtenir une juste perspective du climat de crise actuel à Chypre si l'on ne dispose pas d'un beaucoup plus large éventail de données de base en guise d'appui.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments distingués.

J. Easton Godkin,
19, avenue Elmdale,
Ottawa, Ont.,
le 6 avril 1975.

Section de référence

I. LIVRES

Cuff, R. D. and Granatstein, J. L., *Canadian-American relations in wartime from the Great War to the Cold War*. Toronto, Hakkert, 1975. 205 p.

Dial, Roger L., *Advancing and contending approaches to the study of Chinese foreign policy*. Halifax, Centre for Foreign Policy Studies, Department of Political Science, Dalhousie University, 1974. 412 p.

Freeman, David S., *Energy: the new era*. New York, Walker, 1974. 386 p.

Hardin, Herschel, *A nation unaware; the Canadian economic culture*. Vancouver, J. J. Douglas, 1974. 378 p.

Ross, William M., *Oil pollution as an international problem*. Seattle, University of Washington Press, 1973. 279 p.

Tunkin, Grigoriï Ivanovich, *Theory of international law*. (Translated from the Russian by William E. Butler) Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1974. 497 p.

II. ARTICLES

Baroux, Jean, «Canada provides a president, but only lukewarm support, for the World University».
Dans *Science forum* 43:30-31 février 1975.

Brooks, David B. and Douglas, Lynne, «Population, resources, environment: the view from the U.N.».
Dans *Canadian forum* 54:6-8 janvier 1975.

Dwivedi, O. P., «The International Joint Commission: its role in the United States-Canada boundary pollution control».
Dans *International review of administrative sciences* 40:367-376 1974.

Friedenberg, Edgar Z., «The Canadian way: no exit?».
Dans *Ramparts* 13:40-44 mars 1975.

Gualtieri, R. D., «Canada's new foreign investment policy».
Dans *Texas international law journal* 10:46-66 hiver 1975.

Hudson, Repps B., «Law of the Sea and the ocean environment».
Dans *SAIS review* 18:5-13 été 1974.

Humphreys, David, «The politics of food».
Dans *Maclean's* 88:19-21 février 1975.

International journal. Canadian Institute of International Affairs. Vol. 30 No. 1 hiver 1974-75. «Contents: A reserved occupation, by A. P. Thornton; What are diplomats made of? by Charles Ritchie; A Prince Albertan in Peiping; the letters of T. C. Davis, by Norman Ward; Will the real Dulles please stand up, by Ole R. Holsti; The diplomat and the manager, by Arthur Andrew; Planners, influence and bureaucracy, by Daniel Madar; Policy-makers and opinion, by A. M. Rendel; Negotiating arms control, by George Ignatieff; Consultation and conciliation, by Paris Arnopoulos; Foreign offices and new states, by Peter J. Boyce».

Kavic, Lorne, «Canada and the Commonwealth: sentiment, symbolism and self-interest».
Dans *The round table* 257:37-50 janvier 1975.

Lacoursière, Jacques, «Bienvenue messieurs les Yankees!».
Dans *Maclean* 15:23 mars 1975.

Litvak, Isaiah A. and Maule, Christopher J., «Interest-group tactics and the politics of foreign investment: the Time-Reader's Digest case study».
Dans *Revue canadienne de science politique* 4:616-629 décembre 1974.

McDougall, Ian, «Canada's oil and gas: an 'eleventh hour' option that must not be ignored».
Dans *Canadian public policy/Analyse de politiques* 1:47-57 winter/hiver 1975.

Stevenson, Garth, «Foreign direct investment and the provinces: a study of elite attitudes».
Dans *Revue canadienne de science politique* 4:630-647 décembre 1974.

Strong, Maurice P., «The case for optimism».
Dans *Saturday review world* 14 décembre 1974: 7-11.

Wonnacott, R. J., «Canada's future in a world of trade blocs: a proposal».
Dans *Canadian public policy/Analyse de politiques* 1:118-130 winter/hiver 1975.

«World Food Conference: Canada's contribution», by Canadian Church Observers.
Dans *Canadian forum* 54:9-12 janvier 1975.

Publications du ministère des Affaires extérieures

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

No 11 (6 mars 1975) Golfe Saint-Laurent

- No 12 (12 mars 1975) Visite du secrétaire d'État aux Affaires extérieures en Afrique occidentale
- No 13 (13 mars 1975) Délégation du Canada à la troisième session de la Conférence sur le droit de la mer, à Genève, du 17 mars au 10 mai
- No 14 (13 mars 1975) Réclamations canadiennes envers Chypre
- No 15 (13 mars 1975) Décès de l'ambassadeur Langille
- No 16 (14 mars 1975) Visite du secrétaire d'État aux Affaires extérieures aux États-Unis, du 18 au 21 mars 1975
- No 17 (17 mars 1975) Décès de l'ambassadeur Hearn
- No 18 (20 mars 1975) Nominations diplomatiques: M. Marcel Cadieux nommé chef de la mission du Canada auprès des Communautés européennes à Bruxelles, avec le rang d'ambassadeur; M. J. H. Warren, nommé ambassadeur du Canada aux États-Unis
- No 19 (24 mars 1975) Un rapport provisoire de la Commission mixte internationale de la rivière Richelieu et du lac Champlain
- No 20 (4 avril 1975) Visite du directeur général de l'UNESCO à Ottawa
- No 21 (4 avril 1975) M. W. David Hopper, candidat du Canada au poste de directeur général de l'Organisation pour l'alimentation et l'agriculture (FAO)
- No 22 (8 avril 1975) Exposition canadienne en Chine
- No 23 (11 avril 1975) Mission spéciale en Angola et au Mozambique
- No 24 (11 avril 1975) Participation du Canada à la Conférence mondiale de l'année internationale de la femme
- No 25 (25 avril 1975) Participation canadienne à la Force d'urgence des Nations Unies au Moyen-Orient
- No 26 (15 avril 1975) Voyage autour du monde de la *Norma & Gladys*, goélette de pêche terreneuviennne historique
- No 27 (21 avril 1975) Rencontre Canada-États-Unis tenue le 15 avril à Regina, sur le projet hydro-électrique de la rivière Poplar-Est
- No 28 (24 avril 1975) Déclaration du secrétaire d'État aux Affaires extérieures sur le retrait de notre Bureau de Saïgon
- Déclarations et Discours*, publiés par la direction de l'Information du ministère des Affaires extérieures, Ottawa.
- No 75/5 La production alimentaire et l'aménagement rural. Allocution du secrétaire d'État aux Affaires extérieures, l'honorable Allan J. MacEachen, à la Réunion ministérielle du Commonwealth sur la production alimentaire et l'aménagement rural, Londres, le 4 mars 1975.
- No 75/6 Une nouvelle forme de coopération: l'établissement d'un lien contractuel entre le Canada et la CEE. Discours du premier ministre P.-E. Trudeau, à Mansion House, Londres, le 13 mars 1975.
- No 75/7 La politique du Canada concernant les investissements étrangers et l'énergie. Déclaration du secrétaire d'État aux Affaires extérieures, M. Allan MacEachen, au Centre des relations inter-américaines, New York, 19 mars 1975.
- No 75/8 Trois des préoccupations du Canada: les relations avec les pays sous-développés, les Nations Unies et le Droit de la mer. Déclaration du secrétaire d'État aux Affaires extérieures, M. Allan J. MacEachen, devant le Comité permanent des affaires extérieures et de la défense, Ottawa, 11. mars 1975.

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

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

juillet/août 1975

Perspectives internationales

Publication du ministère des Affaires extérieures



Affaires extérieures
Canada

External Affairs
Canada

Les intellectuels québécois et la politique étrangère du Canada

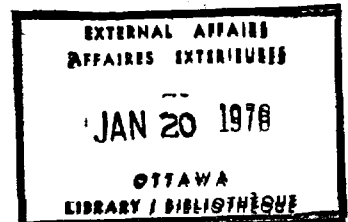
Problèmes de sécurité et de défense

Le référendum britannique sur l'Europe

Égypte et Israël: commentaires

Le droit de la mer à Genève

Perspectives internationales



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

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

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

Envoi postal de troisième classe autorisé.

Table des matières

juillet/août 1975

| | |
|--|----|
| La politique étrangère du Canada et les intellectuels québécois/ <i>Louis Balthazar</i> | 3 |
| Après le Vietnam et le Cambodge Indochine communiste et sécurité en Asie/ <i>Sheldon W. Simon</i> | 6 |
| USA/CEE: dépendance, interdépendance et indépendance/ <i>Robin Ranger</i> | 11 |
| La reconduction de NORAD: défense et diplomatie/ <i>David Cox</i> | 17 |
| La Grande-Bretagne et la CEE: analyse du «oui» au référendum/ <i>W. L. Luetkens</i> | 22 |
| Moyen/Orient | |
| La Nassérisation de l'Égypte et son renversement sous Sadate/ <i>Irene Beeson</i> | 27 |
| Le corps d'officiers israélien après la Guerre d'octobre/ <i>E. B. Glick</i> | 33 |
| Droit de la mer | |
| Rapport sur la session de Genève/ <i>Robert Auger</i> | 40 |
| Le compromis politique et la retraite de l'idéalisme/ <i>Barry Buzan</i> | 47 |
| Les ressources minérales du fond des mers/ <i>Jean Angrand</i> | 51 |
| Le Canada et l'Afrique australe/ <i>Kenneth H. W. Hilborn</i> | 55 |
| Fresque commémorative L. B. Pearson | 61 |
| Recensions | |
| <i>Canada's War</i> de Granatstein/ <i>Peter St. John</i> | 62 |
| La pensée impériale britannique: deux perspectives nouvelles/ <i>R. Matthew Bray</i> | 65 |
| Lettre à la rédaction | 67 |
| Section de référence | 68 |

Directeurs de rédaction:

M. L. Balthazar
M. A. I. Inglis

Comité éditorial:

M. F. M. Tovell, président
M. A. J. Andrew
M. Y. Beaulne
M. A. E. Blanchette
M. G. Choquette
M. M. de Goumois
M. J. J. Dupuis
M. J. W. Graham
M. J. G. Hadwen
M. E. G. Lee
M. C. J. Marshall
Mlle P. McDougall
M. J. S. Nutt
M. G. A. H. Pearson
M. A. B. Roger
M. L. A. D. Stephens
Mme M. B. Sheldon, secrétaire

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

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

La politique étrangère du Canada et les intellectuels québécois

par Louis Balthazar

Grâce à une heureuse initiative du Centre québécois de relations internationales (un organisme interuniversitaire affilié à la fois à l'Université Laval de Québec et à l'Institut canadien des affaires internationales), une session d'information du ministère canadien des Affaires extérieures était tenue à Québec, les 13 et 14 mars dernier. Cette session devait donner l'occasion à quelques représentants du Ministère de tracer les grandes lignes des orientations de la politique étrangère du Canada devant un petit groupe de personnes appartenant aux milieux gouvernementaux, universitaires et journalistiques et qu'on pourrait qualifier de leaders d'opinion.

Le secrétaire d'État aux Affaires extérieures, M. Allan MacEachen, prononçait lui-même un substantiel discours inaugural où il explicitait, dans un style empreint de simplicité et d'ouverture d'esprit, la position du Canada dans ses relations avec ses principaux partenaires. Il insistait en particulier sur l'équilibre que le Canada entend maintenir entre la préservation de sa souveraineté et ses bonnes relations avec les États-Unis, entre une ouverture nouvelle sur l'Europe et sa vocation nord-américaine. Le ministre acceptait ensuite de répondre aux questions de son auditoire.

Étaient présents à cette réunion, du côté du Ministère, M. D'Iberville Fortier, sous-secrétaire d'État adjoint, les chefs de directions du Moyen-Orient, de l'Europe de l'Ouest, des transports, des communications et de l'énergie et quelques autres agents. L'auditoire comprenait des journalistes de la Presse canadienne, de Radio-Canada, de stations de radio privées, de journaux comme *La Presse*, *Le Soleil*, *Le Jour*, *The Gazette* et du magazine *Maclean*; des professeurs des universités Laval, de Montréal, du Québec à Montréal, McGill et Concordia et un certain nombre de hauts fonctionnaires québécois.

D'Ottawa à Québec

À ma connaissance, c'était la première fois que des représentants aussi autorisés du

ministère des Affaires extérieures tenaient une pareille session dans un contexte entièrement québécois. Des rencontres entre agents du Ministère et élites économiques et intellectuelles ont été moult fois organisées à Ottawa et ailleurs. Des francophones étaient présents à ces réunions, mais inévitablement toujours en minorité et même en nombre de beaucoup inférieur à la proportion francophone de la population canadienne. Ces Canadiens français s'exprimaient alors, quand ils le faisaient, habituellement en anglais ou, s'ils parlaient français, avaient le sentiment d'être bien marginaux. En conséquence, ces réunions n'offraient à peu près pas l'occasion aux responsables de la diplomatie canadienne de toucher du doigt un point de vue vraiment québécois sur la politique étrangère.

Non pas que le Ministère n'ait pas eu nombre d'occasions de connaître l'existence de ce point de vue, quand ce ne serait que par les négociations longues et souvent pénibles avec le gouvernement québécois au sujet du rôle et des prérogatives des provinces en matière de relations internationales. Mais jamais, que je sache, on ne s'était entretenu de l'ensemble de la politique étrangère du Canada avec des intellectuels québécois et en utilisant exclusivement la langue française.

Chose intéressante à noter, il ne fut pas question un seul instant du contentieux Ottawa-Québec (bien que des représentants du ministère québécois des Affaires intergouvernementales fussent présents à la réunion et que, sans doute, des personnes des Affaires extérieures aient profité de l'occasion pour tenir avec eux des con-

M. Balthazar est co-directeur de la rédaction de Perspectives internationales. Les opinions exprimées dans le présent article n'engagent toutefois que l'auteur; elles ne reflètent pas nécessairement la politique du Ministère et ne comportent pas une prise de position de la revue sur cette question.

versations privées), non plus que des relations franco-canadiennes ou de la participation canadienne à la francophonie.

Les trois sujets traités furent le Moyen-Orient, l'Europe et les problèmes d'énergie, en plus d'un tableau d'ensemble de la politique étrangère du Canada présenté par le sous-secrétaire d'État adjoint. Il est regrettable qu'une session portant sur les relations canado-américaines dût être annulée à la dernière minute.

Tendances québécoises

Si ces thèmes furent présentés, comme il se devait, dans une perspective nettement canadienne, comme ils l'auraient été en présence de tout autre auditoire au Canada, les réactions de l'assemblée ont été souvent marquées d'une empreinte québécoise. N'entendons pas par là que les participants eussent tendance à ne considérer dans la politique étrangère du Canada que ce qui pourrait être favorable au Québec. En fait, et c'est peut-être un peu étonnant, il n'a pratiquement pas été question d'intérêts québécois comme tels. C'est plutôt dans l'esprit des interventions, dans une certaine conception qu'elles manifestaient du système international et de la politique étrangère qu'on pouvait déceler des tendances proprement québécoises.

Ainsi, contrairement à ce qui est courant au Canada anglais, on aura pu noter chez la majorité des intellectuels québécois une sympathie avouée à l'endroit des pays arabes dans le conflit qui les oppose à Israël au Moyen-Orient. On souhaiterait, semble-t-il, que le Canada accepte d'emblée, à l'instar de la majorité de l'Assemblée générale de l'ONU, l'Organisation de la libération de la Palestine comme un interlocuteur international valable. Dans la même veine, on déplore une certaine tiédeur canadienne à l'égard de cette nouvelle majorité qui s'est dessinée récemment dans les organismes des Nations Unies. On reproche encore à notre politique étrangère une trop grande timidité, une trop grande lenteur à reconnaître la validité de certains éléments révolutionnaires du système international, une tendance trop forte à se ranger du côté des intérêts du capitalisme international. On aurait voulu, par exemple, que le Canada dénonce le renversement brutal du régime Allende au Chili et mette plus de temps à reconnaître la junte militaire qui est maintenant à la tête de ce pays, montrant par là sa désapprobation des méthodes répressives utilisées par ce gouvernement. Enfin, on désirerait que le Canada se détache davantage des États-Unis, surtout en ce qui a trait aux relations avec les pays du Tiers-Monde. De tels vœux

(et ce ne sont là, bien entendu, que quelques exemples) sont aussi exprimés en certains milieux anglophones du Canada, mais ils reviennent plus souvent, semble-t-il, dans les propos et les écrits des journalistes et universitaires québécois. Ils sont peut-être irréalisables, compte tenu de l'ensemble des intérêts canadiens, de certains engagements antérieurs et de l'opinion de la majorité des Canadiens. Pour reprendre l'expression d'un représentant du ministère des Affaires extérieures, notre politique étrangère n'est sans doute pas aussi dramatique que certains le souhaiteraient; sa force et sa portée tiennent peut-être à son caractère souple et nuancé.

Quoi qu'il en soit, il existe une optique québécoise en politique étrangère, comme il n'en existe probablement pas pour les autres provinces du Canada prises individuellement. Il existe bien sûr des intérêts albertains, ontariens, colombiens, etc... mais il serait étonnant que la conception même du système international et la formulation des choix concrets de notre politique étrangère soient aussi distinctes d'une province anglophone à l'autre qu'elles le sont au Québec francophone par rapport à l'ensemble du pays.

Une politique biculturelle?

La politique étrangère du Canada a fait d'énormes progrès, ces dernières années, dans le sens du bilinguisme et d'une plus grande attention accordée aux intérêts de la population francophone du Canada. Les politiques et les audaces de certains gouvernements québécois y ont sans doute été pour beaucoup. Le gouvernement canadien se devait de renchérir en réaction aux gestes posés par le Québec surtout à l'endroit de la France et des États francophones. Il s'est éminemment acquitté de cette tâche et a montré qu'il pouvait rapidement ajuster le tir de sa politique étrangère en fonction d'une population francophone plus exigeante et d'intérêts mieux définis.

Mais si la politique étrangère du Canada est devenue bilingue, il n'est pas sûr qu'elle soit encore devenue vraiment biculturelle. Si le Canada s'est rapidement fait valoir au sein de la francophonie, surtout par une politique d'aide profondément diversifiée dans le sens d'un équilibre entre les pays francophones et anglophones, il ne semble pas que certaines idées chères aux intellectuels québécois aient fait leur chemin à la Maison Pearson. Il est bien entendu qu'une politique étrangère est rarement conçue pour satisfaire aux critiques et aux souhaits des intellectuels d'un pays. Les critiques des élites anglophones du Canada sont loin d'être toujours bien reçues à Ottawa. Mais, tout

au moins, elles sont entendues et certainement mieux connues que celles qui viennent du Québec. Il existe sans aucun doute, pour ne prendre qu'un exemple, une plus grande osmose entre le *Globe and Mail* de Toronto et le ministère des Affaires extérieures qu'entre *Le Devoir* de Montréal et ce même Ministère. L'entrée récente de M. Claude Lemelin, ancien journaliste au *Devoir*, au sein du Cabinet du ministre MacEachen, à titre de conseiller spécial, est susceptible de changer cette situation. On peut espérer que le ministre bénéficiera de l'expérience de M. Lemelin et de sa connaissance des milieux québécois.

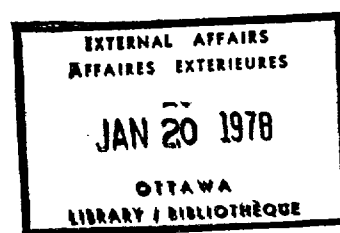
Un heureux précédent

Une réunion comme celle de mars dernier à Québec n'a pu que sensibiliser le Ministère à certains points de vue québécois et sans doute aussi aider les élites québécoises à mieux saisir les contraintes auxquelles est soumise la politique étrangère du Canada. Tous les participants à cette réunion ont souhaité qu'elle soit suivie de plusieurs autres et que ce dialogue se poursuive. Ces échanges ne seront jamais faciles; ils risqueront parfois de tourner en dialogue de sourds: intellectuels et praticiens partent rarement des mêmes évidences. Mais, à condition d'observer certaines règles élémentaires de respect (comme ce fut éminemment le cas à Québec), le dialogue sera toujours bienfaisant. Les artisans de la politique étrangère du Canada n'agiront jamais en totale conformité aux vœux de leurs critiques et

encore moins en conformité aux revendications parfois idéalistes des intellectuels québécois. Mais si certaines de ces idées étaient reconnues comme telles, discutées et parfois incorporées partiellement à l'élaboration des politiques à Ottawa, ce serait déjà un grand pas de fait.

Après tout, d'après le titre du Livre blanc de 1970, la politique étrangère du Canada veut être au service des Canadiens. Les masses québécoises composent une bonne partie de la population canadienne et, si elles n'ont pas encore fait leurs idées que leur transmettent périodiquement les leaders d'opinion, elles sont certainement susceptibles à long terme d'en assimiler une bonne partie. L'orientation intellectuelle des élites est un bien meilleur indicateur des changements sociaux à venir que les données d'un sondage d'opinion. Il n'est pas facile cependant d'établir un échantillonnage valable de ces élites. A cet égard, le groupe présent à la session de l'hiver dernier demeurait plutôt déficient. Ainsi, tel journal important n'était pas représenté. Il n'y avait là aucun représentant des milieux des affaires et de l'industrie (cela ne se serait jamais produit au Canada anglais) ni des milieux syndicaux.

De toute façon, ce n'était là qu'une première expérience, somme toute très heureuse, et on doit souhaiter qu'elle soit suivie de plusieurs rencontres de ce genre dont ne pourront que bénéficier la politique étrangère du Canada autant que sa clientèle.



Indochine communiste et sécurité en Asie

par Sheldon W. Simon

La victoire militaire des forces communistes en Indochine (à l'exception du Laos, dirigé par un gouvernement de coalition dominé par le Pathet-Lao) permettra de mettre à l'épreuve pour la première fois la fameuse «théorie des dominos» des années cinquante et soixante. Craignant qu'elle ne se vérifie, les États-Unis sont intervenus militairement au lendemain du premier conflit indochinois, forts d'arguments qui, à tout le moins, sont sujets à critique en cette dernière moitié de la décennie. La principale hypothèse avancée était que la stratégie militaire communiste émanait de Moscou ou de Pékin. En corollaire immédiat de cette notion d'adversaire monolithique on soutenait que le bloc communiste nourrissait des ambitions impérialistes insatiables et que toute victoire dans un secteur entraînerait d'autres tentatives ailleurs. De cette façon, le «monde libre» s'effriterait progressivement, à moins que ne soit opposée à toute agression communiste une présence militaire occidentale. On en concluait, en dernier lieu, que la structure sociale des pays du Tiers Monde était si faible qu'elle s'effondrerait sans coup férir sous le poids d'une agression communiste extérieure ou de mouvements de subversion soutenus de l'étranger.

Les États-Unis ont commencé à infirmer cette vision du monde lorsque le président Nixon a admis, à Guam, en juillet 1969, que son pays ne pouvait plus faire les guerres des nations du Tiers Monde. Les buts poursuivis, qui pour la plupart des Américains ne correspondaient plus à leurs intérêts vitaux, ne pouvaient effacer le coût économique, politique et social de cette intervention. Avec l'ouverture sur la Chine et l'Union Soviétique au début des années soixante-dix, l'administration Nixon a officiellement atténué la menace communiste contre le Tiers Monde, tout en laissant entendre, par la même occasion, que ces États faibles étaient maintenant en mesure de résister aux pressions extérieures. Aussi, les États-Unis ont-ils annoncé qu'ils compteraient sur la fourniture judicieuse d'aide économique et militaire pour réprimer les agressions communistes, éliminant virtuellement la participation active des forces américaines aux conflits locaux, en grande partie de nature insurrectionnelle. La réduction de l'effectif militaire américain du tiers de ce qu'il était en 1968 et les retraits massifs des forces en Asie, apportent une preuve tangible d'une présence américaine désormais plus discrète. D'ailleurs, 1975 aura probablement sonné la fin d'une participation américaine dans les conflits locaux importants, qu'il faut distinguer des interventions de faible envergure, car les États-Unis ne pouvaient ni ne voulaient plus se lancer dans de telles aventures.



Après avoir été membre du corps enseignant de l'Université du Kentucky pendant neuf ans, M. Sheldon W. Simon s'est joint en juillet 1975 au Département de science politique de l'Université d'État de l'Arizona à titre de professeur et de doyen. En 1972 et 1973, il a été professeur-chercheur invité à l'Institut des relations internationales de l'Université de la Colombie-Britannique. Ses plus récents ouvrages ont pour titres Asian Neutralism and U.S. Policy et War and Politics in Cambodia: a Communications Analysis. Il a déjà publié, dans Perspectives internationales, un article intitulé L'Accord du cessez-le-feu et la stratégie nord-vietnamienne (édition de mai-juin 1973). L'article ci-contre n'engage que l'auteur.

Contraintes

Les communistes vietnamiens et leurs tuteurs chinois et soviétiques étaient très conscients des contraintes qui s'exerçaient sur la puissance américaine, tout comme l'étaient leurs alliés. Comme je l'ai déjà soutenu, les communistes vietnamiens considéraient que les accords de Paris de janvier 1973 ne visaient pas à substituer une compétition politique à l'affrontement militaire mais à donner aux Américains une porte de sortie honorable, comme en 1954 aux Français. Par la suite, le Vietnam

du Nord et ses alliés laotiens et cambodgiens pourraient planifier la prise de possession de l'Indochine en fonction de leurs capacités militaires et administratives grandissantes. L'opinion américaine officielle a toutefois refusé de reconnaître que les accords de Paris constituaient, en réalité, l'aveu de la défaite anticommuniste en Indochine. Les États-Unis avaient espéré pour quelque temps accomplir par une aide militaire ce que n'avaient pu réussir leurs corps expéditionnaires, c'est-à-dire négocier une série d'accords par lesquels des mouvements politiques anticommunistes feraient partie intégrante du gouvernement. Exception faite du Laos, où l'on s'est entendu en 1974 pour former un gouvernement de coalition, tout cela n'était que chimères.

En 1975, lors de la débâcle du Vietnam du Sud et du Cambodge, les porte-parole officiels du gouvernement américain se sont vus forcés d'expliquer ce qui semblait être un recul sérieux et inattendu pour les pays non communistes d'Asie, alors qu'en réalité ce recul avait eu lieu deux ans plus tôt au moment où les États-Unis avaient retiré leurs troupes.

Pour le président Ford, la question primordiale touchait les conséquences que pourrait avoir la perte d'un allié des États-Unis sur leurs autres engagements de sécurité. Dans un discours prononcé au début d'avril, il déclarait :

C'est avec la plus grande conviction que je dois dire: aucun adversaire ou ennemi en puissance des États-Unis ne devrait s'imaginer que l'on peut nous attaquer sans conséquence; et aucun pays allié ou ami de longue date des États-Unis ne devrait craindre que nos engagements ne soient pas respectés en raison de la confusion actuelle et de la situation changeante du Sud-Est asiatique.

Mais le président, aussi bien que le secrétaire d'État, savaient pertinemment que la véritable question touchant la crédibilité des Américains en tant qu'alliés ne concernait pas les engagements que prendrait l'Exécutif. Au coeur du problème, il fallait maintenant déterminer si le pouvoir de décision en matière de politique étrangère était passé au Congrès. Si tel était le cas, la véritable réaction en chaîne serait que le président ne puisse donner suite à ses engagements, étant donné le refus du Congrès d'appuyer les politiques de l'Exécutif. C'est en ces termes que le secrétaire d'État, M. Kissinger, a expliqué la situation :

L'équilibre entre l'Exécutif et le Législatif constitue le trait dominant de la politique nationale actuelle. L'Exécutif admet que le Congrès a son mot à dire tant en théorie qu'en pratique et qu'à

ce titre, la politique étrangère est une entreprise commune. La question est de savoir si le Congrès, de parlementaire, deviendra stratège; s'il privera l'Exécutif de son pouvoir discrétionnaire et de son autorité en matière de diplomatie alors qu'en même temps, il demeurera incapable, de par sa constitution, d'établir ou de mettre en application une politique nationale définie qui lui sera propre.

Dossier noir contre le Congrès

En préparant leur dossier noir contre le Congrès, au sujet de l'effondrement des gouvernements militaires du Vietnam et du Cambodge, les porte-parole officiels de l'Exécutif ont fait ressortir les restrictions qui ont empêché le gouvernement de respecter ses engagements concernant le ravitaillement de ces pays depuis le milieu de 1973. Le secrétaire d'État, M. Kissinger, a soutenu que le Congrès, en imposant de telles contraintes, a non seulement fait preuve d'insouciance mais a aussi, en réalité, pris part à la destruction d'un allié. Si les États-Unis allaient jusqu'à refuser de fournir aux pays amis l'aide dont ils ont besoin pour se défendre, « nous pourrions alors être témoins d'un remaniement en bloc des politiques étrangères d'un grand nombre de pays et voir notre sécurité menacée pendant assez longtemps ».

Parce que ces pays ont été les premiers à recevoir l'aide militaire américaine après 1945 et à tomber aux mains des Communistes, il ne faut pas s'étonner de l'inquiétude affichée publiquement par l'administration Ford face à l'effondrement du gouvernement indochinois. De plus, à une époque où l'attitude du Congrès et du public forçait Washington à diminuer son aide, aucune contrainte du genre n'a empêché l'Union soviétique ou la Chine de porter secours au Nord-Vietnam. Mais considérer que ces événements traçaient les grandes lignes de la politique étrangère américaine face au Tiers Monde, c'était, une fois de plus, admettre que l'Indochine revêtait une importance capitale pour les États-Unis. De la même manière, les gouvernements Thieu et Lon Nol, et les insurrections auxquelles ils ont fait face, prenaient valeur de prototype de ce qui pourrait se passer dans la plupart des pays non communistes du Tiers Monde. Les questions les plus opportunes devraient plutôt être de savoir, premièrement, si l'Indochine était responsable de son propre sort et si les États-Unis avaient les moyens d'intervenir politiquement pendant une période de désengagement militaire et, deuxièmement, si les engagements que les États-Unis sont prêts à respecter au cours de la présente décennie conviennent à leurs alliés asiatiques, dont la propre sécurité

doit être évaluée séparément des événements indochinois.

En étudiant ces questions, on doit d'abord faire une brève analyse de l'effondrement du Vietnam du Sud pour voir s'il est possible de faire un rapprochement entre la conjoncture politique de la péninsule et les menaces qui pourraient s'exercer sur d'autres pays d'Asie. Depuis environ trente ans, les Vietnamiens communistes et leurs adversaires anticommunistes sont engagés dans des guerres intestines. Même si l'intervention de l'extérieur a été massive, elle n'a pas été un facteur décisif et la plupart des observateurs s'accordent à dire que l'effondrement du gouvernement et du régime de Saïgon s'est produit, d'une part, à cause d'un commandement déficient, de la corruption et d'une diminution des ravitaillements américains et, d'autre part, à cause d'une offensive déterminée, lancée par l'armée du Nord-Vietnam (PAVN).

A toutes fins utiles, l'armée du Nord-Vietnam s'était complètement transportée au sud du 17^e parallèle en avril 1975. Les autorités américaines ont signalé que le regroupement des forces communistes dans la partie septentrionale du Sud-Vietnam, en vue de l'offensive du printemps 1975, a commencé peu après que le Congrès eut décidé, en août 1973, d'interdire toute intervention de la force aérienne américaine, laissant par le fait même libre cours aux attaques nord-vietnamiennes. La prépondérance militaire du Nord étant acquise dans le Sud vers la fin de 1974, alors que l'aide américaine à Saïgon diminuait toujours, il ne restait à Hanoi qu'à attendre le moment opportun avant de commencer à envahir la péninsule. Les experts en tactiques militaires ont remarqué que l'armée nord-vietnamienne semblait suivre de près les principes militaires russes, concentrant une puissance de tir écrasante, composée d'artillerie de campagne et de tanks de fabrication soviétique, avant de se déplacer. Sans la générosité de l'URSS qui lui avait fourni des centaines d'engins depuis 1974, Hanoi n'aurait pu recourir à une stratégie axée sur leur nombre. Les armes russes ont neutralisé la force aérienne du Sud, déjà paralysée par le manque de pièces de rechange et par un système de commandement décentralisé dont le but politique était d'empêcher un putsch de l'armée de l'air. Du point de vue militaire toutefois, l'effet a été négatif: il a été impossible de concentrer assez de forces aériennes dans les régions où le besoin s'en faisait sentir. La décision de Thieu de se retirer des hauts-plateaux du centre était probablement dictée par sa conviction que l'armée du Sud-Vietnam ne possédait pas les res-

sources voulues pour protéger la région jusqu'à l'arrivée de l'aide militaire américaine, prévue pour la prochaine session d'affectation de crédits du Congrès (1976). Ce retrait a débouché sur une débâcle à cause de l'absence complète de planification militaire, de leadership et d'organisation pour les réfugiés civils. Les Nord-Vietnamiens ont poursuivi les gens du Sud en retraite, installant cadres politiques et forces d'occupation sur leur chemin. Dans la même poussée, les Nord-Vietnamiens (et leurs homologues, les Khmers rouges du Cambodge) se sont emparés de matériel militaire américain d'une valeur de plus de 4 milliards de dollars (US), ce qui permettra peut-être à Hanoi de se libérer de sa dépendance quasi totale envers l'URSS, source de ravitaillement militaire. Il existe un parallèle très étonnant entre l'«acquisition» de matériel américain par les Nord-Vietnamiens en 1975, et la prise par la Chine communiste, entre 1947 et 1950, d'armement américain appartenant aux nationalistes chinois. La presse militaire de Hanoi a diffusé des directives quant à la cueillette et au soin de ce butin. Il était nettement destiné à être incorporé au stock militaire des communistes vietnamiens.

Il est difficile à ce point-ci de savoir ce que le Viet-minh adoptera comme politique dans le Sud. Le représentant en chef du G.R.P. à Saïgon, Dinh Ba Thi, déclara que des membres d'une «force tierce» non communiste étaient encore affectés à des postes importants dans des endroits qui ont été occupés depuis l'offensive du mois de mars. La presse militaire de Hanoi a fait remarquer que les prisonniers de l'armée sud-vietnamienne pourraient instruire l'armée du Nord sur l'utilisation du matériel capturé.

Problèmes à venir

Le Nord a envahi le Sud à une allure si rapide qu'il faut s'attendre à de sérieux problèmes d'administration et de contrôle de la population. Hanoi n'est pas prêt immédiatement à imposer sa politique de mobilisation des paysans en raison de la situation démographique des villes du Sud, qui regroupent environ 60 p. cent de la population. C'est pourquoi le Nord optera peut-être pour un gouvernement de coalition mené par les communistes du Sud, pendant une période de transition indéterminée au cours de laquelle les habitants seront réinstallés à la campagne. Le niveau de vie urbain, artificiellement élevé à cause de la politique de fourniture de services qui caractérisait l'ère d'abondance américaine, ira décroissant.

En ce qui a trait aux relations étrangères, le président du Conseil consultatif du G.R.P. a déclaré que son gouvernement était prêt à nouer des liens avec les États-Unis (la R.D.V. avait auparavant adopté la même position) et il a même laissé sous-entendre que les investissements et entreprises de l'étranger seraient invités à demeurer et à participer à la reconstruction du Sud. Il reste toujours à savoir combien de temps durera cette politique d'accueil des étrangers.

Réactions de l'Asie

Les États-Unis et leurs alliés asiatiques se préoccupent beaucoup de l'effet d'une victoire communiste en Indochine sur la crédibilité de leurs autres engagements de sécurité, ainsi que sur l'orientation générale de la politique de la région. Bien qu'il soit beaucoup trop tôt pour déterminer ces réactions, nous disposons d'assez d'indices pour étudier les choix de politiques qui s'offrent à trois États asiatiques qui entretiennent des liens militaires avec les États-Unis mais pour qui l'importance de l'Indochine varie. Il s'agit de la Thaïlande, des Philippines et du Japon.

Une Indochine communiste pourrait être perçue comme une menace pour les autres États asiatiques dans l'une quelconque des situations suivantes: a) en tant que base d'où s'exerceraient contre les États avoisinants des activités de subversion ou d'infiltration; b) en tant que modèle pour des insurgés dans d'autres États; et c) en tant qu'indice de l'incapacité des Américains à donner un appui sûr à leurs alliés en situation critique.

Les principales inquiétudes de la Thaïlande face au développement de la situation indochinoise relèvent de la première condition mentionnée. Les autorités thaïlandaises craignent l'emploi des bases du Pathet Lao, au Laos, à des fins d'approvisionnement et d'instruction d'insurgés, étant donné l'aide qui leur est fournie dans les parties nord et nord-est de la Thaïlande par les Laotiens qui habitent ces régions. On trouve d'ailleurs souvent, dans les journaux de Bangkok, des conjectures à ce sujet. Depuis des décennies, ces régions septentrionales ont souffert de l'indifférence du gouvernement et les populations laotiennes qui y habitent (11 millions d'habitants) sont environ cinq fois plus importantes que la population du Laos lui-même. Si les Nord-Vietnamiens et le Pathet Lao en décident ainsi, certaines de ces régions pourraient très bien devenir le théâtre d'une guérilla venue d'Indochine, les différences ethniques, l'exploitation rurale, l'indifférence du gou-

vernement central et, récemment, la répression militaire, ayant rendu le moment propice.

Les autorités thaïlandaises ne sont que trop conscientes des faiblesses du pays et de l'incapacité des Américains à leur venir en aide pour résoudre des problèmes internes de ce genre. Or, afin d'assurer aux Communistes vietnamiens que la Thaïlande refusera aux États-Unis l'accès à son territoire pour contrer les activités du Viet-minh en Indochine, le nouveau gouvernement thaïlandais formé en mars 1975 sous la direction de Kukrit Pramoj, a demandé aux États-Unis de retirer ses forces d'ici le mois d'août 1976. Le raisonnement qui a amené cette décision n'est pas une simple manifestation de nationalisme; on a reconnu plutôt les changements politiques qui se sont effectués dans le Sud-Est continental de l'Asie et on désire maintenant montrer aux Communistes vietnamiens que la Thaïlande ne menace en aucune façon leur nouvelle position. Sihanouk, au Cambodge, a employé avec succès cette même «politique de faiblesse» pendant la plus grande partie des années soixante. A condition que le Viet-minh n'ait plus de desseins expansionnistes (et que Hanoi considère qu'il a réalisé son principal objectif en s'accaparant l'hégémonie de la péninsule) la Thaïlande, grâce à cette nouvelle politique, pourra se sentir protégée des menaces de l'extérieur. Le ministre des Affaires étrangères, Chatchai Chunhawan, a déclaré que la Thaïlande désirait changer sa position de dépendance étroite vis-à-vis des États-Unis et se rapprocher de la Chine pour prouver sa neutralité dans cette région, telle que la décrit la déclaration de 1971 de l'Association des États du Sud-Est asiatique.

Entre temps, les forces militaires thaïlandaises ont intensifié leurs opérations dans les provinces du Nord et du Nord-Est, où l'on a déclaré l'état d'urgence. On est à prendre des dispositions militaires semblables dans le Sud du pays en collaboration avec les autorités malaises, face aux attaques intensifiées de la guérilla communiste malaise. En résumé, la Thaïlande semble avoir adopté deux politiques après la victoire des communistes en Indochine: une politique extérieure de conciliation avec le Viet-minh et ses alliés et une politique intérieure de poursuite et d'annihilation des insurgés. La notion qui sous-tend ces deux politiques est la suivante: une fois l'aide extérieure reçue par les insurgés neutralisée, la Thaïlande sera en mesure de réprimer ces mouvements.

Réexamen philippin

Aux Philippines, pays à l'écart de toute menace directe communiste du continent, le président Marcos a demandé un réexamen général des rapports entre son pays et les États-Unis en matière de sécurité. Les experts occidentaux sont d'avis que ce réexamen ne mènera pas à l'abrogation des traités concernant les bases militaires, étant donné que les bases aériennes et navales de Clark et Subic Bay seront les deux seuls points du Sud-Est de l'Asie occupés par les Américains quand ils quitteront la Thaïlande. On pense plutôt que les Philippines désirent exploiter l'importance croissante de leur situation géographique pour négocier une compensation financière pour l'occupation américaine des bases en cause qui, en vertu du traité en vigueur actuellement, est exempte de toute charge jusqu'en 1991. Avec une lutte contre la guérilla musulmane qui prend de l'ampleur dans le Sud et un déficit de plus en plus grand dans la balance des paiements, dû à l'augmentation du prix du pétrole, le pays a besoin de sources monétaires nouvelles. Mais les motifs financiers qui poussent les Philippines à de nouvelles négociations sur les conditions de la présence américaine ne signifient pas qu'ils n'existe aucune inquiétude quant à la sûreté des futurs engagements américains. Un certain nombre de responsables se sont d'ailleurs montrés fort inquiets de la situation indochinoise et de la réaction équivoque du Congrès américain. M. Marcos a déjà déclaré qu'il veut que les imprécisions du Traité de sécurité conclu entre son pays et les États-Unis soient éliminées afin de savoir dans quels cas précis d'agression l'allié américain serait tenu de venir au secours des Philippines. De plus, le gouvernement philippin souhaite examiner en détail les incidences qu'auront la réinstallation, dans ses îles, de la ligne de défense américaine du Sud-Est asiatique, actuellement située en Thaïlande.

Répercussions au Japon

Le pays qui se préoccupe probablement le plus du comportement des États-Unis en Indochine est aussi le moins vulnérable à un test du genre indochinois. En effet, pour le Japon, les doutes sur la fermeté de l'alliance avec les États-Unis remontent aux «épreuves Nixon» de 1971, qui ont clairement démontré que Washington était prêt à de grandes offensives politiques en Asie de l'Est (visite de Nixon en Chine) et à l'adoption de mesures économiques unilatérales touchant le Japon (contingentement des textiles), sans consulter le gouvernement nippon. Du point de vue de Tokyo donc, la question pertinente à poser

touchant le retrait militaire des États-Unis en Asie de l'Est est la suivante: comment la défense conjointe (Japon-États-Unis) du Japon se réalisera-t-elle, si la débâcle indochinoise marque le début de l'exode militaire complet des États-Unis?

Toute la politique de défense du Japon ces derniers vingt-cinq ans s'est fondée sur une certaine présence militaire des États-Unis dans la région, aussi bien que sur les îles japonaises elles-mêmes. Les États-Unis et leur parapluie nucléaire ont permis au Japon de limiter très strictement son réarmement et de consacrer le gros de ses efforts au développement économique du pays, au commerce et aux investissements à l'étranger. Si l'armée américaine était rappelée, deux tendances opposées seraient favorisées au Japon: d'une part, le retour à la neutralité non armée, soutenue par le Parti socialiste japonais et d'autre part, le réarmement sur une grande échelle, y compris la mise au point d'armes nucléaires.

Les États-Unis s'opposent tant à l'une qu'à l'autre possibilité et le secrétaire d'État à la Défense, M. Schlesinger, a réaffirmé dans son Rapport annuel de 1975 l'importance du traité de sécurité conclu entre le Japon et les États-Unis, en signalant que la présence de l'armée américaine en Corée du Sud et au Japon était indispensable à la sécurité de l'Asie du Nord-Est. Néanmoins, les porte-parole japonais, à l'instar de leurs homologues philippins, se sont dits renversés par l'échec des États-Unis à aider le Vietnam du Sud et le Cambodge lors de leurs crises. De plus, le ministre des Affaires étrangères, M. Kiichi Miyazawa, s'est rendu précisément à Washington pour s'entendre réaffirmer que les États-Unis continueraient à défendre le Japon et à le protéger de leur parapluie nucléaire, engagement que le président Ford et son secrétaire d'État, M. Kissinger, ont réitéré.

L'Indonésie, archipel clé en Asie du Sud-Est, ne s'est pas particulièrement préoccupée des événements en Indochine. Le ministre des Affaires étrangères, M. Malik, a déclaré que le communisme vietnamien étant particulier, il ne voyait pas d'obstacle à la coexistence pacifique avec les cinq pays de l'Association des nations du Sud-Est asiatique. De la sorte, l'Asie du Sud-Est, théâtre futur de grands jeux d'influences politiques, se trouverait renforcée.

L'expérience américaine des derniers vingt ans en Indochine montre combien la force militaire conventionnelle s'exerce difficilement contre un état agricole non industrialisé, dans une guerre où le front est inexistant et dont le principal critère de victoire repose sur l'allégeance ou le

contrôle de la population plutôt que sur des territoires. Aussi paradoxal que cela soit, l'utilisation de la force dans des conditions politiques néfastes a en fait diminué la puissance des États-Unis. Il existe un contraste étonnant entre leur capacité à préserver le statu quo face à l'URSS lors de la crise de Cuba ou de celle de Berlin, et leur échec à vaincre le Nord-Vietnam, situation qui n'est d'ailleurs pas sans rappeler le problème des Soviétiques avec la Yougoslavie ou l'Albanie. Les pays faibles qui ont un vif sentiment de fierté nationale enlèvent tout attrait à l'utilisation de la force contre eux, car leur capacité de résistance rend excessif le prix de la victoire pour les étrangers.

Rôle futur

Le rôle futur des États-Unis pour ce qui est de la sécurité en Asie est peu clair. La présence combinée des forces aériennes, navales et amphibies continuera à se faire sentir en Asie de l'Est (Japon, République de Corée et Philippines), jusqu'à la fin de la décennie. Elle servira d'ailleurs de contrepoids dans la recherche d'un équilibre global avec l'Union soviétique visant à dissuader cette dernière d'intervenir directement ou indirectement dans les conflits locaux et, surtout, à l'amener à coopérer au règlement pacifique de tels conflits, s'ils se produisent. La politique de sécurité américaine de la fin des années soixante-dix devra dépendre de plus en plus de l'harmonisation pacifique des intérêts et de la

puissance des États de cette région plutôt que de l'intervention américaine directe. La diplomatie américaine sera principalement fonction d'instruments tels le commerce et les investissements de même que de l'aide économique et militaire.

Pour les pays d'Asie qui ne sont pas communistes, la leçon à tirer de l'épreuve indochinoise est qu'ils devront eux-mêmes prendre toute disposition future touchant leur sécurité. C'est en créant les conditions politiques et sociales intérieures voulues qu'ils réussiront à contrecarrer tout appui populaire important aux insurrections possibles, tout en s'engageant dans des opérations de contrôle de leurs frontières avec les pays voisins, en vue d'assurer que l'accès aux sanctuaires extérieurs soit réduit. (La coopération entre la Malaisie et la Thaïlande, entre la Malaisie et l'Indonésie sont, à ce titre, de bons exemples.)

L'un des objectifs avoués de l'intervention américaine, au début, était de «contenir» la Chine: on peut donc dire que la victoire des Communistes vietnamiens, ayant abouti à une Indochine forte et satisfaite sous leur contrôle, aux frontières mêmes de la République populaire de Chine, aura probablement le même effet. Si tel est le cas, l'ironie serait trop forte: sans interruption pendant vingt ans, les États-Unis auront choisi comme adversaire le seul mouvement politique en Asie qui pouvait le mieux servir leur politique d'encerclement de la Chine.

USA – CEE: dépendance, interdépendance et indépendance

par Robin Ranger

L'entrée de la Communauté économique européenne (CEE) sur la scène internationale devrait être accueillie avec compréhension et espoir par les Canadiens sensibilisés aux problèmes que pose le maintien de leur propre souveraineté face aux pressions qui viennent des États-Unis. Avec compréhension, car le Canada est conscient des problèmes auxquels se heurte la Communauté sur le plan des relations extérieures; avec espoir, parce que la Communauté représente pour le Canada

un contrepoids fort salutaire à l'influence américaine dans les domaines politique et économique.

La Communauté reste tiraillée entre sa dépendance militaire envers les États-Unis et son désir d'indépendance politique à l'égard de ce pays (tout en conservant avec lui des liens économiques). Les tensions qui marquent les relations entre la CEE et les États-Unis sont en quelque sorte la conséquence inévitable de la recherche d'une identité politique et écono-

mique à laquelle se livre la Communauté et de son aspiration à jouer un rôle plus important que ne le laisse supposer la somme de ses composantes; pour leur part, les États-Unis ne savent pas encore comment traiter avec ce nouveau venu sur la scène internationale. C'est en les replaçant dans leur contexte stratégique, politique ou économique, que l'on pourra mieux comprendre les tensions qui se manifestent au sein de l'Alliance atlantique.

Dépendance militaire

D'abord et avant tout, l'OTAN a consacré officiellement la dépendance envers les États-Unis d'une Europe de l'Ouest désireuse de préserver son indépendance politique et économique face à l'URSS. La création de l'OTAN en 1949 représentait une garantie politique consentie par les États-Unis afin de permettre à l'Europe de l'Ouest, ravagée par la guerre, de relancer son économie sans avoir à craindre une menace politique ou militaire de la Russie. Ce n'est qu'avec le déclenchement de la guerre de Corée, en juin 1950, que s'est manifestée la prédominance militaire de l'Alliance.

Au cours des années 50, l'Europe de l'Ouest a renforcé son dispositif militaire, mais sans jamais lui donner un rôle autre que celui de signal d'alerte, son enfoncement par les Soviétiques devant entraîner des représailles américaines. A l'époque, les États-Unis jouissaient encore effectivement d'une supériorité stratégique sur les Soviétiques, même si d'aucuns ont prétendu, à tort, que ceux-ci avaient pris de vitesse les Américains au chapitre des missiles. De 1961 à 1967, durant les présidences de Kennedy et de Johnson, Robert S. McNamara exerce la charge de Secrétaire d'État à la défense. Avec le remarquable esprit d'analyse, l'arrogance

intellectuelle et l'insensibilité politique qui le caractérise, il conclut, à l'appui de ses analystes de systèmes que, quel que soit le critère qualitatif employé, les forces classiques de l'OTAN, même celles affectées au front névralgique du centre, sont comparables ou même supérieures aux forces que leur opposent l'URSS et l'Europe de l'Est. Par conséquent, l'«échéance» nucléaire serait mesurée non pas en termes de jours, mais plutôt de semaines ou de mois. Et même si ce seuil devait être franchi, on aurait recours, au départ, à une série d'attaques d'intimidation qui minimiseraient les pertes de vie parmi les civils mais démontreraient néanmoins que les États-Unis sont prêts à s'engager dans l'escalade nucléaire.

En mettant les choses au mieux, la formule de McNamara prévoyait, certains diraient «préconisait», une association entre égaux, où l'Europe de l'Ouest fournissait les forces classiques nécessaires à une défense prolongée, alors que les États-Unis les appuyaient de leurs forces classiques et d'un «filet d'arrêt» nucléaire, à la fois tactique et stratégique. Le défaut de cette théorie, c'est qu'elle préconisait une stratégie de guerre conçue en vue de minimiser les pertes de vie américaines en cas de conflit, alors que l'Europe de l'Ouest souhaitait une stratégie préventive. Les Européens de l'Ouest estimaient en effet qu'une défense classique prolongée sur leur territoire serait presque aussi dévastatrice qu'un conflit nucléaire tactique engagé à plus brève échéance. La plupart d'entre eux mettaient en doute l'exactitude des estimations de M. McNamara sur l'égalité ou la supériorité de l'OTAN par rapport à l'Organisation du Pacte de Varsovie; ils soutenaient que, même si l'Europe de l'Ouest pouvait déployer des forces classiques comparables à celles du Pacte de Varsovie, elle ne réussirait qu'à donner l'illusion d'une association stratégique avec les États-Unis. Les Américains resteraient maîtres des armes nucléaires tactiques et stratégiques. Ce contrôle était essentiel à la fois pour dissuader les Soviétiques d'attaquer et pour tirer des avantages politiques de cette supériorité militaire.

Il est paradoxal qu'en insistant pour que se continue sa dépendance stratégique envers les États-Unis, l'Europe de l'Ouest ait fourni, pour l'évaluation de ses liens stratégiques avec ce pays, une base plus réaliste que les théories d'égalité prônées par McNamara, lesquelles reprenaient d'ailleurs la notion atlantique d'une association bilatérale au sein de laquelle l'Europe unie partagerait avec les États-Unis la responsabilité du maintien de la



M. Ranger est professeur au Département de science politique de l'Université St-Francis Xavier, à Antigonish. Il a donné des cours et publié un grand nombre d'articles sur les développements internationaux en matière de stratégie. Avant d'occuper son poste actuel, M. Ranger a enseigné aux universités Aberdeen et Queen's ainsi qu'à l'Institut de relations internationales de l'Université de Colombie-Britannique. Il a déjà collaboré à Perspectives Internationales et il rédige présentement un ouvrage intitulé The Politics of Arms Control: 1958-1975. Il fait aussi régulièrement des reportages à la radio et à la télévision sur les questions internationales. L'article ci-contre n'engage que l'auteur.

paix dans le monde. Cette notion d'égalité a toujours fait abstraction du fait capital que ce sont les États-Unis qui conservent la force de frappe nucléaire stratégique dont l'Europe de l'Ouest demeure tributaire pour sa sécurité. Par ailleurs, comme M. Kissinger lui-même le soulignait dans *The Troubled Partnership* (McGraw-Hill, 1965), on a cherché à corriger ce déséquilibre fondamental en adoptant des solutions techniques, comme l'infortunée force nucléaire multilatérale, pour régler des problèmes politiques. Comme on leur affirmait que les forces de l'OTAN étaient supérieures à celles du Pacte de Varsovie, les pays d'Europe de l'Ouest ont réduit leur budget de défense, d'autant plus que le rapport Harmel, présenté en 1967, encourageait cette tendance. En pressant l'OTAN de devenir un instrument de détente, il consacrait, a posteriori, la reconnaissance par l'OTAN du principe de la détente. Dans le même sens, la suggestion présentée par l'OTAN à Reykjavik, en 1968, en vue d'entreprendre des pourparlers sur les réductions mutuelles et équilibrées des forces (MBFR) s'inspirait d'un double objectif: 1) réduire les dépenses militaires et maintenir des forces américaines en Europe de l'Ouest; 2) empêcher une réduction unilatérale des forces américaines. En dépit de développements ultérieurs (voir les articles signés par MM. Legault et Ranger dans *Perspectives internationales*), ces deux motifs sont restés déterminants de l'attitude de l'Europe de l'Ouest à l'égard des MBFR.

Avant d'occuper la charge d'adjoint spécial du président Nixon pour la sécurité nationale (1968-1973), et celle de secrétaire d'État, M. Kissinger s'était intéressé de près aux problèmes que posaient les rapports entre l'Europe de l'Ouest et les États-Unis au sein de l'OTAN. Pour cette raison, il est curieux de constater que, par la suite, il ait semblé tenir pour acquis les rapports au sein de l'OTAN. Tout en étant apparemment favorable à l'idée que la France et la Grande-Bretagne aient leur propre force de dissuasion nucléaire, et conscient des raisons qui les avaient poussées à s'en munir, notamment la crainte d'une dépendance totale envers la garantie nucléaire américaine, M. Kissinger n'a pas cherché réellement à promouvoir la coopération entre les trois puissances nucléaires de l'Alliance. L'amorce d'une coopération nucléaire entre la France et la Grande-Bretagne, au début des années 1970, n'a pas eu de suite et la CEE est demeurée tributaire des États-Unis sur le plan stratégique.

Cette dépendance s'est accentuée par suite de pressions internes dans les pays d'Europe de l'Ouest (et aux États-Unis) pour une réduction des dépenses militaires, c'est-à-dire presque inévitablement des forces classiques. Ces réductions eurent pour effet d'accroître la rapidité d'un recours par l'OTAN aux armes nucléaires tactiques (2 à 10 jours après une attaque soviétique importante) dans le dessein d'intimider l'ennemi et elles ont entraîné des pressions en vue d'introduire l'usage de «micro-charges» (très petits engins nucléaires tactiques avec peu de retombées radioactives) dans le but d'augmenter la puissance de feu des forces des États-Unis et de l'OTAN. Mais les «micro-charges» seraient également sous le contrôle des États-Unis, comme d'ailleurs toutes les armes nucléaires fournies aux alliés de l'OTAN. Ainsi, non seulement la CEE était-elle tributaire des États-Unis sur le plan stratégique, mais elle s'en sentait tributaire et, pour cette raison, elle ne prisait guère qu'on lui rappelât son état de dépendance. Les accords de Vladivostok, conclus en 1974, donnent une nouvelle preuve de cette bipolarité stratégique dans un monde politiquement multipolaire dominé par les États-Unis et l'URSS.

Accords de Vladivostok

Les accords de Vladivostok, signés le 24 novembre 1974, ont eu une double signification pour la CEE. D'abord, les superpuissances ont rejeté tout contrôle technique des armements (c'est-à-dire toute mesure limitant effectivement le développement et le déploiement de nouveaux systèmes d'armement), optant plutôt pour le contrôle politique des armements (c'est-à-dire un accord entre superpuissances visant à refuser à leurs relations politiques l'accès au processus d'acquisition d'armes stratégiques). Ainsi, loin de s'atténuer, la bipolarité stratégique allait plutôt s'accroître, au fur et à mesure que la course aux armements stratégiques à laquelle se livraient les superpuissances allait élargir l'écart qui les sépare, tant sur le plan qualitatif que quantitatif, des quatre autres puissances nucléaires que sont la Grande-Bretagne, la France, la Chine et l'Inde. En deuxième lieu, la question des systèmes de défense avancée (*Forward-Based Systems*), vecteurs des armes nucléaires tactiques, que les Européens de l'Ouest jugeaient importante pour leur sécurité, a été tranchée par voie de négociations entre les superpuissances, bien que favorablement pour l'Europe de l'Ouest, grâce à l'appui que les États-Unis ont accordé à leurs alliés.

M. Kissinger s'est félicité des Accords de Vladivostok qui «avaient mis un frein à la course aux armements stratégiques». En réalité, il n'en est rien. Ces accords ont imposé des limites quantitatives à une course de caractère qualitatif, amenant les États-Unis et l'URSS à convenir de se limiter, de part et d'autre, à 2,400 vecteurs stratégiques dont 1,320, au plus, seraient équipés de chaque côté d'ogives autoguidables (véhicules de rentrée susceptibles d'être dirigés sur des objectifs multiples indépendants: MIRV). Ces limites semblaient d'importance jusqu'au moment où l'on s'est rendu compte qu'elles représentaient à peu de choses près le plafond des programmes d'armement des deux superpuissances. Selon ces programmes, l'URSS pourrait disposer en 1982, de 6,000 à 9,000 ogives autoguidables (MIRV de l'ordre de mégatonnes), tandis que les États-Unis auraient entre 8,000 et 10,000 ogives (MIRV-MARV de l'ordre de kilotonnes) et ce nombre pourrait, en 1985, atteindre 12,000 ogives indépendamment guidées. Les deux pays disposeraient ainsi, en 1982, d'un «throw-weight» ou, en d'autres mots, d'une puissance utile de 1,800 tonnes, dans le cas des États-Unis, et de 7,000 tonnes pour ce qui est de l'URSS. Les États-Unis iraient de l'avant avec leur bombardier supersonique B-1, le missile balistique *Trident* lancé par sous-marin (SLBM), le développement des MARV et le perfectionnement des missiles balistiques intercontinentaux *Minuteman* (ICBM), en déployant peut-être des *Minuteman III* «mirvés» au delà du nombre prévu de 550. L'URSS poursuivrait son imposant programme de renouvellement de missiles. Le lanceur SS-X-18 remplace le missile intercontinental «lourd» SS-9, dont le nombre avait été limité à 313 aux termes des Accords sur la limitation des armes stratégiques (SALT I). Les Soviétiques procèdent à la mise au point du missile intercontinental SS-X-16, dans une forme éventuellement mobile, ce qui risque de contrevenir à l'accord SALT I. Les SS-X-17 et SS-X-19, munis de 4 à 8 MIRV, ont succédé aux 1,030 missiles balistiques intercontinentaux SS-II. Il est prévu de retirer les SS-7 et SS-8, moins récents, au profit d'un nombre additionnel de missiles balistiques lancés par sous-marin, permettant ainsi à l'URSS de se doter du nombre maximal du genre prévu aux termes des SALT I, soit 950, qui équivaleraient 62 sous-marins «modernes».

Les accords de Vladivostok n'ont contribué en rien à éliminer la plus grande menace technique qui pèse sur le maintien d'une stabilité stratégique, à savoir la possibilité d'une force de frappe capable

de neutraliser en un seul coup l'arsenal stratégique de l'ennemi. Il est prévu qu'à la fin des années 1970, l'URSS et, à un moindre degré, les États-Unis, seraient en mesure de lancer une attaque telle qu'elle pourrait supprimer de 80 à 90 pour cent des missiles intercontinentaux de l'adversaire au prix de pertes de 25 à 40 pour cent. Par contre, dans les Accords de Vladivostok, les superpuissances ont véritablement cherché à limiter les effets négatifs que pouvaient avoir ces innovations technologiques sur la stabilité de leurs relations politiques. Les Européens de l'Ouest en ont conclu pour leur part que les deux superpuissances continueront, dans les domaines qui les touchent, à agir dans leur intérêt, même si c'est au détriment de tiers, y compris les pays membres de la CEE.

La question des systèmes de défense avancée (FBS) a fait ressortir la dépendance stratégique de la Communauté envers les États-Unis. L'URSS avait soulevé cette question dès la première session des négociations SALT I en 1969, soutenant que les systèmes de défense avancée constituaient des armements stratégiques nucléaires puisque les États-Unis pouvaient les lancer sur l'URSS dans une attaque aller seulement. Les Européens de l'Ouest redoutaient une réduction à ce chapitre puisque ces systèmes symbolisaient la garantie nucléaire américaine. Devant les pressions exercées par leurs alliés, les États-Unis décidèrent de remettre à une date ultérieure la discussion de cette question. Lors des négociations SALT II, l'URSS a demandé de nouveau qu'on réduise le nombre de systèmes de défense avancée, mais elle s'est vue finalement dans l'obligation d'abandonner la partie, les États-Unis se refusant à inclure ce point dans les Accords de Vladivostok. Bien que l'URSS ait soulevé cette question dans le seul but de perturber les relations entre Américains et Européens de l'Ouest, objectif d'ailleurs atteint pendant un certain temps, ces derniers en ont retenu une leçon en particulier: malgré l'empressement des États-Unis à les informer, par la voie de l'OTAN, des progrès accomplis au cours des négociations SALT, les superpuissances restaient les seuls maîtres du contenu des Accords.

Indépendance politique

Sur le plan politique, par contre, la Communauté a cherché à se libérer de sa dépendance envers les États-Unis et ce, de deux façons. D'une part, les divers pays membres de la CEE ont revendiqué, à l'exemple du Canada, le droit de prendre position politiquement et économiquement

selon l'idée qu'ils se font de leur propre intérêt national, même si de telles prises de position entrent partiellement ou totalement en conflit avec celles des États-Unis. D'autre part, la Communauté en tant qu'organisme, et un nombre important de ses membres, ont exprimé le désir que la CEE dans son ensemble puisse en faire autant. M. Henry Kissinger a fait remarquer que l'indépendance de la Communauté ne doit pas se mesurer en fonction de son degré d'opposition aux États-Unis. De la même manière, il ne faut pas, comme le font les États-Unis et les atlantistes, évaluer la Communauté en fonction du degré de son alignement sur les États-Unis. Si la Communauté ne partage pas les vues des États-Unis, il ne faut pas en conclure pour autant qu'elle ait tort ou qu'elle ne représente pas les intérêts de ses membres.

La Guerre d'octobre 1973 au Moyen-Orient a mis en lumière l'opposition qui existait entre la volonté d'indépendance politique de la Communauté à l'égard des États-Unis et sa dépendance stratégique envers la puissance américaine. L'«Année de l'Europe», proclamée par M. Kissinger lui-même, s'est en effet terminée dans un climat d'hostilité inégalé depuis la création de l'OTAN. En 1962, au moment de la crise des missiles à Cuba, les États-Unis avaient tout au moins, comme l'avait si bien fait remarquer le général de Gaulle, «informé» leurs alliés de la situation, à défaut de les consulter. En octobre 1973, ils ne les ont même pas «informés», et la crise en a été d'autant aggravée. Les événements d'octobre 1973 méritent d'être analysés dans ce contexte car ils sont caractéristiques des tensions qui peuvent se manifester entre les intérêts de la Communauté et ceux des États-Unis, qu'ils soient réels ou perçus comme tels.

À la suite de la déclaration des hostilités, les Soviétiques ont dérogé à ce que les États-Unis considéraient comme une règle implicite de la situation au Moyen-Orient en réapprovisionnant leurs alliés arabes. C'était là mettre à l'épreuve la volonté des États-Unis de protéger Israël et de se porter à la défense d'un proche allié. Soucieux de parer à ce qui leur apparaissait comme une menace envers des intérêts vitaux clairement définis et établis de longue date leur commandant d'assurer la survie de l'État d'Israël, mais non pas la protection de ses territoires conquis, les États-Unis répliquèrent en fournissant des armes aux Israéliens. Pour leur part, les États-Unis se virent refuser par les Européens de l'Ouest, soucieux de protéger leurs approvisionnements pétroliers en provenance des pays arabes, le droit d'uti-

liser leurs produits et leurs bases en vue de ravitailler Israël. La seule exception, d'ailleurs vitale pour les Américains, fut le Portugal.

Finalement, sans consulter leurs alliés, les États-Unis mirent leurs forces classiques et stratégiques sur un pied d'alerte «avancée» face à la très réelle possibilité d'une intervention directe de troupes aéroportées soviétiques afin d'éviter la défaite de l'Égypte. L'action des États-Unis fut vivement critiquée en Europe de l'Ouest; de son côté, M. Kissinger se déclara «dégouté» du manque d'appui européen. Il fit valoir, à bon droit d'ailleurs, que la survie à long terme de l'Europe de l'Ouest reposait sur une garantie stratégique américaine analogue à celle accordée à Israël, sauf que dans le premier cas cette garantie se doublait d'un engagement de la part des États-Unis à fournir à l'Europe occidentale une aide supplémentaire aux termes du traité de l'OTAN. Ce qui ne veut pas dire, comme l'a soutenu M. Kissinger, que cet intérêt à long terme l'emportait sur les intérêts à court et à moyen termes des divers pays de l'Europe de l'Ouest, tenus de s'approvisionner en pétrole arabe dont dépendait leur économie; ces intérêts ont d'ailleurs poussé ces pays à se rapprocher des pays arabes et à se détourner des États-Unis et d'Israël. Les Européens de l'Ouest ont soutenu de façon convaincante que les États-Unis n'avaient qu'à honorer indépendamment leur garantie de sécurité envers Israël et que, s'ils avaient besoin du soutien allié, il convenait qu'ils le sollicitent et s'abstiennent de le tenir pour acquis.

C'est avec peine que l'on avait réussi, en juin 1974, à replâtrer ces divergences de vues et à produire «la déclaration d'Ottawa», qui contient de vagues promesses dans le sens d'une consultation plus suivie au sein de l'OTAN. Mais le problème sous-jacent demeurerait entier. En effet, comment pouvait-on attendre des États-Unis, superpuissance ayant des responsabilités mondiales, qu'ils consultent, plutôt qu'informent, leurs alliés de l'Europe occidentale qui, comme M. Kissinger l'a fait sèchement remarquer, n'ont que des intérêts régionaux? On peut donner deux réponses à cette question: d'abord, parmi ces intérêts régionaux, il faut compter le Moyen-Orient et les fournisseurs de pétrole; ensuite, il est raisonnable que l'Europe de l'Ouest s'attende à ce qu'on la consulte sur les questions qui touchent chacun de ses membres et sur celles qui intéressent l'ensemble de la Communauté. Il ne suffit pas que M. Kissinger se plaigne de n'être informé qu'après coup des décisions prises par la

Communauté. De toute évidence, des consultations diplomatiques suivies des États-Unis auprès de la Communauté européenne seraient plus aptes à surmonter cette difficulté que ne l'est la «diplomatie des petits pas» de M. Kissinger. Il ne reste pas moins que les membres de la CEE avaient des intérêts nationaux si divergents et des conceptions tellement différentes de l'évolution de la Communauté qu'ils ont trouvé plus facile de définir leurs intérêts communs de manière négative, en s'opposant aux politiques américaines qui leur semblaient néfastes pour la Communauté. Il leur était d'ailleurs difficile de penser et d'agir en fonction d'intérêts communs car ceux-ci étaient peu nombreux; ironiquement, l'un des rares points auquel ils se ralliaient, c'était le maintien de la garantie militaire américaine.

Interdépendance économique

Dans le domaine économique, la CEE a souvent trouvé plus facile, là aussi, d'exposer ses objectifs de manière négative, sous la forme d'un tarif extérieur commun, plutôt que de manière positive, sous forme d'une union monétaire et économique prévue pour 1980, si l'on s'en remet à l'optimisme du rapport Ortolini présenté par le président de la Commission de la CEE. Ironie du sort, alors que les fondateurs de la CEE voyaient la Communauté évoluer d'une union douanière à une entité économique, puis politique, ce sont précisément sur les questions économiques que cette dernière a éprouvé le plus de difficulté à formuler des politiques communes. Ce qui n'est pas sans causer une certaine irritation aux États-Unis, particulièrement dans le secteur agricole. Mais les rapports économiques entre la CEE et les États-Unis demeurent fondamentalement distincts de leurs rapports stratégiques ou politiques. Sur le plan économique, la CEE et les États-Unis sont tout aussi interdépendants que le Canada et son voisin du Sud. De nature symbiotique, leurs rapports sont marqués par des problèmes communs, tels que l'inflation et le contrôle des sociétés multinationales dont les activités dépassent les frontières nationales. Mais contrairement au Canada, la CEE est, du moins en théorie et dans une moindre mesure en pratique, l'égale des États-Unis sur le plan économique: en d'autres termes, les questions économiques peuvent être négociées entre les États-Unis et la CEE, ce qui n'est pas le cas pour les questions stratégiques (du moins pour le moment). Dans la sphère économique, il existe un certain équilibre et, à cet égard, il est révélateur de noter que

l'Europe de l'Ouest figure au nombre des principales entités économiques assurant l'équilibre «pentagonal» envisagé par M. Kissinger. En tout état de cause, même si la Communauté parvient à franchir les étapes longues et difficiles qui doivent la mener à l'union économique et monétaire, il se peut qu'elle demeure, à l'instar de l'Allemagne de l'Ouest d'avant Brandt, «un géant économique mais un nain politique». N'oublions pas toutefois qu'aujourd'hui l'Allemagne de l'Ouest continue d'être un géant économique tout en constituant l'élément dominant de la Communauté sur les plans politique et militaire.

Intérêts du Canada

Pour le Canada, les questions que pose l'évolution de la Communauté sont de deux ordres: d'abord, comment promouvoir au sein de l'Alliance occidentale le développement d'un centre d'influence politique et économique propre à contrebalancer la prépondérance obsédante des États-Unis, et ensuite comment établir des liens économiques avec cette nouvelle puissance. L'année 1975 pourrait bien être pour le Canada «l'Année de l'Europe». Le premier ministre s'est en effet rendu en Europe de l'Ouest en octobre 1974 et en mars 1975 et M. Marcel Cadieux, précédemment ambassadeur du Canada à Washington a été nommé ambassadeur auprès de la CEE, traduisant ainsi l'importance nouvelle que revêt la Communauté européenne dans la politique étrangère canadienne. Par ailleurs, la Communauté doit ouvrir un bureau à Ottawa; l'inauguration de celui-ci sera probablement l'occasion d'une visite de Sir Christopher Soames, vice-président de la Communauté pour les relations extérieures. Désireux d'établir des liens formels avec la Communauté, le Canada a axé ses efforts sur la signature d'un document qui exposerait les principes régissant les relations entre le Canada et la CEE et qui pourrait servir de cadre à la négociation d'une série d'accords particuliers portant sur la coopération dans des secteurs précis, tels que la planification à long terme des besoins énergétiques, l'exploration des ressources naturelles canadiennes et l'établissement de nouvelles industries manufacturières au Canada.

A une époque où le Canada est appelé à faire valoir de plus en plus la primauté de ses intérêts nationaux sur ceux de la coopération canado-américaine, notamment dans le domaine de l'approvisionnement énergétique, l'ensemble de la Communauté démontre opportunément que ce qui est avantageux pour les États-Unis ne l'est pas nécessairement pour ses alliés. De

surcroît, la Communauté constitue, pour le Canada, un contrepoids économique d'une certaine importance à la domination des États-Unis. Le Canada n'ayant pas, comme l'Europe de l'Ouest, à se préoccuper au premier chef de sa sécurité (qui est

garantie par les États-Unis, qu'il le veuille ou non), il est possible qu'il puisse devenir l'interlocuteur commun d'une Communauté européenne à la recherche de son identité et d'une Amérique à la recherche d'un allié.

La reconduction de NORAD: défense et diplomatie

par David Cox

En mai 1973, l'Accord sur la défense aérienne de l'Amérique du Nord (NORAD) était prorogé pour une période de deux ans seulement, sous prétexte qu'un grand nombre de facteurs stratégiques avaient évolué en matière de défense aérienne et exigeaient d'être précisés avant qu'un engagement plus long puisse être contracté. L'Accord initial, conclu en 1958 pour une période de dix ans, avait été reconduit en 1968 pour une période de cinq ans; en mai 1975, il a été renouvelé une fois de plus pour une période de cinq ans par un échange de notes. Les témoignages présentés dernièrement au Comité permanent des Affaires extérieures et de la Défense nationale permettent de préciser deux choses: en premier lieu, les problèmes stratégiques qui se posaient en 1973 ont été résolus; en second lieu, le gouvernement était déjà acquis au renouvellement de l'Accord. Le curieux de l'affaire, c'est que les motifs d'ordre stratégique invoqués au cours des deux dernières années ont porté à croire que NORAD, dans sa forme originale, n'a plus guère d'utilité aujourd'hui, tandis que la question du renouvellement de l'Accord donne lieu à peu d'opposition sérieuse. Bref, nous nous retrouvons devant un dilemme typique de la politique canadienne de défense: les impératifs militaires cèdent le pas devant la raison politique.

L'analyse de la stratégie de défense de l'Amérique du Nord, dans son contexte militaire, comporte aujourd'hui moins d'incertitudes et d'ambiguïtés qu'à tout autre moment depuis la fondation de NORAD en 1958. Voici, dressée à partir de diverses déclarations officielles, une liste sommaire

des responsabilités attribuées à NORAD:

- défense antibombardiers
- alerte en cas d'attaque surprise
- surveillance de l'espace
- surveillance et contrôle de l'espace aérien (protection de la souveraineté).

Parmi ces responsabilités, celle qui a motivé la création de NORAD, c'est la défense antibombardiers. C'est aussi celle qui a soulevé le plus de controverse. Pour ces motifs, il serait peut-être bon de passer en revue les objectifs de la défense antibombardiers poursuivis successivement depuis 1958.

NORAD s'inscrit dans le cadre de l'équilibre des puissances avant l'ère des missiles. Son but initial était de protéger la capacité de représailles des États-Unis qui, en 1958, reposait principalement sur le *Strategic Air Command* (SAC). Comme le général Sharp l'a expliqué par la suite en 1968 au Comité permanent, «... les bases de bombardiers du SAC étaient vulnérables à une attaque lancée par un nombre relativement petit d'avions à cause de la forte concentration de bombardiers sur chaque base. Une telle vulnérabilité aurait pu inciter l'URSS à déclencher une attaque de dissuasion.» La principale tâche

Professeur agrégé en science politique à l'Université Queen's de Kingston en Ontario, M. David Cox a rédigé des articles touchant la politique étrangère et la défense canadiennes et effectue actuellement une étude sur la participation du Canada à la Commission de contrôle au Vietnam. L'article ci-contre n'engage que l'auteur.

des forces défensives était donc d'assurer un temps d'alerte nécessaire au décollage des bombardiers du SAC et, en démontrant une certaine capacité de défense, d'obliger les Soviétiques à déclencher une attaque de taille qui puisse être détectée (un ou plusieurs bombardiers pouvaient traverser les lignes de radar sans être détectés, mais cela devenait impossible aux grandes formations nécessaires au déclenchement d'une attaque surprise contre un réseau actif de défense.) Le SAC disposait ainsi d'une période d'alerte suffisante.

Un contrepois

Ce rôle de détection et d'alerte était de première importance à l'origine et l'est encore aujourd'hui. C'est un contrepois dans la mesure où il diminue la probabilité d'une première attaque soviétique et accroît la confiance des États-Unis dans leur capacité de représailles. A ce premier rôle de NORAD, le général Sharp et d'autres témoins officiels en ajoutent deux autres. Si une attaque devait être lancée, les forces de défense aérienne seraient en mesure de limiter les dégâts en détruisant «le plus grand nombre de bombardiers possible». Enfin, les mesures aériennes de défense active ont été conçues en vue d'entraver la pénétration des bombardiers soviétiques et à rendre l'opération plus coûteuse. De toute évidence ce dernier argument, que l'on pourrait appeler une tactique d'usure financière, est fort discutable. Nul ne doute que la pénétration puisse être entravée, mais on pourrait difficilement démontrer que le coût en cause serait plus élevé pour l'agresseur que pour le pays attaqué. Mais cet argument n'est pas essentiel au débat sur NORAD pour le moment.

Peu après la création de NORAD, le remplacement du bombardier par le missile balistique intercontinental comme principal engin d'attaque des deux superpuissances reléguait au second plan l'importance du bombardier piloté. C'est peut-être en partie à cause de cela qu'au début des années 60 on mit davantage l'accent sur l'importance de limiter les dégâts que sur celle de protéger le SAC. Le fait demeure que, du début jusqu'au milieu des années 60, on prit conscience de l'importance décroissante du bombardier piloté et, partant, de la défense antibombardiers. Le Livre blanc sur la défense, de 1964, envisageait d'ailleurs d'effectuer des réductions progressives dans ce domaine.

Un renversement des tendances s'est toutefois produit lorsqu'il a été question que les États-Unis et l'URSS déploient un large réseau de missiles antibalistiques. En effet cette possibilité accordait un sursis

à la défense antibombardiers pour deux raisons. D'abord, on entrevoyait une nouvelle utilisation des bombardiers appelés désormais à détruire les radars du réseau de défense des missiles antibalistiques. Cela revenait à reprendre l'ancienne thèse de l'attaque surprise des bases du SAC, sauf qu'ici elle aurait été de petite envergure et aurait été menée à basse altitude dans le but de rendre les réseaux ABM inefficaces. Ensuite, à la fin des années 60, au moment où il y avait de fortes possibilités que des défenses ABM soient déployées, il y eut un regain d'intérêt pour le maintien et l'amélioration des défenses antibombardiers: puisqu'il y avait moyen de se défendre contre les missiles, il fallait de toute évidence être en mesure de se défendre aussi contre les bombardiers. Ces changements envisagés sur le plan stratégique se sont accompagnés de percées technologiques importantes dans le domaine de la défense antibombardiers, notamment la mise au point du radar outre horizon qui améliorait les possibilités de la détection et allongeait le délai d'avertissement en cas d'attaque de bombardiers, et le perfectionnement du système aéroporté d'alerte et de contrôle (Airborne Warning and Control Systems: AWACS) qui complétait le radar outre horizon et, grâce au contrôle de défense active contre les bombardiers, permettait d'assurer la défense du territoire jusqu'à une ligne beaucoup plus au nord que par le passé. Le coût élevé de ces améliorations techniques et les incertitudes qui entouraient le débat sur les ABM sont deux facteurs qui expliquent les hésitations du gouvernement canadien à s'engager, en 1968 et en 1973, à renouveler NORAD pour une longue période. Malgré ces incertitudes, le général Lane déclarait en 1973: «Au cours des quinze dernières années, beaucoup d'aspects de la défense aérienne ont changé radicalement, mais le problème le plus sérieux que nous ayons eu, et que nous avons toujours, reste la défense efficace contre les bombardiers pilotés.»

Le débat actuel

Ce bref aperçu de l'évolution de NORAD permet de situer le débat actuel sur le bien-fondé du maintien de l'Accord. En 1975, la définition des responsabilités de NORAD marque un changement d'orientation. Dans sa présentation au Comité permanent, M. Richardson a fait l'observation suivante:

«Il importe d'abord de mettre l'accent sur la surveillance et le contrôle en temps de paix et de réduire la défense contre la menace des bombardiers.»

Dans son témoignage, le général Carr a reconnu que le besoin d'une défense anti-bombardiers efficace avait fait place à la nécessité de disposer d'une «capacité défensive minimale mais prudente contre les bombardiers». Dans un témoignage ultérieur, le général Carr a expliqué ce qu'il entendait par «capacité minimale mais prudente», c'est-à-dire l'affectation d'un effectif suffisant pour assurer la surveillance et le contrôle de l'espace aérien.

Ce changement de priorités illustre le dilemme central de la politique canadienne; trop souvent elle doit réagir à des situations sur lesquelles elle n'a que peu de contrôle et d'influence. La défense anti-bombardiers n'a plus guère d'importance aujourd'hui parce que les États-Unis et l'Union soviétique, isolément ou conjointement, en ont décidé ainsi. Cela s'est fait de plusieurs façons. D'abord l'Accord sur la limitation des armes stratégiques signé en 1972 par les États-Unis et l'Union soviétique a consacré le principe de la vulnérabilité réciproque. Ce faisant, la situation des ABM s'est trouvée stabilisée et, en éliminant la possibilité du déploiement des ABM sur une grande échelle, l'Accord supprimait le besoin du système de défense antibombardiers dont il a été question précédemment. Ensuite, les récents accords de principe conclus à Vladivostok ont imposé aux deux signataires un plafond de 2,400 engins balistiques intercontinentaux, maximum comprenant les bombardiers pilotés. Le total des engins balistiques étant fixe, rien, dans les déclarations officielles américaines ou soviétiques, n'indique que l'URSS ait l'intention de remplacer ses missiles par des bombardiers. L'argument voulant que l'absence de défense antibombardiers risque d'inciter l'URSS à accroître sa flotte de bombardiers pilotés n'a plus guère de poids. Au contraire, il semble que la capacité d'attaque des bombardiers soviétiques se soit amenuisée parallèlement à la capacité réduite de défense antibombardiers. Qui plus est, tout scénario ou plan d'utilisation du bombardier piloté contre l'Amérique du Nord provoque une crise de ce que Raymond Aron a appelé le «scepticisme nucléaire». En dernier lieu, les États-Unis ont unilatéralement réduit l'importance de la défense antibombardiers dans leur stratégie. Les forces aériennes de défense stratégique des États-Unis ont été réduites de 80 pour cent depuis le début des années 60, mais ce n'est qu'en 1972 que les objectifs de défense aérienne ont été révisés. Même alors, le premier objectif demeurait la défense restreinte contre une petite attaque de bombardiers. Mais l'année dernière, le secrétaire d'État à la défense, M. Schles-

inger, a révisé une fois de plus la stratégie de la défense aérienne et a défini les objectifs comme suit:

- «1. Capacité d'assurer la surveillance et le contrôle nécessaire pour garantir la souveraineté de l'espace aérien des États-Unis en temps de paix.
2. Donner l'alerte en cas d'attaque de bombardiers.
3. Assurer, conjointement avec des unités de défense aérienne tactique spécialement entraînées et équipées, une défense limitée en cas de petite attaque de bombardiers.»

Nous retrouvons là l'origine directe des changements de priorités présentés récemment par M. Richardson au Comité permanent. Si nous considérons à nouveau la responsabilité principale de NORAD, c'est-à-dire l'alerte et la défense en cas d'attaque par des bombardiers pilotés, il est évident que NORAD dans sa forme originale n'a plus sa raison d'être. Comme les autres responsabilités assignées à NORAD (défense passive contre les missiles, défense passive contre les bombardiers, surveillance et contrôle de l'espace aérien) ne sont pas contestées, il faut maintenant se demander si elles doivent être exécutées dans le cadre de NORAD.

L'aspect politique

Il ressort de ce qui précède que l'utilité militaire de NORAD est maintenant limitée. Même si on a déjà pu soutenir que NORAD était indispensable parce que seule l'intégration des commandements de la défense aérienne permettrait d'assurer une défense antibombardiers efficace, compte tenu qu'une telle attaque est maintenant peu probable, sinon hypothétique, il est clair qu'un commandement intégré n'est pas nécessaire en temps de paix.

Le commandement intégré présente malgré tout un avantage marginal en temps de guerre (c'est d'ailleurs ce qu'offre NORAD, en regard de toute autre forme de commandement coopératif mais distinct). Advenant le cas où une guerre nucléaire serait déclenchée, et en supposant que quelqu'un songe encore à limiter les dégâts, la formule militaire la plus efficace en l'occurrence serait le commandement intégré. Cependant, si ce facteur était le seul qui permette d'évaluer les avantages de NORAD, il ne pèserait pas lourd dans la balance. Il faut donc chercher ailleurs et examiner la situation politique du Canada pour comprendre l'engagement du gouvernement envers NORAD.

Par le passé, nombre de difficultés politiques ont surgi à cause de la partici-

pation du Canada à l'alliance. En premier lieu, il y a toujours la possibilité ou la crainte que la participation à un commandement intégré pousse à acheter de l'équipement compliqué et inutile. A différentes reprises, le perfectionnement des ABM, des AWACS et des intercepteurs pilotés a soulevé la question d'un déboursé énorme en échange de résultats douteux.

En second lieu, même s'il n'y a eu que deux crises, celle des missiles à Cuba et l'alerte d'octobre 1973, elles laissent supposer qu'il existe des difficultés inhérentes à la consultation politique prévue dans l'Accord de NORAD. Malgré l'assurance que des consultations peuvent se tenir à très court préavis et que la composante canadienne obéit à un réseau national de commandement, le mécanisme d'application de cette procédure a toujours été expliqué de manière évasive. Quant à savoir si les difficultés rencontrées seraient aplanies ou écartées par l'instauration d'un commandement de défense distinct, cela reste à voir. Rien ne laisse supposer qu'elles le seraient. Par exemple, en l'absence de NORAD ou de toute autre formule, on pourrait facilement imaginer qu'une décision américaine de déclarer l'état d'alerte entraînerait de nombreux survols du territoire canadien. Puisque en dernier recours les États-Unis agiront toujours unilatéralement quand viendra le moment d'assurer leur défense, l'existence de NORAD est encore préférable à l'absence de tout accord qui rendrait manifeste la violation de notre espace aérien.

En troisième lieu, il y a la crainte, exprimée souvent par le passé, qu'au sein d'un commandement intégré les officiers canadiens perdent leur identité nationale au contact des Américains et adoptent, face aux problèmes militaires des deux pays, une optique commune qui ne tienne pas compte des divergences politiques. On peut citer, à ce propos, l'exemple des officiers qui ont tendance à parler de «nos» défenses, de «nos» escadrilles d'intercepteurs, et ainsi de suite, alors qu'en réalité il s'agit des forces américaines.

Ces considérations qui, à différentes reprises dans le passé, ont été des éléments importants du débat politique sur NORAD, n'ont pas semblé préoccuper outre mesure le gouvernement actuel. S'il en est ainsi, c'est que les problèmes ou les dangers de la coopération avec les États-Unis importent moins aujourd'hui que la nécessité de démontrer un vif désir de coopérer au moment où il existe un grand nombre de désaccords fondamentaux entre les deux gouvernements. M. Richardson a fait allusion à cette question dans la déclaration qu'il a faite devant le Comité permanent. Il a en effet souligné que le retrait canadien de l'alliance engendrerait des tensions entre le Canada et les États-Unis, non seulement au chapitre de la défense mais aussi dans un plus grand nombre d'autres domaines. M. MacEachen a même insisté en précisant que:

«... la défense est un élément important de l'ensemble de nos relations qui peuvent s'améliorer ou se détériorer

Par un échange de notes en date du 8 mai 1975, le Canada et les États-Unis ont convenu de poursuivre leur coopération dans le cadre de NORAD pour une période de cinq ans. La note canadienne énumérait un certain nombre de «principes» qui régiraient les rapports:

1. Le Commandement en Chef de NORAD (CINC NORAD) ainsi que son suppléant en l'absence du CINC NORAD relèveront directement du Chef de l'état-major de la Défense du Canada et de l'état-major interarmes des États-Unis, lesquels relèveront directement de leur gouvernement respectif. Ils obéiront à un plan général de surveillance, d'alerte, de contrôle et de défense approuvé par les autorités compétentes de nos deux gouvernements, lesquelles devront tenir compte de leurs objectifs en ce qui

concerne la défense de la région Canada-États-Unis de la zone de l'OTAN.

2. Le Commandement de la défense aérienne de l'Amérique du Nord comprendra les unités de combat et les personnes que leur affecteront expressément les deux gouvernements. L'autorité du Commandant en chef de NORAD sur ces unités et ces personnes se limitera à la direction des opérations définie ci-dessous.
3. «Direction des opérations» désigne ici le pouvoir donné à une autorité de diriger, de coordonner et de contrôler les activités «opérationnelles» de forces affectées, attachées ou autrement confiées à cette autorité. Aucun changement permanent d'affectation ne serait effectué sans l'approbation de la haute autorité nationale intéressée. Les commandants dont relèvera la direction des opérations pourront envoyer des

en fonction de notre volonté de considérer avec bienveillance les questions qui préoccupent beaucoup les États-Unis.

Il est clair que l'avenir de nos relations bilatérales risque d'être marqué par des désaccords dans plusieurs domaines. Nous devons nous efforcer de circonscrire ces domaines dans la mesure du possible...»

Voilà qui explique le renouvellement de NORAD en 1975. Cet accord fournit au gouvernement, à peu de frais, un domaine de coopération capable de compenser, dans une certaine mesure, les domaines de désaccord avec les États-Unis en matière de commerce, d'environnement et de ressources. En outre, s'il est une leçon à tirer de notre retrait partiel de l'OTAN, par la réduction du contingent canadien, c'est que l'incidence du retrait est probablement plus grande, au point de vue diplomatique, que celle du maintien du Canada dans l'alliance. Le gouvernement ayant laissé entendre que les États-Unis étaient désireux de prolonger l'accord de NORAD, le même raisonnement a probablement prévalu.

Les avantages financiers

En dernier lieu, comme le budget canadien de la défense est déjà passablement limité, le gouvernement désirait prolonger une entente dont il retire les avantages pécuniaires que lui procure la contribution américaine à la surveillance de l'espace aérien du Canada. Bien qu'aucun chiffre

précis n'ait été publié, M. Richardson a laissé entendre qu'il en coûterait deux fois plus au Canada pour accomplir le travail de surveillance, de contrôle et d'interception effectué actuellement dans le cadre de NORAD.

Un tel raisonnement s'écarte sensiblement des seuls impératifs militaires. D'où le paradoxe: au moment où les arguments militaires comptaient le moins, l'opposition au renouvellement de NORAD semblait le moins vive car peu ou pas d'arguments ont été présentés à l'encontre de ce qui précède. Malgré le bien-fondé de la position gouvernementale, il serait malheureux de ne pas faire intervenir dans le débat actuel des considérations plus générales en matière de défense. La première considération est le coût considérable qu'entraînerait le rééquipement des forces de défense aériennes canadiennes. Le général Carr a révélé que le remplacement du VOODOO, du CF 104 ou du CF 5 par un chasseur avancé polyvalent du type F 15 ou YF 16 pourrait entraîner l'achat d'environ 100 avions. Bien qu'aucun chiffre définitif ne soit disponible, il n'y a pas de doute que cet achat épuiserait à lui seul, et pour plusieurs années, les fonds actuels d'équipement prévus au budget de la défense. Il est donc impératif qu'en renouvelant ses engagements de défense aérienne, le gouvernement considère les choix qui s'offrent entre l'achat de nouveaux tanks, de patrouilleurs côtiers, de nouveaux avions patrouilleurs à longue portée et celui d'un intercepteur piloté avancé. Ensuite, si on place NORAD

renforts provisoires d'une région à une autre, même au-delà de la frontière, si les opérations l'exigent. L'organisation de base des commandements des forces de défense des deux pays, notamment en matière d'administration, de discipline, de régie interne et d'instruction des unités, sera placée sous l'autorité des commandants nationaux qui relèveront de leurs autorités nationales.

4. La nomination du CINCNORAD et de son suppléant doit être approuvée par les gouvernements du Canada et des États-Unis. Ils ne devront pas venir du même pays. Le Commandant en chef aura à son service un état-major unifié se composant d'officiers des deux pays. En l'absence du Commandant en chef, l'autorité sera exercée par son suppléant.
5. L'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord continuera, par l'entre-

mise du Groupe régional de planification Canada—États-Unis, d'être tenue au courant des mesures adoptées pour la défense aérienne de l'Amérique du Nord.

6. Les plans et les méthodes que NORAD devra suivre en temps de guerre seront conçus et approuvés par les autorités nationales compétentes et devront être susceptibles d'une mise en œuvre rapide en cas d'urgence. S'ils relèvent des attributions d'organismes ou de ministères civils des deux gouvernements, les plans et les méthodes recommandés par NORAD devront être soumis par les autorités militaires compétentes à la décision de ces ministères et de ces organismes et pourront faire l'objet d'une coordination intergouvernementale par l'entremise d'un organisme approprié comme la Commission permanente canado-américaine de défense.

dans le contexte élargi de la politique de défense, un tel choix entraînera logiquement l'évaluation des priorités actuelles de défense du Canada au regard de la définition donnée dans le Livre blanc sur la défense de 1971. On constate, à l'analyse des implications de ces responsabilités qu'elles ne peuvent pas être exécutées dans les limites du budget actuel de défense. Le renouvellement de NORAD risque d'amener le gouvernement à s'engager à acheter certains équipements aux dépens d'autres nécessités militaires. Le débat lui-même

met en lumière la difficulté que le Canada éprouve à rationaliser sa politique de défense, surtout en ce qui a trait à la question de l'équipement, parce que les variables essentielles sont politiques et non militaires. Cela est peut-être une bonne chose pour les citoyens mais non pas pour ceux qui sont chargés de planifier la politique de défense et de traduire d'abstraites équations diplomatiques en navires et en avions, pour ensuite en justifier la valeur en termes militaires.

La Grande-Bretagne et la CEE: analyse du «oui» au référendum

par W. L. Luetkens

Le référendum par lequel les Britanniques viennent d'affirmer leur volonté de demeurer au sein du Marché commun s'est révélé finalement beaucoup plus décisif et constructif qu'on ne l'aurait cru tout d'abord. Bien qu'au départ il ait été conçu à des fins clairement tactiques et bien que les arguments invoqués de part et d'autre au cours de la campagne n'aient pas été d'un niveau très élevé, les résultats ont tout de même démenti certains des présages de malheur qui ont déferlé sur le pays ces derniers temps. La majorité de 2 contre 1 en faveur du Marché commun, formée elle-même de majorités variables dans les trois partis politiques nationaux, a démontré qu'il existe bel et bien en Grande-Bretagne un consensus politique dont on ne saurait sous-estimer la force; et la proportion des «oui» en Écosse, au Pays de Galles

et en Irlande du Nord, quoique moins importante qu'ailleurs, montre bien que le Royaume-Uni n'est pas encore menacé de dislocation. Avec une majorité aussi écrasante et aussi bien répartie, il est difficile de continuer à prétendre que la Grande-Bretagne n'est plus gouvernable. Au contraire, on a plutôt l'impression qu'il existe une solide majorité de modérés répartis dans les trois partis politiques du pays (conservateur, travailliste et libéral), une majorité qui veut être gouvernée plus efficacement qu'elle ne l'a été au cours des dernières années.

Cette interprétation des résultats du référendum est peut-être même plus importante que la conséquence immédiate du vote, soit le maintien de la Grande-Bretagne au sein de la Communauté européenne. La décision des Britanniques devient bien sûr un événement historique marquant la fin d'une longue évolution qui remonte à 1946. Winston Churchill, dans une discours qu'il prononça à Zurich, encouragea alors les pays occidentaux du continent à s'unir. Les Britanniques accueillirent cette initiative avec le sourire, mais en aucune façon ils n'auraient songé à y adhérer. Quand l'Europe des Six fut devenue une réalité, la Grande-Bretagne, de concert avec les pays scandinaves, l'Irlande et les pays neutres d'Europe, chercha à établir avec elle une relation commerciale fondée sur le libre-échange, affranchie des barrières tarifaires, mais

M. Luetkens est l'un des rédacteurs de la section étrangère du Financial Times de Londres. Titulaire d'une maîtrise en histoire moderne, il a travaillé à l'agence d'informations Reuters pour ensuite devenir correspondant du Financial Times à Bonn, de 1958 à 1969. M. Luetkens rédige maintenant des articles sur un certain nombre de pays, dont le Canada. Il dit avoir toujours mené une vie tranquille, ce qui pourrait expliquer son attachement pour le Canada. L'article ci-contre n'engage que l'auteur.



ne prévoyant aucune politique commune, économique ou autre. La France s'y opposa, tout comme elle s'opposa à deux tentatives d'adhésion à la CEE au cours des années 1960 sous les gouvernements de MM. Harold Macmillan et Harold Wilson.

Le premier ministre Edward Heath obtint finalement gain de cause, mais seulement après le départ du général de Gaulle. Il est intéressant de noter que les deux grands partis politiques du pays ont tenté tour à tour, lorsqu'ils étaient au pouvoir, d'obtenir l'adhésion de la Grande-Bretagne au Marché commun; dans l'opposition, les travaillistes ont toujours été plus réticents sur cette question, alors que les conservateurs, eux, ont appuyé les efforts de M. Wilson. Quoi qu'il en soit, le résultat du référendum est la dernière pièce versée à un volumineux dossier historique: en dépit des querelles et des débats, il existe en Grande-Bretagne un consensus national en faveur de la CEE.

Toutefois, l'existence de ce consensus a été masquée à certains moments par le système électoral qui, malgré la présence du parti libéral, est devenu en fait un système bipartite. On a souvent allégué que le grand avantage du régime britannique (identique au système canadien) était d'embrigader inévitablement les extrémistes de chacun des partis aux côtés des modérés. De plus en plus, le parti travailliste a fait exception à la règle, puisque les gauchistes y ont exercé une influence sans commune mesure avec leur nombre. (Le remplacement de M. Heath par Mme Margaret Thatcher à la tête des conservateurs pourrait fort bien avoir déclenché un mouvement semblable vers la droite.)

Gouvernement de coalition

A la suite du référendum et de la campagne où l'on a vu s'allier en faveur de la CEE des hommes tels que MM. Heath et Roy Jenkins, le ministre travailliste de l'Intérieur, un certain nombre de commentateurs politiques soutiennent que le consensus national trouverait sa meilleure expression soit dans un gouvernement de coalition, soit dans la représentation proportionnelle et, partant, dans le pluripartisme. La seule tenue d'un référendum rompaît déjà tellement avec la tradition britannique de démocratie indirecte qu'il serait imprudent de taxer de telles suggestions d'irréalisme, d'autant plus que le pays devra tôt ou tard faire face à certaines réalités économiques des plus désagréables. Jusqu'ici, rien ne permet de croire qu'une coalition sera formée ou que le système électoral sera modifié. Tout ce qui s'est produit, c'est que l'extrême-gauche, l'extrême-droite et les factions

extrémistes des différents groupes nationalistes se sont révélées sous leur vrai jour. Leur influence n'a pas joué sur une question de première importance, mais elle n'a pas été éliminée pour autant.

Que M. Anthony Wedgwood Benn, le protagoniste du «non» dans le camp des travaillistes, soit devenu ministre de l'Énergie, cela n'est pas d'une importance vitale dans le contexte actuel. Mais il est possible de discerner quelles sont les visées de cet homme à plus long terme. M. Benn s'est servi de son poste de ministre de l'Industrie et de la campagne du référendum pour s'imposer comme le chef de file de la gauche travailliste. Si le «non» l'avait emporté, il aurait même pu prendre la tête de son parti. Si le «oui» l'avait emporté par une faible majorité, il aurait pu attendre le jour du désenchantement. Mais puisque les Britanniques se sont prononcés si catégoriquement en faveur de la CEE, il se pourrait que M. Benn devienne une pièce inutile sur l'échiquier politique, à moins que le pays ne soit aux prises avec une véritable catastrophe économique. Ses adversaires lui ont reproché d'avoir essayé de fonder une «économie de siège» dans une Grande-Bretagne isolée. S'il advenait que des circonstances particulières appellent un tel état de siège économique, M. Benn connaîtrait peut-être son heure de gloire. Heureusement pour lui, le parti travailliste répugne à se lancer dans des «chasses aux sorcières» et M. Wilson n'est pas un partisan de l'orthodoxie: M. Benn peut fort bien en être quitte pour la peur et ne pas être relégué aux oubliettes. De toute façon, il en reste pour se souvenir qu'il était un partisan du Marché commun il n'y a pas si longtemps.

L'homologue de M. Benn chez les tories était M. Enoch Powell, bien qu'il se soit déjà quelque peu écarté de la ligne du parti tory en 1974, lorsqu'il a accepté de représenter un groupe unioniste de l'Ulster à la Chambre des communes. Contrairement aux travaillistes, les conservateurs n'ont pas de pitié pour les rebelles: à moins que le pays ne s'abîme dans la plus sombre des crises, M. Powell sera sans doute réduit à faire cavalier seul.

Heath et Jenkins

Si MM. Powell et Benn ont été discrédités, MM. Heath et Jenkins ont considérablement accru leur prestige, eux qui ont su insuffler de l'idéalisme à la campagne pro-européenne, l'élevant au-dessus des simples considérations matérielles. M. Heath a surpris tout le monde par l'enthousiasme qu'il a soulevé parmi les étudiants d'université. L'interprétation la plus courante veut que les étudiants soient

passés de gauche à droite; mais on se doute bien que les choses ne sont pas aussi simples et que bien des jeunes gens ont besoin qu'on leur offre un idéal qui en vaille la peine. Telle qu'elle existe actuellement, la CEE est-elle en mesure de combler ce désir? C'est une autre affaire. La réponse sera en partie déterminée par la contribution que la Grande-Bretagne choisira d'apporter aux activités et à l'expansion future de la Communauté.

M. Jenkins est redevenu la figure de proue de la droite travailliste. Mais il faut se rappeler qu'en règle générale le parti est dirigé par un homme (comme M. Wilson) capable de concilier les deux ailes, plutôt que par le protagoniste de l'une ou de l'autre. La structure du parti confère une énorme influence aux syndicats ouvriers, en particulier aux plus puissants d'entre eux; pour le meilleur ou pour le pire, ces derniers ont généralement tendance à s'opposer à la CEE, qu'ils considèrent comme un sanctuaire de la dévotion antisocialiste aux forces inhumaines du marché. La Confédération des syndicats ouvriers, organisation qui chapeaute le mouvement, a laissé entendre qu'elle accepterait le verdict du référendum; reste à voir si les puissants syndicats opposés au Marché commun donneront leur acquiescement.

L'affrontement survenu en 1974 entre le gouvernement Heath et les syndicats a démontré qu'on ne peut gouverner la Grande-Bretagne face à l'opposition résolue du mouvement syndical. Il y a tout de même lieu d'espérer que bon nombre des leaders syndicaux qui s'opposaient à l'adhésion à la CEE seront forcés de réviser leurs positions. Mais il y a toute une marge entre réviser ses positions et accepter d'emblée le Marché commun. A la suite du référendum, les relations de travail risquent même de se détériorer davantage dans certaines industries, ce qui ne ferait qu'aggraver les problèmes économiques déjà sérieux avec lesquels le pays est aux prises.

Selon l'argument classique, l'adhésion à la CEE permettrait de résoudre ces problèmes. Il se pourrait qu'il en soit ainsi à très court terme: le référendum ayant mis fin aux incertitudes, c'est une barrière de moins à l'investissement industriel (tant par les investisseurs britanniques que par les investisseurs étrangers). A long terme, il est possible que l'élargissement du marché intérieur et les effets de la concurrence (bien que certaines industries britanniques puissent trouver le nouveau climat économique trop vivifiant pour s'y sentir à l'aise) conduisent au résultat escompté. Mais à moyen terme, il est pres-

que certain qu'on fera face à de sérieux problèmes. Certaines industries britanniques auront sans doute beaucoup de difficulté à relever le défi. M. Benn n'avait pas tout à fait tort lorsqu'il disait que le sous-investissement était le point faible de l'industrie britannique. Il sous-entendait que la libre concurrence au sein de la CEE jouerait en défaveur, plutôt qu'en faveur, de l'industrie britannique et que le gouvernement plutôt que l'entreprise privée devrait se charger de l'investissement industriel.

La balance des paiements

A cause de l'inquiétude des Britanniques au sujet de la capacité concurrentielle de leur pays, la question de la balance des paiements a été fort débattue au cours de la campagne. Les antieuropéens alléguaient que la plus grosse part du déficit commercial au chapitre des échanges visibles était imputable au commerce avec la CEE; les proeuropéens faisaient valoir que le déficit à l'égard de la CEE était passé de 41 pour cent du déficit total en 1972 à 33 pour cent en 1974 et que cette tendance à la baisse se maintenait si on ne considérait que le commerce non pétrolier. De part et d'autre, l'argumentation apparaît incomplète: il importe avant tout de se demander si c'est avec ou sans la CEE que l'industrie britannique a le plus de chances de se redresser et, de là, opter pour ou contre l'adhésion. A ce titre, les arguments de M. Benn ne sont guère plus pertinents: les règlements de la Communauté n'empêchaient nullement le gouvernement britannique de risquer des capitaux dans la société *British Leyland*, la plus importante industrie automobile de Grande-Bretagne, pas plus qu'ils n'ont empêché les Allemands de renflouer la société *Krupp* lorsqu'elle était en difficulté ou qu'ils n'ont empêché les Italiens de nationaliser l'industrie de l'énergie électrique. Nombreux sont les partisans du «non» qui ont péché par ignorance au cours de la campagne, ignorance de la grande souplesse de la Communauté et de la facilité avec laquelle elle répond aux attentes de ses pays membres.

L'argument selon lequel la Grande-Bretagne aurait perdu sa souveraineté en adhérant au Marché commun pourrait, par contre, avoir plus de poids à long terme. En pratique, les pays membres de la CEE jouissent d'un droit de veto au Conseil des ministres, mais les décrets ont force exécutoire dès qu'ils ont franchi cette étape. Certains ont avancé que cette procédure était antidémocratique, ce qui n'est pas tout à fait loyal puisque la délégation des pouvoirs législatifs existe depuis



Photo Wide World

En Grande-Bretagne, la question de savoir si le pays devait ou non rester dans le Marché commun européen a profondément divisé le gouvernement travailliste. On voit à gauche M. Anthony Wedgwood Benn, ministre de l'Industrie et leader des partisans du «non» se dirigeant vers le bureau de vote le 5 juin. Il allait découvrir par la suite que la majorité des votants étaient

en faveur du maintien de l'adhésion. A droite, nous reconnaissons le premier ministre, M. Harold Wilson, se rendant à l'isoloir. S'il se grattait la tête, ce n'était évidemment pas pour s'interroger sur son vote, car il s'était ouvertement prononcé en faveur de l'adhésion. Toutefois, il se demandait peut-être pourquoi il avait appelé le référendum.

longtemps en Grande-Bretagne. Il est vrai toutefois que l'adhésion entraîne un affaiblissement de la souveraineté nationale. La solution extrême proposée par les fédé-

ralistes, celle d'accorder les pleins pouvoirs au Parlement européen, est pour sa part absolument incompatible avec l'esprit de notre temps. Mais nous pouvons désor-

mais nous attendre à ce que le parti travailliste s'efforce de jouer un rôle constructif dans les délibérations de cette assemblée avant tout consultative. Les fédéralistes peuvent toujours nourrir l'espoir qu'un jour un nombre croissant d'hommes politiques britanniques, imbus de la tradition démocratique de leur pays, reconnaîtront qu'on ne saurait parler du pouvoir de la Communauté sans qu'il y ait un véritable parlement européen. Entre temps, un comité de la Chambre des communes s'efforce de suivre de près la préparation de tous les décrets de la CEE, afin de s'assurer que le représentant de la Grande-Bretagne au Conseil des ministres sait bien ce que le Parlement de Westminster attend de lui.

L'avenir du pétrole dans le secteur britannique de la mer du Nord a revêtu une certaine importance au cours de la campagne, particulièrement en Écosse. Certains Écossais voudraient suivre l'exemple norvégien et bâtir une Écosse indépendante qui exploiterait elle-même son pétrole et protégerait ses pêcheries nationales. Mais le vote n'a pas joué en leur faveur. Pour l'instant, tant que la Communauté n'aura pas convenu d'une politique énergétique commune, le pétrole de la mer du Nord reste tout au moins un actif britannique; la Grande-Bretagne contreviendrait, toutefois, aux règlements si (suivant en cela l'exemple canadien) elle accordait aux clients britanniques un prix de faveur par rapport aux autres membres de la CEE.

Le référendum et le Commonwealth

Au cours de la campagne du référendum, on n'a presque pas parlé du Commonwealth, qui pourtant représentait il n'y a pas si longtemps une solution de rechange à la CEE. Il n'y a là rien d'étonnant, vu qu'aucun pays membre du Commonwealth n'a exhorté la Grande-Bretagne à rompre avec le Marché commun. Les pays en voie de développement du Commonwealth se sont réconciliés avec la CEE en signant la Convention de Lomé, répondant incidemment à l'un des objectifs fixés par M. Wilson dans la renégociation des conditions de l'adhésion britannique. Le Canada pour sa part, en cherchant à établir ses propres relations avec la CEE, a indiqué clairement qu'il voyait plus d'avantages commerciaux (et peut-être aussi politiques) à traiter avec une Europe des Neuf qu'avec une Grande-Bretagne isolée.

Pour évaluer la situation qu'a engendrée la renégociation demandée par M. Wilson, il est nécessaire de tenir compte des impondérables. Les incertitudes de 1974-1975 ont sans nul doute ralenti l'in-

vestissement industriel en Grande-Bretagne et certains diront que les occasions ainsi perdues peuvent ne pas se représenter avant un certain temps, étant donné la détérioration actuelle du climat économique international. Par contre, les nouvelles conditions d'adhésion prévoient un certain plafond à la contribution que la Grande-Bretagne devra apporter aux fonds de la CEE. On a déjà fait tellement d'estimations contradictoires à ce sujet qu'il vaut mieux ne pas se prononcer là-dessus. La Communauté n'a pas l'habitude de laisser ses membres courir à la faillite, à preuve l'exemple italien. Au moment de la rédaction de cet article, il y avait déjà lieu de croire que les Allemands seraient disposés à aider la Grande-Bretagne en cas de besoin.

Le point de vue de la CEE

Une question déroutante reste encore sans réponse: pourquoi la Communauté était-elle disposée à entreprendre toutes les démarches pour garder un partenaire considéré par beaucoup sur le continent comme inefficace et peu sûr, même un passif éventuel? Deux explications viennent à l'esprit. La première est que les Français, moins sûrs de l'influence qu'ils exerçaient sur Bonn au temps du général de Gaulle, souhaitaient l'adhésion à la Communauté d'un autre partenaire de calibre comparable; il est toutefois improbable que les Britanniques soient gagnés par le nouvel enthousiasme français pour une politique monétaire commune.

La seconde est que les Allemands, aussi dédaigneux qu'ils puissent être des réalisations industrielles britanniques, ménagent un certain respect pour la Grande-Bretagne parce que, d'une part, celle-ci a apporté sa contribution militaire à leur propre sécurité et parce que, d'autre part, ils considèrent son adhésion comme favorable au maintien de la stabilité démocratique. C'est en partie à cause de cela que le gouvernement Wilson propose d'accorder la priorité à l'OTAN, au moment où il envisage de réduire son budget de la défense, pour le faire passer de 5½ à 4½ pour cent du PNB d'ici 1983-1984.

C'est un député travailliste, M. Raymond Fletcher, qui a apporté une des contributions les plus sérieuses à toute cette polémique. Dans un article paru dans le *Times*, il a déclaré que, quelle qu'en soit l'issue, le référendum conférerait un formidable pouvoir à M. Wilson. «Une fois qu'il aura exprimé sa volonté, l'électorat lui donnera pratiquement carte blanche. Il acceptera les mesures qui lui seront imposées, aussi draconiennes qu'elles puissent sembler, pour rebâtir une

industrie forte et enrayer l'inflation si dévastatrice pour notre société. Il va de soi qu'elles devront lui être présentées avec fermeté comme étant les conséquences nécessaires et inévitables de la décision (prise au cours du référendum)...»

Mme Shirley Williams, membre du Cabinet de M. Wilson et fervente militante en faveur de la CEE, n'était pas très loin de la vérité lorsqu'elle répondit à un journaliste qui lui demandait si les proeuropéens ne vivaient pas dans une espèce

d'utopie: «Si les Britanniques vivaient dans l'utopie, ce n'est pas parce qu'ils faisaient partie du Marché commun, mais bien parce qu'ils vivaient dans l'utopie.»

L'avenir se chargera de nous dire si la majorité du 5 juin souscrit à cette déclaration ou si M. Wilson peut profiter des chances que prévoit M. Fletcher. Car, en dépit de Marathon et de la bataille des Plaines d'Abraham, seul le recul permet de constater qu'un événement a changé le destin d'une nation.

Moyen-Orient

La Nassérisation de l'Égypte et son renversement sous Sadate

par Irene Beeson

Lorsque feu Gamal Abdel Nasser et ses Officiers libres prirent le pouvoir le 23 juillet 1952, l'un de leurs problèmes les plus ardues fut de déterminer la structure politique de l'Égypte. Ce pays était sous domination étrangère depuis la seconde invasion perse en 343-342 av. J.-C. La chute du roi Farouk, dont le fils aurait continué la lignée des occupants turco-albanais, avait entraîné l'effondrement des structures traditionnelles. «Nous devons préparer une ère nouvelle qui permettra au peuple de jouir de sa souveraineté et de vivre dans la dignité...», écrivait Nasser dans une note au général Muhammad Néguib à la veille de l'abdication de Farouk.

L'objectif des Officiers libres, énoncé dans des manifestes secrets avant 1952 et ouvertement proclamé après le coup, était de constituer un «gouvernement intègre et honnête» soucieux du bien-être du peuple et non des intérêts des féodaux. Le peuple pouvait difficilement rester indifférent à cet appel car le Mouvement de libération des Officiers libres signifiait pour lui la fin d'un épouvantable état de pauvreté, d'exploitation et de domination étrangère.

Les Officiers libres étaient en principe dirigés par Muhammad Néguib. Toutefois, il est assez évident que Nasser lui avait confié ce poste de premier plan afin de pouvoir travailler lui-même dans l'anonymat à une restructuration de l'Égypte

qui cadrerait avec son indépendance nouvellement acquise.

Longue lutte pour l'indépendance

Le mouvement de libération de l'Égypte moderne remonte à 1798, année où le premier soulèvement populaire contre l'occupation française avait ravivé le nationalisme égyptien et déclenché la longue lutte pour l'indépendance qui prit fin en 1956. Au cours des trois années d'occupation française, des rébellions et des soulèvements répétés ainsi qu'une guerre de guérilla ont donné naissance à une nouvelle génération d'Égyptiens prêts au combat armé, politisés et déterminés à renverser les colonialistes britanniques, successeurs des Français, et ensuite les Mamelouks, et finalement à mettre un terme à l'occupation britannique qui commença en 1882.

Irene Beeson vit depuis longtemps en Afrique du Nord et au Moyen-Orient. Journaliste à la pige, elle écrit régulièrement pour The Observer et The Guardian. Installée au Caire, elle passe une grande partie de son temps à sillonner la région. La plupart de ses articles traitent de divers aspects de la situation en Afrique du Nord et au Moyen-Orient. C'est le premier article qu'elle écrit pour Perspectives internationales. L'article ci-contre n'engage que l'auteur.



Nasser vit le jour en 1918. L'année suivante fut marquée d'une révolution au cours de laquelle des Egyptiens de toutes classes participèrent à un mouvement national de lutte pour l'obtention de l'indépendance dirigé par Saad Zaghloul, fondateur du parti Wafd. La révolte de 1919 s'inscrit dans la série de soulèvements d'une révolution longue et souvent interrompue, qui connut en 1955 l'aboutissement de son principal objectif: l'expulsion des Britanniques. Lorsque les Officiers libres prirent le pouvoir en 1952, chacun des divers partis et groupes du moment était convaincu de ses titres au leadership de la nouvelle Égypte. Le Wafd, le plus important parti politique de l'époque, avait été à l'origine un front national réunissant toutes les tendances nationalistes, de l'extrême droite à l'extrême gauche. Avec le temps, il devint le fief de la classe dirigeante des riches propriétaires terriens qui cherchèrent à en arriver à des compromis avec les Britanniques pour se protéger contre la montée des révolutionnaires. Après le coup de 1952, il fut divisé en plusieurs factions rivales.

Les «Frères musulmans», par ailleurs, constituaient un groupement fort et cohérent opposé à la gauche «athée» et aux Wafdistes qu'ils considéraient comme des traîtres pour avoir signé avec les Britanniques, en 1936, un accord prolongeant l'occupation militaire. Bien que les «Frères» aient laissé croire qu'ils acceptaient la révolution de 1952, ils travaillaient en réalité à l'établissement d'un État d'obédience musulmane.

Les socialistes et les communistes, logiquement les chefs de file de la lutte contre l'impérialisme britannique, étaient divisés en plusieurs groupes dont les activités se limitaient presque exclusivement aux milieux intellectuels et syndicaux des grandes villes. Les communistes, à l'exception du groupe «HADETO», entretenaient avec méfiance une révolution menée par une poignée d'hommes qui n'avaient pas d'idéologie, peu ou pas d'expérience politique et qui devaient s'en remettre aux politiciens de carrière des mauvais jours.

Les Officiers libres et l'ensemble du peuple avaient cependant perdu foi en l'efficacité des partis politiques qui, fussent-ils de droite ou de gauche, présentaient très peu de réalisations concrètes à l'appui de toutes leurs belles théories.

Démocratie et dictature

«Nous devons décider immédiatement de la forme de gouvernement que nous allons adopter,» proclama Nasser lors de la première réunion du comité exécutif des

Officiers libres, juste après le départ de Farouk, le 26 juillet 1952. Il insista pour que l'on décide ce soir-là si l'Égypte devait être gouvernée par une démocratie ou par une dictature. Un seul des huit membres présents du comité des neuf vota contre la dictature. C'était Nasser.

Cet appel à la démocratie traduisait-il les convictions profondes de Nasser? Ses détracteurs y ont vu un stratagème destiné à acquérir de la popularité. Ses défenseurs crurent à sa sincérité et soutinrent que le passage subséquent à la dictature fut le résultat inévitable de la confusion politique du pays et de la lutte pour le pouvoir qui avait mis la révolution en péril dès le début.

Entre le désir sincère ou proclamé d'établir une démocratie et la réalisation de ce désir, il y avait les nombreuses embûches que présentait une multiplicité de partis, chacun ayant sa propre conception de la façon de gouverner le pays. C'était là le dilemme de Nasser. Céder le pouvoir à ces factions rivales mènerait au chaos affirmaient ses Officiers libres. Ils ne voyaient qu'une façon d'assurer le succès de la révolution: imposer une dictature militaire pendant un certain temps.

Une série d'incidents qui furent suivis de procès politiques justifiaient dans l'opinion populaire la suppression de toute opposition politique structurée. Les communistes furent tenus responsables des émeutes d'août 1952 au cours desquelles des travailleurs se rendirent maîtres d'une usine de textile près d'Alexandrie. Les troupes furent appelées pour rétablir l'ordre et les affrontements subséquents firent neuf morts et vingt blessés. Deux agitateurs passèrent en cour martiale, furent condamnés à mort et exécutés le lendemain. A la fin de 1954, 200 leaders communistes purgeaient de longues peines. De même, des émeutes d'étudiants au début de l'année 1953 entraînèrent l'arrestation de politiciens en vue, y compris des officiers de l'armée, des communistes et des Frères musulmans inculpés de complot contre le gouvernement, d'incitation à la mutinerie, de subversion et de corruption.

Une fois établi que les différentes factions politiques constituaient une menace pour la stabilité du régime, il était logique de procéder à leur dissolution. Le 19 janvier 1953, tous les partis, à l'exception des «Frères musulmans» qui bénéficièrent d'un sursis en étant reconnus comme organisation religieuse, reçurent l'ordre de se dissoudre et de remettre leurs fonds à l'État. En octobre 1954, les Frères musulmans furent également bannis après qu'un des leurs eût tenté d'assassiner Nasser. L'assassin fit feu à six reprises sur Nasser

(manquant chaque fois sa cible) alors que ce dernier prononçait un discours à l'occasion d'un rassemblement politique à Alexandrie. Environ 18,000 Frères furent arrêtés. Sept d'entre eux furent condamnés à mort mais le Guide suprême, Hassan Hodeiby, bénéficia d'un sursis et reçut une peine d'emprisonnement à vie.

Entre temps, la monarchie avait été abolie en juin 1953 et l'Égypte était devenue une république. Le 23 janvier 1953, Mohammed Néguib annonçait qu'une nouvelle organisation politique, le Rassemblement de la libération, remplacerait les partis politiques dissous et que Gamal Abdel Nasser en serait le secrétaire général. Le 10 février, une Constitution provisoire attribuait le pouvoir suprême au leader de la révolution et au comité militaire.

Accession de Nasser au pouvoir

Toutes ces étapes préparaient l'accession officielle de Nasser au pouvoir. Cependant, ce dernier devait d'abord se défaire de Néguib qui demandait une plus grande autorité, si ce n'est le contrôle absolu, et lui disputait le pouvoir. Néguib n'était pas un révolutionnaire. Très traditionaliste, il était tout au plus un réformiste modéré. Il

y avait donc un fossé infranchissable entre cet officier supérieur modéré et les jeunes révolutionnaires qui en avaient fait leur porte-étendard. Néguib considérait d'ailleurs que ceux-ci étaient irréflectifs, irresponsables et que leurs actions étaient inconsidérées.

Les masses qui acclamaient Néguib célébraient en réalité les initiatives du jeune leader impétueux dont il était le prête-nom. Le peuple aurait sûrement cru que Nasser trahissait sa longue lutte s'il avait laissé le pouvoir à Néguib. Le procès des «Frères musulmans» révéla fort à propos un lien entre la confrérie et Néguib. Ce dernier fut écarté du pouvoir le 14 novembre 1954 et mis en résidence surveillée. Nasser devenait alors chef d'État et président du Conseil de la révolution.

Les partisans de la révolution qui, à l'époque, déplorèrent le départ de Néguib — croyant que c'était le «leader» — reconnurent plus tard que s'il était resté au pouvoir l'Égypte serait retournée à la confusion, au désordre politique et économique des années 40 et, en dernière analyse, au chaos. Il fallait la vision, la volonté, la passion et la finesse politique d'un Nasser, ainsi qu'une certaine dose d'intransigeance pour imposer, malgré l'opposition de l'Oc-



Photo Wide World

Cette photographie du Conseil supérieur de la Révolution de l'Égypte, prise en 1952, nous montre le premier président du pays, le major-général Muhammad Néguib, entouré de 10 de ses 11 conseillers. Nous reconnaissons à sa droite, Gamal Abdel

Nasser qui le remplacera à la présidence. Le seul membre du Conseil qui n'apparaît pas sur la photo est Anouar al Sadate, qui prit la relève lors du décès de Nasser en 1970.

cident, qui déboucha ultimement sur l'invasion armée de 1956, et d'une grande partie du monde arabe, les réformes et les ambitieux projets qu'il entrevoyait pour l'Égypte: la réforme agraire, l'industrialisation, le complexe sidérurgique de Helwan, l'enseignement gratuit, la réforme sociale, le haut barrage et, par dessus tout, l'élimination de la présence militaire britannique.

Il est certain que les Officiers libres prirent le pouvoir avec l'appui de la majorité. La masse des Égyptiens faisaient peu de cas de l'identité du «leader de la révolution» et de ses hommes. Il leur suffisait de savoir qu'ils étaient Égyptiens, que l'armée égyptienne avait pris le pouvoir et qu'elle mettrait un terme à la longue et amère lutte pour l'accession à l'indépendance.

Lors de la prise du pouvoir de 1952 — il s'agissait d'un coup d'État et non d'un soulèvement populaire — c'est à la radio que le peuple apprit avec joie, quoique passivement, l'annonce d'une nouvelle révolution. Ce n'est qu'en 1956 qu'il y prit une part active et on peut même avancer que la révolution débuta vraiment cette année-là. En effet, lorsque la Grande-Bretagne et les États-Unis retirèrent soudainement leur offre de financement du haut barrage et que Nasser répliqua en nationalisant la compagnie du canal de Suez, provoquant en octobre l'invasion tripartite (France, Grande-Bretagne et Israël) de l'Égypte, toute la population se porta spontanément à l'appui de Nasser et à la défense de la révolution. Même des communistes emprisonnés et d'autres adversaires politiques se rallièrent alors à Nasser.

Lors d'un référendum tenu cette année-là, 99 pour cent des électeurs appuyèrent l'adoption de la constitution promulguée en janvier et la candidature de Nasser à la présidence.

Nasser jouissait à l'époque d'une telle popularité que peu mirent en doute la véracité du scrutin. Non seulement était-il devenu un leader adulé en Égypte, mais il était également le héros du Monde arabe. Chemin faisant, toutefois, il s'était aliéné un grand nombre de personnes et de groupements au sein du pays. Il dut les réprimer pour protéger son régime et sa personne. Des facteurs externes venaient compliquer la situation; d'une part, la haine de la plupart des gouvernements occidentaux et, de l'autre, la crainte des régimes arabes réactionnaires qui assistaient avec appréhension à la montée de l'appui qu'accordaient leurs propres populations à cet Égyptien révolutionnaire et «charismatique». Les uns et les autres

étaient inexorablement décidés à provoquer la chute de Nasser par l'entremise de groupements et d'individus, aussi bien égyptiens qu'étrangers, œuvrant à l'intérieur et à l'extérieur du pays, du régime et de l'administration. Il revenait donc à la police et aux services secrets de veiller à ce que ces éléments soient démasqués et neutralisés.

Service de renseignements généraux

Zacharia Muhieddin, adjoint de Nasser et chef des services de renseignements militaires, avait été chargé de la sécurité à titre de ministre de l'Intérieur quelques mois après l'accession au pouvoir des Officiers libres. Par contre, même avant le coup de 1952, les hommes de Muhieddin s'étaient infiltrés dans la police et avaient repéré les officiers et les hommes susceptibles de poser des difficultés. Ces derniers furent écartés immédiatement après le coup. Un nouveau Service de renseignements généraux (S.r.g.) formé d'Officiers libres choisis par Muhieddin, se greffa au réseau de renseignements et de nouveaux services de renseignements et d'enquête directement comptables au S.r.g. furent également constitués. Le réseau fut doté d'équipements électroniques modernes permettant de faire l'écoute dans les bureaux, les chambres d'hôtel et les maisons, d'enregistrer les conversations à l'extérieur et à distance, ainsi que de toutes sortes d'appareils permettant de prendre des photos à courte et à longue distance, de jour ou de nuit.

Les Turcs avaient légué aux Britanniques, qui le transmirent au régime, un dispositif de surveillance fort efficace et sûr, d'un coût relativement peu élevé. Un nombre incalculable d'«yeux» et d'«oreilles» disséminés dans tout le pays rapportaient à la police pour quelques pennies les allées et venues, les rencontres, les conversations et autres mouvements des «suspects» qu'ils étaient chargés de surveiller ou de suivre. Cette multitude d'«espions», pour la plupart des portiers, des commis de bureau, des messagers, des standardistes, des garçons de table et des chauffeurs de taxi, des marchands ambulants, des sans-emploi et des inaptes, des mendiants, etc., comptaient sur les petites récompenses de la police pour arrondir leurs maigres revenus. Nous pouvons présumer qu'après la révolution, bon nombre d'entre eux remplirent leur mission avec un nouveau sens du devoir.

Lorsque le président Sadate accéda au pouvoir après le décès de Nasser en septembre 1970, il hérita à son tour de cette caractéristique permanente de la sécurité égyptienne. Sous Sadate comme



London Express/Photo Canada Wide

Les dirigeants du monde arabe ont assisté aux funérailles du président Nasser en octobre 1970. Entourant le fils de Nasser, M. Khaled Hamid, nous reconnaissons le

successeur du président, Anouar al Sadate, Yasser Arafat, maintenant dirigeant du F.L.P., et Houari Boumedienne, premier ministre de l'Algérie.

sous Nasser, on procède périodiquement à une purge du dispositif de sécurité, habituellement après la découverte d'un «complot», terme appliqué indistinctement à des mouvements de dissidence pouvant aller d'un article de journal défavorable à l'émeute. Lorsque Sadate exécuta son propre coup préventif, ou «Mouvement de rectification» dirigé contre le vice-président Ali Sabri et environ 100 ministres et politiciens en vue, le 15 mai 1971, il mit lui-même le feu à un monceau de bandes magnétiques saisies au siège des services de sécurité et annonça que l'ère de l'écoute électronique et des «visites impromptues à l'aurore» était révolue. Ce n'est cependant pas tout à fait vrai. Des gens se plaignent encore que leur ligne téléphonique est surveillée et que leur maison et leur bureau sont fouillés pendant leur absence. Les étudiants soutiennent que les universités fourmillent d'agents de la police secrète. Quoique sur une moins grande échelle, les visites à l'aurore reprennent chaque fois que des événements fâcheux (grèves des travailleurs, manifestations étudiantes) laissent croire au régime qu'il y a danger, fût-il réel ou imaginaire.

L'organisation politique

La crise de 1956 avait retardé la création de l'Union nationale, organisation politique

qui devait remplacer les partis dissous. En mai 1957, le Comité exécutif a filtré 2,500 candidats (certains ont prétendu que Nasser s'en était lui-même chargé) en vue de l'élection en juillet des 350 membres de l'Assemblée nationale. L'organisme principal de l'Union nationale fut constitué en novembre et Anouar al-Sadate en fut nommé secrétaire général. L'objectif proclamé de l'organisation était de créer une société socialiste, démocratique et coopérative, libre de toute exploitation politique, sociale et économique. Son existence fut toutefois éphémère. L'Union fut dissoute en 1961 lorsque la Syrie se retira de l'union avec l'Égypte.

Dans un discours prononcé le 16 octobre de cette même année, Nasser attribua l'échec de cette organisation à l'infiltration de «forces réactionnaires» qui, disait-il, avaient cherché à «paralyser son potentiel révolutionnaire et à la vider de son contenu populaire, la rendant insensible aux demandes du peuple». Seul le socialisme conduira à la justice, déclara Nasser. Il fallut donc transformer l'Union nationale en un «instrument de révolution des masses nationales». L'Union socialiste arabe, qui refit surface en 1962 sous l'appellation d'Union nationale réorganisée, ne réussit pas plus que ses prédécesseurs à devenir l'organisation politique d'avant-

garde qui conduirait le pays à la démocratie. Elle ne dépassa jamais le stade d'assemblée populaire en vue d'appuyer les politiques de l'État.

L'Union socialiste arabe (U.s.a.) répondait avec réticence à Nasser qui l'exhortait à former des cadres politiques qui permettraient d'ériger de nouvelles structures adaptées à la seconde phase arabosocialiste de la révolution. D'une part, il y avait l'apathie engendrée par des siècles d'occupation étrangère, à laquelle s'ajoutait la crainte des répercussions néfastes d'une trop grande «franchise» dans un débat, mais il y avait surtout la suprématie de Nasser qui s'était établi comme le maître des décisions et des politiques et contrôlait de fait toutes les institutions du pays.

Irrité de cette passivité, Nasser, en mai 1964, rappelait à l'U.s.a. qu'il était urgent de créer au sein de l'organisation un «réel parti d'avant-garde» en mesure de briser la résistance des éléments réactionnaires encore puissants. Il la prévint des dangereuses situations politiques qui pourraient surgir durant la transition du capitalisme au socialisme.

Moins de quatre ans plus tard, en mars 1968, il sentit que cet enfant terrible, sa propre création, lui échappait et ordonna que l'Union socialiste arabe soit réorganisée de fond en comble, mais cette fois-ci, au moyen d'«élections libres». Cette décision suivait de peu des émeutes générales de travailleurs et d'étudiants qui réclamaient à grands cris plus de libertés, des partis politiques et un parlement librement élu. L'Union socialiste arabe réformée ne répondit pas aux aspirations de participation populaire à la politique et, en novembre 1968, il y eut de nouvelles protestations et émeutes.

Anouar al Sadate

En décembre 1969, Nasser fit de Anouar al Sadate son vice-président et adjoint. Cette nomination signifiait que Sadate hériterait de la présidence dans le cas où Nasser serait absent ou malade et pendant la période qui précédait les élections présidentielles. Dix jours après le décès de Nasser, l'U.s.a. approuva unanimement le choix de Sadate comme candidat à la présidence et, le 12 novembre, il fut élu à l'unanimité président de l'U.s.a.

En octobre 1974, Sadate prenait lui aussi de nombreuses précautions pour assurer sa propre succession. Sayed Narei, qui avait été secrétaire général de l'U.s.a. en 1972-1973, fut élu président de l'Assemblée populaire. Au terme de la constitution rédigée par Sadate en 1971, le président de l'Assemblée assure la présidence

de l'Union si le président en est incapable et au cours de la période qui précède les élections présidentielles. Cette élection confère à Sayed Narei, dont le fils a épousé la fille du président, de fortes chances d'être élu à la présidence en cas de démission, de renversement ou de décès de Sadate.

Quelques mois à peine après que l'organisation politique lui eut donné le pouvoir, le nouveau président en ordonna une réorganisation complète, par suite de la découverte d'un présumé complot contre le régime. Il prétendit que les élections de 1968 à l'U.s.a. avaient été truquées. Le vice-président Ali Sabri et environ 100 ministres et politiciens de haut rang, y compris des membres de l'U.s.a., furent arrêtés le 15 mai en rapport avec ce «complot». Ils furent ensuite jugés et condamnés à des peines d'emprisonnement de 15 ans et plus. La réorganisation de l'U.s.a. et des élections au niveau de l'Assemblée et des syndicats mirent un terme à la purge des éléments dissidents ou des «centres de pouvoir», comme les appelait Sadate, et assujettirent les partis et les institutions politiques du pays au contrôle du nouveau maître. Ces initiatives furent interprétées dans les milieux politiques du Caire comme les premiers pas de Sadate vers la «dénassérisation», c'est-à-dire l'élimination des éléments reconnus comme partisans loyaux d'un socialisme arabe pour l'Égypte et d'une Union des pays arabes progressistes.

«Dénassérisation»

Bien qu'à son accession au pouvoir, le président Sadate ait donné l'assurance que la révolution se poursuivait et qu'il ait exhorté le peuple à «préserver les gains socialistes», il est évident que la tendance est à la «dénassérisation» et que ce mouvement suscite une forte opposition. C'est pourquoi les politiques de libéralisation et d'«ouverture» ont, une fois de plus, été mises en veilleuse avant d'avoir engendré une plus grande liberté politique. La censure a été abolie et la liberté de presse proclamée, mais les rédacteurs en chef de tous les journaux ont été nommés par décrets présidentiels et tenus responsables de tout ce qui est publié. Les articles et les éditoriaux touchant la politique étrangère restent donc tout aussi tristement uniformes qu'aux plus beaux jours de la censure nassériste.

Les émeutes étudiantes de 1971 et 1972, où l'on protestait contre les politiques pro-américaines et «anti-socialistes» de Sadate, où l'on réclamait la démocratie et les libertés personnelles, furent suivies d'une purge massive des principaux écrivains, journalistes et intellectuels égypt-

tiens, accusés d'«incitation à la révolte». Muhammed Hassanain Haikal, rédacteur en chef d'*Al-Ahram*, fut congédié sans préavis par décret présidentiel pour avoir rédigé quelques articles mettant en doute l'évolution de la politique américaine envers le Moyen-Orient.

Au cours des derniers mois, l'attention se porte de plus en plus vers la gauche, terme général embrassant toutes les tendances, des libéraux et nasséristes jusqu'aux communistes et à la nouvelle gauche. La dernière purge s'est produite après que des manifestations de travailleurs contre les faibles salaires, les prix élevés et la confusion qui régnait quant à leur statut dégénérèrent le premier de l'an

1975 en émeutes de rue. Plusieurs centaines de gauchistes furent arrêtés et inculpés d'avoir organisé les émeutes et tramé un complot pour renverser le régime.

En dépit de cela, il est question depuis quelques mois d'une autre «réorganisation» de l'U.s.a. qui est aux prises avec le dilemme traditionnel, à savoir: déléguer certains pouvoirs au peuple et accorder plus de libertés politiques sans toutefois diminuer ou affaiblir la position de l'administration centrale. Du vivant de Nasser, ses critiques déclaraient qu'il voulait instaurer une «Égypte socialiste sans socialistes». Les adversaires de Sadate prétendent que ce dernier préconise une «Égypte démocratique sans démocrates».

Le corps d'officiers israélien après la Guerre d'octobre

par Edward Bernard Glick

Au cours des dernières années, les Canadiens ont investi beaucoup d'efforts diplomatiques et militaires dans les activités internationales de maintien de la paix. Parce qu'ils ont consacré une part importante, mais certes pas la totalité, de ces efforts au conflit israélo-arabe, les Canadiens sont naturellement portés à s'intéresser à tout facteur susceptible d'influer sur l'équilibre militaire et de bouleverser les arrangements fragiles de maintien de la paix auxquels participent maintenant leurs concitoyens.

L'impact de la Guerre d'octobre sur le corps d'officiers israélien est l'un de ces facteurs et j'aimerais ici l'aborder sur trois plans, à savoir: le prestige, le personnel et la politique, en étant fort conscient du fait que ces catégories chevauchent sur certains points.

Dans mon livre, *Between Israel and Death*, paru l'an dernier, je fais remarquer que les Israéliens «vouent au *Tsahal* (abréviation et surnom hébraïques désignant les FDI ou Forces de défense israéliennes) un culte sans précédent dans l'histoire des sociétés démocratiques. On pourrait presque parler de sanctification». Je poursuis en affirmant que «ce sentiment à l'égard du *Tsahal* se traduit concrètement par le fait qu'aucun groupe d'Israéliens, y compris les hommes politiques qui

ont une influence énorme et les enseignants qui jouissent d'un prestige tout aussi grand, ne bénéficie de l'estime, de l'amour et des possibilités de carrière après la retraite qui reviennent presque de droit au corps d'officiers supérieur de l'armée». Je citais ensuite M. Amnon Rubinstein, doyen de l'École de droit de l'Université de Tel

*M. Glick est professeur de science politique et directeur du service de placement des diplômés en science politique à l'Université Temple de Philadelphie où il s'est spécialisé dans les relations civiles-militaires, l'étude comparative des gouvernements (Amérique latine, Moyen-Orient et Canada) et les relations internationales. En 1971, il a été professeur invité à l'Université hébraïque de Jérusalem. M. Glick a présenté des communications au Symposium international sur le contrôle des armements (International Arms Control Symposium), à la Société internationale pour le développement, à l'Association d'études internationales (International Studies Association), à l'American Political Science Association, ainsi qu'à l'Institution Brookings et dans d'autres universités. Outre de nombreux articles, il a publié cinq ouvrages, dont le plus récent s'intitule *Between Israel and Death*. L'article ci-contre n'engage que l'auteur.*



Aviv et auteur de nombreux articles pour le compte du *New York Times Magazine*, qui écrivait à la suite de la Guerre de six jours: «Le leadership de l'armée israélienne n'a aucun des défauts que l'on retrouve dans le leadership politique de la vieille garde — droits historiques, dogmatisme politique, absence de dialogue avec la population, langue et style d'une époque révolue».

Changement d'attitude

Ces observations étaient formulées à la suite des événements de 1967. Depuis 1973, la situation et les attitudes ont changé. Les Israéliens ont une dette de reconnaissance envers l'état-major général et les commandants supérieurs qui ont absorbé les premiers assauts tout à fait inattendus de la Guerre d'octobre, mobilisé les réserves pendant que l'effectif beaucoup plus restreint de l'armée permanente essayait une attaque féroce sur deux fronts, évalué dans un temps record les nouvelles réalités que constituaient la tactique, la stratégie, l'arsenal et l'effectif de l'ennemi, réorienté la contre-attaque des forces israéliennes en fonction de ces nouvelles réalités et réussi à arracher à la Syrie et à l'Égypte des portions importantes de leurs territoires. Pourtant, comme par le passé, on leur a refusé les fruits politiques de leurs victoires militaires.

Par ailleurs, l'énormité des pertes humaines et matérielles jetait la consternation dans la population israélienne. Au milieu de mars 1974, l'armée publiait la liste des 2,552 soldats et officiers tués entre le jour du Yom Kippour en 1973 et le 12 février 1974. En trois semaines, 34 milliards de livres israéliennes, approximativement le PNB annuel, se sont envolées en fumée et les crédits affectés à la défense sont passés d'environ 17 p. cent du PNB avant la guerre à près de 33 p. cent à l'heure actuelle. La population commence à peine à se relever de ce qu'on en est venu à appeler le *mekhdal* (terme hébraïque synonyme de «négligence» ou de «maladresse»). Le *mekhdal* comprend quatre fautes graves: 1) le service de renseignements n'a pas détecté l'attaque et, en conséquence, n'a pu donner l'alerte; 2) sur le plan logistique, on n'a pas réussi à déployer un effectif de l'armée permanente suffisant en nombre et en force pour minimiser les pertes; 3) au niveau de la planification, on n'a pas su prendre les dispositions nécessaires pour parer à une attaque surprise contre l'armée permanente privée de ses réserves; et 4) l'erreur psychologique (la plus grave), commise par le service des renseignements militaires, le chef d'état-major, l'état-major général, le gouverne-

ment, le Parlement et enfin le public lui-même, a été de se fonder sur un échafaudage de suppositions toutes plus fausses les unes que les autres.

On supposait que l'Égypte ne lancerait pas une attaque sans recourir à ses forces aériennes et sans chercher à frapper les points névralgiques d'Israël, particulièrement ses principaux champs d'aviation. On croyait aussi que la Syrie n'entrerait jamais dans le conflit, sauf dans le cadre d'une opération menée de concert avec l'Égypte. Enfin, on était confiant que le service des renseignements militaires serait *toujours* en mesure (à la suite d'une promesse faite par son chef, le major-général Eliahu Ze'ira) de prévenir le gouvernement d'une attaque assez rapidement pour permettre une mobilisation complète. (Le général Ze'ira et ses officiers d'ordonnance ont catégoriquement refusé de donner foi aux opinions contraires aux leurs que leur exposait un officier subalterne sur les intentions de l'Égypte.)

Bref, entre 1967 et 1973, une confiance excessive ainsi qu'une perception sélective et une sous-évaluation endémique de la capacité et des intentions de l'ennemi ont ancré dans l'esprit des dirigeants civils et militaires de l'État juif cette «idée fixe» que les Arabes étaient incapables de livrer un combat soutenu et que, partant, ils n'avaient pas encore appris à faire la guerre, à la faire bien et à la faire ensemble.

La Commission Agranath

Le 18 novembre 1973, quelques semaines après la fin de la guerre, le Cabinet israélien annonçait dans un communiqué qu'une commission d'enquête serait chargée de présenter au Cabinet un rapport sur les renseignements obtenus avant la guerre, leur interprétation par les autorités et les décisions qui en ont découlé, ainsi que sur l'état de préparation des FDI, leur déploiement et leurs opérations jusqu'au moment où elles ont contenu l'ennemi. Le communiqué annonçait également que cette commission serait formée de cinq membres, nommés après consultation avec M. Shimon Agranath, Président de la Cour suprême. M. Agranath a choisi, pour siéger à la commission qui porte son nom, son collègue le juge Moshe Landau, M. Yitzhak Nebenzahl, contrôleur de l'État, et deux anciens chefs d'état-major de l'armée, nommément le lieutenant-général Haim Laskhov, maintenant «ombudsman» du secteur militaire, et le lieutenant-général Yigal Yadin, archéologue biblique de réputation mondiale et professeur à l'Université hébraïque de Jérusalem.

Le 1^{er} avril 1974, la commission déposait son premier rapport intérimaire qui se

limitait à analyser la responsabilité militaire et évitait d'aborder le domaine de la responsabilité politique à l'origine du *mekhdal*. Les conclusions susceptibles d'intéresser cette partie de notre discussion, à savoir le prestige de certains officiers supérieurs alors chargés du commandement, sont des plus accablantes. La commission concluait, par exemple, que le lieutenant-général David Elazar, chef d'état-major, devait assumer la responsabilité personnelle de l'évaluation de la situation et de l'état de préparation du *Tsahal* et elle recommandait sa destitution comme chef d'état-major. Sans présenter une recommandation finale sur l'aptitude du major-général Shmuel Gonen (commandant le secteur sud) d'exécuter certaines fonctions au sein du *Tsahal*, la commission recommandait toutefois qu'il cesse toute activité militaire jusqu'à ce qu'elle ait terminé son enquête. Le rapport poursuivait en disant que le major-général Ze'ira, «en raison des graves erreurs» qu'il avait commises, ne pouvait demeurer au poste de chef du service des renseignements militaires. Le brigadier-général Arye Shalev (sous-chef du service des renseignements militaires, chargé de la recherche et de l'évaluation) était tenu «grand responsable de l'erreur très grave commise par le département dont il avait la direction» et ne pouvait de ce fait demeurer au sein du service des renseignements militaires. Quant au colonel Yonah Bendman (chef de la section Égypte du département de recherches du service des renseignements militaires), on recommandait qu'il soit démis de toute charge relative à l'évaluation des renseignements militaires. La commission tirait des conclusions analogues dans le cas du lieutenant-colonel David Gedalia (chef du service de renseignements dans le secteur sud), trouvé coupable de ne pas s'être acquitté de son obligation spéciale «sur le front clé à un moment où il était vital de connaître les intentions de l'ennemi égyptien», et elle recommandait qu'il n'assume plus aucune charge relative au service de renseignements.

Ces recommandations qui appelaient le licenciement de certains officiers supérieurs des plus respectés, le déclenchement et l'issue de la guerre, l'éclatement définitif des deux mythes entourant les *Super Sabra* et l'infaillibilité du service de renseignements, les querelles publiques et les tractations politiques des principaux dirigeants militaires (sujet qui sera traité un peu plus loin), tous ces facteurs ont contribué à ternir le prestige dont jouissaient les dirigeants du *Tsahal*. Certaines formes de critique publique encore inconnues

jusqu-là et les difficultés éprouvées par le *Tsahal* (qui en Israël englobe les forces terrestres, navales et aériennes) à recruter des hommes et à les inciter à poursuivre leur carrière au sein de l'armée permanente devraient suffire à nous en convaincre.

Depuis la fin de la guerre, le peuple israélien a donné libre cours à un mécontentement qui illustre bien cette érosion du prestige des dirigeants du *Tsahal*. Lorsque, par exemple, le ministre du Commerce Haim Bar-Lev, chef d'état-major durant la construction de la ligne qui porte son nom et rappelé du Cabinet en octobre 1973 pour servir sous les armes dans la région méridionale du Sinaï, a pris la parole lors d'une cérémonie commémorative tenue dans un cimetière militaire à Beer-sheba en avril 1974, il a été «soumis au feu des protestations des familles affligées». Certains parents l'ont assailli en criant: «Tu as envoyé nos fils à la mort». Au début du même mois, il avait été la cible d'un auditoire hostile de 700 étudiants de l'Université hébraïque. Comme bon nombre d'autres Israéliens, ceux-ci ne pouvaient et ne peuvent encore accepter la prérogative dont s'est investie la Commission Agranath de se limiter aux échecs militaires et d'éviter de désavouer les hommes politiques responsables des échecs gouvernementaux. Les étudiants ont copieusement hué Bar-Lev lorsque celui-ci a refusé de répondre aux questions suivantes: «Croyez-vous que le ministre de la Défense Dayan devrait démissionner?» et «Estimez-vous que Dayan est tout aussi coupable que Elazar?». Ce faisant, ils manifestaient leur mécontentement non seulement à l'endroit de la Commission Agranath, mais aussi à l'endroit d'anciens généraux comme Bar-Lev et Dayan qui avaient pris le chemin de la politique après leur retraite et qui refusaient maintenant de démissionner de leur poste au sein du Cabinet ou, en d'autres termes, qui refusaient toute responsabilité personnelle ou ministérielle dans le *mekhdal*.

Climat de méfiance

Quelques jours à peine avant le premier anniversaire de la Guerre d'octobre, le lieutenant-général Mordechai Gur, nouveau chef d'état-major, a reconnu «qu'une certaine méfiance s'est installée chez les officiers supérieurs après le début de la guerre». Puis, dans son exposé sur le «programme actuel d'entraînement de l'armée», Gur a déclaré que celui-ci servirait à «rétablir tout élément de confiance qui pourrait faire défaut». Un an après la guerre, deux sergents sont passés en cour martiale, ont été rétrogradés et condamnés à sept ans de prison pour avoir refusé d'obéir aux or-

dres durant les hostilités. Tandis qu'ils recevaient leur condamnation «avec stoïcisme», nombre de leurs proches qui ne l'entendaient pas ainsi crièrent très haut que «les véritables responsables de la maladie du Yom Kippour devraient être traduits devant les tribunaux». Aux dires de la presse, on a dû faire appel aux forces de l'ordre pour rétablir la paix dans la salle d'audiences.

En novembre 1974, Henry Kamm du *New York Times* écrivait: «Au cours de la dernière année, les classes plus instruites ont cru de moins en moins à la priorité des besoins en matière de défense et à l'utilisation des crédits affectés aux forces armées (. . .) «Nous avons cru en l'armée, affirme Ruth Goldman, employée de banque de Tel Aviv. Nous lui avons manifesté notre appui lorsqu'on nous a dit qu'elle assurait notre sécurité. Maintenant, nous voulons savoir à quoi elle sert».

Un dernier exemple de l'érosion du prestige des dirigeants du *Tsahal* met en cause l'ancien général David Elazar qui, comme nous l'avons vu précédemment, a donné sa démission à la suite de l'évaluation de ses qualités de chef avant la Guerre d'octobre. Par le passé, «il n'était pas socialement de mise» de critiquer publiquement les généraux qui bifurquaient du côté du secteur privé pour y occuper de hauts postes. Mais lorsqu'a été annoncée en décembre 1974 la nomination d'Elazar à la présidence du conseil d'administration de Zim, société de transport maritime international d'Israël, le baron Edmond de Rothschild s'y est opposé, objectant (en vain) que Elazar n'était pas un homme d'affaires.

Des quelque 2,500 soldats israéliens tués au cours de la guerre, plus d'un quart étaient des officiers: un major-général (Abraham Mendler, commandant des forces blindées dans le Sinaï), deux colonels, 25 lieutenants-colonels, 89 majors, 195 capitaines, 234 lieutenants et 35 sous-lieutenants. Preuve sanglante du courage avec lequel le corps d'officiers israélien appliquait sa devise *acharei* (suivez-moi!). Mise à part la tragédie dont elles sont le témoignage, ces données statistiques soulignent également les graves problèmes de personnel auxquels le *Tsahal* doit faire face: recruter, entraîner et maintenir des forces fraîches tant au sein du corps d'officiers que de l'armée en général. De nombreux autres facteurs sont venus s'ajouter à celui de la pénurie d'effectifs causée par les pertes sur le champ de bataille. Premièrement, comme nous l'avons déjà indiqué, le *Tsahal* a perdu un certain nombre d'officiers supérieurs à la suite des recommandations de

la Commission Agranath. Deuxièmement, il a perdu beaucoup de son prestige. Troisièmement, la situation a entraîné des réaffectations nécessaires mais parfois déroutantes dans les échelons supérieurs. Outre la nomination d'un nouveau chef d'état-major, il faut également noter la présence d'un nouveau chef du service de renseignements. Aux services d'état-major, quatre chefs se sont succédé en presque autant de mois. Et nombre d'officiers ont été remplacés à la tête de divers corps, divisions, commandements et sections. Quatrièmement, la décision du *Tsahal* de se subdiviser en un plus grand nombre d'unités, d'une part, et les armes de plus en plus perfectionnées mises à la disposition de l'aviation, de la marine, de l'artillerie et des blindés israéliens, d'autre part, ont contribué à réduire le nombre d'officiers de carrière (et de simples soldats) disponibles et prolongé la durée de leur entraînement. Et cinquièmement, même si le nombre de volontaires à l'automne de 1973 et au printemps de 1974 s'était accru, la tendance des Israéliens à se rallier *volontairement* autour du drapeau s'est apparemment atténuée au fil du temps, en dépit de l'augmentation des soldes et d'autres avantages.

Ainsi, en juillet dernier, le commandant des Forces aériennes demandait à ses hommes de rester à leurs postes: «Nous avons besoin de toutes les ressources spirituelles et matérielles inhérentes à nos Forces aériennes et à notre population. Je vous demande d'en tenir compte, en dépit de toutes les tentations qu'offrent des occupations moins risquées et plus lucratives. La route qui nous sépare de notre but est longue et difficile, les moyens dont nous disposons ne sont pas à la mesure de la mission très importante qui nous est confiée, mais nous réussissons si nous persévérons. C'est là notre dette envers ceux qui se sont sacrifiés pour que nous vivions: notre persévérance honorera leur mémoire.»

Peut-être qu'en ce Jour des Forces aériennes, le commandant avait à l'esprit qu'Israël éprouvait des difficultés à maintenir sa proportion originale de trois pilotes pour chaque avion.

D'autres exemples illustrent l'inquiétude des Israéliens face à cet effritement quantitatif et qualitatif du *Tsahal*, tant au niveau des officiers qu'au niveau des simples soldats. Ainsi, en août 1974, le ministre de la Défense Shimon Pérès et le chef d'état-major Mordechai Gur priaient les techniciens non officiers de demeurer dans le *Tsahal* après leur service obligatoire. Pérès annonçait également la promotion d'officiers à des postes clés pour combler

les vacances laissées par les victimes de la Guerre d'octobre. En septembre, le périodique *Omer* publiait un article donnant un exposé des difficultés qu'on éprouvait à recruter et à garder des officiers subalternes dans la Marine. En octobre, le général Moshe Peled, commandant du corps des blindés, déclarait: «Nous avons l'arsenal, il nous manque les hommes». Et, comme l'indique un avis publié dans tous les journaux israéliens depuis plusieurs mois maintenant, l'armée vérifie le dossier de tous ceux qui ont été exemptés du service militaire pour quelque raison que ce soit, afin de grossir ses effectifs dans la plus large mesure possible.

Un éditorial paru dans un journal israélien le 12 juillet 1974 faisait le lien entre l'érosion du prestige de l'armée et la pénurie d'effectifs:

«En cette période d'inflation et de sur-emploi où les salaires des civils dépassent de beaucoup les soldes de l'armée, il vient un moment où même le militaire le plus fervent et le plus dévoué à sa cause ne peut s'empêcher de faire la comparaison outragante entre l'indemnité qu'il reçoit pour ses services et ce qu'il pourrait gagner dans la vie civile.

«En plus de ces considérations matérielles, il s'est greffé au problème un autre aspect tout aussi gênant... La vague de mécontentement qui a traversé le pays à la suite de la Guerre d'octobre a contribué, injustement sans doute, à ternir l'image de l'armée. Même des variations aussi subtiles dans les attitudes populaires se répercutent inévitablement sur le moral de ceux qui font leur service... La tendance actuelle à déprécier la carrière des armes peut devenir un danger mortel pour la nation si on n'y met pas un frein au plus tôt».

Fonctions politiques de l'armée

Puisque les gouvernements sont des institutions politiques et que les armées en sont des instruments et des organes, toutes les armées sont engagées dans la politique. Elles participent à la politique budgétaire, à la politique de la main-d'œuvre, à la politique d'armement et, surtout, à la *politique de consultation!* L'armée qui ne donne aucun conseil militaire ne fait pas son travail; quant à savoir si, quand et dans quelle mesure les dirigeants civils d'une nation suivront le conseil donné, c'est autre chose. Et si une armée donne son avis, elle s'engage à la fois dans la politique intérieure et dans la politique extérieure, qu'elle le veuille ou non. Dès lors, le véritable problème en est un d'équilibre. Dans une situation donnée et à un moment donné, où se trouve l'équi-

libre entre le secteur civil et le secteur militaire, particulièrement dans une démocratie? Qui dirige le mouvement, le chien civil ou sa queue militaire?

Dans le cas d'Israël, l'armée est plus politisée que la population ne le pense en général ou que le corps d'officiers ne veut bien le reconnaître. Aucun des dix chefs d'état-major n'aurait pu occuper ce poste s'il avait été en désaccord avec les principes généraux du Parti travailliste qui gouverne Israël depuis sa fondation (socialisme, kibboutzisme, regroupement des travailleurs sous la centrale ouvrière Histadrout). Personnellement, je suis convaincu que le général Ariel Sharon, celui-là même qui a encerclé la troisième armée égyptienne sur la rive africaine du Canal de Suez pendant la Guerre d'octobre, n'a jamais été nommé chef d'état-major parce qu'il n'a jamais caché ses propres idées politiques, idées de droite par rapport à la doctrine du Parti travailliste.

C'est Sharon, un des principaux artisans du rassemblement de l'opposition du centre droit, le *Likoud*, qui a figuré au premier plan dans la «guerre des mots» ou «guerre des généraux» qui s'est déclenchée durant la Guerre d'octobre et se poursuivait encore après la fin des hostilités. C'est également lui qui, de concert avec d'autres anciens généraux, a attiré l'attention du public sur le rôle que jouent dans la politique israélienne les généraux retraités et réservistes.

La guerre des mots ou guerre des généraux a créé un précédent dans l'histoire d'Israël: en dépit d'une censure militaire supposément rigoureuse, des *militaires* ont critiqué *publiquement*, tant dans la presse locale que dans la presse étrangère, des mesures civiles et militaires, et même la conduite de représentants de l'autorité civile et militaire. Pendant des mois, une lutte acharnée a opposé entre eux les généraux, anciens et actuels, de l'armée de réserve et de l'armée permanente, Sharon, Dayan, Elazar, Allon, Bar-Lev, Gonen, etc.

Le 10 novembre 1973, alors qu'il était encore chef d'état-major, le général Elazar faisait la déclaration suivante:

«Il est tout naturel que diverses questions liées à la conduite de la Guerre d'octobre soient discutées publiquement. Malheureusement, des exposés de faits et des interviews entachés de subjectivité et de partialité ont été publiés récemment. De telles manœuvres ne poursuivent aucune fin constructive mais ne servent qu'à rehausser le prestige personnel de certains même s'il leur faut pour cela dénigrer des frères d'armes.

«Les opérations militaires des FDI ne sont pas l'affaire personnelle de quelques généraux mais le résultat des efforts déployés conjointement par plusieurs services et formations militaires, le fruit du combat mené par des dizaines de milliers de soldats et de commandants à tous les niveaux.

«Il ne faudrait ni considérer les succès des FDI comme des victoires personnelles ni imputer à d'autres les erreurs et les échecs. La publication de conclusions injustifiées et de jugements inconsidérés sur des commandants et des opérations militaires est un geste absolument négatif parce qu'il permet la circulation de renseignements faussés et non vérifiables pouvant porter atteinte à l'intégrité des commandants et des soldats.

«Le ministre de la Défense et moi-même avons donc prié les généraux de l'armée de garder, en conformité au règlement, le silence sur cette question.»

Nouvelle censure

Un mois plus tard, on annonçait de nouvelles mesures censoriales; il fallait désormais l'autorisation préalable du chef des services d'information de l'armée pour interviewer des officiers supérieurs. En dépit de ces mesures et de la «demande» du général Elazar, le jour où il quittait la réserve, soit le 20 janvier 1974, le général Sharon disait à ses troupes dans son dernier ordre du jour qu'elles avaient remporté la victoire malgré «les négligences et les fautes, les échecs et les erreurs, la perte de sang-froid et de maîtrise».

On comprend dès lors comment Terrence Smith, premier correspondant du *New York Times* en Israël, pouvait écrire à la mi-avril: «Le public se montre de plus en plus impatient et mécontent devant la querelle prolongée de ses généraux et de ses leaders politiques — et ce sont souvent les mêmes ici — dans les journaux et à la télévision».

Ce mot de Smith — «ce sont souvent les mêmes ici» — nous amène à parler du deuxième phénomène politique d'envergure à découler de la Guerre d'octobre, la découverte de la politique comme une seconde carrière par un nombre croissant d'anciens généraux de l'armée israélienne.

J'ai déjà parlé des multiples avantages dont jouissent les colonels et les généraux israéliens après leur retraite. Pendant les deux premières décennies de l'existence d'Israël, la plupart des officiers de carrière, une fois leur retraite sonnée, retournaient à leur kibboutz ou entreprenaient d'eux-mêmes une nouvelle carrière dans l'entreprise privée, les sociétés d'État, les universités, le service diplomatique et la

fonction publique. Bien entendu, nombre de civils qui aspiraient à ces emplois se trouvaient ainsi devancés. Mais c'est après la Guerre de six jours qu'on a vu de plus en plus d'anciens généraux — héros populaires, administrateurs respectés, membres de la profession la plus noble d'Israël — découvrir la politique, par suite des pressions exercées sur eux par tous les partis politiques. La politique, ils l'ont découverte dans les hiérarchies de partis, au Parlement (la «Knesset») et au Cabinet lui-même.

Ce n'est pas tout. La période d'attente entre le moment où l'on quittait la vie militaire active et celui où l'on entrait dans la politique active s'est trouvée de plus en plus réduite. Yigal Allon, un des grands héros militaires de la Guerre d'indépendance de 1948, dut attendre des années avant de bénéficier du prestige politique que lui confère aujourd'hui son poste de ministre des Affaires étrangères. Moshe Dayan n'attendit pas aussi longtemps, mais un laps de temps considérable s'écoula entre le moment où il quitta l'armée et celui où il devint ministre de l'Agriculture avant d'être nommé au poste de ministre de la Défense. Par contre, lorsqu'il quitta l'armée il y a quelques années, Haim Bar-Lev devint le premier chef d'état-major à accéder presque sans transition à un poste au sein du Cabinet. Il y a également l'exemple de Yitzchak Rabin, l'actuel premier ministre. Avant d'être premier ministre, il était ministre du Travail. Auparavant, il était ambassadeur aux États-Unis, où il dirigeait la mission diplomatique la plus importante d'Israël. Et avant cela, il était le chef d'état-major qui a planifié et mené la Guerre de six jours.

Ce «parachutage dans la politique», comme disent les Israéliens, ou cette «habitude de faire passer les généraux aux positions politiques les plus élevées», comme disait C. L. Sulzberger dans le *New York Times*, est tout à fait légal, correct et démocratique, même si l'arrivée des parachutés enlève parfois aux civils des partis politiques tout espoir d'obtenir un siège à la *Knesset* et au Cabinet. Mais au cours de la Guerre d'octobre et après, des faits nouveaux se sont produits qui ont rendu cette pratique, bien que toujours légale et démocratique, peut-être un peu moins correcte. L'éclatement inattendu de la guerre a rendu nécessaire la mobilisation d'anciens généraux expérimentés, mais déjà engagés dans les remous de la politique israélienne ou à la veille de l'être. Ariel, ou Arik, Sharon se trouvait parmi ceux-là. L'affaire Sharon, la plus célèbre mais non pas unique en son espèce, souleva la délicate question de la politisa-

tion des anciens militaires qui se trouvent à réendosser l'uniforme après avoir touché à la politique et y avoir pris goût. Sharon avait quitté l'armée en juillet 1973 et avait formé le *Likoud* pour faire campagne contre le gouvernement dans les élections suivantes. Il fut rappelé sous les armes au début de la Guerre d'octobre et critiqua sévèrement la conduite de cette dernière.

Le Professeur Abel Jacob, de *City University of New York*, s'est attaqué à cette question en décembre 1973, juste après la fin de la guerre. Il proposa comme solution de décréter une loi visant à maintenir les officiers retraités hors de la scène politique pendant cinq ans à peu près, de façon à affaiblir leurs liens avec le secteur militaire. Le Professeur Jacob faisait allusion au problème si bien illustré par l'affaire Sharon. Ainsi, le gouvernement israélien s'est graduellement vu forcé de trouver une solution aux affectations militaires d'hommes politiques bien en vue, particulièrement des membres de la *Knesset*, le Parlement israélien. Persuadé qu'un nouvel affrontement israélo-arabe était inévitable sinon imminent, Sharon, justement membre de la *Knesset*, s'est efforcé pendant presque toute l'année 1974 d'obtenir un commandement supérieur dans l'armée. Il lui a fallu pour cela abandonner son siège à l'Assemblée nationale, car la solution retenue par le gouvernement a été d'interdire la nomination des membres de la *Knesset* à des postes supérieurs de la réserve.

Pour l'instant, le problème immédiat causé par l'affaire Sharon a été résolu. Mais il y a d'autres anciens généraux au sein du Cabinet et de la *Knesset*. Il reste à voir si l'issue de l'affaire Sharon aura un effet sur le problème plus général de la présence d'anciens militaires sur la scène politique. Certains Israéliens s'en inquiètent, d'autres non. M. Mattityahu Peled, major-général à la retraite, a soutenu que (selon le commentaire d'un observateur) «une mauvaise interprétation des principes de la sécurité maximale a ébranlé le fragile équilibre entre les secteurs civil et militaire. [En ce qui concerne la guerre d'octobre] le leadership civil abandonna son droit de regard sur les questions militaires ... (à) Moshe Dayan...», lui-même un ancien général.

Mais d'un autre côté, un membre de la Commission Agranath, qui a préféré garder l'anonymat, trouve pour sa part qu'il n'y a pas de raison de s'inquiéter. «Si, dit-il, les Américains après la Seconde guerre mondiale ont pu faire du général Marshall leur secrétaire d'État et, plus tard, leur secrétaire à la Défense — et si, par surcroît, Eisenhower a pu devenir un jour président des États-Unis — sans porter atteinte à la suprématie civile sur le pouvoir militaire américain, je ne vois pas d'inconvénient majeur à ce que certains de nos anciens généraux deviennent eux aussi des hommes politiques et même des premiers ministres.»



Le texte unique de négociation laisse-t-il entrevoir une solution finale?

par Robert Auger

C'est dans un esprit plus réaliste qu'optimiste que la communauté internationale s'est réunie à Genève, du 17 mars au 9 mai 1975, pour y tenir la troisième session de la Troisième Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer. Sa tâche était de codifier, dans une série d'articles, les grandes lignes du futur traité sur le droit de la mer, tracées lors de la réunion précédente tenue à Caracas de juin à août 1974. Les discussions de la deuxième session avaient clairement laissé entendre que la Conférence ne parviendrait à conclure un traité valable que si les solutions proposées étaient équitables et fondées sur de bons principes de gestion. Pour réussir à concilier les nombreux intérêts, souvent contradictoires, en jeu à la Conférence, on a élaboré deux concepts nouveaux qui s'écartent considérablement du droit international traditionnel: celui de la «zone économique exclusive», qui s'applique au secteur de juridiction maritime nationale, et celui du «patrimoine commun de l'humanité», qui englobe la zone internationale des fonds marins et ses ressources.

M. Robert Auger entre aux Affaires extérieures au mois d'août 1968. En 1970, il est envoyé à la Mission permanente du Canada auprès de l'Office européen des Nations Unies à Genève. Puis il fait partie de la délégation canadienne au Comité des fonds marins des Nations Unies, qui s'est occupé d'une grande partie des travaux préparatoires de la Conférence. De retour à Ottawa en juillet 1973, il est affecté à la section «Droit de la mer» de la Direction des opérations juridiques du Ministère. Conseiller de la délégation canadienne à la Conférence sur le droit de la mer, il suit de près les travaux de la première Commission, chargée d'établir le régime juridique de la zone internationale des fonds marins et de rédiger un projet de constitution pour la future Autorité internationale des fonds marins.

La zone économique exclusive

La zone économique exclusive s'étendrait au delà de la mer territoriale jusqu'à une distance maximale de 200 milles des côtes; l'État côtier serait habilité à y exercer des droits considérables sur les ressources renouvelables et non renouvelables, tant pour la protection du milieu marin que pour le contrôle des activités de recherche. A Caracas, deux conceptions tout à fait opposées de la zone économique se sont fait concurrence. Un grand nombre d'États côtiers en voie de développement la voyaient comme une zone de souveraineté ouverte, au delà de la mer territoriale, au libre passage des navires étrangers. Les États qui accordent la priorité à leur navigation et à leurs intérêts dans la pêche hauturière l'envisageaient par contre comme un secteur particulier de la haute mer où l'État côtier exercerait certains droits préférentiels au seul chapitre des ressources. A Genève, des concessions mutuelles ont permis de rapprocher ces deux positions jusque-là incompatibles: on considère maintenant la zone économique comme exclusive à l'État côtier, lequel ne peut toutefois y exercer ses droits et sa juridiction que dans la mesure où il lui faut protéger et sauvegarder ses intérêts légitimes. Cette nouvelle formule est conforme à l'optique fonctionnelle préconisée par le Canada au cours des années.

Le patrimoine commun

Le «patrimoine commun de l'humanité» a lui aussi suscité de vives controverses, opposant cette fois les nations industrialisées aux nations en voie de développement. Dans leur recherche d'un nouvel ordre économique plus équitable, les États du Tiers-Monde désirent que la zone internationale des fonds marins (appelée ci-après la Zone), dont les ressources sont principalement constituées de nodules polymétalliques riches en cuivre, en nickel, en cobalt et en manganèse, soit explorée et exploitée d'abord au profit des nations pauvres. Tout en étant disposées à partager avec la communauté internationale les

revenus provenant de l'exploitation des ressources de la Zone, les nations riches sont, quant à elles, surtout soucieuses de s'assurer un accès aux minéraux des fonds marins. Si les huit semaines passées à Genève n'ont pas suffi à faire tomber les obstacles idéologiques, un compromis demeure néanmoins possible puisqu'il a été question d'entreprises conjointes qui concrétiseraient les modalités contractuelles entre les exploitants de la Zone et la future Autorité internationale des fonds marins.

Méthode de travail de la conférence

C'est surtout grâce à la méthode de travail des délégués que de véritables progrès ont pu être réalisés à Genève. Jamais, dans une conférence internationale, n'avait-on vu pareille prolifération de groupes et de sous-groupes de travail. Le caractère non officiel des discussions au sein de ces petites équipes a permis aux divers représentants de se détacher des strictes positions nationales et d'échanger leurs vues de façon franche et directe. C'est sans doute ce qui explique la rareté des documents officiels émanant de la session, qui ne recouvrent en fin de compte qu'une infime partie du problème. Un groupe s'est révélé particulièrement efficace, celui formé à la diligence du ministre norvégien M. Jens Evensen: composé d'une quarantaine d'éminents juristes, dont l'ambassadeur du Canada M. J. A. Beesley, et représentant les cinq continents et les intérêts les plus divers, le Groupe Evensen était chargé de rédiger des textes acceptables sur les principales questions intéressant le droit de la mer. Après avoir délibéré de façon soutenue lors de deux réunions intersessionnelles d'une durée de deux semaines à New York, et chaque jour par la suite à Genève, le Groupe a présenté, sur les questions de la zone économique, des pêcheries et du plateau continental, des textes auxquels a souscrit la grande majorité.

Dans le but de sortir de l'impasse, la deuxième Commission, où les travaux trébuchaient sur les aspects traditionnels du droit de la mer, et de sauvegarder les résultats positifs obtenus de façon officielle par le Groupe Evensen, la Conférence confia, le 18 avril, aux présidents des trois principales commissions le mandat de préparer, dans le cadre de consultations et de discussions officielles, une série d'articles de traité qui permettraient aux commissions d'activer leurs travaux futurs. Le président de la Conférence, l'Ambassadeur de Sri Lanka, M. S. H. Amerasinghe prit la sage décision de présenter à la toute fin de la session les trois séries d'articles formant un «texte unique de négociation», sans laisser aux délégués la chance de

donner libre cours à leurs commentaires et à leurs réactions. Lorsque toutes les parties prirent finalement connaissance du texte unique, à l'occasion de la séance plénière du 9 mai, le président leur précisa qu'il ne s'agissait pas d'un document adopté ou négocié, mais plutôt d'un instrument qui servirait de base aux négociations de la prochaine session. Les principaux points du texte unique seront étudiés ci-dessous à la lumière des discussions qui ont pris place tant au sein des réunions officielles de la Conférence qu'à l'extérieur.

La zone internationale des fonds marins

A Caracas, désireuse de régler d'abord les questions les plus épineuses afin de faciliter l'étude des autres problèmes dont elle était saisie, la première Commission examina à fond un article clef du régime juridique de la zone internationale des fonds marins: qui peut exploiter la Zone? Des différences de point de vue ont tôt fait d'apparaître. Le Groupe des 77 (constitué, en fait, d'un bloc plus ou moins homogène de quelque 105 États) proposa sa propre interprétation de l'article: l'Autorité internationale des fonds marins aurait le droit exclusif d'effectuer tous travaux d'exploitation dans la Zone, étant entendu qu'elle pourrait toutefois confier, par contrat de services, certaines tâches à des tierces parties, sans pour autant cesser d'y exercer les pleins pouvoirs. Du point de vue des nations industrialisées, c'est-à-dire des États-Unis, de l'URSS et des pays de la CEE (moins l'Irlande), l'Autorité ne jouerait par contre aucun rôle dans l'exploitation proprement dite de la Zone; ses pouvoirs seraient limités à l'émission de permis d'exploitation aux entreprises d'État ou aux entreprises privées intéressées, toutes les autres activités n'étant assujetties à aucune réglementation. Les négociations aboutirent à l'impasse.

A Genève, la Commission, ou plutôt son groupe de travail non officiel, laissa de côté l'article litigieux pour s'attaquer à une question connexe encore plus controversée, celle des conditions fondamentales d'exploitation. La question avait été soulevée lorsque certains États, dont les ressortissants envisagent d'exploiter les ressources des grands fonds marins, avaient insisté pour que le traité renferme des clauses et des règlements d'exploitation détaillés auxquels l'Autorité et les exploitants seraient tenus de se conformer. Ainsi, les exploitants éventuels auraient l'assurance que l'Autorité ne peut, par l'imposition de règlements, s'ingérer dans leurs projets et peut-être compromettre des investissements considérables. Selon sa

propre interprétation des «conditions fondamentales», le Groupe des 77 était prêt à accorder certaines garanties aux exploitants, comme la garantie de jouissance, par exemple, mais il octroyait en même temps à l'Autorité de vastes pouvoirs.

Les discussions piétinèrent un certain temps, les diverses parties s'en tenant à leur interprétation respective des conditions fondamentales, telles qu'elles apparaissaient dans un tableau comparatif dressé par le président du Groupe, M. C. Pinto, de Sri Lanka. Ce n'est qu'au moment de l'étude des conditions fondamentales se rapportant aux dispositions financières et contractuelles entre l'Autorité et les exploitants que le débat s'engagea vraiment. M. Pinto, reprenant une idée d'abord émise à Caracas par la délégation canadienne, préconisa la formule de l'entreprise conjointe parce qu'elle offrait un terrain d'entente aux nations industrialisées et aux nations en voie de développement. Dans la discussion qui s'ensuivit, il apparut que les deux camps avaient modifié leurs positions originales.

Certains membres du Groupe des 77, se fondant sur l'expérience de leur pays dans ce domaine, soulignèrent la grande souplesse des entreprises conjointes et en mentionnèrent les nombreux avantages. Une certaine forme de lien contractuel avec l'Autorité, autre que les simples contrats de services, apparaissait dès lors acceptable. Dans le camp adverse, le Royaume-Uni, laissant de côté le vague mécanisme de délivrance des permis qu'elle avait prôné à Caracas, se déclara en faveur d'accords conjoints prévoyant un partage des revenus (par opposition au partage de la production). Les États-Unis manifestèrent également leur bonne volonté en proposant que l'exploitation de la Zone se fasse selon un double système d'entreprises conjointes, dans lequel l'Autorité aurait carte blanche pour négocier des contrats relatifs à l'exploitation d'une moitié de la zone internationale des fonds marins, tandis que l'autre moitié serait mise en valeur conformément aux conditions fondamentales d'exploitation.

Profitant de cette amorce d'entente, M. Pinto décida de présenter, sur le sujet des conditions fondamentales d'exploitation, un texte neutre qu'il avait rédigé à la lumière de la discussion et des propositions officielles. Il s'était notamment inspiré de la proposition du Groupe des 77, parce qu'en raison du grand nombre de ses co-auteurs, son importance politique était incontestable. Chacune des parties trouvait que le document Pinto, dans ses éléments essentiels, reflétait trop fidèlement les positions de l'autre partie. En fait, seule la

délégation canadienne déclara publiquement qu'elle pouvait en principe accepter le texte, moyennant quelques légères modifications. M. Pinto modifia donc sa proposition, qui figure maintenant sous sa forme révisée dans le texte unique de négociation de la première Commission.

Bien qu'elle n'ait pas tranché les problèmes majeurs dont elle était saisie, la Commission a tout de même accompli quelques progrès, notamment lors de la discussion sur les entreprises conjointes, au cours de laquelle les participants ont pu se familiariser avec les multiples aspects juridiques et techniques de l'exploitation minière sous-marine. Au point où en sont les choses, il y a lieu d'espérer que la formule des entreprises conjointes permettra de combler le fossé entre les nations industrialisées et les nations en voie de développement, en dépit du climat de méfiance réciproque qui caractérise les délibérations sur cette importante question.

Le texte unique de négociation rédigé par le président de la Commission, M. P. Engo, du Cameroun, renforce la position commune adoptée par le Groupe des 77 sur la plupart des questions à l'étude. Il se peut toutefois que les intérêts légitimes de l'autre partie, dont les membres possèdent la capacité technique et financière d'exploiter pour eux-mêmes (et pour l'humanité toute entière, espère-t-on) les ressources de la Zone, ne soient pas suffisamment représentés. Bon nombre des solutions proposées au sujet du régime juridique de la Zone et de la structure de l'Autorité internationale des fonds marins pourraient poser de sérieuses difficultés, au moment de les appliquer.

Les questions traditionnelles du droit de la mer

La deuxième Commission, chargée de résoudre les principaux problèmes de juridiction, se révéla impuissante, la session de Genève durant, de donner une forme définitive au document intitulé «Tendances générales», qui avait été rédigé à Caracas et renfermait, sur chacun des points à l'étude, les diverses propositions ayant reçu l'appui d'un grand nombre d'États. Une deuxième lecture du document ne suffit pas à éliminer les textes de remplacement parce que les délégations refusaient de faire, au sein de cet organe officiel, des concessions qui risquaient de compromettre leurs positions dans les organes non officiels tels que le Groupe Evensen, le Groupe des 77 et les autres groupes d'intérêt privé, où les véritables négociations étaient en cours.

La mer territoriale et les détroits servant à la navigation internationale

Les délibérations de la Commission sur la question de la mer territoriale ou sur celle de l'utilisation des détroits servant à la navigation internationale n'apportèrent aucun élément nouveau digne d'être mentionné. La partie II du texte unique rédigée par le président, M. Galindo Pohl, du Salvador, propose une largeur de 12 milles pour la mer territoriale, ce qui est conforme à la pratique actuelle de la majorité des États. Le régime du passage inoffensif des navires étrangers dans la mer territoriale demeure à peu près identique à ce qu'il était dans la Convention de 1958 sur la mer territoriale. Il s'en distingue cependant sur un point: au lieu de laisser à l'État côtier le soin de porter un jugement selon sa propre réglementation, le texte énonce une série de critères objectifs permettant de déterminer si le passage d'un navire étranger porte atteinte à la paix, au bon ordre et à la sécurité de l'État côtier (ou ne peut plus être qualifié d'inoffensif). Par ailleurs, le texte unique ne redéfinit pas le passage «non inoffensif» et ne mentionne pas, de ce fait, les cas où il y a menace de pollution, comme le préconise le Canada avec l'appui d'un nombre croissant d'États.

Le chapitre consacré exclusivement aux détroits servant à la navigation internationale reprend pour l'essentiel une proposition britannique déposée à Caracas sous une forme cependant légèrement modifiée. Les détroits auxquels le texte fait allusion sont ceux qui servent à la navigation internationale; ils ne font donc pas partie des eaux intérieures. Cette définition semblerait satisfaisante du point de vue canadien puisqu'elle exclut, entre autres, le Passage du Nord-Ouest. Dans la plupart des détroits servant à la navigation internationale, on établirait, en faveur des navires étrangers, un régime de passage en transit libre, réduisant ainsi considérablement les risques d'une intervention des États côtiers. Cependant, les discussions de Genève n'ont laissé transparaître aucun fléchissement de la résolution des États bordant les détroits internationaux de maintenir, sur ces voies navigables, le régime du passage inoffensif. La question des détroits est donc en suspens pour l'instant et il y aura sans doute fort à faire pour la régler dans les sessions à venir.

Les pêcheries

Parmi les points fondamentaux, c'est sur celui de la juridiction en matière de pêcheries que l'unanimité s'est le mieux dégagée au cours des huit semaines. Tant le Groupe des 77 que le Groupe Evensen ont étudié

la question à fond, l'un proposant des solutions très avantageuses pour les États côtiers et l'autre prévoyant un certain nombre de garanties visant à protéger les intérêts des États que pratiquent la pêche hauturière. Il est maintenant généralement reconnu que l'État côtier peut exercer des droits souverains exclusifs sur les ressources biologiques de sa zone économique de 200 milles de largeur. Les articles rédigés par le Groupe Evensen en matière de pêche sont conformes à ce principe de base et sont reproduits presque textuellement dans le texte unique de négociation.

Le texte unique stipule qu'en vertu de ses droits souverains, l'État côtier exerce une juridiction exclusive sur les stocks de la zone économique, y compris le droit de fixer lui-même la prise maximale admissible. Ses réglementations en matière de gestion et de conservation doivent encourager la récolte des ressources biologiques jusqu'à un point de rendement maximal, sans toutefois permettre une surexploitation de la zone économique. L'État côtier aurait droit à toute la part de la prise admissible qu'il a la capacité de récolter, le reste étant à la disposition des flottes de pêche étrangères de façon à assurer une utilisation optimale des ressources et à éviter tout gaspillage. Les activités des flottes de pêche étrangères seraient en tout temps soumises à la réglementation de l'État côtier.

Les revendications canadiennes en faveur d'un régime spécial pour les espèces anadromes comme le saumon ont au moins atteint leur objectif à court terme puisque le problème est soulevé dans le texte unique. Il s'agit en soi d'un véritable succès pour le Canada. L'article relatif au saumon, qui reconnaît les droits et les devoirs de l'État dans les eaux duquel les espèces anadromes se reproduisent, est le fruit de longues discussions menées au sein d'un groupe comprenant des États d'origine et des États qui ont toujours pratiqué la pêche des poissons anadromes. En principe, la pêche des espèces anadromes au-delà de la zone économique est interdite, mais les États qui la pratiquent depuis longtemps sont autorisés à continuer de le faire pourvu qu'ils se conforment à la réglementation de l'État d'origine. Cette disposition répond dans une large mesure aux préoccupations canadiennes visant à limiter l'entrée dans ses eaux de nouvelles nations pécheuses. Enfin, si les populations de poissons anadromes émigrent dans la zone économique d'un autre État, celui-ci doit s'entendre avec l'État d'origine sur les mesures à prendre en matière de gestion et de conservation.

Toujours au chapitre des pêcheries, il est un objectif canadien auquel le texte unique ne répond pas entièrement; il s'agit des droits préférentiels de l'État côtier sur les populations de poissons qui évoluent juste au-delà de la zone économique. Le texte reste vague à ce sujet: les États pêchant dans ce secteur seraient simplement tenus de chercher à s'entendre avec l'État côtier sur les mesures à prendre pour la conservation (mais non la gestion) de ces stocks. Les nations qui pêchent en eaux lointaines voient d'un mauvais œil la position qu'a adoptée le Canada à ce sujet, et que partage un certain nombre d'autres États, mais les négociations à venir permettront sans doute d'en arriver à une solution satisfaisante. Le régime juridique applicable aux espèces sédentaires, c'est-à-dire ces espèces qui, comme les huîtres, passent la plus grande partie de leur vie en contact avec le fond de la mer, demeure inchangé dans le texte unique. L'État côtier peut donc, de façon exclusive, exercer tous les droits sur les espèces sédentaires qu'il trouve sur sa marge continentale.

Le plateau continental

Comme nous l'avons déjà dit, la majorité des États parties à la Conférence considèrent la zone économique exclusive d'une largeur de 200 milles comme un élément essentiel du futur traité sur le droit de la mer. Il en résulte que l'État côtier se verrait accorder des droits souverains sur les ressources minérales s'étendant jusqu'à 200 milles de ses côtes, que son plateau continental aille jusque-là ou non. On s'éloigne ici considérablement du droit traditionnel, mais cette orientation est indispensable si l'on veut que les États dont la marge continentale est étroite ou inexistante ne se sentent pas lésés.

Un des problèmes les plus difficiles sur lesquels la Conférence a buté est celui des revendications des États qui ont jusqu'ici exercé des droits souverains sur des marges s'étendant au-delà de la limite de 200 milles. Au sein du Groupe Evensen, un certain nombre d'États sans littoral, et donc géographiquement désavantagés, n'acceptent pas que l'État côtier ait des droits sur les ressources minérales situées au-delà de la limite. Plus encore, un représentant africain, parlant supposément au nom de tous les États du continent africain, s'est dit tout à fait de cet avis. La Conférence devra donc s'efforcer de trouver un compromis entre les tenants stricts de la limite de 200 milles et les États à large plateau continental, tels le Canada, l'Inde, l'Australie, l'Argentine, la Norvège et le Bangladesh, qui fondent

leurs revendications sur les clauses de la Convention du plateau continental de 1958, sur la définition du plateau adoptée en 1969 par la Cour internationale de Justice, ainsi que sur la pratique nationale déjà établie.

Le texte unique, basé sur des articles étudiés par le Groupe Evensen, dit que le plateau continental, dans son acception juridique, s'étend jusqu'à la limite externe de la marge continentale, ou jusqu'à 200 milles des côtes lorsque la marge continentale ne va pas jusque-là. Par ailleurs, conformément aux dispositions de la Convention de 1958 sur le plateau continental, il stipule que les étrangers doivent d'abord recevoir l'approbation de l'État côtier avant d'y entreprendre toute activité de recherche ou de forage.

La définition du plateau continental est toutefois liée, dans le texte, à un autre article en vertu duquel l'État côtier est tenu de partager avec la communauté internationale les revenus qu'il tire de l'exploitation des ressources minérales dans la partie de sa marge continentale qui excède la limite de 200 milles. Seule une telle obligation, pense-t-on généralement, pourrait contrebalancer la confirmation, par la Conférence, des droits souverains exclusifs de l'État côtier sur sa marge continentale au-delà de 200 milles et fournir de la sorte l'élément d'équité qui mènerait à une solution satisfaisante du problème. Pour qu'on s'entende sur la question, le Canada a indiqué qu'il était disposé à accepter la formule du partage de revenus, à deux conditions: d'abord, que toute entente, quelle qu'elle soit, ne porte pas atteinte à ses droits souverains établis sur la marge jusqu'à son rebord externe; et en second lieu, que les contributions financières soient versées avant tout aux pays en voie de développement, et en particulier aux moins développés d'entre eux.

Les îles et les archipels

Une autre question longuement débattue fut celle des îles, question intéressante pour tous les États côtiers et le Canada tout spécialement, puisqu'il est entouré de plus de 52 000 îles. Encore une fois, deux écoles de pensée se sont opposées, l'une soutenant qu'une île fait partie intégrante d'un État et, à ce titre, a droit à la même juridiction maritime; l'autre essayant de démêler les multiples circonstances qui devraient, à son avis, limiter la zone de juridiction maritime autour des îles, des îlots ou des rochers. La position adoptée par le texte unique sur ce point est à peu près celle du premier groupe, sauf que les rochers inhabitables ou privés d'une vie

économique qui leur serait propre ne pourraient être entourés d'une zone économique exclusive, ni d'un plateau continental.

Dans ce contexte, on a longuement débattu les règles applicables aux États archipels, c'est-à-dire ces États dont le territoire est constitué uniquement d'îles séparées par des eaux intérieures ou «archipélagiques», au-delà desquelles s'étendent la mer territoriale et la zone économique. Le texte unique a retenu la notion des eaux archipélagiques. Les articles qui traitent de la question sont, cependant, sans préjudice du statut des archipels qui, comme l'archipel arctique, font partie intégrante du territoire d'un État continental.

Le milieu marin

A Caracas, les travaux de la troisième Commission avaient révélé l'existence d'un consensus en faveur d'un traité ou d'un chapitre cadre destiné à couvrir tous les aspects de la pollution marine et à servir de lien entre les diverses conventions actuelles et futures. On avait pu, de là, rédiger les premiers articles relatifs à l'obligation des États de protéger le milieu marin et de coopérer, à ce titre, au niveau international et régional. A Genève, la troisième Commission a progressé davantage dans l'élaboration du chapitre cadre en statuant sur les aspects fondamentaux des questions suivantes: la surveillance des activités susceptibles d'engendrer la pollution, l'évaluation des répercussions écologiques des activités projetées; les obligations des États au chapitre de la pollution marine causée par les activités entreprises sur terre et sur le plateau continental; et le déversement des déchets en mer.

La Commission s'est efforcée de trouver une formule qui tienne compte des intérêts particuliers des États en voie de développement. Ces derniers ne voudraient pas, en effet, être tenus de se conformer à des normes trop strictes de lutte contre la pollution alors qu'ils ne disposent pas des ressources financières et techniques voulues et qu'ils se préoccupent avant tout de leur développement économique. La position que le Canada a adoptée sur cette question est celle de la recherche d'un juste équilibre entre l'imposition de mesures énergiques et efficaces pour la préservation du milieu marin et la reconnaissance des besoins et des problèmes particuliers des États en voie de développement. Une solution proposée par la délégation canadienne consisterait à fournir à ces pays technologie et assistance, de sorte qu'ils puissent, d'une part, profiter des droits que leur confèrera la future convention sur le droit de la mer et, d'autre part,

s'acquitter des obligations qui en résulteront.

Une autre question épineuse est celle de savoir s'il faut accorder aux États côtiers les pouvoirs de fixer et d'appliquer leurs propres normes en ce qui a trait à la pollution causée par les navires dans leur mer territoriale et leur zone économique. Un certain nombre de puissances maritimes voient d'un très mauvais œil de tels pouvoirs, craignant qu'on ne les utilise pour entraver la navigation et interdire le passage à certains navires. Le Groupe Evensen a entamé des discussions préliminaires sur cette question, à la lumière d'une proposition soumise à l'origine par le Canada. Mais, faute de temps, il n'a pas été possible de combler le fossé entre les puissances maritimes qui cherchaient à préserver de toute usurpation la juridiction de l'État du pavillon et les États côtiers qui revendiquaient une réglementation leur permettant de se protéger efficacement contre les menaces de pollution par les navires. Un nombre croissant de pays se déclarait toutefois en faveur de l'octroi de certains droits aux États côtiers, sous réserve que ces droits soient clairement définis et limités.

La partie du texte unique rédigée par le président de la troisième Commission, M. Yankov (Bulgarie), renferme bon nombre des dispositions considérées comme les éléments essentiels d'un chapitre cadre sur la préservation du milieu marin. La lacune majeure, c'est qu'il fait entièrement abstraction de l'importance attachée à la zone économique de 200 milles et de la compétence concomitante de l'État côtier pour y préserver le milieu marin. Ainsi, l'État côtier ne peut décréter ses propres règlements en vue de faire échec à la pollution causée par les navires dans sa zone économique ou même dans sa mer territoriale. L'application des seules normes universellement reconnues en la matière incombe donc presque exclusivement aux États d'immatriculation des navires et, dans certains cas précis, aux États dans les ports desquels les navires polluants font escale. A toutes fins pratiques, l'État côtier ne jouit d'aucun pouvoir coercitif.

Le texte unique renferme par contre une disposition à laquelle le Canada attache la plus haute importance. S'écartant de la règle générale qu'il propose pour la zone économique, il autoriserait l'État côtier à décréter et à faire observer ses propres lois et règlements non discriminatoires pour assurer la protection du milieu marin dans les régions vulnérables, où l'équilibre de l'environnement est extrêmement fragile et où un climat particulièrement rude risque d'entraver ou de rendre

extrêmement périlleuse la navigation. Si elle est retenue dans le traité final, cette disposition confirmera le droit du Canada de prendre des mesures spéciales pour protéger le milieu marin dans l'Arctique, comme il l'a déjà fait en 1970 lorsqu'il a adopté la *Loi sur la prévention des eaux arctiques*. On espère que l'inclusion de cette règle spéciale dans le texte unique contribuera grandement à promouvoir l'objectif canadien de protection des «régions vulnérables».

La recherche scientifique

A partir de l'accord provisoire conclu à Caracas sur les principes généraux régissant la recherche scientifique marine et la coopération internationale et régionale, la troisième Commission a progressé dans la bonne voie en proposant des articles portant sur le régime des installations scientifiques étrangères dans la zone économique d'un État côtier et sur la responsabilité et les obligations de la nation étrangère dans les cas de dommages causés à l'État côtier pendant l'exécution d'un programme de recherche scientifique.

Il a été impossible de se mettre d'accord sur la question controversée du droit de regard de l'État côtier sur les recherches scientifiques effectuées dans sa zone économique par des nations étrangères. La lutte est engagée entre, d'une part, les États qui considèrent que de telles recherches doivent être effectuées pourvu que l'État côtier en ait été avisé à l'avance et invité à y participer et, d'autre part, les nombreux États côtiers en voie de développement qui maintiennent que toute recherche ne saurait être entreprise sans leur autorisation préalable. La position canadienne sur ce point consiste à assortir à l'obligation d'un avis préalable, le droit ultime, pour l'État côtier, de refuser l'autorisation en cas de désaccord.

Par ailleurs, la proposition faite par un certain nombre d'États de l'Europe de l'Est de n'assujettir à l'autorisation de l'État côtier que les recherches portant sur les ressources ne semble pas de nature à régler le problème. Appuyé par un grand nombre d'États côtiers, le Canada a en effet objecté que cette formule poserait des difficultés insurmontables dans la pratique, puisque certains États seraient tentés de passer, sous le couvert de la recherche «pure», des programmes scientifiques mettant en jeu les ressources ou la sécurité de l'État côtier.

Les articles du texte unique (III^e partie) portant sur la recherche scientifique marine ne répondent pas entièrement aux objectifs des États côtiers (et, par conséquent, à ceux du Canada). Par contre,

ceux qui traitent de la zone économique (II^e partie) reconnaissent expressément la juridiction exclusive de l'État côtier sur les recherches effectuées dans sa zone. Lors de la prochaine session, la Conférence devra donc tâcher de rendre compatibles ces dispositions contradictoires. De plus, le texte unique de la troisième Commission ne reconnaît même pas à l'État côtier le droit de déterminer par lui-même la nature de recherches qui seront entreprises et stipule que même un avis préalable suffit dans le cas de la recherche fondamentale. En fin de compte, l'État côtier n'aurait pas le droit de refuser un projet de recherche pouvant porter atteinte à sa propre sécurité.

Le transfert des techniques

L'initiative du Groupe des 77, à Genève, lorsqu'il a déposé vers la fin de la session une série d'articles révisés couvrant en grande partie la question du transfert des techniques, mérite d'être signalée. Les propositions présentées posaient toutefois un certain nombre de problèmes aux pays développés, notamment l'insuffisance des garanties offertes aux titulaires des brevets protégeant la technologie à transférer et l'expansion du rôle de la future Autorité internationale des fonds marins dans ce domaine.

Le Canada a adopté une position équilibrée vis-à-vis des articles du Groupe des 77 en soulignant, en plus des empêchements au transfert de la technologie brevetée, qu'il était indispensable que les pays développés bénéficient de la technologie d'exploitation des océans.

Le texte unique de la troisième Commission sur cette question semble favoriser davantage les États développés que les États en voie de développement. Il ne reflète pas fidèlement la proposition du Groupe des 77, bien que cette dernière ait été la seule à être présentée officiellement à la Conférence. Il n'oblige pas, mais exhorte seulement, les États à transférer leur technologie. Les opinions des membres du Groupe des 77 n'y sont pas représentées de façon adéquate, et ceux-ci tenteront sans aucun doute de faire modifier considérablement les solutions proposées.

Conclusion

Bien qu'il reste encore à conclure un traité final sur le droit de la mer, le travail qu'ont accompli les quelque 2,500 délégués au cours des huit semaines à Genève a été très fructueux. La Conférence a fait un grand pas en avant, maintenant qu'elle a cerné de façon plus précise le concept de la zone économique exclusive, pierre angulaire de la structure juridique où seront

définis les droits et les devoirs des États côtiers et autres. C'est grâce aux compromis consentis par ceux qui considèrent plutôt la zone comme une mer territoriale et par ceux qui maintiennent qu'elle fait partie de la haute mer que la situation a pu se clarifier de la sorte.

Le texte unique de négociation n'a pas force de loi et il faudra le parfaire avant qu'il ne puisse devenir le traité final, mais en raison de l'importance particulière qu'il revêt déjà, il servira sans aucun doute de point de départ aux discussions dans les sessions à venir de la Conférence. Le texte unique est bien vu du côté canadien puisqu'il répond généralement aux objectifs du Canada dans les domaines des pêcheries (celle du saumon, en particulier), de la marge continentale et de la protection du milieu marin dans les régions vulnérables.

Les questions sur lesquelles le texte unique ne propose aucun compromis, comme celles des détroits servant à la navigation internationale de la protection du milieu marin en général et du régime d'exploitation des ressources des grands fonds marins, pourront être soulevées de nouveau et discutées jusqu'à ce qu'interviennent des solutions qui satisfassent les divers intérêts en jeu.

Mais par-dessus tout, la session de Genève a démontré que la Conférence sur le droit de la mer ne parviendra à conclure un traité global valable et acceptable à la majorité des parties que si le nouveau régime qu'elle propose pour les océans est équitable et fondé sur de bons principes de gestion. En d'autres termes, il est nécessaire que les droits accordés aux États soient compensés par des devoirs et des obligations visant à protéger les droits et les intérêts légitimes des autres États.

Droit de la mer

Le compromis politique et la retraite de l'idéalisme

Évaluation de la session de Genève

par Barry Buzan

De mars à mai, Genève a été l'hôte de la deuxième session de travail de la troisième Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer. Durant ces huit semaines, la Conférence se devait de faire avancer sérieusement l'étude des nombreuses questions à l'ordre du jour. En effet, de l'avis de bon nombre d'observateurs, l'absence de progrès sensibles vers un accord signifierait l'échec des grandes négociations à l'échelle internationale pour l'élaboration d'un nouveau droit de la mer. Un nombre croissant d'États considéraient qu'il était impérieux de formuler une nouvelle législation, et les limites de leur patience semblaient être fonction de l'appétit de la Conférence à démontrer son efficacité. A cette attente s'ajoutait la promesse faite lors de la session précédente, tenue à Caracas à l'été de 1974, où on s'était engagé à négocier sérieusement à Genève, et non plus à faire de simples déclarations de principes, comme cela avait été le cas pen-

dant la presque totalité des dix semaines de la session de Caracas. En outre, 1975 s'était imposée comme l'échéance de la Conférence, ce qui contribua à créer un climat «de la dernière chance» à Genève.

Dans cette perspective, il semble de prime abord que le fossé entre les attentes exprimées et les résultats obtenus à Genève voue la Conférence à l'échec. Il est toutefois prématuré de porter un tel jugement. La réalité est très mouvante dans le monde «merveilleux» de la politique internationale, et les attentes à l'égard de la Conférence sur le droit de la mer n'échappent pas à cette règle. Maintenant qu'une nouvelle session de huit semaines est prévue pour le printemps 1976, les états d'esprit diffèrent de ce qu'ils étaient avant la session de Genève. C'est dans cette perspective plus lointaine, mais encore assez imprécise, qu'il faut évaluer la session de Genève et réexaminer les chances de succès de la Conférence dans son ensemble.

Objectif principal

L'objectif principal de la session de Genève était de rédiger des projets d'articles uniques sur les questions les plus importantes soumises aux délégués. Ces projets devaient résulter d'accords et de compromis négociés et, à ce titre, constituer les bases d'une nouvelle convention sur le droit de la mer. Ainsi, il aurait été possible de sortir de l'impasse qu'avait créée la diversité des positions de différents groupements et nations sur des questions clés et de régler les divergences les plus critiques, ne laissant en suspens que des détails et des questions de moindre importance. Le processus était assez simple et la plupart des observateurs prévoyaient que la session connaîtrait un dénouement relativement net: à savoir, le succès ou l'échec des négociations sur les textes capitaux.

Les premières semaines de la réunion de Genève se sont déroulées comme prévu, les délégués consacrant presque tout leur temps à de nombreuses réunions à caractère officieux. La promesse de Caracas était respectée et l'essentiel des activités passa des comités pléniers à une foule de groupes de travail, de groupes de négociation, de groupes consultatifs et d'autres groupements officieux. Malgré ces débuts prometteurs, il devint manifeste vers le milieu de la session que peu de progrès réels avaient été accomplis et qu'il n'était plus réaliste d'espérer s'entendre sur des projets d'articles au cours de la session.

La première Commission, chargée d'étudier le régime international relatif aux fonds marins et ses modalités d'application, s'est butée sur les questions suivantes: «qui peut exploiter cette zone» et «quelles en sont les modalités d'exploita-

M. Buzan travaille actuellement à l'Institut de relations internationales de l'Université de Colombie-Britannique. Il a publié un certain nombre d'articles sur les négociations en cours sur le droit de la mer et, dans le cadre du projet de recherche de l'Institut sur «le Canada et la mer» (Canada and the Oceans), il poursuit actuellement une vaste étude sur les politiques internationales relativement aux fonds marins et deux études moins importantes sur les lignes d'action canadiennes touchant le droit de la mer. Il a assisté aux deux sessions de la Conférence sur le droit de la mer à Caracas et Genève, et il remercie la Donner Canadian Foundation pour l'aide financière apportée à ses recherches. Son analyse de la session de Caracas est parue dans le numéro de novembre/décembre 1974 de Perspectives internationales. L'article ci-contre n'engage que l'auteur.

tion». La bipolarité marquée entre les pays industrialisés et les pays en voie de développement sur ces questions n'a donné aucun signe d'atténuation et le ton idéologique du débat général sur les produits de base a dominé les délibérations. Le très habile président du groupe de travail de la Commission a essayé de soumettre un texte de compromis, mais sa tentative a échoué et la discussion est progressivement revenue à la vieille question de la structure de l'organisme chargé de l'exploitation des fonds marins. Il semblait que les efforts déployés en vue de régler les affrontements au sein de la première Commission en mettant l'accent sur les questions clés du droit à l'exploitation et des modalités d'exploitation, avaient été infructueux et commençaient à échouer. Certains progrès ont été réalisés sur la question des entreprises en coparticipation et relativement à d'autres mécanismes susceptibles d'amener un compromis, mais ce n'était là qu'un travail préparatoire utile qui était bien loin de la percée escomptée.

Désastre

Les délibérations de la deuxième Commission, qui couvraient presque tout le droit maritime traditionnel, frôlaient le désastre. En raison d'un ordre du jour chargé, complexe et très controversé, les travaux de cette Commission étaient beaucoup moins avancés que ceux des deux autres Commissions. Ce retard commandait d'autant plus de sérieux progrès qui, toutefois, ne se matérialisèrent pas. La Commission a inutilement consacré deux semaines à l'étude des travaux de la session de Caracas et s'est ensuite divisée en une douzaine de groupes consultatifs, chacun d'entre eux étant chargé d'un article important à l'ordre du jour. Ces divers groupes ne se sont réunis qu'à quelques occasions et ceux qui s'occupaient des questions les plus importantes (plateau continental, zone économique, détroits) n'ont entrepris leurs réunions qu'au cours des deux dernières semaines de la session. Il n'en est résulté que quelques textes sur des sujets relativement peu importants et, à certains égards, ces derniers n'ont servi qu'à durcir des positions divergentes plutôt qu'à ouvrir la voie au compromis.

Les travaux de la troisième Commission, portant sur la recherche scientifique, le milieu marin et le transfert de la technologie, restaient entravés par la lenteur des travaux de la deuxième Commission. Du travail utile a été fait au niveau des questions secondaires, mais les conflits centraux concernant les droits de la recherche scientifique et la protection du milieu marin n'ont pas été résolus.

Vers la mi-avril, comme il était évident que la session n'atteindrait pas ses objectifs et que, par voie de conséquence, il était fort peu probable qu'on en arrive à un accord satisfaisant, la Conférence se devait de régler deux problèmes interreliés. Il lui fallait d'abord réviser sa méthode de travail pour tenter de trouver d'autres moyens de sortir de l'impasse. En effet, bien que le travail en petits groupes se soit révélé fructueux pour définir et éclaircir diverses positions, il ne permettait pas d'élaborer les compromis plus vastes nécessaires à un accord. Aucun État ou groupe n'était disposé à abandonner le premier ses positions. C'est pourquoi la Conférence dans son ensemble en était venue à une impasse où s'affrontaient les différents intérêts acquis. En deuxième lieu, il fallait que la Conférence trouve un moyen de présenter la session de Genève sous un jour convenable. Elle se devait de produire une réalisation concrète pour tout au moins donner l'illusion d'un progrès réel et maintenir la crédibilité de la Conférence comme mode d'élaboration d'un nouveau droit de la mer. Le danger était justement que l'élan de la Conférence soit brisé, que sa crédibilité en souffre d'autant et que les États soient tentés d'adopter des mesures unilatérales qui saperaient encore plus ses efforts.

Textes officiels

La solution à ces deux problèmes fut trouvée dans les méthodes utilisées par le groupe officieux de la première Commission et par d'autres groupes semblables, notamment le groupe Evensen. Il fut proposé que les présidents des trois Commissions rédigerait des projets de textes uniques de négociation sur les attributions de leurs comités respectifs. Ces textes devaient donner une idée de ce que serait une convention officielle et, en dépit du caractère non orthodoxe de la proposition, la Conférence l'accepta à la fin de la cinquième semaine de la session. Vu le peu de temps qu'il restait, on peut interpréter cette acceptation surtout comme un acte désespéré consécutif à l'incapacité de progresser par d'autres moyens. On espérait que les textes uniques fourniraient à la Conférence la démarche méthodologique nécessaire, en présentant aux délégués un ensemble cohérent de projets d'articles portant sur toutes les questions et indiquant les compromis possibles dans tous les principaux secteurs de désaccord. Les textes uniques de négociation n'engageaient personne, mais on espérait qu'ils recevraient suffisamment d'appui pour servir de pivot aux négociations subséquentes et amener les délégués à sortir de

l'ornière dans laquelle les gardaient leurs préférences maintes fois exprimées, et reflétées dans les multiples versions des textes à l'étude. Les textes uniques de négociation ne furent rendus publics qu'aux derniers instants de la session pour éviter de soulever des controverses et permettre aux délégués d'y réfléchir loin des pressions de la Conférence et de préparer des réponses détaillées pour la prochaine session. Effet accessoire non négligeable, les textes constituaient une «réalisation concrète» justifiant la session de Genève.

Il est à remarquer qu'en plus de traduire l'aptitude du président de la Commission à trouver des compromis et des concessions susceptibles d'être acceptés, les textes uniques de négociation incorporent beaucoup des progrès réels accomplis au cours des négociations officieuses de la session de Genève. Ainsi, par exemple, le groupe Evensen (un important groupe de travail officieux comprenant les délégués de plus de 40 États pertinents dans le but de trouver des solutions de compromis aux questions clés) a rédigé une série de projets d'articles sur les droits de pêche dans la zone économique, articles qui ont pour la plupart été reproduits intégralement dans les textes uniques. De même, une formule révisée des modalités d'exploitation des fonds marins internationaux, rédigée par le président du groupe de travail de la première Commission, a également été reprise intégralement. Bien que le fruit de négociations longues et ardues, ni l'un ni l'autre de ces textes ne pouvaient prétendre être une série de projets d'articles acceptés officiellement. Vus sous cet angle, les textes uniques de négociation sont plus étroitement liés aux principales orientations des travaux de la Conférence qu'ils ne pourraient sembler de prime d'abord et, en conséquence, sont plus significatifs que s'ils étaient le fruit du seul travail des présidents.

En dépit de leur vigueur innovatrice, les textes uniques de négociation ne constituent qu'un faible cataplasme sur les profondes divergences qui divisent la Conférence. A Genève, seuls les travaux du groupe Evensen sur les droits de pêche, ceux de la première Commission sur les modalités d'exploitation et ceux du groupe officieux sur le règlement des différends ont progressé de façon notable sur la voie du compromis. Par contre, aucun de ces travaux n'a abouti à un texte accepté et les progrès qu'ils manifestaient compensaient à peine pour les nouvelles propositions présentées au cours de la session par des États et des groupes continuant à poursuivre leurs propres objectifs.

Premiers signes d'effritement

A l'encontre de ces réalisations très limitées, un certain nombre de développements semble indiquer les débuts d'une désagrégation dans le cheminement que suppose la Conférence. Notons tout d'abord l'effondrement du groupe des États riverains, qui avait semblé offrir à Caracas la promesse d'un compromis. Des États relativement modérés, dont le Canada, dirigeaient ce groupe et ils servaient en quelque sorte d'intermédiaires entre les États côtiers plus radicaux et les puissances maritimes. En étroite relation avec ce premier événement, il y eut l'apparition subséquente d'un groupe actif qui se fit le porte-parole des États côtiers radicaux en faveur de mers territoriales étendues. Ce groupe avait un net intérêt à faire achopper la Conférence ou du moins à ralentir considérablement ses travaux; sa force grandissante témoigne de la perte de crédibilité de la Conférence. En troisième lieu, le conflit acerbe s'est poursuivi sur des questions primordiales comme les détroits, les îles, les pêches, le plateau continental, la recherche scientifique et la prévention de la pollution. De nombreux nouveaux groupes se sont créés pour représenter les intérêts divergents en jeu, et ce fractionnement, auquel s'ajoutait l'impuissance à composer, témoignait d'une insensibilité très répandue quant au succès de la Conférence. En dernier lieu, le différend qui oppose les pays sans littoral et les États géographiquement désavantagés aux États côtiers s'est accentué. Les États enclavés ou géographiquement désavantagés ont travaillé en étroite collaboration au sein d'un groupe réunissant un tiers des États de la Conférence. Ils se sont employés très activement à faire valoir leurs revendications dans un contexte où les grandes orientations de la Conférence jouaient clairement en leur défaveur et en faveur des États côtiers. Chacun se montrant peu enclin à en arriver à un compromis, le conflit s'est envenimé à mesure que la session avançait.

Compte tenu de ces événements, il semblerait que la Conférence sur le droit de la mer soit dans une condition critique. Il y a cependant lieu de tempérer ce jugement, car à Genève les opinions se sont largement modifiées quant à l'échéance de la Conférence. Cette dernière a acquis un élan formidable que lui ont imprimé les nombreuses années d'efforts intenses qu'elle a nécessités. Maintenant que la Conférence a surmonté l'échéance psychologique de 1975, le temps la presse moins qu'auparavant. Elle est devenue un processus de durée indéterminée plutôt qu'un effort concentré limité dans le temps. Cette mutation implique la perte d'une grande

partie de son influence modératrice sur les États qui considèrent impérieux d'accroître leur juridiction maritime et il semble très probable que plusieurs États, notamment les États-Unis et le Canada ainsi que la Norvège, l'Islande et la Grande-Bretagne, étendront leur juridiction en matière de pêche dans un avenir prochain. Il est peu probable que ces mesures nuisent aux négociations internationales, en partie parce qu'elles seront structurées de façon à s'insérer dans le «cadre» politique généralement accepté de la Conférence et aussi parce que nombre de pays en voie de développement ont déjà pris des mesures analogues. Une exception d'importance serait l'adoption d'initiatives unilatérales pour l'exploitation des grands fonds marins par les États technologiquement avancés. Une telle action provoquerait une forte réaction émotive de la part des pays en voie de développement, dont la plupart attachent une grande valeur symbolique à cette question, et pourrait bien faire échouer la Conférence. Heureusement, il ne semble pas que l'industrie ne doive provoquer des pressions en ce sens avant au moins deux ans.

L'alternative

Les données du problème laissent entrevoir deux possibilités, dont la deuxième semble plus probable que la première. Les deux peuvent toutefois être victimes de l'imprévisibilité notoire de la Conférence. Selon une première hypothèse, l'impasse à Genève sur la majorité des questions signifie que la plupart des délégations ont atteint les limites du compromis. Autrement dit, il n'existe pas d'autres terrains d'entente et les textes uniques ne pourront en susciter à partir de rien. Si tel est le cas, de nombreuses délégations verront peu d'intérêt à continuer une participation coûteuse à la Conférence. A la session du printemps 1976, elles devraient alors demander le vote. La Conférence se terminerai t alors par une série de votes où se manifesteraient des divergences irréconciliables sur les questions clés ou, avec plus d'élégance, voterai t une convention que la plupart des États signeraient, mais que peu ratifierai t ou observerai t. En pareil cas, la négociation internationale n'aurait servi qu'à fournir un cadre conceptuel dans lequel s'inscriraient des mesures régionales ou unilatérales subséquentes. Dans une telle éventualité, les États côtiers seraient les gros gagnants tandis que les États sans littoral, les pays géographiquement désavantagés et les nations maritimes en feraient les frais.

Il se peut aussi que les participants considèrent qu'il vaut la peine d'attendre pour en arriver à un certain accord sur le droit de la mer et donc, qu'ils soient prêts à accepter que la Conférence constitue un processus continu de longue durée. Dans une telle perspective, les mesures unilatérales, sans être encouragées, seraient acceptables, et la Conférence s'attacherait davantage à un travail de codification et moins à l'élaboration progressive qu'elle s'est donnée pour objectif. Le temps pourrait alors effacer certaines divergences qui peuvent actuellement sembler irréconciliables; l'exemple le plus frappant à cet égard est l'extraordinaire évolution des positions de l'URSS entre 1968 et 1975. Cette approche connaît la faveur des délégués de nombreux pays en voie de développement qui voient le temps comme un allié dans la transformation du système international. Elle pourrait même rallier certaines puissances maritimes pour lesquelles ce serait une façon de retarder une solution inévitablement désagréable. Pour les États côtiers ce serait la victoire totale, tempérée seulement par la possibilité d'obtenir une certaine uniformité dans les lois et les normes. Principalement, en poursuivant la Conférence, on n'élimine pas la possibilité d'un régime international applicable aux grands fonds marins; même dilué, un tel régime constituerait un pro-

grès notable sur la voie de la concertation internationale. Si la Conférence échoue, cette possibilité disparaît.

Objectif raté

Dans un cas comme dans l'autre, la Conférence sur le droit de la mer ne donnera certainement pas les résultats que nombre de personnes escomptaient. Le pouvoir des États, qu'il se fonde sur des possibilités technologiques, comme dans le cas des États capables d'extraire les ressources des grands fonds marins, ou sur des conditions géographiques, comme dans le cas des États côtiers à même de prendre des décisions unilatérales, a incontestablement subjugué la tendance internationaliste qui avait donné naissance à toute l'affaire en 1967. L'idéalisme a constamment battu en retraite devant les impératifs du compromis politique et, dans bien des cas, le seul résultat sera d'institutionnaliser une nouvelle forme d'injustice et de mauvaise gestion. Au niveau de la politique maritime, l'idée de contrôle s'écarte de l'idée d'une gestion rationnelle et la nécessité d'accroître l'exploitation économique des ressources marines l'emporte d'emblée sur le désir de protéger le milieu marin. En raison de ces attitudes et de ces événements, les océans mêmes ne peuvent attendre beaucoup de la Conférence sur le droit de la mer.

Droit de la mer

Les ressources minérales du fond des mers et le droit international

par Jean Angrand

En 1950, le professeur Nicolas Mateesco Matte préconisait une nouvelle approche juridique du domaine maritime. Pour lui, il s'agissait de concilier la tendance de chaque État à s'approprier les richesses naturelles de la mer avec l'idée de coexistence et d'interdépendance sociale, économique, culturelle, voire même démographique. Si, depuis cette date, une évolution considérable s'est produite, il s'agit toujours cependant d'un aspect important du droit international, aspect autour duquel s'élèvent d'interminables débats. L'appari-

tion de nouveaux acteurs sur la scène internationale, en l'occurrence les pays en voie de développement, n'a fait qu'accroître l'âpreté des discussions.

A la lumière des diverses explorations marines qui ont été effectuées dans cette seconde moitié du XX^e siècle, il est apparu que le sol et le sous-sol des mers et des océans constituaient une mine inestimable de richesses minérales: pétrole, gaz naturel et surtout nodules polymétalliques dont les principales composantes sont le manganèse, le nickel, le cuivre et le cobalt. Face

à cet important réservoir de ressources, il n'est pas étonnant de constater que des prétentions étatiques sont vite apparues, ce qui ne peut rendre que plus difficile la conciliation des différents points de vue. Et c'est ainsi que la mer, qui jusque-là jouissait d'une liberté relative, aura tendance à «se refermer». Mais l'exploration et l'exploitation du sous-sol marin supposent des techniques avancées dont seuls les pays industrialisés peuvent disposer. Ainsi, nous pouvons dire que le droit international maritime est l'exemple probant de l'action des phénomènes économiques et politiques sur le Droit.

La première Conférence sur le droit de la mer eut lieu en 1930. Elle se solda par un échec, car il fut impossible de trouver un accord entre les États participants, peu nombreux à cette époque. Cependant, en dépit de cet insuccès, certains termes tels que «mer territoriale», «haute-mer», etc..., ont pu être définis. La seconde Conférence sur le droit maritime se tint en 1958. Elle peut être considérée à la fois comme un succès et un échec. Tout d'abord un succès, parce que certains principes de Droit qui étaient admis par la coutume ont pu être codifiés et que quatre conventions furent signées puis ratifiées. Ce fut aussi un échec en raison, d'une part, du manque de consensus entre les États et, d'autre part, de l'accroissement des souverainetés étatiques sur certaines parties de la mer. Les dernières conférences de Caracas et de Genève n'ont pas apporté de solution nouvelle. Au contraire, la situation s'est compliquée pour plusieurs raisons dont les plus importantes sont dues aux positions hétérogènes des acteurs et à l'interaction des prétentions politiques et des revendications économiques.

Position des différents États

La multiplicité des positions étatiques peut être facilement expliquée. Autrefois, dans les conférences à caractère maritime, une certaine homogénéité pouvait être plus ou moins décelée chez les acteurs participants ayant pratiquement le même développe-



M. Jean Angrand, docteur en droit, Université de Toulouse, est un spécialiste du droit de la coopération internationale. Entre 1970 et 1972, il a été attaché, grâce à une bourse de l'UNESCO, au Centre de recherche de l'Institut d'études internationales de l'Université de Toulouse. Depuis 1973, il est chargé de cours au Département de science politique de l'Université de Montréal. L'article ci-contre n'engage que l'auteur.

ment économique et qui étaient, en outre, presque tous dotés d'une flotte commerciale. La situation a littéralement changé de nos jours. Déjà, à Genève en 1958, 86 États avaient participé à la conférence. A Caracas en 1974 et à Genève en 1975, environ 140 États y ont pris part.

Il s'avère dès lors difficile de procéder à une classification de ces différents États. La division traditionnelle entre pays développés et pays en voie de développement ne nous paraît pas tout à fait exacte car nous verrons qu'il existe des États industrialisés qui adoptent souvent des positions défendues par les pays du Tiers-Monde et vont parfois même plus loin qu'eux. La classification entre, d'une part, les États dépourvus de littoral et, d'autre part, les États maritimes, ne peut non plus être retenue car elle ne tient pas compte des divergences d'opinion entre pays développés et pays en voie de développement. Il convient de constater que la plupart des États, qu'ils soient développés ou non, adoptent des attitudes diverses selon leur situation géographique, selon qu'ils possèdent ou non un plateau continental et selon la forme de ce dernier.

En ce qui concerne les pays sans littoral, leur principale crainte est de ne pas pouvoir bénéficier des richesses de la mer. Ils veulent à tout prix trouver une compensation à la situation désavantageuse dans laquelle la nature les a placés. Et c'est ainsi qu'ils n'ont pas hésité à demander qu'en cas de création d'un organisme international chargé de gérer les richesses qui ne relèveraient pas des juridictions nationales, la moitié des sièges leur soient réservés dans les organes à caractère restreint.

Il faut noter que les pays en voie de développement constituèrent la majorité des participants aux conférences de Caracas et de Genève. Afin de favoriser et de protéger leur développement économique, ils revendiquent l'établissement d'une souveraineté sur leurs ressources. Mais ils avancent aussi l'idée suivante: les richesses minérales, au-delà de la zone de juridiction nationale, doivent appartenir à l'humanité tout entière. C'est la position de la plupart des États latino-américains qui proposent la création d'une autorité internationale qui procéderait à l'exploration et à l'exploitation de la zone. C'est aussi l'attitude préconisée par la Tanzanie qui réclame également l'établissement d'une autorité internationale devant jouir de pouvoirs très étendus comprenant, entre autres, la délivrance de permis d'exploitation, le contrôle de la production et l'adoption de mesures concernant la recherche scientifique, l'assistance technique, etc... En

résumé, les pays en voie de développement s'accordent pour reconnaître à l'humanité le bénéfice du partage des richesses sous-marines tout en souhaitant étendre leur souveraineté le plus loin possible sur les mers.

Il n'existe pas de concordance de vue sur tous les points entre les pays industrialisés. Ainsi, l'attitude du Canada diffère de celle de nombreux pays développés et notamment de celle des États-Unis. Ces derniers préconisaient en 1970 que tous les pays adoptent aussitôt que possible un traité en vertu duquel ils renonceraient à toutes leurs revendications nationales sur les ressources naturelles du fond des mers au-delà du point où la haute-mer atteint une profondeur de 200 mètres. De plus, ils souhaitaient l'établissement d'une zone sous mandat international composée des marges continentales au-delà d'une profondeur de 200 mètres au large des côtes, zone dans laquelle les États riverains agiraient comme mandataires de la collectivité internationale et recevraient en échange une part des revenus internationaux. Enfin, un mécanisme international, créé unanimement par tous les États, autoriserait et réglerait l'exploration et l'exploitation des ressources des fonds marins au-delà des marges continentales. Cette proposition américaine fut mal interprétée. Elle fit l'objet de nombreuses critiques. Elle avait peu de chance d'être adoptée à un moment où le poids des prétentions politiques et des revendications économiques se faisait de plus en plus sentir.

Prétentions politiques et revendications économiques

Ainsi que nous l'avons déjà dit, ces deux derniers éléments ont eu et continueront d'avoir une influence considérable sur le droit maritime, étant donné qu'ils concernent les bases mêmes de l'existence d'un État, bases qui sont les suivantes: souveraineté et indépendance politique d'une part, recherche d'une plus grande indépendance économique d'autre part.

C'est un fait certain que les États entendent exercer leurs droits sur tout ce qu'ils considèrent comme étant leur espace national, aussi bien le territoire terrestre que le territoire maritime. Ce dernier comprend bien sûr le plateau continental qui constitue le «prolongement naturel de la surface terrestre». Peut-on établir un lien entre la situation géographique d'un État et la position adoptée par ce dernier? Il convient de constater, en effet, que les attitudes des États sont souvent définies à partir de leurs caractéristiques géographiques. Et c'est en se basant sur un tel

facteur que le Canada, par exemple, revendique et entend exercer des droits sur l'ensemble de la marge continentale. Dès lors, avec les immenses possibilités que recèlent les fonds marins, les prétentions étatiques ne cessent de s'accroître, ce qui s'explique, surtout pour les pays en voie de développement, par la recherche d'une plus grande indépendance économique. Ces derniers, depuis leur accession à l'indépendance politique sont à la recherche d'une certaine liberté d'action sur le plan économique. Dans cette optique, ils entendent disposer de leurs ressources comme ils le désirent. Pour ce faire, ils n'ont pas hésité à remettre en cause certaines règles de Droit à l'élaboration desquelles ils n'ont pas participé. Souvent impuissants devant l'exploitation de leur sous-sol terrestre, ils souhaitent prendre des mesures adéquates afin d'éviter la répétition de tels actes pour leur sous-sol marin. Le professeur Jean-Pierre Quéneudec, au Colloque de la Société française pour le droit international à Montpellier, disait que «la liberté des mers est contestée par les pays en voie de développement dans la mesure où elle est considérée comme un obstacle au développement de leur économie maritime». Ils dénoncent ce qu'il y a de formel en elle et lui opposent le besoin d'égalité des conditions réelles. Il faut admettre que les relations entre ressources nationales et problèmes internationaux constituent une source de conflit. Car, à partir du moment où il a été prouvé que la mer recelait des richesses, une réaction instinctive s'est manifestée: il convient de faire en sorte que ces ressources sous-marines profitent à l'État riverain ou tout au moins d'empêcher leur exploitation abusive par des pays qui possèdent des moyens technologiques très développés. Mais la possession de telles richesses est insuffisante; l'influence du progrès technique reste déterminante en ce qui concerne l'exploration et l'exploitation des fonds marins.

Influence du progrès technique

Le développement considérable du progrès technique depuis quelques années est à l'origine de nouveaux problèmes et, de ce fait, nous pouvons dire qu'en droit international, la technique a devancé le Droit. De même, l'écart technologique entre pays industrialisés et pays en voie de développement ne fait que s'accroître. Il s'avère donc nécessaire d'orienter l'organisation de la recherche technique vers la détermination de conditions qui contribueraient à réduire les disparités résultant de l'avance technologique.

L'exploitation des ressources minérales de la mer suppose des techniques d'innovation très avancées que seuls les États nantis peuvent fournir. Dans ces pays, la recherche-innovation et la recherche-développement sont faites dans le cadre de grandes industries qui reçoivent souvent de nombreuses subventions alors que pour les pays du Tiers-Monde, elles en sont à leurs premiers balbutiements en raison de la non-communicabilité des résultats de la recherche. Donc, les pays côtiers en voie de développement possèdent les richesses mais n'ont pas les capacités de les exploiter. Et c'est là que l'éthique nouvelle apportée en droit international par les États du Tiers-Monde acquiert toute son importance. Le droit international va-t-il pouvoir relever ce défi en favorisant une plus grande coopération entre tous les pays? En d'autres termes, les États en voie de développement, avec leurs moyens limités, vont-ils bénéficier des résultats de la recherche effectuée dans le domaine maritime par les pays développés? L'unanimité est loin d'être faite sur les principes qui permettraient une exploitation rationnelle des ressources du fond des mers.

Depuis la déclaration de l'ambassadeur de Malte, Arvid Pardo, et les résolutions qui ont été adoptées par la suite, la partie de la mer située en dehors de la juridiction nationale a tendance à être envisagée comme *res communis*. L'ensemble des États admettent que les richesses tirées de cette zone doivent être considérées comme «héritage commun de l'humanité» et être partagées entre tous les pays. Cette attitude ne peut que confirmer les principes du droit international du développement et déclencher une plus grande prise de conscience chez tous les peuples.

Mais des questions demeurent sans réponses. La délimitation entre la zone faisant partie intégrante de l'État et celle située en dehors de la juridiction nationale reste difficile à déterminer. Il existe aussi de nombreux autres points de dissension. Ainsi, normalement, l'État riverain exerce des droits souverains sur le plateau continental aux fins de l'exploration de celui-ci et de l'exploitation de ses ressources naturelles. Mais afin de ne pas enfreindre la liberté traditionnelle de la haute-mer, certaines libertés sont reconnues même si la plupart d'entre elles restent liées au consentement des États. En outre, la liberté de recherche scientifique n'est pas mentionnée. Certains juristes pensent que c'est là une lacune, alors que d'autres spécialistes soutiennent que cette liberté est implicitement contenue dans l'article 2 de la Convention sur le plateau continental, article qui cite, parmi les libertés, celles

reconnues par les principes généraux du droit international. L'article 5, alinéa 1, semble combler cette lacune en précisant que les recherches océanographiques fondamentales ou les autres recherches scientifiques effectuées avec l'intention d'en publier les résultats ne doivent pas être entravées, mais le consentement de l'État riverain, selon l'alinéa 8 de ce même article, est nécessaire pour toute recherche relative au plateau qui est défini, nous le savons, selon un critère, non seulement de profondeur mais aussi de mise en valeur.

Il faut également noter les problèmes soulevés par l'exploitation future des nodules polymétalliques, ce qui pourrait entraîner des bouleversements considérables. Les pays développés pensent, en effet, que grâce à elle, ils pourraient diminuer leur dépendance vis-à-vis des États en voie de développement, en ce qui concerne certains métaux, tel le cuivre. Par contre, pour le nickel, la situation est différente: trois pays, le Canada, la France et l'Union soviétique ont fourni 74 p. cent de la production mondiale en 1972; dès lors, une production massive non contrôlée peut avoir le même effet sur ces pays que sur les États en voie de développement, producteurs d'autres minéraux. Quant aux pays du Tiers-Monde, non producteurs, ils souhaitent retirer une partie des bénéfices de l'exploitation.

En conclusion, pour l'exploitation des nodules, la principale difficulté réside dans la conciliation du caractère dynamique de la technologie et de l'horizon incertain des marchés.

Un Droit en transition

Les problèmes soulevés par le droit international maritime sont considérables et les réponses susceptibles d'y être apportées varient selon les domaines. Mais d'une façon générale, nous pouvons dire que ce Droit se trouve dans une période de transition. Comme de nombreuses autres disciplines, il présente un caractère dynamique, c'est-à-dire qu'il est en continuelle évolution; une évolution qui se dessine sous l'effet de plusieurs facteurs tels l'influence du progrès technique, l'essai d'introduction de nouveaux principes de droit international par les pays en voie de développement, etc... Ces facteurs peuvent être considérés comme des chocs transformateurs du droit international dont l'effet se trouve limité en raison des forces encore vives de résistance aux impulsions nouvelles. Cette résistance s'explique par l'esprit d'égoïsme manifesté par certains États. Certes, la plupart des pays s'accordent pour prôner un certain internationalisme mais ils continuent cependant

à conserver et à démontrer des tendances plutôt nationalistes. Une autre force de résistance réside dans l'utilisation souvent abusive du principe de souveraineté invoqué d'ailleurs par les pays développés et ceux en voie de développement.

En raison de ces divers freins, toute solution concernant l'exploration et l'exploitation rationnelles du fond des mers se

trouve retardée dans son application. Il s'agira donc de trouver un compromis, atteint uniquement au prix de concessions consenties par tous les pays. Ce compromis dynamique serait le seul moyen d'éviter des conflits entre les différents groupes d'États qui tous pourtant ont intérêt à apporter des solutions à des problèmes qui les intéressent au plus haut point.

Le Canada et l'Afrique australe: une réponse à Cranford Pratt

par Kenneth H. W. Hilborn

L'article de M. Cranford Pratt intitulé «La politique du Canada vis-à-vis de l'Afrique australe» (*Perspectives internationales*, novembre-décembre 1974) résume assez bien l'idéologie de la gauche libérale, dont les tenants n'aperçoivent pas la réalité telle qu'elle est, mais bien telle qu'ils la veulent.

On ne sait pas encore que plusieurs Blancs d'Afrique du Sud font preuve d'une souplesse grandissante face aux questions de race et le phénomène est évidemment ou bien ignoré ou bien déprécié par les avocats de la violence contre les Blancs. Lors d'entretiens, au début de 1975, avec des Sud-Africains bien informés des questions raciales, l'auteur de cet article a constaté que le mot «changement» revenait à plusieurs reprises. L'*apartheid* de tous les jours qu'on retrouve dans la ségrégation des bancs publics, des ascenseurs et d'autres installations publiques, cède de plus en plus de terrain. Le rédacteur d'un journal de Johannesburg a déclaré que, sauf dans les collectivités rurales isolées, les pancartes «Blancs seulement» et «non-Blancs seulement» seront disparues d'ici une décennie.

Voici quelques exemples de reportages et de commentaires tirés des pages éditoriales de la presse sud-africaine illustrant clairement cette tendance.

Le *Pretoria News* (14 janvier 1974) parlait d'une succursale de la Barclay's Bank de Johannesburg «où la discrimination a été éliminée, Blancs et Noirs travaillant ensemble». Le lendemain, le même journal signalait: «Les pancartes et les règlements voulus par l'*apartheid* sont

disparus dans l'édifice de l'Administration provinciale du Transvaal.»

Dans sa page éditoriale du 28 janvier, le *Daily Dispatch* félicitait la Transvaal Cricket Union «d'avoir pris le taureau par les cornes et commencé l'intégration raciale du jeu de cricket». Dans son édition du lendemain, le journal louait l'East London City Council «d'avoir intégré la bibliothèque centrale de référence de la ville».

Citons *The Argus* (30 janvier), où l'on peut lire: «La décision d'annuler l'interdiction pour les non-Blancs d'assister aux spectacles donnés au Nico Malan Theatre de Cape Town, a été accueillie avec enthousiasme par les dirigeants des communautés blanche et non blanche.» C'est bien peu, direz-vous, mais la décision a pris une forte valeur de symbole.

Les champions de l'*apartheid*

Cela ne veut pas dire que l'*apartheid* ne compte pas ses champions irréductibles,

Professeur agrégé et ancien directeur du programme d'études supérieures en histoire à l'Université Western Ontario, M. Kenneth H. W. Hilborn se spécialise maintenant dans l'étude des questions internationales contemporaines et d'actualité. De 1963 à 1972, il a été rédacteur de la chronique des affaires internationales à la revue Canada Month, publiée à Montréal. Il a visité l'Afrique du Sud pour la première fois en 1970 et a fait une expédition de plusieurs semaines en Afrique du Sud et en Rhodésie au début de 1975. L'article ci-contre n'engage que l'auteur.

comme M. J. D. Vorster, pasteur de l'Église hollandaise réformée, qui trouve tout à fait alarmante une telle évolution et est bien décidé à y résister. M. Vorster signale qu'il n'existe aucune démarcation entre «l'apartheid de tous les jours» et l'apartheid dans son ensemble. Il craint qu'au fur et à mesure que s'écrouleront les obstacles connus entre les races, un changement ouvrira inévitablement la voie à un autre. «Si vous modifiez tant soit peu les manifestations quotidiennes de l'apartheid, dit-il, vous vous dirigez inéluctablement vers son effondrement.» La conviction que l'érosion de l'apartheid, dans ses formes les plus courantes, entraînera en dernier lieu la disparition des structures de ségrégation raciale est partagée par de nombreux adversaires de cette politique. La libéralisation, aussi superficielle soit-elle, de règlements et de pratiques de discrimination peut avoir des répercussions énormes si on laisse aux choses le temps d'évoluer. Pour eux, être interrompus par l'impatience des minorités fanatiques (mouvements militants soi-disant de libération) sera tragique.

Au grand dam de M. Vorster et de ses partisans, la presse, tant afrikaner qu'anglaise, est fortement influencée par ceux qui favorisent la réforme. Le *Rand Daily Mail* (17 janvier) rapportait que le journal *Die Vaderland*, partisan du Parti nationaliste au pouvoir, avait condamné la perpétuation de l'apartheid dans les ascenseurs d'un édifice gouvernemental. L'éditorialiste en chef adjoint d'un autre journal afrikaner bien connu m'a déclaré que, parmi les lois qu'il aimerait voir abroger sur-le-champ, se trouvent celles interdisant les mariages mixtes ou les relations sexuelles interraciales.

Pour ce qui est des politiques gouvernementales, le grand architecte d'une nouvelle optique des questions raciales se trouve être le frère même de M. Vorster, le premier ministre B. J. Vorster. Interviewé à Durban, le rédacteur d'un journal de langue anglaise, un homme qui favorise une «société commune» pour toutes les races, observait que des événements récents (touchant particulièrement l'apartheid de tous les jours) avaient été «extrêmement réconfortants». Il se décrivait comme un optimiste en ce qui avait trait à l'harmonie raciale et à l'avenir du pays; non pas qu'il croyait que le gouvernement allait changer, mais parce que le premier ministre «avait fait preuve de jugement et allait continuer à en faire preuve». Sans cesser de critiquer l'administration Vorster, qu'il considère trop lente à s'orienter dans une voie libérale, le rédacteur a expliqué que ses attaques sur la politique officielle

avaient pour but d'appuyer en quelque sorte le premier ministre dans sa lutte contre les éléments intransigeants du Parti nationaliste favorables à l'apartheid.

Malgré des gains enregistrés aux dernières élections générales, le Parti progressiste, qui mène publiquement la lutte contre l'apartheid, demeure petit. Le Parti unioniste (qui forme l'opposition officielle au parlement) est déchiré par de telles dissensions internes que son nom même est devenu l'objet de sarcasmes. Pour citer notre rédacteur de Durban, M. Vorster est «le seul instrument de changement dont nous disposons». S'il venait à quitter trop rapidement la scène politique (son prédécesseur a été assassiné), on enregistrerait «un grave recul» car il est la cheville ouvrière de cette orientation.

Un grave recul en effet, mais, ajoutait le rédacteur, un recul temporaire. Le premier ministre a insufflé beaucoup de force et de signification politiques aux vents de changement qui balaient l'Afrique du Sud, mais il n'en est pas le seul responsable. Commentant une conférence de trois jours tenue à East London par l'*Institute of Race Relations, The Argus* (30 janvier) disait: «Le point le plus important de cette conférence, est qu'au moins certains dirigeants du Parti nationaliste commencent à penser et à dire publiquement les mêmes choses que l'intelligentsia libérale et les dirigeants noirs. Que l'Afrique du Sud ait besoin de changement était un truisme pour les participants à cette conférence.»

Dessein grandiose

Dans le cadre du dessein grandiose de l'apartheid, qui accroît les différences entre les diverses populations noires, les territoires nationaux Bantou, en grande partie ruraux comme le Transkei (dont l'indépendance est projetée pour 1977), deviendront éventuellement des États souverains indépendants. La mise en œuvre complète de ce dessein grandiose n'ira pas sans difficultés; l'une des principales est de caractère géographique, car la plupart de ces territoires sont fragmentés. S'y ajoute le fait que les Blancs ne veulent pas remettre les territoires qu'ils occupent aux Noirs afin de créer des régions homogènes.

Même l'indépendance totale accordée aux enclaves réunies ne résoudrait pas le problème des Noirs qui habitent en permanence les régions urbaines. En vertu de la politique d'apartheid, ces personnes n'ont de droits politiques que ceux qu'ils peuvent exercer aux termes de la constitution de leurs enclaves respectives. Une population noire assez importante s'est

installée dans les villes, où elle joue un rôle vital pour l'économie, et il est certain que le privilège de voter, in absentia, dans les élections de leur enclave ne peut satisfaire leurs aspirations politiques. La position constitutionnelle future des Noirs dans les villes pourrait certes être le problème le plus aigu à régler pour les politiciens d'Afrique du Sud.

Même si le droit de cité était accordé en fonction de la scolarité (ou de la scolarité et du revenu), l'intégration complète des Noirs des villes au sein du régime parlementaire déboucherait sur la suprématie de ces derniers, dominant non seulement les Blancs, mais aussi les plus grandes minorités métissées (mixtes et parlant l'afrikaans), ainsi que les minorités asiatiques, pour la plupart indiennes. Le régime des Blancs a à la fois aidé et nuï aux Indiens et aux Métis. Ces minorités ne peuvent se contenter du statu quo, mais ne peuvent non plus envisager la domination des Noirs comme un choix satisfaisant. D'ailleurs, les Blancs ne sont pas les seuls racistes en Afrique. Feu M. R. H. S. Crossman, socialiste britannique, écrivait dans le *Partisan Review* (automne 1964) : «Je crains fortement que dans vingt ans, nous nous rappellerons non sans amertume l'hypocrisie avec laquelle les progressistes des années soixante ont fermé les yeux devant le racisme qui existait en Afrique noire tandis qu'ils condamnaient l'apartheid en Afrique du Sud.»

Acceptation de l'intégration

Un grand nombre de Blancs sérieux (y compris les Afrikanders) sont prêts à accepter, ou encore considèrent, la possibilité à longue échéance d'intégrer politiquement les Noirs des villes. Mais, pour plusieurs, l'idée demeure toujours saugrenue; ils soutiennent que les chiffres sont en eux-mêmes révélateurs. Point n'est besoin d'être partisan extrémiste de la doctrine de l'apartheid pour refuser de se laisser submerger par une majorité essentiellement différente du point de vue culturel. Dans un article éclairé de la revue trimestrielle américaine *Foreign Affairs* (janvier 1971), l'ancien diplomate, M. George F. Kennan, soulignait: «Les Blancs de l'Afrique du Sud, et plus particulièrement les Afrikanders, sont en butte à un problème très réel lorsqu'il s'agit de ne pas perdre leur identité historique et culturelle devant la forte majorité africaine noire. . . . Tout comme chez les Israéliens, c'est une identité où sont mêlés, pour le meilleur ou pour le pire, des éléments nationaux et des traditions religieuses; les Afrikanders ne désirent aucunement met-

tre leur identité en jeu en se soumettant à une majorité étrangère avoisinante».

A la conférence tenue à East London, on a parlé d'une structure gouvernementale fédérale. Le Parti unioniste a prôné cette approche visant à respecter l'identité des divers éléments raciaux tout en leur procurant une tribune politique valable. Quelques nationalistes importants avouent, du moins en privé, que l'idée leur sourit.

De nouvelles solutions aux problèmes de la coexistence raciale ne peuvent être trouvées ni mises en vigueur rapidement dans le cadre complexe de la pluralité ethnique de l'Afrique du Sud. Mais tous se rendent compte du besoin de nouvelles solutions. On cherche des réponses. Il y a du changement dans l'air.

Quel que soit le sort des Noirs et des autres non-Blancs en matière de droits politiques, il est évident que leur niveau de vie est déjà effectivement meilleur que plusieurs étrangers ne le croient. Bien que des extrémistes parlent encore à l'occasion de «salaire de crève-la-faim», d'autres adversaires de l'Afrique du Sud, mieux renseignés, admettent que les revenus des Noirs sont souvent comparables à ceux des habitants des pays d'Afrique noire. Un touriste qui voit des Noirs dans les rues s'aperçoit aussitôt qu'ils sont, pour la plupart, bien nourris et qu'ils sont souvent bien vêtus (même très bien). Les panneaux-réclames indiquent qu'il y a un marché pour le Coca-Cola, les déodorants et d'autres produits non essentiels à Soweto, une grande collectivité noire en banlieue de Johannesburg. Une brève visite en Afrique du Sud suffit à détruire le mythe qui veut que les Noirs soient, en règle générale, une masse tyrannisée qui parvient tout juste à endurer la pauvreté imposée par les Blancs oppresseurs.

Il est néanmoins évident que le sort économique des Noirs pourrait grandement s'améliorer. Mais cette amélioration est impossible sans une croissance économique soutenue qui amènera nécessairement un plus grand nombre d'emplois, l'offre de main-d'œuvre blanche étant à la baisse depuis longtemps. La croissance économique, à son tour, dépend en partie d'une expansion du commerce et des investissements étrangers. Les Sud-Africains participant à cet essor pacifique sont consternés par l'attitude des pays étrangers qui, par le boycottage des produits sud-africains, les embargos ou toute autre mesure, essaient d'ébranler l'économie du pays.

Plus tôt cette année, à Umtata, capitale du Transkei, M. Knowledge Guzana — chef du parti de l'opposition anti-apartheid de l'assemblée de son enclave — affir-

mait avec insistance, dans une entrevue, son désir de voir l'Afrique du Sud jouir le plus possible du commerce et des investissements étrangers, en raison des avantages qu'en retireraient les Noirs. M. René de Villiers, membre éminent du Parti progressiste et du parlement national, a carrément qualifié de «folie» les boycottages économique et culturel.

Les Noirs indiquent bien, par leur comportement, leur volonté de se trouver un emploi, même si leur salaire est inférieur à celui des Blancs. Le gouvernement sud-africain peut difficilement contenir l'exode des Noirs des enclaves, où ils vivent surtout d'une agriculture de subsistance, vers les villes, où ils gagnent un salaire. Les Noirs des villes ne manifestent aucun désir de retourner dans les enclaves.

Si les Noirs choisissaient de boycotter les emplois disponibles en guise de protestation contre le gouvernement, les Canadiens qui s'opposent à une intensification des échanges commerciaux avec l'Afrique du Sud et à l'investissement de capitaux se sentiraient alors moralement justifiés. Au point où en sont les choses, ces Canadiens cherchent à priver les Noirs d'emplois qu'ils convoitent et à leur infliger ainsi des épreuves qu'ils préféreraient éviter. Tout peuple, qui s'arroge le droit de prendre de telles décisions au nom des autres peuples, est coupable d'une insupportable arrogance. Dans le cas qui nous occupe, cette arrogance naît de l'hypothèse paternaliste voulant que les idéologues blancs canadiens sachent mieux que ces ignorants Noirs sud-africains ce qui est préférable pour eux.

La seule raison logique de souhaiter le chômage de la population noire, c'est la possibilité que son corollaire, la misère, pourrait la pousser au désespoir et, par conséquent, à la violence. De cette façon, des gens qui préféreraient vivre et travailler dans la paix, pourraient devenir de la chair à canon dans une guerre raciale révolutionnaire, que les soi-disant mouvements de libération espèrent déclencher. De fait, Cranford Pratt va même jusqu'à proposer d'adjoindre aux mesures visant à décourager le commerce et les investissements, l'aide directe du Canada aux organisations de «libération».

Distinction frauduleuse

Il est vrai que l'aide proposée est censée être de nature «humanitaire» mais, il existe une distinction frauduleuse entre l'aide humanitaire et l'aide militaire apportée aux terroristes. Si le Canada leur fournit des couvertures par exemple, les terroristes disposeront alors de plus d'ar-

gent pour se procurer des armes à feu et des grenades.

Qu'elle soit directe ou indirecte, «humanitaire» ou manifestement militaire, on doit condamner l'aide extérieure apportée aux groupes de «libération» dont le but est de prendre les armes (c'est-à-dire, la lutte terroriste) en Afrique du Sud, parce qu'elle est nettement contraire aux buts des Nations Unies décrits à l'article 1 de la Charte. Le premier de ces buts est de «maintenir la paix et la sécurité internationales»; la force ou d'autres sanctions exercées collectivement ne doivent servir qu'à cette fin, et non à «libérer» un pays ni à améliorer son régime social ou politique. L'article affirme d'une manière formelle que «le règlement de «différends ou de situations de caractère international» pouvant éventuellement menacer la paix, doit se faire «par des moyens pacifiques».

La Charte dans son ensemble n'autorise pas à fournir de l'aide à des organisations qui ont recours à la violence contre un pays membre ou, en fait, contre n'importe quel pays qui n'a pas mis en danger la paix internationale. C'est une règle à laquelle doivent se conformer les membres des Nations Unies, ainsi que l'Organisation elle-même (sauf si l'on modifie la Charte). Par ailleurs, l'Assemblée générale des Nations Unies agissait dans l'esprit de la Charte lorsqu'elle adoptait, le 21 décembre 1965, une résolution qui se lit en partie comme suit: «Aucun État n'organisera, n'appuiera, ne fomentera, ne financera, ne provoquera ni ne tolérera des actes subversifs, terroristes ou armés visant à renverser par la violence le régime d'un autre État.»

L'inobservation généralisée de ce règlement simple et logique a grandement contribué à l'anarchie dans le monde d'aujourd'hui. Le Canada ne devrait rien faire pour aggraver la situation, d'autant plus qu'il est évident que les efforts des exilés extrémistes pour s'infiltrer en Afrique du Sud et plonger le pays dans une guerre civile sont incompatibles avec l'amélioration économique à laquelle l'ensemble de la population noire paraît accorder la priorité. Un homme qui cherche du travail ne veut pas que la crainte éloigne les investisseurs, que les employeurs soient assassinés ou que les lieux de travail soient détruits.

La Namibie

Pour ce qui est de l'Afrique du Sud-Ouest (qu'on appelle aussi la «Namibie»), la question est beaucoup plus complexe que ne le laisse entendre l'article de Cranford Pratt. Il est vrai que la Cour internationale de justice s'est prononcée à titre purement

consultatif sur la présence continue de l'Afrique du Sud dans ce territoire et l'a déclarée illégale, mais cette opinion n'a pas fait l'unanimité et les raisons qui l'ont motivée peuvent être mises en doute. Le 19 octobre 1971, à la Chambre des communes de Westminster, M. Anthony Kershaw, sous-secrétaire d'État aux Affaires étrangères et du Commonwealth, a déclaré de façon catégorique que le gouvernement britannique rejetait l'interprétation de la Cour. «Nous ne croyons pas que la présence de l'Afrique du Sud en Afrique du Sud-Ouest soit illégale.»

Ayant enlevé le «Sud-Ouest» aux Allemands en 1915, l'Afrique du Sud y a ensuite exercé sa tutelle en vertu d'un mandat de la Société des Nations. M. Kershaw a fait remarquer que le Conseil de la Société, «tout en respectant sa constitution», n'aurait pas pu révoquer ce mandat sans le consentement de l'Afrique du Sud. D'après le Pacte, l'Afrique du Sud était en droit, à titre de mandataire, d'assister aux réunions du Conseil et de voter lorsque la question du mandat était à l'ordre du jour; toutefois, l'unanimité était indispensable pour qu'une décision devienne exécutoire. Selon M. Kershaw, «le mandataire était alors en mesure de bloquer toute résolution cherchant à faire valoir et à exercer le droit de révoquer ce mandat.»

Même si l'on admet que l'Organisation des Nations Unies a hérité de tous les pouvoirs de la SDN, elle ne jouit d'aucun pouvoir additionnel non précisé dans la Charte. La Charte n'autorise aucune institution de l'ONU à mettre fin à un mandat si le mandataire s'y objecte (l'article 77 mentionne simplement que les territoires sous mandat «peuvent» être placés sous la tutelle de l'ONU, par accord mutuel). On peut donc raisonnablement soutenir que la condamnation, par l'ONU et la Cour de justice, de la position de l'Afrique du Sud est tout aussi inopérante devant la loi qu'elle l'est dans la réalité. Que la prise de position du gouvernement britannique en 1971 ait été juste ou non, elle prouvait en tout cas que les tenants et les aboutissants juridiques de la question demeuraient un sujet à débattre sérieusement, même après que la Cour eût rendu son jugement.

La loi étant ambiguë, les hommes d'État devraient s'appuyer sur des considérations d'ordre pratique. L'article de George F. Kennan paru dans *Foreign Affairs* constitue une plaidoirie éloquentes en faveur de la continuation du mandat de l'Afrique du Sud sur le territoire contesté.

La population totale du «Sud-Ouest» dépasse maintenant 750,000 habitants, y compris plus de 90,000 Blancs. La plupart des Noirs (plus de 350,000) appartiennent

à l'une ou à l'autre des sept tribus formant le peuple Ovambo dont la patrie est située dans le Nord du pays, près de la frontière de l'Angola. Comme le démontre Kennan, les Ovambos jouissent d'une assez large autonomie à l'échelle locale, tout en profitant de nombreux avantages apportés par l'Afrique du Sud: les services médicaux et sanitaires, l'éducation primaire et secondaire (de qualité comparable à ce qui se fait de mieux sur le continent africain), la lutte contre les parasites et l'aménagement des eaux.

S'il n'avait pas bénéficié des connaissances techniques sud-africaines, le Sud-Ouest aurait certainement été plus durement éprouvé par la pénurie d'eau. Le *National Institute for Water Research* de Pretoria, que l'auteur de cet article a visité au début de 1975, s'est vivement intéressé à la récupération des eaux usées. Ainsi Windhoek, la capitale du Sud-Ouest, obtient maintenant son eau potable par l'épuration des eaux d'égout. Les Sud-Africains croient, probablement avec raison, qu'il s'agit là d'une première mondiale.

Il faut accueillir avec réserve (pour ne pas dire plus) les allégations faisant état de l'oppression subie par le Sud-Ouest sous la botte de l'Afrique du Sud. Un correspondant de *Newsweek* visita le pays des Ovambos en 1971, sans trouver de preuves justifiant les accusations portées aux Nations Unies selon lesquelles les Ovambos étaient maltraités. Il souligna au contraire les occasions de s'enrichir dont jouissaient des propriétaires d'industries locales et la possibilité qu'ont les Noirs de recevoir une formation leur permettant d'aspirer à un rôle plus important au sein de l'industrie et du gouvernement. Le journaliste s'aperçut que les fonctionnaires Blancs et Noirs «gagnent le même salaire... Les Blancs et les Noirs semblent bien s'accorder.» (Voir *Newsweek*, 5 juillet 1971, p.p. 43-44.)

Dans un document rédigé en 1966 pour l'*American-African Affairs Association*, Walter Darnell Jacobs, professeur à l'Université du Maryland, concluait que la conduite passée de l'Afrique du Sud au Sud-Ouest africain, bien que n'étant pas sans tache, était «au total et après analyse objective, bonne». Les recherches de Kennan et le reportage de *Newsweek* ont confirmé ce jugement antérieur.

Autodétermination

Quant à la question de l'autodétermination, *Newsweek* a rappelé à ses lecteurs que Pretoria avait proposé à maintes reprises le recours au plébiscite pour permettre aux habitants du Sud-Ouest d'exprimer leurs désirs. Dans son numéro du 5 juillet 1971, *Time* rapporte que les Noirs de cette région

éprouvent un sentiment d'appartenance tribale, mais n'ont aucune conscience d'une nationalité sud-ouest africaine, et que la grande majorité profiterait du plébiscite pour manifester son désir de continuer à relever du régime de l'Afrique du Sud. Cela explique sans doute pourquoi les adversaires de l'Afrique du Sud aux Nations Unies n'étaient pas satisfaits du plébiscite proposé.

Ceux qui exigent que soit imposée aux peuples du Sud-Ouest une indépendance unitaire ne tiennent pas compte des problèmes des populations non ovambos. Le Sud-Ouest comprend plus de 50,000 Hereros, presque autant de Kavangos et plus de 25,000 Capriviens de l'Est. Étant d'origine bantoue, ces groupes ressemblent aux Ovambos, mais possèdent néanmoins des identités qui leur sont propres. D'autre part, les Bochimans (plus de 22,000) et les Hottentots, appelés également Namaquas (quelque 33,000), n'ont rien de bantou. L'origine ethnique des 66,000 Damaras, appelés aussi Damas ou Bergdamas, est incertaine, mais ayant été les esclaves des Namaquas, ils ont pris la langue de ces derniers. Vu que ces divers petits peuples n'ont rien en commun, ni entre eux, ni avec les Ovambos, il semble impossible (comme l'a constaté George F. Kennan) de constituer un gouvernement d'autochtones du Sud-Ouest acceptable pour tous.

Peut-être une solution partielle au problème serait de rendre indépendant l'Ovamboland et d'empêcher ainsi que les Ovambos dominent les autres peuples moins importants; néanmoins, privés des richesses naturelles du Sud-Ouest, les Ovambos deviendraient économiquement faibles. Une structure fédérale vague serait peut-être préférable, mais il est inadmissible que les Nations Unies imposent catégoriquement une solution aux peuples intéressés.

Bien que dominé par les Ovambos, le mouvement de libération appelé «Organisation populaire du Sud-Ouest africain» (SWAPO) fut carrément désavoué lors des dernières élections tenues en janvier 1975 en Ovamboland. Malgré le boycottage proposé par l'Organisation populaire, une majorité importante du corps électoral a pris part au scrutin. Il arrive trop souvent, toutefois, que des minorités militantes armées s'emparent du pouvoir politique en dépit du sentiment populaire; si jamais l'Organisation populaire parvenait au pouvoir, le Sud-Ouest pourrait facilement servir de base à des incursions de terroristes

en Afrique du Sud. Sur le plan militaire, Pretoria aurait donc tout avantage à conserver le Sud-Ouest.

Par ailleurs, cela serait au détriment des objectifs de la politique étrangère actuelle de l'Afrique du Sud, car Pretoria cherche à améliorer ses relations avec les États noirs. Les visites du ministre des Affaires étrangères de l'Afrique du Sud en Zambie et du premier ministre Vorster au Liberia témoignent d'ailleurs de cette politique. Comme la question de la Rhodésie, la présence sud-africaine dans le Sud-Ouest constitue un obstacle de plus à la recherche d'une «détente» africaine.

Selon *The Times* de Londres du 17 février 1975, M. Vorster a déclaré au président libérien que, même sur le plan économique, l'Afrique du Sud serait heureuse de se débarrasser du Sud-Ouest, car l'aide apportée à la population de cette région coûtait plus cher au pays que les impôts qu'elle rapportait. Par ailleurs, il serait impossible de simplement faire tomber la structure établie de services et d'administration, sans vouer le pays à la ruine. Toute modification à la situation actuelle devra être effectuée de manière responsable, en tenant compte de sa réalité complexe. La présence sud-africaine disparaîtra seulement lorsque les peuples du Sud-Ouest se seront entendus pour y trouver un remplacement; et cela, comme nous l'avons démontré, n'est pas chose facile.

Entre temps, les peuples du Sud-Ouest, comme ceux du Sud, peuvent profiter du développement économique et des occasions d'emploi accrues que la situation leur offre. Et il faut encourager le commerce et les investissements canadiens favorables à ce développement, non seulement en raison des avantages immédiats qu'ils représentent pour les populations, mais aussi parce qu'ils contribueront à asseoir économiquement la création éventuelle d'un ou de plusieurs États indépendants et viables dans le Sud-Ouest africain.

Une politique canadienne sage devra donc reposer sur trois lignes d'action: encourager le commerce avec l'Afrique du Sud et du Sud-Ouest, augmenter nos investissements en ces pays, s'opposer à toute forme d'aide de l'extérieur à des mouvements de «libération» (terroristes). Ces propositions sont le contraire de celles de Cranford Pratt; la seule qualité de son article étant la constance avec laquelle il avance des sottises. Si nous nous en tenons à l'inverse de ce qu'il propose, nous pouvons être sûrs de ne pas commettre d'erreur grave.

Fresque commémorative L. B. Pearson

Quelques remarques de Charles Gagnon :

«La forme de la fresque évoque en quelque sorte un télex nécrologique, aux dimensions spirituelles... Il m'a semblé que je devais donner à cette fresque une intemporalité spirituelle, intemporalité qui est l'essence même de l'art comme des pensées et des préoccupations humaines. La valeur d'un mot, sa valeur spirituelle s'il y en a, tient à son caractère intemporel. Dès lors, sa véritable interprétation demeure une expérience personnelle, provocation et enrichissement à la fois.»

1.



2.

1. Madame Maryon Pearson, veuve de l'ancien premier ministre, discute de la fresque commémorative avec l'artiste, Charles Gagnon, et H. F. Feaver.

2. Madame Pearson est photographiée, s'adressant à plusieurs centaines d'invités, peu avant l'inauguration de la fresque. Sur la photographie, apparaissent également le sous-secrétaire d'État aux Affaires extérieures, M. Basil Robinson, le ministre des Affaires extérieures suppléant, M. Mitchell Sharp, et le premier ministre Trudeau.

3. L'ancien gouverneur général du Canada, M. Roland Michener, ami de longue date de Lester Pearson, converse avec l'ancien premier ministre et madame John Diefenbaker, peu avant l'inauguration de la fresque, le 10 juin 1975.

3.



Canada's War: titre peu descriptif d'un livre sur Mackenzie King

par Peter St. John

Dans *Canada's War: the Politics of the Mackenzie King Government 1939-45*, le professeur Granatstein nous fait pénétrer avec beaucoup de brio à l'intérieur du cabinet de l'époque, peut-être l'un des plus puissants que le Canada ait jamais connu. Il dépeint avec netteté la difficulté de diriger un cabinet fédéral (et, soit dit en passant, celle de coexister avec Mackenzie King), de même que les crises de la conscription en 1942 et 1944.

Plusieurs chapitres, inspirés de sources primaires, font apparaître sous un jour nouveau les relations entre le Canada, la Grande-Bretagne et les États-Unis durant la guerre. Même si le Canada s'est montré généreux envers la Grande-Bretagne (don d'un milliard de dollars en mars 1942), les relations entre les deux pays furent marquées de tension, voire même de méfiance. Comme le fait remarquer Granatstein, les jeux étaient faits avant même que débudent les hostilités: «le refus calculé du premier ministre de permettre toute consultation et toute liaison avec Londres et les forces britanniques, son refus obstiné d'engager le Canada à l'avance, tout contribuait à entraver la collaboration».

Dès le début de la guerre, King sut tenir tête à ses interlocuteurs en insistant pour que la Grande-Bretagne accroisse ses achats de blé au Canada en contrepartie du BCATP (Plan d'entraînement aérien du Commonwealth britannique). Plus tard, il cherche à obtenir une meilleure représentation canadienne au groupe de décision sur l'effort de guerre en

s'abstenant de prévenir la Trésorerie de Grande-Bretagne de l'envoi imminent d'un prêt important qu'il leur avait laissé entrevoir. Mackenzie King considérait Churchill comme «un belliciste excentrique» et «l'un des hommes les plus dangereux qu'il m'ait jamais été donné de connaître»; pour sa part, Churchill voyait en son homologue canadien un «homme sournois et de peu de courage, un colonial qui aurait du connaître sa place et la garder, ce qu'il ne faisait pas toujours». Il n'est donc pas étonnant que les relations anglo-canadiennes aient connu des moments difficiles.

Un autre chapitre extrêmement intéressant décrit l'évolution vers une certaine intégration canado-américaine au moyen des accords d'Ogdensburg et de Hyde Park. Avant l'entrée des États-Unis en guerre, le Canada occupait une place privilégiée auprès du président et du département d'État et l'on pourrait même dire qu'il jouait un rôle de médiateur dans les relations anglo-américaines. Mackenzie King se complaisait dans cette amitié que Roosevelt lui offrait avec tant d'empressement. Après 1941, toutefois, la nature privilégiée de ces relations s'estompe et le Canada commence à sentir les pressions exercées par son puissant voisin qui désire de plus en plus mener le jeu. Le chapitre intitulé *A Nation on the World Stage* n'est utile que dans la mesure où il met ces rapports en lumière; autrement le chapitre est tout à fait inutile, sans lien avec le reste du livre et il aurait mieux valu le supprimer.

Originalité

Canada's War pénètre à coup sûr dans un domaine peu exploré; il était temps qu'un ouvrage du genre vienne s'ajouter aux travaux peu nombreux sur le rôle du Canada au cours de la Seconde Guerre mondiale. Mais en s'inspirant aussi largement du journal de Mackenzie King et trop exclusivement du compte rendu des décisions du premier ministre en politique intérieure, l'auteur attribue à King un rôle

M. St. John enseigne les relations internationales à l'Université du Manitoba où il est professeur agrégé au Département de science politique. Il s'intéresse particulièrement à la politique étrangère du Canada et à la situation politique au Moyen-Orient. Il rédige actuellement un livre sur la politique étrangère du Canada dans la période d'après 1945. L'article ci-contre n'engage que l'auteur.



beaucoup trop reluisant comme chef du Canada en temps de guerre. Il est vrai que Mackenzie King a réussi à sauvegarder l'unité du pays et à demeurer au pouvoir même après la guerre. Mais sa politique extérieure et la façon dont il a utilisé les forces armées ne correspondent pas à l'image favorable qui se dégage de *Canada's War*.

En analysant cet ouvrage, trois questions précises nous viennent à l'esprit: Premièrement, peut-on vraiment parler d'une guerre canadienne? Deuxièmement, Mackenzie King est-il vraiment le preux chevalier que le professeur Granatstein nous décrit ou conviendrait-il d'étudier la question en adoptant le style incisif qui caractérise un Eayrs ou un Stacey? Est-il permis de passer sous silence (ou d'ignorer) l'opinion internationale et diplomatique à l'égard de Mackenzie King en faisant l'analyse de son rôle à la tête du cabinet de guerre?

Le professeur Granatstein déclare que «le Canada ne combattait plus pour l'Angleterre mais pour lui-même» et qu'à l'étranger comme au pays «la guerre était l'affaire de tous et de chacun — c'était notre guerre!» En résumé, il soutient que pendant la période de la «drôle de guerre», le Canada, en tant que pays, était resté plutôt à l'écart des hostilités mais que la défaite de la France et celle des Flandres eurent pour effet d'unir notre pays comme jamais auparavant et de transformer un dominion sans enthousiasme en un allié de choix... «Le Canada s'engageait résolument dans la guerre pour son propre compte,» déclare-t-il, le sort et l'orgueil de la nation devenant intimement liés à l'issue de la guerre, un esprit que les propagandistes de 1939 n'avaient pas su susciter. L'auteur laisse entendre que les Canadiens étaient unanimes à appuyer l'effort de guerre sous l'égide de Mackenzie King. Une autre école de pensée pourrait faire valoir que bon nombre de Canadiens étaient plutôt indifférents à la guerre que livrait la Grande-Bretagne en Europe et que l'attitude de Mackenzie King pendant la guerre était en réalité motivée par l'intérêt personnel et le désir de rester au pouvoir le plus longtemps possible. On trouve d'ailleurs dans l'ouvrage du professeur Granatstein bon nombre d'allusions à l'appui de cette hypothèse. On peut lire à la page 18: «Dans la province de Québec, il n'y avait aucune ardeur pour la guerre; au contraire, on y sentait un courant indéniable d'hostilité. Dans les Prairies, beaucoup d'immigrants européens se souvenaient de 1917 et ne montraient pas d'empressement.» Il est certain que les événements de 1940 ne pouvaient pas gal-

vaniser ces éléments. Plus loin, Granatstein fait remarquer que: «Bon nombre de néo-Canadiens se considéraient toujours comme des Ukrainiens, des Allemands ou des Irlandais, non comme des Canadiens. Pour eux, la guerre se passait en Angleterre, non au Canada.» Une grave erreur dans le texte semble bien relever de l'attitude d'un grand nombre d'Ontariens anglo-saxons à l'égard du Québec. Se reportant au projet de loi visant à autoriser la conscription pour service outre-mer en vertu de la Loi sur la mobilisation des ressources naturelles, Granatstein déclare: «onze députés canadiens-français seulement ont voté contre le projet de loi». En fait, c'était le contraire. Onze députés du Québec (y compris des anglophones) ont voté *en faveur* du projet de loi (7 juillet 1942). Le résultat du vote a été le suivant: Contre le projet, 47 voix du Québec, une d'un député francophone de l'Ontario et celles du bloc CCF. Une erreur aussi capitale est fort révélatrice à deux points de vue: outre qu'elle souligne le peu de réalisme de l'auteur, elle démontre qu'il n'a pas su discerner un mouvement historique majeur que la guerre n'a fait qu'accélérer au Québec. D'ailleurs, l'aile québécoise du parti fédéral au pouvoir finit par se rebeller, ouvrant ainsi la voie à l'Union nationale qui reprit le pouvoir à Québec en 1944; on sait que, par la suite, un certain antagonisme s'est installé dans plusieurs secteurs du Québec à l'égard de la politique fédérale, ce qui devint une constante de la vie politique canadienne.

Moment de vérité

C'est au cours de négociations difficiles avec Lord Riverdale au sujet du BCATP (Plan d'entraînement aérien du Commonwealth), le 31 octobre 1930, que Mackenzie King laisse entrevoir quels sont ses sentiments véritables à propos de la guerre. En effet, il ne peut s'empêcher d'avouer que «cette guerre n'est pas notre guerre au même titre qu'elle est votre guerre». Le haut-commissaire britannique du temps, Sir Gerald Campbell, «estime qu'il est de son devoir d'exprimer sa désapprobation et de souligner combien ces paroles du premier ministre l'ont choqué: «cette guerre n'est pas notre guerre». Ce qui me porte sérieusement à croire que «cette guerre» n'était pas, en effet, une guerre canadienne, ce sont les révélations ultérieures du professeur Granatstein sur la nature véritable des relations anglo-canadiennes pendant la guerre.

Les négociations qui ont entouré la création du BCATP et l'octroi du prêt à l'Angleterre ont été marqués par la crainte et les soupçons d'un homme qui n'a jamais

réussi à tomber d'accord avec les Anglais — même après l'indépendance. «Il est surprenant de constater,» déclare Mackenzie King, en parlant de Lord Riverdale, «à quel point ces gens... de la mère patrie... semblent penser qu'il leur suffit de nous dire quoi faire. Il n'est pas étonnant que les Canadiens hésitent à coopérer». Les relations étant difficiles entre un grand nombre de hauts fonctionnaires canadiens et leurs homologues britanniques, il n'est pas étonnant que Mackenzie King n'ait pas réussi à atteindre son objectif «d'unir par des liens étroits les deux grandes nations anglophones». Le professeur Granatstein fait d'ailleurs remarquer: «il est indéniable que Mackenzie King et son cabinet ont manifesté plus d'acharnement pour lutter contre les idées préconçues du gouvernement britannique dans les premiers mois de la guerre que ne l'ont fait le Canada ou la Grande-Bretagne pour lutter contre Hitler». L'intention n'est pas ici de minimiser l'importance de la contribution canadienne à la Trésorerie des armées, ni celle des combattants canadiens, tant anglophones que francophones. Il convient néanmoins de souligner que c'est le sous-titre du livre, non le titre qui en décrit le contenu avec le plus d'exactitude.

Controverse inévitable

Aucun livre qui traite ne fût-ce que d'une partie du règne de Mackenzie King et qui, par surcroît, s'inspire de son journal, ne peut éviter de susciter la controverse à propos de l'homme lui-même. Le professeur Granatstein constate d'ailleurs dans la préface que «la lecture du journal de Mackenzie King met en lumière la double personnalité du personnage ou, pour mieux dire, les deux Mackenzie King: d'une part, le chef politique, premier ministre... homme clairvoyant et habile...; d'autre part, l'homme renfermé, sentimental, le spiritualiste voué au culte de sa mère. Coexistence pacifique entre ces deux natures, sans conflit ni incohérence, chacune se suffisant à elle-même». Ce jugement est peut-être valable si on s'en tient à l'artisan de la politique intérieure en temps de guerre, mais on peut se demander si on peut l'étendre à la performance globale de Mackenzie King, notamment à son rôle en matière de politique extérieure. Le livre du professeur Granatstein donne beaucoup d'importance au rôle de King sur la scène canadienne. Mais presque tous ses contemporains à l'étranger avaient une piètre opinion de lui. Granatstein avoue: «Comme chacun le sait, Churchill n'avait pas une très haute opinion de Mackenzie King, en qui il voyait un homme sournois et de peu

de courage». Dans son ouvrage *Wings over Westminster*, Harold Balfour décrit King comme étant «un célibataire donnant l'impression d'être une créature asexuée». Sir Gerald Campbell, qui l'a observé de plus près, le décrit comme étant «un personnage fort complexe». «D'une part,» écrit Campbell, «il va beaucoup plus loin que le Canadien moyen dans sa conception mystique et idéaliste d'une croisade... contre les ennemis de la colonisation et de la démocratie; d'autre part, il est le plus borné de tous les nationalistes canadiens.»

F. D. Roosevelt est le seul chef d'État avec qui Mackenzie King ait pu entretenir des rapports étroits. Le professeur Granatstein fait remarquer que «King et Roosevelt se réunissaient régulièrement dans l'intimité pour discuter de la situation mondiale». C'est Roosevelt qui semble avoir mené le jeu au cours de ces conversations, tandis que King «hésitait avant de soulever des points litigieux en présence du président, préférant écouter le point de vue de Roosevelt et le faire parler...» En fait, *Canada's War* décrit avec beaucoup de finesse la façon subtile dont Roosevelt s'y est pris pour amener Mackenzie King et le Canada à signer les accords d'Ogdensburg et de Hyde Park, pratiquement sans débat public, accords qui ont modifié radicalement la situation économique et militaire du Canada et de l'Amérique du Nord. Dans les années qui suivirent 1941, King ne joua plus qu'un rôle mineur dans le conflit, surtout aux yeux de Roosevelt, étant donné que «les États-Unis et la Grande-Bretagne préféraient centraliser le pouvoir et éviter de le partager avec les pays de moindre importance». *Canada's War* donne l'impression que Mackenzie King s'est conduit en héros pendant la guerre et qu'il a été mal compris et injustement calomnié. L'auteur prétend que King a su sauvegarder l'unité du pays, qu'il a dirigé un effort de guerre considérable et indispensable, qu'il a fait du Canada une «nation» et que le ministère des Affaires extérieures s'est chargé de combler ses lacunes en tant qu'homme d'État. Ce bilan qui ne manque pas d'intérêt et qui contient sans doute une part de vérité, ne fait pas pour autant oublier que le premier ministre du Canada n'a pas su participer, ni sur le plan des idées, ni sur le plan diplomatique, à la stratégie de la guerre ni à l'instauration de la paix. McGregor Dawson, biographe officiel de Mackenzie King, termine son premier volume en déclarant que «King aurait été un meilleur leader s'il avait été plus entreprenant et davantage disposé à orienter ouvertement le pays. Sa tactique lui a permis d'accéder au pouvoir et d'y demeurer... Mais King, en règle générale,

n'a pas osé s'aventurer plus loin et, faute d'audace pour se faire une idée originale de l'intérêt canadien, il s'est laissé glisser vers l'opportunisme pur et simple». Au cœur même de la guerre, le *Dominion Office* du Royaume Uni fit observer: «Il est vrai que M. M. King... s'est montré peu empressé à participer aux décisions stratégiques et que, même à l'heure actuelle, c'est surtout sur les organismes qui s'occupent de ravitaillement qu'il fait pression pour assurer la pleine représentation du Canada». En 1941, Churchill envoie une dépêche à Mackenzie King pour lui dire «que malgré l'amitié qui nous lie au président, nous n'avons pas encore reçu d'aide des États-Unis... s'il vous était possible d'activer les choses de ce côté, vous nous rendriez un service inestimable». Ce télégramme de Churchill, ainsi que ceux qui suivirent, portèrent un dur coup à King: «Le désespoir le guettait, son univers de certitudes s'écroulait soudain». Plus tard, en 1943, sollicité par les grandes puissances au sujet de la représentation à l'UNRRA (l'Administration des Nations unies pour

le secours et la reconstruction), King avoue: «Nous n'avions rien d'autre à faire que d'accepter. Nous n'aurions rien gagné à refuser... (sauf) l'hostilité des quatre grandes puissances... l'affaire est fort complexe et il s'agit là d'une situation où la seule possibilité qui s'offre à une puissance de moindre importance est de se soumettre aux vues des grandes puissances...» Cette attitude diffère sensiblement de celle du Dr. Evatt, porte-parole à San Francisco, en 1945, d'une puissance encore moins importante: «Mackenzie King n'a pas été un intermédiaire de prestige» mais «un moyen de communication», et ce rôle devrait lui suffire si l'on songe que la scène internationale, avec toutes ses tensions, est un endroit bien redoutable pour un homme dont les vues se bornent à conserver le pouvoir et à donner raison à son arrière-grand-père.

J. L. Granatstein, *Canada's War: the Politics of the Mackenzie King Government 1939-1945* Toronto, Oxford University Press, 1975.

Recension

La pensée impériale britannique: deux perspectives nouvelles

par R. Matthew Bray

Peu de sujets ont donné lieu à autant d'études que celui de l'impérialisme britannique; il est donc peu probable que la publication de deux nouveaux ouvrages sur la question suscite encore aujourd'hui l'enthousiasme des lecteurs. Pourtant, *The Round Table Movement and Imperial Union*, de John Kendle, professeur à l'Université du Manitoba, et *Imperial Economic Policy 1917-1939*, de Ian Drummond, de l'Université de Toronto, abordent la question dans une optique qui élargit notre compréhension de la pensée impériale britannique.

Dans le premier ouvrage, le professeur Kendle fait l'analyse de l'activité du *Round Table Movement*, fondé en 1909

dans le but de promouvoir la fédération de l'Empire britannique. Ce mouvement, dont le siège était en Angleterre, avait des succursales dans les divers dominions. Les membres de ce mouvement, selon Kendle, seraient les héritiers spirituels du *Milner's Kindergarten*, cénacle qui regroupait autour du vicomte Alfred Milner, haut commissaire de l'Afrique du Sud de 1897 à 1905, de jeunes et brillants Britanniques voués à la cause de l'Empire. Après avoir travaillé à la constitution de l'Union sud-africaine au cours de la première décennie du XX^e siècle, les membres du *Kindergarten* mirent leurs nombreux talents et leur sens de l'organisation au service de la centralisation de l'Empire.

Un souffle nouveau

Au moment d'étendre son activité aux affaires de l'Empire, ce groupe subit une mutation au niveau de la direction. En effet, Milner, l'animateur initial, céda sa place à Lionel Curtis, «le prophète», qui sut communiquer l'ensemble des objectifs du mouvement de la Table Ronde d'abord en 1910 dans le document appelé le *Green Memorandum* et, par la suite en 1916, dans un ouvrage intitulé *The Problem of the Commonwealth*. Curtis fut l'un des premiers à réclamer le "home rule" pour les parties constituantes du Royaume-Uni et le *self-government* pour l'Inde, ces mesures constituant, selon lui, les préalables à l'instauration d'un parlement impérial, doté de pouvoirs de taxation, qui serait appelé à définir et à appliquer la politique étrangère et la politique de défense dans tous les pays de l'Empire. Comme l'affirme Kendle, l'idée de l'Union impériale que prônait le mouvement de la Table Ronde a été d'abord et avant tout l'idée de Curtis.

Le rôle capital de Curtis a fait la force mais aussi la faiblesse du mouvement: en effet, si son dynamisme a contribué au succès du mouvement, Curtis représentait néanmoins des contradictions qui, à la longue, ont nui à l'efficacité du mouvement. Tout comme certains de ses collègues, Curtis avait tendance à confondre les intérêts de l'Empire et ceux de l'Angleterre, ce qui, comme le fait remarquer Kendle, a eu pour effet de fausser leur optique au départ puisqu'ils «ne cherchaient à s'entretenir qu'avec les personnes qui partageaient leurs points de vue et à n'écouter que ce qu'ils voulaient bien entendre». «Plusieurs d'entre eux,» ajoute Kendle, «n'ont jamais compris les différences d'opinion et de tendances entre les dominions et la Grande-Bretagne.» Cette étroitesse de vue a nui à l'action de la Table Ronde, surtout au cours de la Première Guerre mondiale alors que le nationalisme était à son apogée dans les dominions.

Comme on pouvait s'y attendre, les quelques faiblesses de l'analyse de Kendle coïncident avec celles du mouvement qu'il

analyse. Il consacre une grande partie de son ouvrage au *Kindergarten* et plus particulièrement à Curtis, mais il néglige de souligner sérieusement l'apport des représentants du mouvement dans les dominions. Ainsi, tout en étant une excellente étude de la pensée impériale britannique, *The Round Table Movement and Imperial Union* ne donne qu'un aperçu de la portée du mouvement. De la même manière, mais intentionnellement cette fois, le professeur Kendle préfère ne pas étudier l'idéologie économique de la Table Ronde sous prétexte que le mouvement avait soigneusement évité de se ranger à une quelconque doctrine économique. Cette décision est discutable, car il s'ensuit que l'une des principales causes de l'échec du mouvement n'est abordée que superficiellement; le lecteur a aussi l'impression que les promoteurs de l'idéologie de la Table Ronde étaient neutres, sur le plan économique, ce qui n'était certainement pas le cas, comme l'a démontré Ian Drummond dans son ouvrage intitulé: *Imperial Economic Policy, 1917-1939*.

Destinée essentiellement aux amateurs d'histoire économique, l'étude de Drummond insiste sur les aspects économiques des liens impériaux durant l'entre-deux-guerres. L'auteur examine notamment trois phases des rapports entre États membres de l'Empire: les projets de peuplement de l'Empire durant les années 1920, la conférence d'Ottawa, en 1932, et les incidences de cette conférence (1932 à 1939). L'auteur cherche avant tout à vérifier si l'exploitation économique constituait le but principal de la politique britannique du temps, le mot «exploitation» étant pris dans son acception anti-impérialiste. Drummond en arrive à la conclusion que tel n'était pas le cas. Il soutient qu'au cours des décennies 1920 et 1930, les hommes d'État britanniques s'intéressaient surtout aux dominions sur lesquels ils n'exerçaient plus aucun pouvoir politique; dans ces conditions, il n'était pas possible de pratiquer l'exploitation économique même s'ils l'avaient voulu. Les programmes de peuplement de l'Empire, mis en œuvre après la guerre, furent un échec total à cause de l'indifférence témoignée par le Canada, la Nouvelle-Zélande et l'Afrique du Sud à leur égard; l'Australie, seul dominion à participer aux programmes, sut en tirer profit aux dépens de l'Angleterre. Drummond démontre également que les accords d'Ottawa de 1932, tout comme les négociations commerciales au cours de la décennie, s'inspirèrent de l'intérêt national des parties en cause et n'apportèrent aucun gain sensible à la Grande-Bretagne. D'autre

M. Bray est professeur d'histoire du Canada à l'Université Laurentienne où il est également coordonnateur du programme d'études canadiennes. En outre, il termine ses études de doctorat à l'Université York. Ses recherches portent principalement sur la réaction nationaliste des Canadiens face à la Première Guerre mondiale. L'article ci-contre n'engage que l'auteur.

part, les colonies sur lesquelles l'Angleterre continuait d'exercer une part de contrôle n'ont joué, de l'avis de Drummond, qu'un rôle négligeable dans la planification économique en Angleterre et elles n'auraient pas non plus été exploitées.

Ceux qui s'intéressent à l'étude de l'impérialisme économique trouveront dans *Imperial Economic Policy, 1917-1939* des explications originales et stimulantes qui

ne manqueront pas d'inciter les économistes marxistes à y donner la réplique. Certains lecteurs toutefois, à l'instar du critique, déploreront la tendance, chez Drummond, à juger les événements qu'il analyse selon des critères modernes. Peut-être revient-il à l'historien, plutôt qu'à l'économiste, d'interpréter le passé selon des critères appropriés.

LETTRE À LA RÉDACTION . . .

Monsieur,

J'ai été étonné et un tant soit peu troublé à la lecture de la note que le professeur Paul Painchaud a jointe à son intéressant article sur le triangle Canada—France—Québec, dans le numéro de janvier/février de *Perspectives internationales*.

Il se demande s'il est sain que les universitaires collaborent à la revue et, par là, accréditent l'impression d'un consensus en politique étrangère. En d'autres termes, les universitaires pourraient être contraints de s'associer à un «soutien déguisé des politiques gouvernementales».

Perspectives internationales étant, pour reprendre l'expression utilisée par l'auteur, une «nouvelle forme de dialogue entre experts gouvernementaux et spécialistes universitaires», je crois que le bilan des trois dernières années et demie prouve que les craintes et les doutes exprimés par M. Painchaud sont sans fondement.

Avec la précieuse collaboration de l'équipe dirigée par l'ancien sous-secrétaire d'État, M. A. E. Ritchie, et M. Lynn Stephens, alors directeur général du Bureau des affaires publiques au Ministère, j'ai occupé le premier les fonctions de directeur de rédaction durant trois ans. A cette époque, et aujourd'hui encore sous la direction de MM. Alex Inglis et Louis Balthazar, je crois que *Perspectives* a démontré qu'une telle expérience peut être réalisée sans contraindre les universitaires à s'engager dans la voie à laquelle M. Painchaud fait allusion.

Il a été entendu au point de départ que le fond des articles présentés par les universitaires ne subirait aucune déformation et que des points de vue différents sur le rôle du Canada dans le monde et sur les questions internationales d'actualité qui intéressent les Canadiens seraient sollicités. Cette politique est clairement énoncée dans chaque numéro.

A preuve, permettez-moi de donner quelques exemples. Après que le secrétaire d'État aux Affaires extérieures de l'épo-

que, M. Mitchell Sharp, eut publié son document sur les relations canado-américaines, *Choix pour l'avenir*, la revue *Perspectives* a publié quatre points de vue différents où chacun des auteurs — des universitaires — contestait en totalité ou en partie certains aspects de cette étude.

Dans le numéro de janvier/février 1974, M. Claude Lemelin, alors correspondant parlementaire du *Devoir*, a décrit la politique de rapprochement avec l'Europe et la CEE, telle que pratiquée par le Canada et le ministère des Affaires extérieures, comme un exemple de «diplomatie asthmatique». Il a également profité de l'occasion pour critiquer le secrétaire d'État aux Affaires extérieures.

L'article de MM. Barrie Morrison et Donald Page, paru dans le numéro de juillet/août 1974, traitait de l'option nucléaire indienne et mettait en doute les efforts déployés par le Canada pour se doter de garanties suffisantes. Les auteurs indiquaient clairement qu'ils ne pouvaient accepter la version officielle canadienne des événements qui avaient amené l'Inde à faire exploser un engin nucléaire quelque temps auparavant. «L'aide technique canadienne, ont-ils affirmé, a servi de catalyseur à la transformation du potentiel de l'Inde en puissance nucléaire souple et indépendante».

Auteur d'une analyse des attitudes canadiennes à l'égard de l'Afrique australe, publiée dans le numéro de novembre/décembre 1974, M. Cranford Pratt considérait la politique canadienne comme «un exercice de rhétorique libérale combiné à une diplomatie tantôt inactive, tantôt poursuivant des objectifs étroits et intéressés».

On pourrait relever d'autres exemples semblables. Il y a non seulement des allusions directes à la diplomatie canadienne, mais aussi des articles sur d'autres pays ou sur la conjoncture internationale, rédigés

par des universitaires et par des personnes n'ayant aucun lien avec le Ministère: à ce titre, il suffit de mentionner la série sur la détente.

Cette publication témoigne d'une largesse d'esprit qui ne trouve pas d'équivalents dans les ministères des Affaires étrangères des autres pays. De toute façon, rien ne justifie les doutes que M.

Painchaud éprouve à l'égard de cette publication . . . jusqu'à maintenant, du moins.

Veillez agréer, monsieur, l'expression de mes sentiments distingués.

Murray Goldblatt
Professeur agrégé
École de journalisme
Université Carleton

Section de référence

I. LIVRES

Logan, Roderick M. *Canada, the United States and the Third Law of the Sea Conference*. Montréal, C.D. Howe Institute, 1974. 122 p.

Manzer, Ronald. *Canada: a socio-political report*. Toronto, McGraw-Hill Ryerson Ltd., 1974. 349 p.

McMillan, Carl H. éd. *Changing perspectives in East-West commerce*. Lexington, Mass., Lexington Books, D.C. Heath and Co., 1974. 207 p.

Rowland, Wade. *Fuelling Canada's future*. Toronto, Macmillan, 1974. 161 p.

II. ARTICLES

Anderson, Bob et Mezei, Kathy. «Welcome to the party. Aid for Bangladesh?» Dans *The Canadian forum* 55: 20-23 juin 1975.

Bromke, Adam. «International co-operation in Soviet, East European and Slavic studies.» Dans *Canadian Slavonic papers/Revue canadienne des Slavistes* 16: 521-530 hiver 1974.

Cairns, Alan C. «Political science in Canada and the Americanization issue.» Dans *Canadian Journal of political science/Revue canadienne de science politique* 8: 191-234 juin 1975.

Caragata, Warren. «The selling of the Columbia.» Dans *The last post* 4: 26-29 juin 1975.

Crook, Maxine. «What do you give a country that has everything?» Dans *Saturday Night* 90: 28-31 mai 1975.

Cutler, Maurice. «Foreign demand for our land and resources.» Dans *Geographical journal* 90: 4-19 avril 1975.

Devillers, Philippe. «La conférence sur la sécurité et la coopération en Europe.» Dans *Défense nationale* 31: 39-59 mars 1975.

Douglas, W. A. B. «Why does Canada have armed forces?» Dans *International journal* 30: 260-283 printemps 1975.

Farrow, Moira. «Jamaica eyes its bauxite.» Dans *Canadian business* 48: 32-34 mars 1975.

Gray, Herb. «Good fences: controlling foreign investment.» Dans *The Canadian forum* 55: 8-13 juin 1975.

Loney, Martin et Moscovitch, Allan. «The immigration green paper in black and white.» Dans *Canadian dimension* 10: 4-8 mars 1975.

Marr, William L. «Canadian immigration policies since 1962.» Dans *Canadian public policy/Analyse de politiques* 2: 196-203 printemps 1975.

Meredith, Brian. «What follows the UN food conference?» Dans *Canadian business* 48: 23-26 mars 1975.

«New Brunswick can say no to foreign investment.» Dans *Canadian business* 48: 29-32 mai 1975.

«Quebec: Texas of the North.» Dans *Forbes* 115: 51-54 1 mars 1975.

Richler, Mordecai. «The sorry state of Canadian nationalism.» Dans *Harper's* 250: 28-32 juin 1975.

Roche, Douglas. «The capital: can Canada help achieve a new world order?» Dans *Saturday night* 90: 11-15 mai 1975.

Sanger, Clyde. «Canada searching for new horizons and developing trade outlets.» Dans *Commonwealth* 18: 24 avril/mai 1975.

Slimman, Donald J. «The parting of the waves: Canada-United States differences on the law of the sea.» Dans *Behind the headlines* 33 avril 1975.

Smiley, Donald V. «Canada and the quest for a national policy.» Dans *Canadian journal of political science/Revue canadienne de science politique* 8: 40-62 mars 1975.

Publications du ministère des Affaires extérieures

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

N° 28 (24 avril 1975) Déclaration du secrétaire d'État intérimaire aux Affaires extérieures sur le retrait de notre bureau de Saïgon.

N° 29 (5 mai 1975) Conférence chargée de l'examen du Traité sur la non-prolifération.

N° 30 (6 mai 1975) Consultations anglo-canadiennes sur la culture et l'information.

N° 31 (non daté) Résumé de la déclaration du secrétaire d'État aux Affaires extérieures à la Conférence sur le Traité de non-prolifération des armes nucléaires, Genève, le 7 mai 1975.

N° 32 (9 mai 1975) Attribution du Prix littéraire Belgique-Canada à l'écrivain Pierre Mertens.

N° 33 (9 mai 1975) Renouvellement de l'accord du NORAD.

N° 34 (9 mai 1975) La délégation canadienne à la vingt-huitième session de la Conférence des ministres de l'Éducation des pays d'expression française, Paris, du 12 au 16 mai 1975.

N° 35 (14 mai 1975) Réseau panafricain de télécommunications.

N° 36 (15 mai 1975) Reconnaissance du Gouvernement révolutionnaire provisoire de la République du Sud Vietnam: texte du message canadien.

N° 37 (non daté) Visite d'État du président de la République de Haute-Volta, du 13 au 16 mai 1975.

N° 38 (16 mai 1975) Élection du Canada à la Commission des droits de l'homme.

N° 39 (29 mai 1975) Convention entre le Canada et la Belgique tendant à éviter la double imposition et à régler certaines autres questions en matière d'impôts sur le revenu.

N° 40 (4 juin 1975) Participation canadienne à la Force de désengagement des Nations Unies au Moyen-Orient.

N° 41 (11 juin 1975) Le Mozambique.

N° 42 (11 juin 1975) La septième réunion du Comité ministériel Canada-Japon, Tokyo, les 23 et 24 juin 1975.

N° 43 (12 juin 1975) Contribution canadienne à l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient.

N° 44 (12 juin 1975) Visite du secrétaire d'État aux Affaires extérieures en République de Corée les 26 et 27 juin 1975.

N° 45 (20 juin 1975) Nomination du consul général honoraire à Reykjavik.

N° 46 (20 juin 1975) Participation canadienne à la Force des Nations Unies chargée du maintien de la paix à Chypre (UNFICYP).

N° 47 (25 juin 1975) Participation du Canada au Festival du Bi-centenaire.

N° 48 (24 juin 1975) Le détournement de Garrison.

N° 49 (non daté) Communiqué conjoint de la septième réunion du Comité ministériel Canada-Japon, 24 juin 1975.

N° 50 (27 juin 1975) Établissement des relations diplomatiques entre le Canada et la République du Sud Vietnam.

N° 51 (27 juin 1975) Communiqué conjoint du Canada et de la Corée.

N° 52 (30 juin 1975) Nomination au ministère des Affaires extérieures.

Pages documentaires, publiées par la direction de l'Information du ministère des Affaires extérieures, Ottawa:

N° 88 (révision de juin 1975) Le Canada et l'Organisation de l'aviation civile internationale.

Déclarations et Discours, publiés par la direction de l'Information du ministère des Affaires extérieures, Ottawa:

N° 75/9 Les politiques générales de l'Agence canadienne de développement international. Déclaration faite devant le Comité permanent des Affaires extérieures et de la Défense nationale de la Chambre des communes, par le secrétaire d'État aux Affaires extérieures, M. Allan J. MacEachen, le 10 avril 1975.

N° 75/10 Le contexte économique. Allocution du ministre des Finances, l'honorable John N. Turner, à l'ouverture de la Conférence des premiers ministres, à Ottawa, le 9 avril 1975.

N° 75/11 La décennie de la lutte contre le racisme et la discrimination raciale. Déclaration prononcée au Comité social du Conseil économique et social des Nations Unies (New York), par M. A. W. Sullivan, représentant du Canada, le 17 avril 1975.

N° 75/12 Les principes fondamentaux de la politique du Canada à l'égard du Moyen-Orient. Allocution prononcée par le secrétaire d'État aux Affaires extérieures, l'honorable Allan J. MacEachen, à l'occasion du dîner du Comité Canada-Israël, Ottawa, le 30 avril 1975.

N° 75/13 Une protection nécessaire: le Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires. Déclaration faite par le secrétaire d'État aux Affaires extérieures, l'honorable Allan J. MacEachen, à la Conférence des Parties chargées de l'examen du Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires, Genève, le 7 mai 1975.

N° 75/14 Évaluation de l'aide au Tiers Monde. Notes pour un discours prononcé en l'Église St. Mark de Port Hawkesbury, Nouvelle-Écosse, le 4 mai 1975, par le secrétaire d'État aux Affaires extérieures, M. Allan J. MacEachen.

N° 75/15 La coopération internationale — Impératifs moraux et nécessité politique. Allocution prononcée par l'honorable Allan J. MacEachen, secrétaire d'État aux Affaires extérieures, devant la section outaouaise de l'Institut canadien des affaires internationales, le 20 mai 1975.

N° 75/16 Le retrait temporaire du personnel de l'ambassade du Canada à Saïgon, le 24 avril 1975. Une déclaration du secrétaire d'État aux Affaires extérieures, l'honorable Allan J. MacEachen, Ottawa, le 26 mai 1975.

N° 75/17 La Conférence sur le droit de la mer
— I. Déclaration de l'honorable Allan J. Mac-
Eachen, secrétaire d'État aux Affaires extérieu-
res, Genève, le 8 mai 1975.

N° 75/18 La Conférence sur le droit de la mer
— II. Une déclaration du secrétaire d'État aux
Affaires extérieures, l'honorable Allan J. Mac-
Eachen, devant le Comité permanent des Affaires
extérieures et de la Défense nationale, Ottawa,
le 22 mai 1975.

N° 75/19 L'OTAN: puissance et réalité. Note
pour le discours du très honorable Pierre-Elliott
Trudeau, premier ministre du Canada, au Som-
met des pays membres de l'OTAN, Bruxelles,
le 30 mai 1975.

N° 75/20 Mesure prévoyant l'établissement
d'une société nationale des pétroles. Discours
prononcé à la Chambre des communes par l'ho-
norable Donald S. Macdonald, ministre de
l'Énergie, des Mines et des Ressources, le 12
mars 1975.

N° 75/21 Problèmes de la population mondiale.
Déclaration de l'honorable Jeanne Sauvé, minis-
tre de l'Environnement et des Pêches, à la
Conférence mondiale de la population, Bucarest,
le 20 août 1974.

N° 75/22 La politique nucléaire du Canada.
Notes pour le discours du premier ministre,
l'honorable Pierre-Elliott Trudeau, au congrès
annuel de l'Association nucléaire canadienne,
Ottawa, le 17 juin 1975.

N° 75/23 J'ai achevé un monument plus durable
que l'airain... Allocution prononcée, le 11 juin
1975, à la Maison Pearson, par l'honorable
Mitchell Sharp, président du Conseil privé et
secrétaire d'État par intérim aux Affaires exté-
rieures, lors du dévoilement d'une fresque, de
Charles Gagnon, à la mémoire du très honorable
Lester B. Pearson.

TRAITÉS

Bilatéraux

Belgique
Convention entre le Canada et la Belgique
tendant à éviter les doubles impositions et à
régler certaines autres questions en matière
d'impôts sur le revenu.
Ottawa, le 29 mai 1975.

Brésil
Accord de coopération technique entre le
Gouvernement du Canada et le Gouvernement
de la République fédérative du Brésil.
Brasilia, le 2 avril 1975.

Costa Rica
Accord général de coopération technique entre
le Gouvernement du Canada et le Gouvernement
de Costa Rica.
San José, le 24 juillet 1973.
Instruments de Ratification échangés
le 15 mai 1975.
En vigueur le 15 mai 1975.

Cuba
Accord entre le Gouvernement du Canada et
le Gouvernement révolutionnaire de la
République de Cuba établissant une ligne de

crédit pour Cuba (avec un protocole d'entente).
Fait à La Havane, le 18 mars 1975.
En vigueur le 18 mars 1975.

El Salvador
Accord général de coopération technique entre
le Gouvernement du Canada et le Gouvernement
de la République de El Salvador.
San Salvador, le 14 mai 1973.

Espagne
Accord de coopération entre le Gouvernement
du Canada et le Gouvernement de l'Espagne
concernant la production et l'utilisation de
l'énergie atomique à des fins pacifiques.
Madrid, le 7 juillet 1975.

États-Unis d'Amérique
Échange de Notes entre le Gouvernement du
Canada et le Gouvernement des États-Unis
d'Amérique constituant un Accord concernant
l'organisation et le fonctionnement du
commandement de la défense aérienne de
l'Amérique du nord (NORAD).
Washington, le 8 mai 1975.
En vigueur le 8 mai 1975.

Ghana
Accord entre le Gouvernement du Canada et
le Gouvernement de la République du Ghana
concernant l'instruction au Canada de membres
du personnel des forces armées de la République
du Ghana.
Accra, le 13 mai 1975.
En vigueur le 13 mai 1975.

Jamaïque
Accord de coopération au développement entre
le Gouvernement du Canada et le Gouvernement
de la Jamaïque.
Fait à Kingston, le 5 mai 1975.
En vigueur le 5 mai 1975.

Multilatéraux

Accord portant création d'un Fonds pour la lutte
contre l'oncose.
Fait à Washington, le 7 mai 1975.
Signé par le Canada le 7 mai 1975.
En vigueur le 7 mai 1975.

Accord entre le Gouvernement du Canada et
les Gouvernements du Dahomey, de la Haute-
Volta, du Mali, du Niger et du Sénégal relatif à
un tronçon du réseau Panafricain de
télécommunications.
Fait à Ottawa, le 14 mai 1975.

Protocole portant nouvelle prorogation de
la Convention sur le blé de 1971.
Fait à Washington, le 25 mars 1975.
Signé par le Canada le 14 avril 1975.
Instrument de Ratification du Canada déposé
le 18 juin 1975.

Protocole portant nouvelle prorogation de la
Convention relative à l'aide alimentaire de 1971.
Fait à Washington, le 25 mars 1975.
Signé par le Canada le 14 avril 1975.
Instrument de Ratification du Canada déposé
le 18 juin 1975.

Amendements sur les articles 10, 16, 17, 18, 20,
28, 31 et 32 de la Convention portant création de
l'organisation intergouvernementale consultative
de la navigation maritime.
Adoptés à Londres le 17 octobre 1974.
Instrument d'acceptation du Canada déposé
le 14 juillet 1975.

BON D'ABONNEMENT

Perspectives internationales

Publication bimestrielle – le tarif d'abonnement annuel est de \$3 pour le Canada et de \$4 pour les autres pays.

Nom

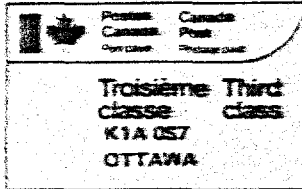
Adresse

.....

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:

**Information Canada
171, rue Slater, OTTAWA, Ontario,
Canada, 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

septembre/octobre 1975

Perspectives internationales

Publication du ministère des Affaires extérieures



Affaires extérieures
Canada

External Affairs
Canada

Le grand débat sur l'immigration

Conclusion de la CSCE à Helsinki

Les relations interaméricaines

Rapprochement canado-cubain

Les corporations multinationales

Des études démographiques doivent compléter le Livre vert

par Freda Hawkins

Les gouvernements fédéral et provinciaux, aussi bien que la population canadienne, se sont satisfaits d'objectifs à très court terme en matière d'immigration; aujourd'hui, des circonstances internes et externes les forcent à repenser le rôle de l'immigration dans le contexte des objectifs nationaux. Cette tâche se complique doublement du fait que très peu de dirigeants fédéraux ou provinciaux se sont montrés le moins intéressés à formuler des objectifs à long terme; en fait, ils ont préféré ne pas s'y arrêter. D'autre part, les politiciens et les fonctionnaires canadiens ont toujours considéré l'immigration comme une source perpétuelle d'inquiétude et un sujet peu propice aux débats publics. Cependant lorsque l'honorable Robert Andras, ministre de la Main-d'œuvre et de l'Immigration, déposa le Livre vert sur la politique d'immigration à la Chambre des communes, le 3 février 1975, il donna le départ d'un examen national des politiques d'immigration qui se poursuit à l'heure actuelle.

Depuis lors, le gouvernement fédéral et les provinces se sont réunis pour discuter des politiques d'immigration et des objectifs démographiques. Un Comité mixte spécial du Sénat et de la Chambre des communes a tenu des audiences publiques sur l'immigration un peu partout au pays, et, après plusieurs mois de travail intense, il se proposait de présenter son rapport au Parlement avant le 31 octobre. Au niveau sous-ministériel, un Groupe d'orientation de la politique démographique se réunit régulièrement à Ottawa sous la présidence du sous-ministre de la Main-d'œuvre et de l'Immigration; un petit groupe de travail de ce ministère, le Groupe d'analyse de la politique d'immigration, mène pour sa part une étude de l'évolution de la politique d'immigration, notamment du contenu et de la forme d'une nouvelle loi sur l'immigration que le gouvernement espère maintenant présenter au Parlement dans les premiers mois de 1976. Des centaines de mémoires ont été soumis au Comité mixte spécial et au ministre. Le ministère de la Main-d'œuvre et de l'Immi-

gration a réuni à Ottawa en mars dernier une cinquantaine de représentants d'organisations nationales, du monde universitaire et des media, pour une journée de discussions en vue de jeter les bases d'une grande consultation nationale sur l'immigration et les objectifs démographiques. De plus, bon nombre de réunions et de conférences ont eu lieu au Canada pour étudier le Livre vert et ses incidences. Six mois après sa publication, il serait propice de marquer un temps d'arrêt pour réfléchir sur cette première étape du débat national sur l'immigration et les objectifs démographiques, sur la pertinence et l'incidence du Livre vert et sur l'orientation que pourraient prendre les politiques et programmes d'immigration du Canada.

Raisons de la révision

Nous pourrions ici nous demander quelles circonstances externes et internes ont soudainement poussé le gouvernement fédéral à entreprendre une révision de sa politique d'immigration à l'échelle du pays. Pourquoi un gouvernement si largement majoritaire a-t-il choisi cette façon de procéder? Pourquoi le Cabinet a-t-il choisi d'établir un calendrier aussi chargé — Livre vert pro-

Professeur adjoint de science politique à l'Université de Toronto, M^{me} Hawkins est une spécialiste de l'immigration canadienne et de l'émigration internationale. Elle est l'auteur de Canada and Immigration: Public Policy and Public Concern, étude sur l'administration et la politique d'après-guerre en matière d'immigration. Elle a également rédigé de nombreux autres articles sur ce sujet, dont une étude additionnelle du Livre vert intitulée Politique et administration en matière d'immigration dans certains pays. M^{me} Hawkins fait partie de la Commission consultative de l'adaptation des immigrants du ministère de la Main-d'œuvre et de l'Immigration. Elle a elle-même émigré de Grande-Bretagne et vit à Toronto depuis 1955. L'article ci-contre n'engage que l'auteur.



duit en six mois à même un petit budget, débat à l'échelle du pays qui ne devait pas durer trop longtemps, nouvelle loi sur l'immigration qui devait être déposée au Parlement au cours de l'automne 1975 et, puisque le Parlement insistait pour participer à l'entreprise, rapport que le Comité mixte spécial devait présenter avant le 31 juillet? On a dû repousser toutes ces échéances autant par nécessité que pour répondre aux demandes de la population et du Parlement. Et enfin, pourquoi n'a-t-on pas, à l'instar des États-Unis et de l'Australie, pris les dispositions nécessaires pour que soit faite une étude démographique sérieuse et détaillée qui seule peut fournir certaines des données indispensables aux personnes à qui il incombe d'établir les politiques dans ce domaine?

La réponse à la première question se trouve manifestement dans l'actuelle conjoncture internationale et canadienne. Les pressions démographiques mondiales, le volume sans cesse croissant de demandes de migration en Amérique du Nord et les problèmes de plus en plus nombreux au niveau de l'application de la loi et des mesures de contrôle que connaissent tous les pays d'accueil en constituent les manifestations externes les plus sérieuses. Sur le plan interne, il faut considérer la fluctuation du marché du travail canadien et, dans de nombreux domaines au Canada, dont l'immigration, le besoin impérieux d'une planification économique et sociale prévoyante qui fasse appel à un haut degré de collaboration à tous les paliers de gouvernement. Par ailleurs, il est depuis longtemps manifeste qu'il faut remplacer par une nouvelle loi sur l'immigration la loi inadéquate et trop restrictive de 1952, dont seules les dispositions relatives à son application et aux moyens de contrôle conservent leur pertinence. Enfin, il nous faut passer en revue nos méthodes de sélection en temps de forte demande. Tous ces besoins incitaient le gouvernement à réévaluer sa politique d'immigration. Mais plus importantes encore sont les questions très complexes de la croissance économique et de la taille et de la répartition de la population (maintenant que notre taux de natalité se situe au-dessous du taux de renouvellement) qui, liées au problème sérieux que posent l'érosion de la situation de la langue française au Canada et le fléchissement numérique de l'élément francophone au sein de notre population, pourraient avoir de fortes répercussions sur notre structure politique. Abordant la question de la croissance et de la répartition de la population, le ministre Andras résumait la situation de la façon suivante

dans le discours qu'il prononçait à la Chambre des communes le 3 février dernier:

Mais ce qui, finalement, est en jeu n'est rien moins que l'avenir démographique du Canada, soit la taille, le taux de croissance, la répartition et la composition de sa population ainsi que les principes de base qui devraient régir nos décisions visant à accroître les ressources humaines de notre pays par la venue d'immigrants. Il s'ensuit que la politique d'immigration doit être établie selon une vision exacte des objectifs démographiques du Canada. Bref, elle doit être considérée comme un élément de la politique démographique générale du Canada. Depuis un certain temps maintenant, le gouvernement étudie les questions d'ordre démographique. A partir de cette étude, dont la révision de la politique d'immigration est une composante, nous avons conclu qu'il faut prendre des mesures immédiates pour parvenir à un consensus national sur les objectifs démographiques à long terme du Canada, objectifs que la future politique d'immigration pourra appuyer grâce à la façon dont elle aura été conçue.

Un débat constructif

Fruit de quatorze mois de travail intense d'un petit groupe d'étude du ministère de la Main-d'œuvre et de l'Immigration, le Livre vert sur la politique d'immigration canadienne, publié sous le titre d'*Étude sur l'immigration et les objectifs démographiques du Canada*, est subdivisé en quatre volumes auxquels viennent s'ajouter huit études complémentaires. Selon la coutume, le Livre est présenté comme le point de départ d'un débat constructif; il ne renferme aucune recommandation, pas plus qu'il ne propose la ligne de conduite à suivre. Le premier des quatre volumes, intitulé *Perspectives de la politique d'immigration*, consiste en un exposé succinct de la politique d'immigration actuelle où l'on fait un survol des principales questions que le gouvernement voulait soumettre au public. Le deuxième volume, *Le programme d'immigration*, débute par un bref historique de la législation et de la réglementation dans le secteur de l'immigration, indique quelles sont les tendances récentes et décrit dans le détail les programmes canadiens: sélection des immigrants, application de la loi et moyens de contrôle, programmes et politiques se rapportant aux réfugiés, services aux immigrants et admission des travailleurs non-immigrants. Dans le troisième volume, on retrouve des statistiques sur l'évolution de l'immigration et de la population. Le quatrième volume contient le premier rapport de l'Étude longitudinale sur l'adaptation économique et sociale des immigrants, entreprise par le ministère de la Main-d'œuvre et de l'Immigration en 1969.

Les huit études complémentaires, publiées au cours des derniers mois, ont été faites par des universitaires ou des fonc-

tionnaires; comme le Livre vert, elles ont été produites en très peu de temps, ce qui suppose l'absence de recherches exhaustives dans la plupart des cas. Il s'agit toutefois de documents très intéressants qui portent sur des sujets comme l'incidence économique de l'immigration sur la population, l'immigration et le déséquilibre linguistique, ainsi que l'intégration et l'adaptation des immigrants. Il est regrettable que cette heureuse initiative n'ait pas été à l'origine d'autres études et documents portant sur une gamme plus étendue de sujets.

Le cas des États-Unis

Le Canada n'est pas le seul pays à s'intéresser à la question de la croissance démographique et de l'immigration. Les États-Unis et l'Australie, pays vers lesquels la migration internationale est assez forte, ont également étudié et débattu cette question à l'échelle nationale. En juillet 1969, le président Nixon proposait la création d'une Commission d'étude de la croissance démographique et des perspectives américaines chargée d'évaluer l'étendue et l'incidence de la croissance démographique d'ici à la fin du siècle, et de recommander les moyens les plus appropriés d'y faire face. Ainsi, 24 membres, dont le président, M. John D. Rockefeller III, et un personnel de soutien de 48 personnes ont étudié les nombreuses facettes de la question démographique pendant deux ans. La Commission a tenu des audiences publiques dans les diverses régions du pays et elle a lancé plus de 100 projets de recherche. Au mois de mars 1972, elle publia un excellent rapport intitulé *Population and the American Future*. Malheureusement, ni le président Nixon, ni le Congrès n'y ont donné suite, et la question a été reléguée au second plan, pendant un certain temps tout au moins, pour faire place aux questions du Vietnam, de Watergate, de la récession et à d'autres préoccupations nationales. Il est toutefois intéressant de relever la principale recommandation de la Commission, qui figure dans la lettre envoyée au président en même temps que le rapport:

Après deux ans d'efforts soutenus, nous en sommes venus à la conclusion qu'aucun avantage important ne résulterait, à longue échéance, d'une augmentation de la population du pays mais que la stabilisation graduelle et volontaire dans ce domaine contribuerait de façon marquée à accroître la capacité du pays de résoudre ses propres problèmes.

Au chapitre de l'immigration, la Commission conseillait notamment au gouvernement américain de ne pas augmenter les contingents d'immigration et de réviser périodiquement ceux-ci en fonction des

tendances démographiques. La Commission recommandait aussi que le Congrès demande au Bureau de recensement de préparer, en collaboration avec le Service de l'immigration et de la naturalisation, des rapports biennaux sur l'incidence de l'immigration sur la situation démographique du pays. Ce serait, semble-t-il, la première fois aux États-Unis qu'on recommande officiellement que l'élaboration de la politique d'immigration tienne compte de considérations d'ordre démographique. La Commission ne serait toutefois pas parvenue à faire l'unanimité sur la question de l'immigration et le vote sur cette recommandation aurait été très serré. Certains membres étaient d'avis que l'immigration devait être réduite de moitié sur une période de cinq ans, ou réduite d'environ 10 p. cent par année et ce, pour favoriser la stabilisation de la population, la décongestion des centres urbains et l'élimination de la concurrence déloyale sur le marché du travail, particulièrement à l'égard des minorités désavantagées. Mais ils ne préconisaient aucune transformation de la politique actuelle dans le cas de la réunion des familles et des réfugiés. Un groupe un peu plus important partageait l'opinion que j'exprimais récemment dans un numéro de *Analyse de politiques*:

La stabilisation démographique ne l'emportait pas sur les raisons traditionnelles d'ordre politique et humanitaire justifiant le rythme actuel d'immigration, à savoir que la réduction de moitié de l'immigration n'influerait de toute façon que dans une faible mesure sur les tendances démographiques... qu'à l'échelle internationale, ce pays ne peut aspirer à donner le pas dans l'élaboration d'une politique démographique éclairée s'il cherche en même temps à «résoudre» ses propres problèmes dans ce domaine en s'isolant du reste du monde, et qu'enfin l'immigration ne pourrait pas être utilisée comme un exutoire commode qui serait réglé sur les tendances démographiques.

L'enquête australienne

Le premier rapport de l'enquête australienne, *Population and Australia: A Demographic Analysis and Projection*, a été déposé au Parlement australien le 25 février dernier par le ministre de la Main-d'œuvre et de l'Immigration d'alors, M. Clyde Cameron. L'enquête avait été commandée par l'ancien gouvernement libéral à l'automne de 1970; le gouvernement travailliste, qui accéda au pouvoir deux ans plus tard, ne modifia pas son mandat. L'étude a été effectuée par la *Australian National University* sous la direction du réputé démographe australien, le professeur W. D. Borrie, avec l'aide d'un comité consultatif interdisciplinaire. Dès le début du rapport, on nous fait remarquer que l'enquête portait sur «tous les aspects



Photo PC

Robert Andras, ministre de la Main-d'oeuvre et de l'Immigration, a lancé le débat national sur la politique d'immigration lorsqu'il a déposé en Chambre son Livre vert, le 3 février dernier. La batterie de microphones à laquelle il a dû faire face par la suite témoigne assez bien de l'intérêt général porté à la politique d'immigration que le Canada adoptera.

de la croissance démographique, à la fois l'augmentation naturelle et l'immigration», et bien qu'il soit important «de se pencher sur des questions d'intérêt particulier pour le gouvernement afin d'obtenir des résultats qui pourraient servir à l'élaboration et à l'application de politiques nationales», les études doivent «s'effectuer dans la liberté nécessaire à la recherche objective». Le mandat qu'avait établi le ministre Cameron se résumait fondamentalement «à l'examen, à des fins de planification, des niveaux de population souhaitables auxquels l'immigration doit correspondre».

En Australie, ce n'est pas chose nouvelle de subordonner l'immigration aux objectifs démographiques ou de réexaminer ses buts premiers; il n'est pas inusité non plus que des membres de la communauté universitaire participent aux recherches et à la planification dans ce domaine. Un peu avant la fin de la Seconde Guerre mondiale, M. Arthur A. Calwell, le premier ministre de l'Immigration que connut l'Australie, annonça au nom du gouverne-

ment travailliste un vaste programme d'immigration pour l'après-guerre; ses objectifs: améliorer la sécurité nationale et le développement économique en augmentant le taux de croissance de la population; remédier à la pénurie de main-d'œuvre qui suivrait la guerre; et combler les sérieuses lacunes dans la structure d'âge de la population. Ce programme devait comprendre, entre autres, la diversification des sources d'immigration tout en maintenant une majorité britannique; l'extension de l'indemnisation de passage, pratique établie avant la guerre pour alléger le fardeau financier d'un long voyage et combattre la concurrence exercée par d'autres pays d'immigration; l'hébergement provisoire des immigrants aidés qui en manifestaient le désir; enfin, concept politique révolutionnaire à l'époque, la consultation et la participation de la communauté australienne au niveau de cette composante de l'édification du pays, notamment par la création d'un Conseil consultatif, de Conseils de planification et (plus tard) de publicité. Le programme d'immigration que le gouvernement australien a mis en œuvre après la guerre visait donc ces trois grands objectifs, et le Rapport Borrie fait état de la nature et du succès de cette entreprise.

Sous le régime du gouvernement travailliste actuel, les modifications considérables apportées à la politique de l'immigration laissent prévoir une orientation différente, tout au moins dans l'immédiat. Tout d'abord, la discrimination raciale a été officiellement éliminée de la politique d'immigration. Par ailleurs, le plafond du contingent annuel a été ramené à 80,000 et l'ancien ministère de l'Immigration ainsi que les Conseils consultatif et de planification de l'immigration ont été démembrés et remplacés par un ministère du Travail et de l'Immigration et un nouveau Conseil de la population et de l'immigration. Enfin, en vertu d'un nouveau régime, toute personne qui entre en Australie, à l'exception des citoyens australiens et néo-zélandais, devra obtenir un visa.

Il est impossible, dans le cadre du présent article, de résumer les conclusions très intéressantes de l'enquête démographique effectuée en Australie, en partie parce qu'elles sont exhaustives, et aussi parce que le rapport présente plutôt des options que des conclusions très précises. Selon ses auteurs, il est dans leur intention «d'indiquer certains paramètres qui semblent pertinents dans l'élaboration d'une politique, à la lumière de l'analyse démographique présentée dans ce Rapport et des renseignements recueillis par la Commission d'enquête dans les études qu'elle

a commandées et lors de ses audiences publiques». Il faut noter, entre autres, que le Rapport n'est pas du tout hostile à la croissance de la population en Australie. Malgré la «fragilité» de l'environnement, souligne-t-il, il serait possible pour l'Australie de faire vivre une population beaucoup plus grande qu'elle ne l'est à l'heure actuelle. Se fondant sur l'hypothèse que la croissance naturelle amènera la population à 15.9 millions d'habitants en l'an 2001, les auteurs du Rapport font valoir que le pays pourrait facilement accueillir 50,000 immigrants par année durant cette période (soit 1.7 million de plus au total) et même 75,000 immigrants par année (soit 2.6 millions de plus), sans exercer de pressions abusives sur son système économique ou courir le risque d'épuiser ses ressources. Sur ce dernier plan comme du point de vue écologique, l'Australie pourrait même supporter un taux net d'immigration de 100,000 par année (ce qui nécessiterait l'arrivée d'environ 160,000 nouveaux habitants par année pour compenser les départs, nombreux en Australie) mais, selon le Rapport, ce taux «irait à l'encontre de l'opinion publique australienne». Par ailleurs, les auteurs du Rapport ne partagent pas le pessimisme ou l'angoisse que reflète le Livre vert du Canada au sujet de la concentration ou de la croissance urbaine, soulignant que «la population urbaine de l'Australie causerait plus de dommages à l'environnement en étant répartie dans une multitude de petites villes qu'en étant concentrée dans un nombre restreint de grands centres urbains».

Enfin, le Rapport Borrie recommande que le programme d'immigration de l'Australie soit exécuté avec le plus de souplesse possible et qu'il soit fonction des besoins en main-d'œuvre et des besoins démographiques; le Rapport précise de plus que le programme devra peut-être fixer des objectifs modestes pour le moment tandis que la main-d'œuvre australienne connaît un sommet (qui, comme au Canada, est dû en grande partie à l'explosion démographique et au grand nombre de femmes qui arrivent sur le marché du travail à plein temps), quitte à les relever dans environ dix ans alors que devrait décliner la croissance de la main-d'œuvre. De l'avis des auteurs du Rapport, il n'est donc pas opportun de fixer à long terme un flot moyen constant d'immigrants, ce qui était jusqu'à maintenant l'une des principales caractéristiques du programme d'immigration australien. Ils optent plutôt pour une planification souple et à court terme permettant d'établir les objectifs souhaitables et de faire correspondre les mouvements d'immigration à la prévision des besoins du marché

du travail aussi bien au niveau du nombre que des aptitudes.

Le Livre vert canadien

Les rapports américains et australiens sont des documents imposants qui impressionnent le lecteur par les recherches sérieuses et étendues qui les appuient et par la clarté de l'analyse et des conclusions tirées ou des options offertes. Malheureusement, on ne peut en dire autant du Livre vert du Canada, nonobstant que la nature et la raison d'être de ce document soient différentes et que le temps disponible pour effectuer les recherches et la rédaction de l'étude ait été beaucoup plus court. Conçu pour informer et stimuler un débat national sur l'immigration et la population, sa qualité ne correspond pas aux objectifs avoués et il a été accueilli assez froidement par le peuple canadien. Cela s'applique en particulier au premier volume, *Perspectives de la politique d'immigration*, dans lequel l'étude des questions relatives à la politique est très limitée et inadéquate, et au troisième volume, *Statistiques sur l'immigration et la population*, dans lequel aucun effort n'a été fait pour présenter ces statistiques importantes de façon originale et visuellement plaisante.

Démuni à la fois de clarté et de profondeur, et handicapé par son incompréhension du secteur de l'immigration au Canada et son insensibilité à ses composantes, le premier volume a sans doute offensé une grande partie de la population par son langage ambigu, son ton pessimiste et l'absence de franc-parler. Les ambiguïtés et le manque de franchise dans l'étude de l'immigration multiraciale au Canada, des problèmes relatifs au contrôle et à la vie urbaine dans nos grands centres ont moins inquiété les Canadiens qui connaissent bien ces sujets, mais il ressort des audiences tenues par le Comité mixte spécial et d'autres sources que l'inquiétude a été très grande chez ceux qui s'y connaissent moins. Bon nombre d'entre eux ont, par la suite, tiré de fausses conclusions quant aux intentions du gouvernement dans le secteur de l'immigration, voyant partout des restrictions, des coupures, des contingents et des activités sinistres. Par ailleurs, il ne faut pas confondre ces réactions avec les activités de quelques groupes militants et surtout gauchistes qui, recourant au racisme comme arme politique, ont qualifié le Livre vert de document raciste et ont tenté de saboter ou de monopoliser certaines des réunions qui ont eu lieu à travers le pays. S'il ne sert à rien d'autre, le Livre vert peut tout au moins donner un grave avertissement aux auteurs d'éventuels documents du gouvernement sur

ce sujet: on doit appeler les Noirs des Noirs, on doit décrire explicitement les tensions et les antagonismes raciaux s'il en existe, et le Canada multiracial doit être reconnu comme tel et non pas défini au moyen de la terminologie désuète de la diversité ethnique et culturelle.

Il est à espérer que le rapport du Comité mixte spécial du Sénat et de la Chambre des communes, qui devait être présenté le 31 octobre, ainsi que les mémoires et autres pièces qui lui ont été présentés ou qu'a reçus le ministre, porteront le débat sur l'immigration et la population au-delà des limites étroites du Livre vert, et refléteront la diversité d'opinions des Canadiens sur la croissance économique et la taille de la population, ainsi que sur la nature et l'importance du rôle que doit jouer l'immigration dans le développement du Canada.

Élaboration de la politique

Quels sont les points de la politique du Canada sur l'immigration et la population qui se dégagent jusqu'à maintenant des données recueillies et du débat amorcé à l'échelle nationale? Les points saillants ont été définis dans le Livre vert, même s'ils n'ont pas été explorés avec suffisamment d'objectivité et de rigueur.

Il est important de souligner, dans tout examen des questions de fond du débat canadien sur l'immigration et la population, qu'il y a, de l'avis du gouvernement, quatre facteurs clés de la politique de l'immigration actuelle à retenir. On les retrouve dans différents discours, dans l'introduction du ministre au Livre vert et dans le Livre vert même. Ce sont les suivants:

- a) la non-discrimination, c'est-à-dire l'application du critère de l'universalité à la sélection et à l'admission d'immigrants;
- b) une sélection judicieuse des immigrants qui viendront augmenter la main-d'œuvre en fonction des besoins actuels du marché du travail canadien;
- c) l'importance de la réunion des familles, bien que nous procédions maintenant à la révision des moyens d'y parvenir;
- d) une politique et des programmes actifs à l'égard des réfugiés.

Compte tenu de ces éléments clés, les questions litigieuses qui sont présentement étudiées et débattues au Canada sont les suivantes:

• Les questions liées de la croissance économique et des objectifs démographiques, ainsi que l'immigration en tant que facteur important dans ces deux domaines.

Puisque notre taux de natalité actuel, soit 1.9, est situé bien au-dessous du taux de renouvellement, nous ne pourrions atteindre qu'une population d'environ 26 millions vers l'an 2001 par la voie de la croissance naturelle. L'immigration nous permettrait ainsi de viser un objectif beaucoup plus élevé se chiffrant entre 28 et 35 millions. A combien devrait s'élever la population du Canada en l'an 2001?

• Le problème du déclin de la langue française et de l'élément francophone au Canada. Les gouvernements fédéral et québécois déploient maintenant des efforts vigoureux afin de recruter des immigrants francophones pour le Québec, ainsi que des immigrants «francophonisables». Peut-on prendre d'autres mesures dans ce domaine? Collectivement, les communautés ethniques non britanniques et non françaises au Canada représentent maintenant environ 27 p. cent de la population canadienne et d'ici 1977 relégueront l'élément français au troisième rang. Quelle incidence, si incidence il y a, cette action peut-elle avoir sur la politique canadienne?

• Bon nombre de personnes considèrent comme très graves la mauvaise répartition de la population au Canada, les disparités régionales et la concentration de la population dans nos trois plus grands centres urbains, où s'installent 50 p. cent de tous les immigrants, bien qu'au cours du débat actuel de grandes divergences d'opinions aient surgi quant aux avantages et désavantages de la concentration urbaine. Peut-on et doit-on avoir recours à des stimulants, comme en Israël, pour persuader un grand nombre d'immigrants de s'installer dans des centres urbains plus petits, ou dans des régions qui ont besoin d'être développées? L'unanimité existe sans doute sur la nécessité d'une nouvelle loi de l'immigration, et il y a sans doute très peu de controverse quant à son contenu (par exemple une déclaration de principes, la délimitation des attributions dans ce domaine, mais sans les pouvoirs discrétionnaires excessifs de la Loi de 1952, une liste plus contemporaine et libérale des catégories et activités interdites). Par contre, le processus de sélection et d'admission des immigrants, actuellement déterminé par nos règlements sur l'immigration, et notre système d'évaluation et de sélection en neuf points présentent plus de difficultés. Doit-on garder ce système, avantageux à maints égards? Comment peut-on l'adapter pour lui donner plus de flexibilité par rapport aux besoins changeants du marché du travail canadien? Comment peut-on avoir un meilleur contrôle sur le nombre total d'immigrants lorsque la demande est très forte et dans le

contexte de notre politique non-discriminatoire? Nous faut-il un plafond annuel global, ou des plafonds hémisphériques ou un contingentement par pays, à l'exemple des États-Unis?

• La société canadienne est déjà multiraciale: comment peut-on assurer la coexistence dans ce contexte? Il y a une augmentation évidente, quoique relativement limitée, des tensions et de l'hostilité raciales dans certaines de nos grandes villes. Quelle est la gravité du problème? Doit-on élaborer des lois plus rigoureuses sur les droits fondamentaux afin de fournir une meilleure protection contre la discrimination raciale? Bon nombre de Canadiens croient qu'il faut assurer une meilleure éducation du public et exercer une plus grande action communautaire dans ce domaine, en plus d'améliorer considérablement les services offerts aux immigrants et à leurs enfants.

• Une révision complète de la politique et des programmes du Canada à l'égard des réfugiés s'impose afin qu'ils soient mieux adaptés à l'évolution de la situation mondiale dans ce secteur et que leur administration soit mieux coordonnée et plus conséquente. Comment peut-on y parvenir? Doit-on inclure dans une nouvelle loi sur l'immigration certains des éléments de notre politique sur la question des réfugiés?

En guise de conclusion à cette brève rétrospective des premiers mois du débat national canadien sur l'immigration et la population et des points qu'il soulève, il n'est peut-être pas inutile de se demander pourquoi un Livre vert et pourquoi un débat national qui devait initialement avoir des dimensions assez modestes et s'effectuer en très peu de temps. Une des raisons importantes est sans doute que le Canada a besoin d'une nouvelle loi sur

l'immigration (ce qui n'est pas le cas à l'heure actuelle aux États-Unis ou en Australie). A ce premier motif s'ajoutent les multiples projets de loi avortés depuis 1952 parce qu'aucun gouvernement du Canada n'a eu la volonté ou la conviction nécessaire pour les présenter au Parlement. Enfin, il ne faut pas oublier l'anxiété persistante qu'éveillent parmi les politiciens à Ottawa tout nouveau développement ou tout débat public dans ce secteur. Ces facteurs expliquent la détermination avouée du ministre actuel d'aller de l'avant rapidement et sans doute de faire adopter une nouvelle loi avant que tout le projet ne s'enlise dans la controverse. Il se peut également qu'à l'origine les objectifs du gouvernement n'allaient pas beaucoup plus loin que l'adoption d'une nouvelle loi sur l'immigration. Peut-être voyait-il ce débat essentiellement comme un processus éducatif susceptible d'aider les provinces et le public à mieux comprendre les facteurs en jeu ainsi que l'amorce de discussions plus fructueuses dans ce domaine entre les divers gouvernements. C'est ainsi que le ministre parle de la recherche d'un consensus, de l'établissement de principes directeurs et de la convergence des objectifs démographiques. La lumière se fera peut-être sur ces questions au fur et à mesure du débat.

Il existe tout de même un point sur lequel on doit mettre l'accent, et un certain nombre d'experts l'ont signalé au Comité mixte spécial lors de leur témoignage. La recherche démographique fondamentale, menée à long terme, reste un prérequis essentiel à l'élaboration d'une future politique sur l'immigration et la population. Il se peut donc qu'une enquête démographique nationale s'impose toujours au Canada.



L'immigration en termes de coûts et de bénéfices

par Constantine Passaris

L'attrait qu'exerce le Canada sur les futurs immigrants s'explique par la conjugaison de divers facteurs: démographie planétaire, grandes sécheresses, pauvreté, famine, poussées inflationnistes et graves problèmes de stagnation économique dans de nombreux pays. Il est évident que le malaise et l'incertitude économiques qui sévissent actuellement dans le monde font ressortir la prospérité relative du Canada. Cette confiance dans les perspectives du Canada a amené au total 200,000 personnes à émigrer en sol canadien au cours de 1974, soit une hausse marquée de 38.8 pour cent par rapport aux arrivées de 1973 et le plus grand nombre d'immigrants en une seule année depuis 1967.

L'intérêt accru que présente à cet égard le Canada ne tient pas cependant à sa seule bonne étoile économique. Il faut faire entrer dans l'équation les politiques d'immigration très restrictives que pratiquent actuellement d'anciens grands pays d'immigration. L'Australie qui, en 1973, avait relâché ses restrictions relatives à l'entrée des non-blancs a récemment réduit de façon radicale les niveaux d'immigration à cause de la hausse du chômage. Depuis 1962, la Grande-Bretagne a levé des barrières très strictes pour se protéger contre l'entrée massive d'immigrants, y compris les sujets britanniques tant blancs que non-blancs originaires de pays membres du Commonwealth. L'Allemagne de l'Ouest, la Suisse, la Suède et plusieurs

autres pays européens, face à leurs difficultés sociales et économiques actuelles, ont pris des mesures pour décourager toute hausse du nombre de travailleurs migrants et sont même allés jusqu'à refuser de renouveler ou de prolonger les permis de travail détenus par les étrangers. Depuis 1965, les Etats-Unis limitent l'immigration à 290,000 personnes par année, un plafond de 20,000 personnes s'appliquant à chaque pays.

C'est donc dans ce contexte international agité que le Canada a choisi de publier cette année le *Livre vert sur l'immigration et la population*. Il est dit dans la préface des Points saillants qui résume ce document de 585 pages, réparti en quatre volumes, que le «Livre vert vise à fournir aux Canadiens un document de base dont s'inspirera une discussion constructive sur le rôle que la politique d'immigration doit jouer dans la création de la société qu'ils veulent pour eux-mêmes et pour les générations futures. Il a pour objet principal d'aider les Canadiens à réfléchir ensemble sur les nombreuses fins positives que sert l'immigration et à approfondir les problèmes complexes qu'il faut résoudre pour établir des politiques qui étayeront efficacement ces fins».

Rhétorique et discrimination

Chaque fois qu'un débat public s'est engagé au Canada sur la politique d'immigration, l'atmosphère a toujours été troublée par des excès de rhétorique et des propos discriminatoires. Trop souvent, cependant, les vues et les inquiétudes qui se font jour lors de tels débats ont été, et demeurent dans certains cas, caractérisées par l'impulsivité et le mysticisme. L'histoire du Canada abonde en exemples de praticiens de cet art, qu'il s'agisse des partisans d'une immigration plus poussée ou de ceux qui voient dans l'immigration la source de tous les principaux problèmes du Canada. Sir Clifford Sifton, alors ministre de l'Intérieur, écrivait en 1907 à J. W. Dafoe, rédacteur en chef du *Manitoba Free Press*, pour lui dire que «la



Le professeur Passaris donne des cours d'économie à l'Université du Nouveau-Brunswick. Il a fait ses études d'économie à l'Université américaine du Caire, à la Memorial University de Terre-Neuve et à l'Université Queen's de Kingston, Ontario. Il a publié de nombreux articles dans des journaux et revues canadiens et signe chaque semaine la chronique des questions économiques du quotidien de Fredericton, The Daily Gleaner. Le professeur Passaris a émigré de Grèce et a reçu sa citoyenneté canadienne en juin 1975. L'article ci-contre n'engage que l'auteur.

clameur qui s'élève contre les Doukhobors et les Galiciens est la chose absolument la plus ignorante et la plus absurde que j'aie connue durant toute ma vie politique. On ne saurait contester l'avantage de (l'immigration de) ces gens et je ne pense pas qu'il existe personne dans le Nord-Ouest qui soit assez stupide pour ne pas le savoir». Les arguments présentés par le camp opposé ont sans doute trouvé leur meilleure expression dans une déclaration faite à Montréal par le Révérend W. D. Reid, selon lequel «le Canada se trouve aujourd'hui placé devant le plus grand problème d'immigration qui se soit jamais posé à quelque nation que ce soit... Sur cinq hommes qui débarquent sur nos rivages, il y en a un qui est un étranger. Il nous arrive avec une langue étrangère, des idéaux étrangers, une religion étrangère, qui n'est qu'une caricature de la religion, traînant derrière lui des siècles de griefs et d'oppression, apportant souvent avec lui des problèmes que les meilleurs hommes d'État de l'Europe n'ont pas réussi à résoudre...». Au fil des ans, les noms des protagonistes du pour ou du contre de l'immigration ont changé, mais les questions, telles qu'elles sont perçues par les deux camps, demeurent essentiellement les mêmes.

Sur le plan économique, un examen rationnel des avantages et des désavantages de l'immigration doit tenir compte des caractéristiques et des tendances démographiques qui ont une influence directe sur les diverses composantes de la main-d'œuvre. Depuis les débuts de la Confédération, la politique de l'immigration a été déterminée surtout par des forces économiques à court terme. En outre, celles-ci se sont manifestées surtout par des tentatives visant à équilibrer l'offre et la demande de techniques, d'une formation et d'une instruction particulières de l'effectif ouvrier, en faisant appel à la main-d'œuvre immigrée. Par ailleurs, la croissance relativement lente de la population active sur place, compte tenu de la main-d'œuvre nécessaire pour assurer un rythme rapide de croissance dans le secteur primaire et dans le secteur manufacturier, a même rehaussé les avantages de l'immigration. On a donc visé constamment à combler l'écart entre l'expansion accélérée du marché du travail et la croissance limitée de la population active locale. L'histoire du Canada renferme de nombreux cas où la main-d'œuvre immigrée a contribué de façon significative à la croissance économique du pays. Avant l'avènement du chemin de fer, quelque 250 immigrants du Haut et du Bas-Canada se regroupèrent pour se rendre à Kamloops et Cariboo, en

passant par Fort Garry et Edmonton. Ces hommes, auxquels on donna plus tard le nom de *Overlanders de 1862*, effectuèrent la première tentative organisée visant à atteindre l'Ouest canadien et ouvrirent ainsi une route d'immigration vers la Colombie-Britannique. Le rêve national de Sir John A. MacDonald de relier l'Est et l'Ouest par un chemin de fer transcontinental serait demeuré lettre morte sans les 15,000 coolies chinois qui fournirent la main-d'œuvre non spécialisée indispensable à la réalisation des tronçons meurtriers du Canadien Pacifique dans les Rocheuses canadiennes. Pour encourager le peuplement des Prairies et assurer la main-d'œuvre nécessaire pour alimenter la prospérité d'une des ères économiques les plus marquantes du Canada, soit le boom du blé des années 1900, le ministre de l'Intérieur de l'époque, Sir Clifford Sifton, lançait son fameux appel en faveur des «solides paysans vêtus de peaux de mouton» et déclenchait la première vague d'immigration venue de l'Allemagne, de l'Ukraine et de l'Europe de l'Est. Le succès de cette première expérience inspira des politiques semblables à la suite de la Seconde Guerre mondiale.

Symbiose de l'immigration et de l'économie

Il semble donc qu'historiquement la politique d'immigration ait été en étroite harmonie avec les conditions économiques du pays. Cette réceptivité s'est accentuée dans la deuxième moitié des années cinquante par suite de l'évolution des besoins en main-d'œuvre. Au début du siècle, le secteur agricole a rapidement cédé le pas, sur le marché du travail, au secteur manufacturier, à celui du bâtiment et aux professions, où se faisaient sentir de graves pénuries de main-d'œuvre spécialisée et semi-spécialisée. Pour répondre aux besoins de l'heure, la politique d'immigration a une fois de plus été alignée sur les exigences du marché du travail et a accordé une nette préférence aux ouvriers industriels et aux professionnels qualifiés.

Chez les économistes, on fait souvent valoir que l'existence d'un ministère fédéral combiné de la Main-d'œuvre et de l'Immigration suffit amplement à prouver que la politique de l'immigration du Canada est en grande partie fonction de considérations économiques et des besoins du marché du travail. Mais ce point de vue n'est que partiellement fondé puisque le Canada a la réputation d'être un des pays les plus accueillants pour les réfugiés politiques. Au cours des vingt dernières années, des réfugiés politiques y sont entrés en provenance de la Hongrie (1956), de la Tché-

coslovaquie (1968), du Tibet (1970), de l'Ouganda (1972), du Chili (1973) et du Vietnam du Sud (1975). Bien que leurs arrivées aient été sporadiques, un immigrant sur dix venu s'établir au Canada depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale a reçu un visa de réfugié. Jusqu'à présent, l'appui de la population semble être acquis au maintien du rôle humanitaire que joue le Canada en permettant aux réfugiés politiques de s'établir en sol canadien.

Triple avantage

Pour un économiste, une politique de l'immigration bien coordonnée présente trois avantages distincts, notamment une demande accrue de biens et de services, un investissement en capital humain et l'accroissement de la population active du pays. Dans le premier cas, il s'agit de la hausse de la demande et des dépenses de consommation qu'est susceptible d'entraîner un élargissement de la population de base par l'afflux de travailleurs immigrants et de leurs familles. La structure des dépenses de consommation de ces derniers suit deux cycles distincts. Le premier cycle marque une augmentation de la demande pour les nécessités de base telles que les aliments, les vêtements et le logement (surtout loué). Le deuxième cycle a souvent un effet multiplicateur plus significatif et il porte surtout sur des dépenses telles que les services médicaux spécialisés, le transport (achat d'automobiles) et le logement (achat ou construction d'un foyer).

En second lieu, il faut compter l'épargne réalisée au chapitre du capital humain par l'arrivée de travailleurs d'autres pays qui viennent s'ajouter à la main-d'œuvre canadienne. Économiquement, cette épargne se traduit par l'absence de dépenses privées et publiques au Canada sur le plan des frais médicaux, du logement, du vêtement, de l'éducation, etc., toutes les dépenses normalement engagées avant que l'enfant ait atteint l'âge adulte et arrive sur le marché du travail. Ainsi le coût de l'éducation du travailleur immigrant est subi par son pays d'origine, alors que son pays d'accueil profite de son apport à l'effectif ouvrier sans avoir subi le coût de son éducation. On a évalué cette épargne à plusieurs centaines de milliers de dollars, particulièrement dans le cas des ouvriers très spécialisés et des membres des professions libérales. Une étude récente révèle qu'il en aurait coûté au Canada 532 millions de dollars (prix de 1961) pour fournir la seule éducation universitaire de la main-d'œuvre spécialisée arrivée de 1946 à 1963. De plus, ces calculs tiennent comp-

te uniquement des coûts directs — instruction, installations, livres, etc. — qui fourniraient un nombre équivalent de Canadiens possédant un niveau d'instruction comparable à celui des immigrants venus au Canada. On a par ailleurs évalué à \$455 millions le coût indirect des revenus qu'auraient dû sacrifier les personnes qui se seraient alors livrées à l'étude plutôt que de joindre les rangs de la population active.

Dans un travail de recherche intitulé *Studies in the Economics of Education*, Bruce Wilkinson a évalué, sur la base d'une instruction comparable au Canada, à \$5.9 milliards la valeur de l'instruction possédée par tous les immigrants arrivés au Canada entre 1951 et 1961. Après avoir soustrait le coût de l'éducation des émigrants canadiens aux États-Unis, c'est-à-dire entre \$980 millions et \$1.7 milliard, M. Wilkinson conclut que «la valeur nette de l'instruction des immigrants moins celle des émigrants canadiens pour la décennie se situe entre \$4,167 et \$4,920 millions».

Les données statistiques disponibles révèlent donc qu'au chapitre de la main-d'œuvre, l'immigration a apporté au Canada des avantages très marqués au cours de la période de 1946 à 1971, durant laquelle sont arrivés en moyenne environ 70,535 travailleurs par année. Par surcroît, dans une grande proportion, ceux-ci possédaient un niveau d'éducation et des compétences alors très en demande sur le marché canadien du travail. Sans aucun doute, cela représente un investissement considérable en capital humain. D'ailleurs, à la différence des capitaux étrangers investis au Canada à titre onéreux, qu'il s'agisse d'achat ou de location, la main-d'œuvre acquise par l'immigration constitue essentiellement un don. Par exemple, si on décompose par profession les chiffres de l'immigration en provenance de la Grande-Bretagne pour la période 1956 à 1962, on constate qu'en quelque sorte celle-ci a donné au Canada 1,344 médecins et chirurgiens; 4,670 ingénieurs; 923 chimistes; 5,408 professeurs et enseignants; 6,118 infirmières; 3,671 dessinateurs; 15,816 sténographes; 523 architectes; 727 mécaniciens et techniciens d'avion; 1,347 fabricants d'outils et des milliers d'autres travailleurs dans des spécialités et des occupations exigées par l'économie canadienne. D'autres pays, tant de l'Europe que du Tiers monde, ont également fait des «apports généreux» à la main-d'œuvre canadienne.

L'inquiétude du Tiers monde

Les pays du Tiers monde ont toutefois commencé à s'inquiéter des effets négatifs

sur leurs économies de cet exode des cerveaux. Dans le dessein de maintenir leurs ressources en main-d'œuvre spécialisée et instruite, la plupart des pays les moins développés ont adopté de sévères politiques d'émigration et imposent des engagements beaucoup plus stricts à leurs ressortissants qui reçoivent des bourses pour aller étudier à l'étranger. Il se peut donc qu'au cours des années à venir, ces sources d'augmentation de l'effectif ouvrier puissent se tarir.

Comme toute autre réalité économique, l'immigration comporte des coûts aussi bien que des avantages. Nous nous sommes arrêtés jusqu'ici sur certains des avantages économiques que le Canada a tirés de l'immigration. Voyons maintenant certains des coûts de celle-ci. Les textes économiques sur cette question différencient trois grandes catégories d'arguments contre l'immigration. Premièrement, l'immigration mettrait en œuvre ce que les économistes appellent le principe de la diminution de la productivité physique marginale. On entend par là les taux de croissance plus lents et les salaires moins élevés auxquels on peut s'attendre tôt ou tard à cause de l'arrivée d'immigrants qui viennent partager une quantité finie de ressources. Si ce postulat possède une bonne assise théorique, il s'est révélé à peu près inapplicable à l'économie canadienne, caractérisée par des changements continus sur les plans de l'organisation, de la technologie et des structures qui se reflètent dans une productivité et une capacité d'absorption croissantes.

Cet argument a aussi été contesté par des internationalistes, tels M. Maurice Strong, qui se sont penchés sur l'aspect moral de la question. Ces derniers soutiennent que le Canada possède une part disproportionnée de la surface et des ressources naturelles du globe. Ils font remarquer qu'une politique d'immigration entachée d'isolationnisme serait soumise à des critiques internationales sévères, surtout en une période où la lutte mondiale contre l'explosion démographique, la famine et la pauvreté semble perdre de son intensité. Ils soutiennent plutôt que le Canada a l'obligation morale d'absorber, à l'heure actuelle, une population plus grande, en particulier par une migration en provenance des pays les moins développés.

Les détracteurs de l'immigration prétendent souvent aussi que les travailleurs immigrants enlèvent des emplois aux travailleurs nés au Canada. Cet argument suppose que le nombre des emplois à n'importe quel moment donné est fixe et que les travailleurs immigrants font diminuer

le nombre des emplois pouvant être occupés par les travailleurs nés au Canada. Or, loin de demeurer statique, le nombre des membres de la population active au travail n'a cessé de croître. D'ailleurs, malgré la tendance récessionniste actuelle, le marché canadien du travail connaît une dichotomie statistique en ce sens que, parallèlement à des taux de chômage accrus, il existe des taux élevés de vacances (expression technique désignant le manque de main-d'œuvre répondant aux exigences d'emplois particuliers). Ce seul fait devrait montrer la nécessité d'importer du personnel spécialisé. Prolongement de ce qui précède, le troisième et dernier argument invoqué par ceux pour qui le Canada ne tire aucun avantage de l'immigration veut que, la grande majorité des immigrants étant habitués à un niveau de vie moins élevé et à de moins bonnes conditions de travail, les nouveaux arrivés acceptent plus facilement des salaires inférieurs et tolèrent des conditions de travail moins satisfaisantes, ce qui aurait pour effet de chasser finalement la main-d'œuvre locale du marché du travail. Certains auteurs, notamment Mabel Timlin (*Does Canada Need More People?*), ont utilisé cet argument pour expliquer en grande partie l'émigration canadienne aux États-Unis. Il n'existe cependant aucune preuve empirique à l'appui de telles spéculations. On peut même trouver plus plausible la contre-hypothèse avancée pour expliquer l'émigration canadienne et selon laquelle les facteurs qui attirent les immigrants au Canada jouent de la même façon pour l'émigration aux États-Unis. Ainsi, l'attrait de salaires plus élevés et la perspective d'un avenir brillant et prometteur que la plupart des Canadiens associent à une carrière aux États-Unis constituent les principales forces qui poussent les Canadiens à émigrer de l'autre côté de la frontière.

Enfin, il faut se rappeler qu'à l'exception des Indiens et des Esquimaux, le Canada a été peuplé par l'immigration au cours d'une longue période de trois siècles et demi. L'apport significatif des ouvriers immigrés au progrès économique du pays a été bien explicité par les historiens de l'économie. Il faut donc espérer que, indépendamment de l'orientation future de nos politiques de l'immigration, nous n'oublions pas que les ressources humaines sont notre bien économique le plus précieux. Il s'ensuit que l'acquisition, la mise en valeur et l'utilisation efficace de ces ressources constituent des tâches éminemment prioritaires dans toute tentative visant à soutenir et à assurer la croissance à long terme de l'économie canadienne.

L'accueil canadien au réfugié

par J. A. R. Brazeau

Victime de la cruauté de l'homme, le réfugié existe depuis les débuts de la civilisation. La discrimination raciale, religieuse ou politique, les guerres, les révolutions, la modification des frontières nationales et d'autres facteurs l'ont déraciné et contraint de quitter son foyer et son pays. Le déplacement fut permanent dans nombre de cas et le réfugié est devenu un être apatride et errant. Au vingtième siècle, le nomadisme massif des populations a forcé la communauté internationale à trouver des solutions pour défendre les personnes qui ne jouissent plus de la protection d'un État et les aider à s'installer ailleurs.

Créé en 1950, le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) a pour tâche d'assurer une protection internationale aux réfugiés, sous les auspices des Nations Unies, et d'aider les gouvernements et les organismes privés à effectuer leur rapatriement librement consenti ou, sinon, de faciliter l'intégration de ces personnes dans de nouvelles communautés nationales. Le HCR définit les problèmes à court et à long termes des réfugiés, il s'assure l'aide des gouvernements et des organismes publics et privés dans la recherche de solutions; enfin, il coordonne et finance les programmes d'aide aux réfugiés.

Convention des Nations Unies

En 1951, les Nations Unies adoptaient une Convention relative au statut des réfugiés et invitaient les États membres à

M. Brazeau est né à Hull (Québec). Diplômé de l'Académie de La Salle d'Ottawa, il s'est joint au ministère des Affaires extérieures en 1955. Il a été affecté à New York, Bruxelles, Téhéran, Port-au-Prince, Rome et Abidjan et travaille actuellement à la Direction des affaires consulaires à Ottawa. M. Brazeau est le représentant du ministère des Affaires extérieures auprès du Comité consultatif interministériel d'étude des demandes du statut de réfugié au Canada.

y adhérer. Dans son préambule, la Convention met l'accent sur les droits de l'homme et les libertés fondamentales du réfugié. Elle reconnaît que le fait d'accorder le droit d'asile aux réfugiés impose de lourdes responsabilités à certains États et que la solution satisfaisante des problèmes nécessite la coopération internationale. La Convention prie enfin les États membres de faire tout ce qui est en leur pouvoir pour éviter que ce problème ne devienne une cause de tension internationale.

Tout en confiant aux États parties la responsabilité d'élaborer les critères d'admissibilité au statut de réfugié sur leur territoire, la Convention définit le terme «réfugié» et stipule des normes précises quant au traitement auquel une personne est en droit de s'attendre du pays qui lui accorde d'abord asile ou du pays dans lequel elle se réinstalle. Cette Convention demeure le principal instrument international pour la protection du réfugié.

Dans ce document, le réfugié est défini comme étant «toute personne qui, craignant avec raison d'être persécutée du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques, se trouve hors du pays dont elle a la nationalité et ne peut ou, du fait de cette crainte, ne veut se réclamer de la protection de ce pays; ou qui, si elle n'a pas de nationalité et se trouve hors du pays dans lequel elle avait sa résidence habituelle à la suite de tels événements, ne peut ou, en raison de ladite crainte, ne veut y retourner».

Politique canadienne

Le Canada a adhéré à la Convention en 1969; il avait craint jusque-là que certaines clauses protégeant le réfugié de l'expulsion aillent à l'encontre des dispositions sur la déportation contenues dans la Loi canadienne sur l'immigration et qu'il ne puisse, de ce fait, respecter toutes les conditions de la Convention. Avant même son adhésion, le Canada en observait toutefois l'esprit et la lettre en pra-

tique, puisqu'il évitait la déportation dans les cas où l'individu était menacé de persécution s'il retournait dans son pays. De plus, les réfugiés admis au Canada peuvent bénéficier d'avantages sociaux et autres, supérieurs à ceux qui sont prescrits par la Convention.

L'admissibilité d'une personne au statut de réfugié s'évalue en fonction de la définition qui en est donnée dans la Convention. Les articles de la Convention qui protègent de l'expulsion arbitraire le réfugié admis régulièrement (sauf pour des raisons de sécurité nationale) rendent nécessaire la mise sur pied de mécanismes servant à établir le bien-fondé des demandes présentées par les réfugiés au Canada. En vertu des dispositions de la Convention, qui accordent à chaque État signataire la responsabilité d'établir l'admissibilité des candidats au statut de réfugié sur son territoire, le Canada étudie favorablement et équitablement chaque demande selon un mode qui offre à l'intéressé certaines garanties juridiques, y compris le droit d'appel. Un comité interministériel, composé de représentants du ministère des Affaires extérieures et de la division de l'Immigration du ministère de la Main-d'œuvre et de l'Immigration, étudie, à la lumière de la définition donnée dans la Convention, les demandes de statut de réfugié de personnes résidant au Canada et fait part de ses constatations aux autorités compétentes. Il se réunit à intervalles réguliers pour examiner les dossiers et demande les renseignements supplémentaires, les opinions juridiques ou les éclaircissements dont il a besoin pour faire des recommandations. Le représentant du HCR au Canada participe aux activités du comité à titre de conseiller.

Programmes spéciaux

En réponse à une demande du HCR, le Canada a lancé en 1967 un programme spécial d'aide aux réfugiés handicapés. Dans le cadre de ce programme, mis en œuvre conjointement avec les provinces, le Canada parraine chaque année jusqu'à 50 réfugiés handicapés et leurs familles. Lorsqu'un réfugié ne peut être admis régulièrement comme immigrant en raison de son état de santé on lui permet de venir au Canada en vertu d'une autorisation spéciale du ministre jusqu'à ce qu'il puisse satisfaire aux normes exigées des immigrants. De par sa nature, le programme est très difficile à administrer et il exige une collaboration étroite avec le HCR, les gouvernements provinciaux en cause et les organismes bénévoles.

La réaction du Canada face aux grandes crises internationales est bien

connue. Mises à part leur soudaineté et leur imprévisibilité caractéristiques, ces événements ont largement différé les uns des autres et exigé une solution politique adaptée à chaque cas. Certaines constantes se retrouvent toutefois dans tous les programmes spéciaux. Les critères habituels de sélection n'ont pas constitué l'unique moyen d'évaluation des chances du candidat de s'intégrer dans son nouveau milieu. Ces critères ont été pondérés par d'autres facteurs comme l'existence, au Canada, de mesures spéciales d'aide à l'établissement des réfugiés. Les candidats ont subi un examen médical, et des vérifications de sécurité aussi poussées que possible ont été faites à leur sujet. Dans chaque programme, les méthodes et les démarches pertinentes ont évidemment été adaptées aux circonstances du moment. Le gouvernement a toujours eu comme politique de collaborer étroitement avec les organismes bénévoles, nationaux et internationaux, qui s'occupent des problèmes des réfugiés.

Jusqu'à maintenant, le Canada a accueilli bien au delà de 300,000 réfugiés et victimes de persécutions. Le public sait peut-être fort peu de choses sur les programmes canadiens d'aide aux réfugiés dans le cadre desquels 2,000 réfugiés en moyenne ont été admis chaque année au Canada comme résidants entre 1959, année mondiale du réfugié, et le milieu des années soixante.

L'aide canadienne aux réfugiés a probablement atteint un sommet en 1956, lorsque des dizaines de milliers de Hongrois ont fui leur pays à la suite d'une révolution et cherché refuge à l'étranger, principalement en Autriche. A la fin de l'année suivante, le Canada avait accueilli près de 38,000 Hongrois désireux de s'établir au pays. La contribution canadienne a été la plus importante de toutes, par rapport à sa population, et la deuxième en importance, au chapitre du nombre d'immigrants accueillis. Les formalités ont certes été considérablement simplifiées pour faciliter le déplacement rapide d'un si grand nombre de personnes et le Comité intergouvernemental pour les migrations européennes (CIME) a joué à ce titre un rôle de premier plan, notamment pour ce qui est des arrangements relatifs au transport. Fait étonnant, les problèmes occasionnés par une telle entreprise ont été très limités; toutefois, quelque 1,500 réfugiés ont dû recevoir des soins médicaux et hospitaliers. Environ 1,000 étudiants ont été accueillis et des dispositions spéciales ont été prises pour permettre à ceux qui le désiraient de poursuivre leurs études. Les gouvernements provinciaux, les orga-

nismes bénévoles et plusieurs groupes de citoyens ont joué un rôle important en accueillant les réfugiés et en facilitant leur établissement.

Dix ans plus tard, après l'invasion de la Tchécoslovaquie, le Canada mettait sur pied un autre programme d'envergure pour répondre aux appels du HCR et du gouvernement autrichien. Entre septembre 1968 et janvier 1969, date qui a marqué le fin de l'opération de secours d'urgence, des dispositions ont été prises pour transporter 12,000 réfugiés tchécoslovaques par avion au Canada.

En 1970, le gouvernement acceptait d'accueillir un petit groupe de Tibétains de l'Inde. A cette occasion, les critères de sélection ne sont pas entrés en ligne de compte pour permettre à des groupes de familles et de célibataires adultes de se faire accompagner de leurs chefs spirituels. Les 228 Tibétains ainsi admis au Canada se sont établis, avec l'accord des provinces en cause, en Ontario, au Québec, au Manitoba, en Saskatchewan et en Alberta, surtout dans les régions rurales où leur adaptation semblait plus facile.

Le président de l'Ouganda provoquait une nouvelle crise en annonçant, en 1972, que tous les membres du groupe minoritaire asiatique devaient quitter le pays, sans quoi ils seraient expulsés quelques mois plus tard. Entre le 5 septembre et le 8 novembre 1972, date limite établie par le gouvernement ougandais pour le départ des Asiatiques, 4,420 personnes ont été transportées au Canada au moyen d'un pont aérien nécessitant 31 vols. Le Canada a accueilli plus de 7,000 Asiatiques de l'Ouganda, en plus des parents des réfugiés qui sont arrivés plus tard. A l'exception de la Grande-Bretagne, le Canada a accepté à lui seul plus d'Asiatiques ougandais que tous les autres pays réunis.

Le cas du Chili

Le coup d'Etat survenu au Chili à l'automne 1973 a créé une situation grave et complexe pour des milliers de Chiliens et de ressortissants d'autres pays d'Amérique latine résidant dans ce pays. L'ampleur du problème et le nombre de personnes dont la vie et la liberté étaient menacées ont incité le HCR à se tourner une fois de plus vers la communauté internationale. Dans la période qui suivit le coup d'Etat, la situation était des plus confuse. Les rapports divergeaient quant au nombre de personnes en danger imminent, au nombre de personnes cherchant à s'établir à l'étranger et aux pays de leur choix. Il était difficile d'obtenir des renseignements exacts sur les personnes qui sollicitaient le statut de réfugié et sur leurs intentions.



Photo PC

Le sourire de la mère et l'expression étonnée de l'enfant sur cette photo témoignent d'une partie du problème des réfugiés arrivant au Canada par suite de la victoire communiste au Vietnam. La sécurité peut apporter un soulagement, mais l'étrangeté du nouveau monde peut susciter l'étonnement.

L'opinion canadienne était très partagée à ce sujet et le gouvernement était soumis à des pressions inconciliables. Une politique logique et responsable exigeait, d'une part, un redoublement des efforts pour obtenir les renseignements nécessaires et, d'autre part, l'élaboration d'un programme pour étudier les cas qui méritaient le plus qu'on s'y arrête. La mise sur pied d'un programme spécial s'inspirant de la ligne de conduite adoptée lors de crises semblables dans le passé a permis de réaliser cet objectif.

Le Canada a accueilli comme résidents deux fois plus de réfugiés chiliens que tout autre pays. En plus des 1,786 Chiliens qui sont entrés au Canada avant le 31 mai 1975 dans le cadre du programme spécial, 1,250 Chiliens sont arrivés au pays com-

me immigrants ordinaires. Ces personnes n'ont pas demandé le statut de réfugié ou n'ont pas été considérées comme tel; elles ont cependant pu répondre aux critères normaux de sélection. D'autre part, 804 immigrants n'ont pas encore utilisé le visa canadien qui leur a été accordé. Depuis le coup d'État, 3,840 Chiliens ont été autorisés à entrer au Canada; en outre, 2,400 demandes additionnelles sont maintenant rendues à une étape ou l'autre de leur étude.

Comme le nombre de résidents canadiens d'origine chilienne était très faible en septembre 1973, il n'y a eu, après le coup d'État, aucun mouvement important visant à parrainer ou à désigner nommément les nouveaux immigrants. Au cours des 21 derniers mois, seuls 200 parents d'immigrants sont arrivés au Canada et ces derniers étaient presque tous parrainés ou nommément désignés par des réfugiés arrivés depuis le coup d'État.

Autres programmes

Les enquêteurs des Nations Unies ont évalué à près de 200,000 le nombre de Chypriotes déplacés par la guerre qui a

opposé les Grecs et les Turcs dans l'île. Même si la situation était chaotique lors du déclenchement des hostilités, les événements survenus par la suite n'ont pas nécessité l'évacuation massive de personnes qui auraient pu être considérées comme des réfugiés. Le Canada a toutefois pris des mesures spéciales pour aider les résidents de l'île désireux de rejoindre des membres de leurs familles ou d'autres répondants au Canada. Près de 2,000 demandes ont été reçues à ce moment.

Le plus récent programme spécial du Canada s'adressait aux réfugiés sud-vietnamiens et cambodgiens; il vient jusqu'à maintenant au deuxième rang après celui des États-Unis pour ce qui est de l'aide accordée à ces personnes. Selon les évaluations, entre 125,000 et 150,000 réfugiés sud-vietnamiens résidaient hors de leur pays d'origine au moment de la chute du gouvernement de Saïgon. En réponse à une demande du gouvernement américain, le Canada décida, le 1^{er} mai 1975, d'accepter 2,000 réfugiés évacués par les États-Unis et 1,000 autres personnes qui avaient réussi à entrer dans des pays voisins comme la Thaïlande et Hong Kong. Le Canada



Photo UPI

Cette photographie d'une salle d'attente d'aéroport bondée de gens venus accueillir les enfants vietnamiens illustre les aspects tant administratifs qu'humains du problème que pose l'immigration de réfugiés. Étiquettes, numéros et établissement de

nouvelles relations ne représentent qu'un côté de la médaille. Quelles que soient les difficultés, toutefois, elles sont moins graves que celles qu'entraîne une vie dans le chaos d'après-guerre.

convint également d'accueillir tous les parents nommément désignés ou parrainés par des résidents canadiens. Au 1^{er} juillet 1975, 4,580 Cambodgiens et Sud-Vietnamiens étaient entrés au Canada. Les trois quarts de ces immigrants étaient des parents parrainés ou nommément désignés. Comme près de 80 pour cent d'entre eux sont de langue française, ils ont été dirigés pour la plupart vers le Québec.

Nature de l'aide canadienne

Le gouvernement canadien reconnaît que les réfugiés ont besoin d'une aide spéciale qui leur permette de commencer une nouvelle vie au Canada. Au cours des années, les conditions du moment et les particularités de chaque situation ont déterminé la nature et l'étendue de l'aide accordée aux réfugiés. Le Canada s'est toujours montré disposé à aider au transport des réfugiés. Ainsi, il a affrété des navires pour le déplacement des réfugiés de la Seconde Guerre mondiale et, de nouveau, pour celui des réfugiés hongrois en 1956. Le gouvernement a par la suite organisé et financé d'importants ponts aériens. Les réfugiés accueillis dans le cadre des programmes gouvernementaux (comme celui pour les réfugiés handicapés) ont en outre reçu une somme non recouvrable leur permettant de payer leurs frais de voyage. Même si elles ne jouent aucun rôle direct dans le processus de sélection, les provinces sont appelées à participer et à donner leur opinion pour ce qui est de l'acceptation des réfugiés qui ont des besoins particuliers.

La propension de la population canadienne à «faire sa part» a constitué depuis le début la grande motivation derrière la contribution du Canada à la réinstallation des réfugiés. Cette attitude s'est d'ailleurs exprimée concrètement en maintes occasions. Les Canadiens ont fait, à titre personnel, quantité d'offres d'aide de tout genre et les comités mis sur pied dans plusieurs villes ont rendu des services inestimables. Les organismes bénévoles parrainent depuis longtemps l'admission de réfugiés et leur viennent en aide après leur arrivée. Ils peuvent apporter à ce titre une contribution très positive, même s'ils ne disposent généralement pas de fonds nécessaires à la mise en œuvre d'un programme d'aide financière à long terme destiné aux nouveaux arrivants. Certains groupes ethniques, religieux ou sociaux ont fourni des moyens de transport, des garderies, un premier logement ainsi qu'une aide matérielle sous forme de vêtements, de meubles et d'autres articles ménagers.

Ampleur des migrations

Dans l'ensemble, le nombre de réfugiés ne

semble pas devoir fléchir dans un avenir rapproché. Même si l'on ne peut donner de chiffres précis, on voit l'ampleur que prennent ces migrations dans le fait qu'au cours des dernières années le HCR s'est occupé du sort de deux à trois millions de personnes. Les guerres de libération, les différends frontaliers, les conflits tribaux et les soulèvements politiques internes ont occasionné le déplacement temporaire ou permanent de centaines de milliers de personnes.

Les crises provoquées par la présence des réfugiés dans les pays en voie de développement à forte population peuvent atteindre des proportions gigantesques, comme ce fut le cas lors du conflit de 1971 entre le Pakistan oriental et le Bangladesh, à la suite duquel 10 millions de personnes ont été déplacées. Aucun pays ne peut songer à résoudre par lui-même un problème de cet ordre; seul un apport d'aide important par la communauté internationale peut permettre de trouver des solutions adéquates. Celles-ci peuvent prendre diverses formes. En plus d'acheminer l'aide financière et matérielle d'urgence vers les pays qui se trouvent soudainement aux prises avec un afflux massif de réfugiés, les Nations Unies, par le biais du HCR, aident à négocier des ententes sur le rapatriement. Les projets de réinstallation et d'intégration dans les pays d'asile, exécutés avec l'aide de la communauté internationale et des institutions de l'ONU, ont apporté une solution adéquate dans plus d'un cas.

Quelles qu'aient été les réactions du Canada ou de la communauté internationale face aux crises de réfugiés par le passé, il n'y a pas lieu de se leurrer sur l'avenir. Les pressions continuelles exercées sur certains groupes minoritaires ne sont qu'un exemple des situations complexes qui ne cessent de faire appel à la générosité et au sentiment de responsabilité internationale de la population canadienne. Chose certaine, la politique canadienne dans ce domaine doit malheureusement prévoir l'éruption d'autres crises graves. Elle doit donc pouvoir s'adapter aux situations dans lesquelles il faudra garder un équilibre judicieux et humain entre divers facteurs et options. Chaque cas exigera une évaluation du partage équitable des responsabilités qui incombent au Canada et à la communauté internationale. Il suffit de rappeler qu'un des objectifs fondamentaux du Canada consiste à promouvoir la liberté de l'homme et de ses institutions ainsi que le respect de la personne.

Les motivations sous-jacentes à la rédaction de l'Acte final de la CSCE

par John Carson

En février 1971, le président Nixon faisait rapport au Congrès sur les principaux éléments de la politique étrangère américaine et sur son évolution. Résumant l'attitude de son Administration face à une éventuelle conférence sur la sécurité européenne, il déclarait que le gouvernement américain ne voyait pas l'intérêt d'une conférence dont l'ordre du jour serait peu susceptible de déboucher sur des progrès réels et qui consacrerait ses énergies à rédiger énoncés et déclarations dont l'interprétation serait inévitablement une source continue de mésentente. Cette affirmation faisait évidemment partie des préliminaires verbaux entre Washington et Moscou, le Conseil ministériel de l'OTAN et le Pacte de Varsovie, qui ont caractérisé les préparatifs de l'Est et de l'Ouest à la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe (CSCE) ainsi qu'aux entretiens sur les réductions mutuelles et équilibrées des forces (MBFR). Elle n'en exprime pas moins le sentiment d'insatisfaction et de frustration qu'inspirera à bon nombre de citoyens de l'Ouest l'accord qui a été signé à Helsinki, à la fin de juillet, à l'issue de la CSCE. Ces sentiments seront bien sûr ressentis par ceux qui espéraient ou prévoyaient des dispositions plus concrètes du genre de celles que l'on retrouve habituellement dans les traités ou les ententes. Le cadre de la CSCE n'a toutefois jamais laissé présager une telle possibilité et, de la déclaration ratifiée par 35 gouvernements, il faut surtout retenir la forme et le fond des principes d'éthique internationale auxquels les États (ou plutôt leurs gouvernements) ont souscrit ainsi que les motifs sous-jacents à cet accord de vues.

Je n'entends pas rappeler ici les nombreuses discussions, propositions et contre-propositions qui ont précédé la première rencontre des représentants des États participants, tenue à Helsinki à la fin de l'automne 1972. S'il n'est ni possible ni nécessaire d'évoquer ici le prélude diplomatique de la CSCE, il faut toutefois en rappeler deux éléments qui faciliteront la

compréhension de l'essence de l'Acte final et de l'atmosphère dans laquelle les chefs d'État se sont réunis à Helsinki à la fin de juillet. L'attention accordée à la sécurité et à la coopération est un premier élément, souvent négligé, qui se traduit dans les titres des réunions et de l'Acte final. De plus, pour assurer la «sécurité», un Accord ratifié par un si grand nombre de pays doit préciser les étapes à suivre afin de rassurer chaque État contractant sur les intentions des autres signataires. Ces «mesures destinées à renforcer la confiance» élimineront tout au moins nombre d'aspects inutilement «secrets» des opérations militaires des deux blocs.

La coopération n'est possible que si chaque pays accepte d'échanger des renseignements de toutes sortes, qu'ils soient d'ordre économique, commercial, industriel, technique, culturel, social ou familial. A l'instar des mesures destinées à susciter un climat de confiance, l'évolution dans ce secteur doit s'asseoir sur des rapports plus étroits, une plus grande confiance mutuelle et la constatation pratique qu'une collaboration libre du carcan d'un formalisme rigide et détaillé est plus fructueuse. Les pays européens «non alignés» et les États limitrophes de l'Europe sont particulièrement désireux de participer à l'instauration d'un tel climat de sécurité et de coopération. D'ailleurs, dans l'un et l'autre camp, certains États assurent une plus grande souplesse. Si la signature de l'Acte final a pour effet de renforcer le leadership de l'Union Soviétique, comme ce semble

Le professeur Carson est membre du Département d'études politiques de l'Université de Guelph et secrétaire du Conseil de l'Université. Il a déjà rédigé pour Perspectives internationales un article sur l'OTAN qui a paru dans le numéro de mars/avril 1974. Il est membre de l'International Institute for Strategic Studies de Londres. L'article ci-contre n'engage que l'auteur.

être le cas, il est alors possible que Moscou accorde plus d'autonomie aux nations de l'Europe de l'Est dans les domaines économique, social et culturel.

D'autre part, il faut se rappeler que la CSCE s'est déroulée alors que les deux blocs tentaient d'aboutir à une entente sur les MBFR. S'inspirant du «Rapport Harmel» (1967), l'OTAN proposait aux pays membres du Pacte de Varsovie, en juin 1968, la tenue de discussions sur des

réductions mutuelles et équilibrées de leurs forces. Cette proposition est devenue, en quelque sorte, un instrument de négociation et, lors de la visite du président Nixon à Moscou en mai 1972, il a été décidé de tenir séparément mais parallèlement la Conférence et les entretiens sur les MBFR. Ceux-ci ont donc débuté à Vienne, à la fin d'octobre 1973. Il était évident, au départ, que les États-Unis et l'Union Soviétique divergeaient d'opinion.

Helsinki vu par un reporter

par John Best

Il n'était pas facile de saisir le sens de la conférence au sommet d'Helsinki. On avait l'impression d'assister à un événement historique, sans trop savoir pourquoi il passerait à l'histoire. Peut-être, après tout, était-ce le fait de cette puissance politique concentrée en un même lieu. Ce n'est pas tous les jours, en effet, qu'on peut voir réunis 35 chefs d'État représentant la plupart des grandes puissances mondiales, dont deux super-puissances.

Mais la déclaration que ces dirigeants ont signée au cours de l'heure marquant la fin des trois jours de travaux de la conférence et qu'on a officiellement appelée l'Acte final de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe a suscité des réactions partagées. A Helsinki, il y avait à ce sujet autant de sceptiques que de croyants.

La délégation canadienne, dans l'ensemble, s'est montrée très enthousiaste à l'égard du document. Ses vingt membres semblaient croire en toute sincérité que les passages négociés avec peine sur la réunion des familles, la circulation des hommes et des idées, les échanges culturels, commerciaux, scientifiques et artistiques allaient entraîner l'abolition des barrières entre l'Est et l'Ouest.

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. L'article ci-contre n'engage que l'auteur.

Ils ont réprouvé l'opinion de certains journalistes sceptiques parmi les représentants de la presse canadienne, pour qui la conférence ne pouvait avoir comme seul résultat durable et tangible que de confirmer le statu quo territorial en Europe, comme le voulait précisément l'URSS depuis longtemps. Les journalistes qui abondaient en ce sens, ont affirmé certains délégués du Canada, ne faisaient que servir les fins de la propagande soviétique.

La conférence s'est déroulée à l'intérieur du *Finlandia Hall*, édifice immense et peu élevé situé à proximité du centre-ville. Des mesures de sécurité exceptionnelles avaient été prises à cette occasion. Des policiers en civil, munis d'appareils émetteurs-récepteurs portatifs, étaient postés un peu partout. Des chiens, des hélicoptères et des vedettes venaient s'ajouter au dispositif de sécurité. Il était interdit au public de s'approcher du lieu de la conférence.

Les 1,300 journalistes affectés à la conférence surclassaient en nombre les participants officiels dans un rapport de deux et demie contre un. Chaque fois qu'on pénétrait dans l'édifice (par une entrée très éloignée de celle des délégués), il fallait montrer ses papiers et se soumettre à une inspection semblable à celle qu'on nous fait subir dans les aéroports.

Mise à part la cérémonie de signature, la rencontre elle-même a consisté en une suite de 35 discours. Aussi étrange que cela puisse paraître, il ne nous a pas été trop pénible d'écouter la plupart d'entre eux. L'un des plus re-

Quelles réductions s'imposaient? Il fallait décider non seulement de leur importance numérique, mais aussi établir si elles toucheraient uniquement les forces terrestres ou si elles s'appliqueraient aux forces terrestres et aériennes. Il fallait aussi déterminer quelles forces réduire (celles des superpuissances seulement ou celles des superpuissances et de leurs alliés respectifs d'Europe centrale). Étant donné la multiplicité des solutions possibles, il va

de soi que les négociations ont progressé très lentement. Au début de 1975, les pourparlers étaient presque dans l'impasse.

Entretiens sur la limitation des armes stratégiques

Par contre, au chapitre des négociations entre les gouvernements soviétique et américain sur la limitation des armes stratégiques, le premier semestre de 1975 fut d'une grande importance. A la suite de

marquables fut celui de M. Léonide Brejnev de l'Union soviétique; ce dernier a réussi à ne pas faire allusion une seule fois à la notion du statu quo ou à la formulation de l'Acte final, chère au Kremlin, concernant l'inviolabilité des frontières.

Il a dit de la conférence qu'elle n'était pas simplement une évaluation nécessaire des conséquences politiques de la Seconde Guerre mondiale.

Le leader soviétique a conclu notamment en disant que personne ne devrait, sous prétexte de considérations quelconques de politique étrangère, chercher à dicter à d'autres peuples la manière de gérer leurs propres affaires.

Ses paroles rappelaient étrangement les paroles prononcées plus tôt par M. Nicolae Ceaucescu de Roumanie, chef de file des «autonomistes» du bloc soviétique, qui déclarait aux délégués: ... «L'histoire aura fait un pas important lorsque chaque nation pourra sans crainte s'épanouir en toute liberté, à l'abri de toute agression et de toute ingérence dans ses affaires.»

Dans son discours, le président Ford a dénoncé sans ambages les principaux doutes que le monde occidental entretient sur la déclaration d'Helsinki, sans toutefois la contester dans son ensemble. «L'histoire jugera cette conférence non pas d'après nos propos d'aujourd'hui, mais d'après nos actions de demain, non pas d'après les promesses que nous faisons, mais d'après les promesses que nous tiendrons», a dit le président. «La paix est plus qu'un simple morceau de papier.»

M. Ford n'a surpris personne lorsqu'il a souligné la nécessité de réaliser des progrès sur deux fronts, soit les réductions équilibrées des forces entre l'Est et l'Ouest, et la limitation des armes stratégiques par l'URSS et les États-Unis.

Le premier ministre Wilson de la Grande-Bretagne a déclaré que la dé-

tente signifie peu de choses si elle ne transparait pas dans la vie quotidienne de tous les peuples.

M. Wilson a poursuivi en disant qu'il ne voyait pas pourquoi, en 1975, les Européens ne pourraient pas épouser qui ils veulent, entendre et lire ce qu'ils veulent, voyager où et quand ils le veulent et rencontrer qui ils veulent.

Dans la même veine, le premier ministre Trudeau a fait remarquer que la sécurité et la coopération ne pouvaient être engendrées par la seule activité des gouvernements. «Pour instaurer une ère nouvelle en Europe, a dit M. Trudeau, il faut pouvoir réunir les familles dont les membres sont dispersés, il faut aussi des contacts entre les individus, des échanges de vues et d'opinions.»

Le premier ministre canadien s'est manifestement plu à frayer dans les grands cercles internationaux et ses adjoints ont par la suite indiqué qu'il avait eu des entretiens officieux avec 17 autres chefs d'État. Ainsi, il a eu une conversation privée de huit minutes avec M. Brejnev dans la salle de la conférence, il s'est entretenu pendant 15 minutes avec M. Ford tout en dégustant un bol de fraises à quelques pas du hall principal et il a pris le petit déjeuner avec le chancelier Helmut Schmidt de l'Allemagne de l'Ouest.

M. Brejnev et lui en sont venus rapidement à parler de l'ouverture de pourparlers diplomatiques pour régler le différend canado-soviétique sur la pêche. Avec M. Ford puis avec M. Schmidt, M. Trudeau a soulevé le problème de la prolifération des armes nucléaires née du commerce matériel nucléaire à des fins supposément pacifiques.

Avec M. Schmidt, il a également discuté de la question de la contribution militaire du Canada à l'OTAN, que le Canada s'appête maintenant à passer en revue.

la rencontre de MM. Brejnev et Ford à Vladivostok en novembre 1974, et de la publication d'un accord régissant le détail des négociations sur l'Accord SALT II, le gouvernement soviétique a sans doute considéré qu'il était essentiel d'en arriver à un accord à Genève, Helsinki et Vienne pour assurer, d'une part, la détente et de l'autre, une diminution progressive de la présence américaine en Europe de l'Ouest.

Au printemps de 1975, la CSCE et les discussions parallèles sur les MBFR ne progressaient pas aussi rapidement vers

une solution constructive que les négociations bilatérales sur les armes stratégiques. Les pourparlers sur l'Accord SALT II, qui sera sans doute signé à Washington avant la fin de l'année, touchaient presque à leur fin, alors que les discussions sur les MBFR achoppaient, entre autres choses, sur le refus des États-Unis et de leurs alliés d'engager le débat sur la limitation des forces aériennes et des armes nucléaires tactiques. Parallèlement, si à Genève on était parvenu à s'entendre pour une bonne part sur la formulation des prin-

Un photographe à Helsinki



La rencontre de chefs d'État et de gouvernement de 35 pays à Helsinki pour la signature de l'Acte final de la CSCE a réalisé le rêve de tout photographe de presse. On reconnaît (*en bas à gauche*) le secrétaire du Parti communiste de l'URSS, Leonide Brejnev, et le ministre des Affaires étrangères, Andrei Gromyko, applaudissant au discours du président des États-Unis, M. Ford. (*En haut à gauche*) Discussion entre le président Ford, l'archevêque Makarios de Chypre et le secrétaire d'État américain, Henry Kissinger. (*En haut au centre*) Rassemblement des 35 chefs d'État au Finlandia Hall pour la signature de l'Acte final. (*En haut à droite*) Conversation du premier ministre Trudeau avec Leonide Brejnev dans la salle de la conférence. (*En bas à droite*) Symbole du pas vers la détente que marque la CSCE, le chancelier ouest-allemand Helmut Schmidt (*à droite*) échange une poignée de mains avec le premier secrétaire est-allemand Erich Hoenecker. (*En bas au centre*) Le président de la France, Valéry Giscard d'Estaing, au cours de son allocution le deuxième jour de la Conférence.

Toutes les photographies sont de UPI, à l'exception de celle de M. Trudeau avec M. Brejnev qui est de Wide World Photo.

cipes de la «première corbeille» et de certains points de la «deuxième corbeille», d'autres questions restaient sans solution, notamment la définition des grandes manœuvres militaires (1^{ère} corbeille), la libre circulation des personnes et de l'information (3^e corbeille) et l'élaboration des suites de la CSCE. Ainsi, la résolution de ces problèmes, entre mars et juillet de cette année, à Genève, peut être interprétée comme une décision plutôt soudaine de la part des Soviétiques d'encourager ceux que Franklyn Griffiths appelle les

«réalistes», c'est-à-dire les milieux responsables de l'Ouest.

Dans son ouvrage de 1973 intitulé *Genoa plus 51: Changing Soviet Objectives in Europe*, Griffiths écrit:

Sur le plan stratégique, il semblerait que les responsables soviétiques s'efforceront à long terme de renforcer la tendance «réaliste» aux dépens de la tendance «atlantique», créant ainsi une atmosphère de sécurité de plus en plus propice à une coopération économique globale entre l'Est et l'Ouest.



Cette attitude encourageante des Soviétiques semble indiquer que leur politique étrangère est devenue «réformiste». Cette hypothèse est renforcée par leur acceptation, dès 1973, de l'ordre du jour de la CSCE ainsi que par la rapidité avec laquelle les parties se sont entendues sur le libellé de nombreux points des première et deuxième corbeilles. En manifestant à Genève son encouragement aux «réalistes» occidentaux, le gouvernement soviétique a considérablement amélioré ses chances d'obtenir une entente satisfaisante à Vienne. En prenant pour acquis que l'entente sur les réductions des forces et l'Accord SALT II seront régis par de nombreux critères techniques et technologiques, comme les rapports de forces, les statistiques comparées sur les forces, la force de frappe, la protection des sites, la précision des systèmes de guidage, etc., l'attitude de l'Ouest lors des négociations et la fermeté avec laquelle les États occidentaux tenteront d'aboutir à ce qu'ils considèrent comme une entente juste seront influencés par l'attitude qu'a récemment adoptée l'Union soviétique dans d'autres rondes de négociations.

Quels que soient les critères invoqués, la CSCE revêt une grande importance parce qu'elle constitue un nouveau jalon dans les efforts multilatéraux en vue de résoudre certains problèmes de sécurité européenne restés en suspens depuis 1945 et une manifestation de la volonté de tous les États européens (sauf l'Albanie) de prendre les mesures nécessaires pour améliorer la coopération internationale dans nombre de secteurs socio-économiques. Elle est toutefois encore plus significative du point de vue de la politique étrangère de l'URSS. Ses efforts persistants pour soustraire les États d'Europe de l'Ouest à l'influence et au leadership des États-Unis (une des conséquences de la détente), l'ont amenée à poursuivre une diplomatie de la détente à plusieurs volets. La CSCE n'a donc été que l'un des terrains d'action de la diplomatie soviétique, car l'entente à un niveau dépend des progrès réalisés dans les autres secteurs. La participation occidentale à la CSCE était fonction de l'acceptation soviétique de participer aux discussions sur les réductions mutuelles et équilibrées des forces. Les MBFR étaient une nécessité pour chacun des deux blocs: l'Ouest avait intérêt à conclure une entente multilatérale négociée sur le retrait des forces américaines avant que le Congrès des États-Unis ne décide unilatéralement de les réduire et l'Est, à promouvoir la réduction des forces américaines et ouest-allemandes tout en maintenant l'influence américaine au sein

de l'OTAN. L'Ouest avait posé comme condition préalable à l'avancement des négociations MBFR un dénouement satisfaisant des travaux de la CSCE, ce qui supposait que les Soviétiques devaient être prêts à discuter les points de la «troisième corbeille». Certains observateurs ont prétendu au contraire que les progrès à Genève étaient tributaires des progrès réalisés à Vienne. Il semble toutefois logique d'en arriver à une entente à Genève sur la première corbeille avant de procéder aux négociations détaillées sur les réductions de forces.

Ces considérations ont probablement incité les Soviétiques, en février et début mars de cette année, à proposer de mettre un terme aux travaux de la CSCE dans les meilleurs délais. Dans une allocution prononcée le 18 mars devant le 11^e Congrès du Parti des ouvriers socialistes hongrois, M. Brejnev invitait les participants de la Conférence de Genève à conclure leurs travaux à l'occasion d'une réunion au sommet qui se tiendrait à Helsinki durant l'été. Par la suite, M. Brejnev écrivit à plusieurs chefs d'État occidentaux, leur proposant le 30 juin comme date de réunion. Après avoir négligé pendant de nombreux mois certains points de la troisième corbeille restés en suspens, la délégation soviétique convint rapidement d'une série de textes sur la réunion des familles et la libéralisation des échanges de renseignements entre l'Est et l'Ouest. Vers la fin d'avril, un porte-parole du Département d'État à Washington annonçait que le sommet entre MM. Ford et Brejnev prévu pour l'été, avait été reporté en raison de la tenue éventuelle d'une réunion au sommet à Helsinki en juillet. Pendant que les négociations de Genève se poursuivaient à un rythme accéléré, la date du sommet d'Helsinki était repoussée à différentes reprises et il semblait, au début de juin, que la réunion ne pourrait avoir lieu avant la première semaine d'août. Par la suite, on devrait attendre le mois de novembre, étant donné les exigences du calendrier diplomatique international. Il faut rendre hommage aux négociateurs qui ont réussi malgré tout à terminer le document final à temps pour le sommet qui a débuté le dernier jour de juillet.

Coopération dans les domaines humanitaires

Le texte final est volumineux et reprend les grands points des trois corbeilles: les aspects politico-militaire, économique, scientifique, culturel, humanitaire et autres. A cet égard, il faut se rappeler que l'ordre du jour en trois points, proposé par

l'ambassadeur de l'URSS, M. Maltsev, lors de la rencontre préliminaire du 29 novembre 1972, ne faisait aucunement mention des contacts humains ou de l'information. L'étude de ces questions fut proposée pour la première fois par les Neuf en janvier 1973. Ce n'est qu'en juin 1973, à la fin des entretiens préliminaires, que le thème «Coopération dans les domaines humanitaires et autres» fut inscrit comme troisième point à l'ordre du jour.

La première corbeille de l'Acte final, signé le 31 juillet, aborde deux questions: une déclaration sur les (dix) principes régissant les relations mutuelles des États participants et les aspects militaires de la sécurité. Les énoncés de principes, comme la reconnaissance de l'égalité souveraine et de l'intégrité territoriale des États, font ressortir la volonté des pays participants à ne pas recourir à la force à l'endroit d'un autre État signataire. Le principe le plus significatif, surtout si on le considère dans le contexte du non-recours à la force, est sans doute l'affirmation que «... tous les peuples ont toujours le droit, en toute liberté, de déterminer, lorsqu'ils le désirent et comme ils le désirent, leur statut politique interne et externe...». Les principes reprennent les normes de droit international et les codes d'éthique établis sans toutefois éliminer expressément la possibilité que des facteurs internes ou externes viennent modifier le statut politique d'un État. Alors que les gouvernements soviétique et, peut-être, est-européens verront dans ces principes une reconnaissance multilatérale de la configuration géo-politique de l'Europe en 1975, les gouvernements de l'Ouest continueront à insister sur la nature plutôt politique que juridique du texte ainsi que sur les possibilités de changement qu'il laisse présager, de façon peut-être quelque peu négative. Les principes n'ont guère de valeur juridique, mais comme pour les textes de loi bien faits, leur valeur réside probablement dans leur généralité.

D'autre part, la partie de la première corbeille qui traite des «aspects militaires» renferme les nouvelles mesures destinées à renforcer la confiance mutuelle, notamment la notification préalable des manœuvres et mouvements militaires d'envergure, l'invitation aux autres États participants à envoyer des observateurs aux manœuvres militaires et l'échange de délégations militaires.

Deuxième corbeille

La deuxième corbeille traite d'une vaste gamme de sujets et d'activités. Nombre de points, comme l'aide technique et les échanges commerciaux, ont déjà fait l'objet

de négociations bilatérales ou de discussions au sein d'organisations internationales. Néanmoins, il semble y avoir un nouveau développement qui se répercute sur la plupart des points de la corbeille: il s'agit de l'intention avouée de faciliter les contacts humains et les échanges de données statistiques plus complètes. Ce progrès revêtira une importance particulière pour le groupe des Neuf et les États d'Europe de l'Est. Fait particulièrement important pour le gouvernement canadien, la section détaillée sur la coopération visant à assurer la protection de l'environnement prévoit la participation des pays d'Europe de l'Est et de l'Union Soviétique aux activités de l'organisme des Nations Unies chargé de cette tâche, en conformité avec la Déclaration de Stockholm sur l'environnement.

Le libellé du texte de la troisième corbeille se prête facilement aux excès d'optimisme ou de cynisme. Tous les États participants ont convenu d'appuyer et de «traiter dans un esprit positif et humain» les demandes se rapportant aux visites et à la réunion des familles, aux mariages entre citoyens d'États différents, au tourisme et aux rencontres entre jeunes. Cependant ces paragraphes ne porteront fruit que si les gouvernements en cause respectent l'esprit de l'Accord. Même si on ne peut s'attendre à une évolution sensible de la situation dans l'immédiat, il y a tout lieu de croire que certaines modifications se produiront, même si ce n'est que très graduellement. La participation de l'Union Soviétique à ces négociations est en soi un motif d'optimisme, si ce n'est de réjouissance. On peut en dire autant des textes sur la diffusion et l'échange de renseignements que sur les possibilités de déplacement des journalistes entre l'Ouest et l'Est.

Grâce surtout aux efforts et à la persévérance du gouvernement de Malte, les États participants ont convenu d'inclure un bref texte (trois pages) qui manifeste leur intention d'aider les États méditerranéens non participants à promouvoir la sécurité et la stabilité dans leur région et de collaborer avec eux dans les secteurs du développement et de la protection de l'environnement. Ce texte traduit le vif intérêt manifesté par six États méditerranéens, à savoir le Maroc, l'Algérie, la Tunisie, l'Égypte, Israël et la Syrie, et la position qu'ils ont adoptée à Genève. Il indique très clairement que l'Acte final est le résultat non seulement des négociations entre les camps américain et soviétique, mais aussi de la participation très active des pays neutres et non-alignés d'Europe. Les États méditerranéens non partici-

pants, compte tenu de leur situation géographique, avaient aussi des raisons d'assister aux entretiens de Genève.

Si on accepte l'interprétation de Franklyn Griffiths sur les tendances de la politique étrangère soviétique et sur les distinctions que font les analystes soviétiques entre les diverses tendances de la politique occidentale, et son analyse me semble juste, le texte de la CSCE représente alors une victoire pour les réformistes de Moscou dans leurs rapports avec les réalistes occidentaux. En 1973, Griffiths écrivait:

Si tels sont les points de vue de Moscou et de Washington, il est possible, avec un peu chance, que l'Est et l'Ouest aboutissent aux compromis suivants: l'Ouest reconnaît explicitement l'inviolabilité (mais non la légitimité) du statu quo territorial en Europe, y compris les frontières soviétiques sur la Baltique; l'URSS, pour sa part, s'entend avec l'Ouest sur une réduction équilibrée des forces en Europe centrale et sur des accords politiques de stabilisation à l'occasion d'une ou de plusieurs CSCE; l'Ouest accorde à l'URSS une partie de l'aide économi-

que et technologique dont elle a besoin et celle-ci relâche quelque peu les restrictions sur la libre circulation des personnes et des idées que l'Ouest souhaite voir dans le bloc soviétique.

Ces points sont maintenant acquis, à l'exception de la question des réductions équilibrées des forces qui peut fort bien aboutir bientôt à Vienne. En 1973, à la fin de la première ronde de négociations à Helsinki, M. Gromyko affirmait que le résultat final de la CSCE constituerait un jalon historique sur la voie d'une paix stable et durable en Europe. M. Brejnev a plusieurs raisons de se réjouir, tout comme la plupart des gouvernements occidentaux. Lorsque les États participants se réuniront de nouveau à Belgrade, en 1977, pour analyser les progrès accomplis, les représentants des États occidentaux se rappelleront que l'Acte final de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe fut non seulement un jalon historique mais la première décision multilatérale de discuter certains points négligés depuis plus de trente ans.

Les Amériques

La réforme du Traité de Rio

par Alfred Pick

En avril 1973, l'Organisation des États américains (OEA) décidait de faire une étude approfondie du système interaméricain dans le dessein de le réformer ou de le restructurer dans son ensemble. Une résolution adoptée par l'Assemblée générale de l'OEA notait en effet une «insatisfaction générale» à l'égard du fonctionnement et des résultats du système interaméricain. Une commission spéciale, peu à peu connue sous le nom de CEESI (d'après les initiales de son appellation espagnole), a donc été mise sur pied et chargée de faire une étude complète de la question et de présenter des recommandations ou, selon les termes utilisés, «d'étudier le système

interaméricain et de proposer les mesures propres à assurer sa restructuration».

L'expression «système interaméricain» s'entend de l'ensemble des organisations, organes, organismes et personnes morales à caractère interaméricain; elle exclut ainsi les groupements exclusivement latino-américains ou sous-régionaux. Toutefois, il vaudrait mieux voir dans cette notion un archipel de forme irrégulière qu'un système solaire bien harmonisé.

On affirme souvent que le système interaméricain repose sur trois piliers, soit la Charte de l'OEA (Bogota, avril 1948), le Traité interaméricain d'assistance mutuelle (Traité de Rio de septembre 1947) et le Traité américain de règlement pacifique (Pacte de Bogota, avril 1948). Le présent article traite exclusivement du Traité de Rio. Fondement d'un système régional de sécurité militaire collective, cet acte juridique a été rédigé en prévision de la Charte de l'OEA, qui a établi à son tour comme essentielle l'obligation d'assurer la sécurité collective. Le Traité

Observateur de la Mission permanente du Canada auprès de l'Organisation des États américains, M. Pick est entré au ministère des Affaires extérieures en 1940. Il a occupé de nombreux postes au pays et à l'étranger, dont celui d'ambassadeur auprès du Pérou et de la Bolivie. Il a également été chef de la direction de l'Amérique latine.

de Rio a été envisagé dans l'Acte de Chapultepec; il a été suivi, un an et demi plus tard, du Traité de l'Atlantique Nord. Tous ces instruments partent du principe selon lequel une attaque contre un État équivaut à une attaque contre l'ensemble des États, quoique dans chacun des cas les obligations en matière de défense mutuelle ne soient pas également astreignantes. Dean Acheson a d'ailleurs soutenu dans ses mémoires intitulés *Present at the Creation* que l'idée maîtresse derrière l'élaboration du Traité de l'Atlantique Nord avait été empruntée au Traité de Rio.

Traité de Rio

Le Traité de Rio tire ses origines de la Conférence interaméricaine sur les problèmes de la guerre et de la paix, qui s'est tenue à Mexico en mars 1945, c'est-à-dire avant la fin de la Seconde Guerre mondiale et à la veille de la Conférence de San Francisco au terme de laquelle l'ONU a vu le jour. L'Acte de Chapultepec recommandait la conclusion d'un traité destiné «à prévenir et à réprimer les menaces et les actes d'agression contre tout pays d'Amérique». Rédigé au Brésil, le Traité de Rio a été signé à Rio de Janeiro le 2 septembre 1947; il stipule principalement qu'«une attaque armée provenant de quelque État contre un État américain sera considérée comme une attaque contre tous les États américains». Établie l'année suivante, la Charte de l'OEA contient un chapitre très bref sur la sécurité collective, qui renvoie en réalité au Traité de Rio. A ce moment, on considérait généralement que l'adhésion à l'un des instruments supposait l'adhésion à l'autre. Toutefois, la Barbade, qui s'est jointe à l'OEA en 1967, la Jamaïque, qui y a adhéré en 1969 et, plus récemment, la Grenade ne sont pas devenues parties au Traité au mécontentement de certains des membres plus anciens.

Depuis sa création, la CEESI a tenu cinq grandes rencontres, la première ayant eu lieu à Lima, le 20 juin 1973, et la dernière, à Washington, le 20 février 1975. Dans l'intervalle, l'Assemblée générale de l'OEA, lors de sa quatrième réunion ordinaire à Atlanta en avril 1974, renouvelait le mandat de la Commission en lui traçant des lignes directrices plus précises, et en lui suggérant notamment de recourir au vote plutôt que de procéder par voie de consensus pour que ses activités puissent être menées à bonne fin. Des centaines de rencontres, à divers paliers, ont produit une somme énorme de documentation dont une bonne partie, élaborée un peu au hasard, est plutôt difficile à assimiler.

Au cours de ses travaux, la CEESI s'est penchée attentivement sur la question de la révision du Traité de Rio. S'appuyant sur le rapport final de la Commission spéciale, l'Assemblée générale de l'OEA a décidé en mai de convoquer une conférence de plénipotentiaires pour compléter et signer le Protocole de réforme du Traité. Préparée à Washington, la conférence s'est ouverte à San José, Costa Rica, le 16 juillet et le Protocole y a été signé le 26 juillet.

Parties au Protocole

Le Protocole renferme les clauses finales d'usage qui servent à préciser les modalités de son entrée en vigueur et celles de son application par rapport au traité original. Au cours des derniers travaux préparatoires qui se sont déroulés à Washington, les participants ont brièvement envisagé la possibilité de permettre aux États américains non membres de l'OEA d'adhérer au Traité dans sa version révisée. Le Canada et, plus récemment, la Guyane et les Bahamas, étaient au nombre des pays visés. Toutefois, un groupe de travail indiquait dans son rapport qu'il «n'était peut-être pas souhaitable que des États liés par des traités ou des pactes militaires extracontinentaux, et n'ayant pas les obligations et les droits énoncés dans la Charte de l'Organisation des États américains, puissent également participer au Traité de Rio et ce, pour éviter de créer un lien de facto entre ce traité et des situations survenant à l'extérieur de l'hémisphère américain». Dans la même optique, les auteurs du rapport affirmaient «que les réformes envisagées pour les travaux de la CEESI avaient été conçues précisément dans le but d'empêcher que le pacte régional soit invoqué dans le cadre de situations ou d'obligations extrarégionales». En raison du lien très étroit qui unit la structure institutionnelle du système interaméricain et les obligations aux termes de la Charte de l'OEA et du Traité, il serait difficile à l'heure actuelle de permettre aux États américains non membres de l'OEA de devenir parties au Traité de Rio. Quoi qu'il en soit, cette éventualité n'a pas été sérieusement prise en considération et le Protocole de San José stipule qu'il est ouvert à la signature des membres de l'OEA, qu'ils soient parties ou non au Traité (ce qui, dans la négative, s'applique évidemment à l'heure actuelle à la Barbade, à la Jamaïque et à la Grenade).

Le Protocole entrera en vigueur après qu'il aura été ratifié par les deux tiers des pays qui l'ont signé à San José. Nous savons par expérience que le processus



Photo PC

La détermination de la zone géographique visée par le Traité de Rio a été l'un des principaux sujets de discussion à San José, en juillet. En dépit du désir très répandu de réduire la zone couverte par le Traité, les demandes des Argentins ont finale-

ment conduit à son extension. On reconnaît sur la photo, étudiant une carte du monde à la Conférence de San José, l'ambassadeur de l'Argentine, Julio Cesar Carasales (à gauche) et l'ambassadeur du Brésil, Paulo Padilha Vical (au centre).

de ratification peut nécessiter un temps appréciable, voire plusieurs années, tout dépendant des règles constitutionnelles et du bon vouloir des pays signataires. Aux États-Unis, par exemple, le Traité doit être soumis à l'approbation du Sénat.

Le long débat qui a précédé la signature du Protocole à San José a tourné autour d'un certain nombre de points fondamentaux. Animé surtout par le Pérou et par le Mexique, mais également appuyé par Panama, un fort mouvement a cherché à limiter la portée du Traité de Rio et ses obligations. Aux yeux de ces pays, en effet, le Traité est devenu au fil des ans un instrument au service de la stratégie globale ou des intérêts des États-Unis dans la guerre froide et il a été utilisé à mauvais escient pour imposer des sanctions à Cuba; ils soutiennent donc qu'il ne faut pas étendre sa portée aux attaques extracontinentales mais bien la limiter à l'attaque armée d'un État américain contre un autre. A la fin de la conférence,

le Pérou a exprimé certaines réserves en apposant sa signature. De plus, certains ont demandé avec insistance que le Traité ne s'applique qu'à l'agression armée et non au genre d'agression indirecte visée à l'actuel Article 6, à savoir «une attaque qui ne soit pas une attaque armée» ou «quelque autre fait ou situation susceptible de mettre en péril la paix de l'Amérique». Le Mexique n'avait d'ailleurs jamais accepté le recours à ces dispositions pour justifier le boycottage de Cuba.

En général, les propositions visant à limiter la portée du Traité n'ont toutefois pas reçu l'appui de l'ensemble des pays. Il est intéressant de noter qu'à côté des États-Unis, nombre de petites nations d'Amérique centrale et d'Amérique du Sud ainsi que certains pays comme le Brésil et la Colombie attachent une grande importance au maintien de cet instrument de sécurité qu'ils veulent conserver essentiellement dans sa forme actuelle; ainsi, le Traité s'appliquerait tout autant à une

attaque par tout État contre un État membre qu'à une agression indirecte. Ils considèrent que le Traité de Rio a mis un frein à la course aux armements et qu'il a aidé au règlement des différends et au maintien de la paix dans la région, particulièrement en Amérique centrale. Le Costa Rica, par exemple, qui n'entretient pas une armée en permanence, avoue s'en remettre à la protection que lui offre cet acte juridique. Soit dit en passant, quelques pays latino-américains ont participé, à titre de membres ou d'observateurs, au mouvement des pays non alignés en dépit du fait qu'ils avaient adhéré au Traité. Le Pérou a d'ailleurs accueilli à Lima, à la fin du mois d'août, une conférence des ministres des Affaires étrangères des pays non alignés.

Agression

Au cours de ses cinq rencontres, la CEESI s'est appliquée à reformuler les principales dispositions du Traité, en nuancant les mesures à prendre, selon qu'il est question d'une attaque par un autre État américain ou d'une attaque armée d'origine extracontinentale. Les États-Unis ont souscrit aux travaux de la Commission, mais ils ont également déclaré qu'ils préféreraient ne pas voir établir de distinctions entre un conflit intracontinental et un conflit extracontinental. Les participants se sont mis d'accord pour apporter un changement important à l'article 3; principale disposition du Traité, cet article stipule qu'une attaque contre un État américain est une attaque contre tous. A l'avenir, aux termes du Protocole, l'article 3 ne s'appliquera plus à une attaque armée contre «un État américain», il se limitera à une attaque armée lancée contre un «État partie du présent Traité». Cette attaque pourrait cependant survenir dans la zone d'application désormais plus vaste du Traité; comme on le verra plus loin, cette zone comprend tous les États américains.

Le nouvel article 6, paru dans le rapport de la CEESI et maintenant appelé à devenir l'article 5 dans le Protocole final, conserve la notion d'agression indirecte, mais la reprend dans des termes un peu plus restreints et plus prudents; il retient également l'idée d'une action collective qui ne s'appliquerait pas exclusivement à une attaque armée, mais aussi à «un conflit ou un fait grave susceptible de mettre en danger la paix de l'Amérique». Dans ce dernier cas, cependant, certaines distinctions sont faites entre les pays parties et les pays non parties au Traité. Si un État partie est touché par un conflit ou un «fait grave» de ce genre, on se réunira immé-

diatement afin de convenir des mesures qui doivent être prises pour lui venir en aide de même que des mesures à adopter pour assurer la défense commune et le maintien de la paix et de la sécurité continentales. S'il s'agit d'un État non partie (c'est-à-dire «tout autre État américain») et que les circonstances sont les mêmes, l'article n'engage aucunement les pays à lui venir en aide; ceux-ci doivent toutefois prendre les mesures nécessaires pour assurer la défense commune et le maintien de la paix et de la sécurité continentales.

Dans sa forme actuelle, le Traité ne renferme aucune définition de l'agression, bien que l'article 9 donne deux exemples d'actes de ce genre. Le nouvel article définit maintenant cette notion en détail, s'inspirant essentiellement de la formulation que les Nations Unies ont finalement retenue en décembre dernier après des années d'efforts en ce sens. Même dans sa nouvelle forme, il a gardé de l'article actuel une disposition permettant de caractériser d'autres situations comme étant des actes d'agression.

Zone du Traité

L'article 4 actuel définit dans des termes très généraux la zone de sécurité ou zone d'application du Traité; celle-ci s'étend sur une vaste région qui va du Pôle Nord au Pôle Sud et qui recouvre des portions importantes des océans Atlantique et Pacifique. Aucun nom de pays ne figure dans cette définition, mais la région délimitée englobe le Canada et le Groenland. Certains ont d'ailleurs souligné, par le passé, que le Canada bénéficiait de la protection garantie par le Traité de Rio sans même qu'on l'ait consulté pour savoir s'il acceptait d'être incorporé dans la zone d'application susmentionnée.

Au sein de la CEESI, un fort mouvement, dirigé par le Pérou et le Mexique, a cherché à limiter la portée géographique ou la zone d'application du Traité. Les membres de la Commission se sont entendus pour dire que le Groenland ne devait pas être considéré comme une partie des Amériques («les territoires non américains... devraient être exclus du champ d'application du traité»). Aux termes du Traité de l'Atlantique Nord, l'obligation de prendre des mesures collectives en cas d'attaque armée ne s'applique que si l'attaque a lieu sur le territoire des parties au traité en Europe, en Turquie et en Amérique du Nord, bien que l'Atlantique Nord et la Méditerranée soient également visés. Le Mexique, en particulier, a suggéré que le Traité de Rio s'applique dans des limites analogues, mais cette propo-

sition n'a pas reçu l'appui général. Les États-Unis ont indiqué sans équivoque qu'ils voulaient que le Canada, en particulier, fasse partie de la zone.

La CEESI n'a pas redéfini l'article 4, mais plutôt établi des critères d'après lesquels les cartographes dresseraient une carte qui serait ensuite soumise à l'approbation générale. Ainsi, le champ d'application du Traité ne devait pas comprendre les territoires qui ne sont pas géographiquement américains, exception faite de ceux placés sous la souveraineté pleine et entière d'un État américain. La limite extérieure devait être tracée en prenant pour base une distance minimale de 200 milles, parallèlement aux côtes des États américains, pour assurer la protection efficace des territoires américains placés sous la souveraineté des États parties au traité. Il fallait en outre, lors du tracé de la limite, tenir compte des intérêts des États parties au Traité à l'égard de leurs côtes respectives.

Au cours de l'étude prolongée de cette question, un sous-comité a examiné plusieurs cartes, dont certaines intégraient le territoire canadien à la zone et d'autres l'excluaient en totalité ou, au moins, en grande partie. La CEESI a alors décidé, par vote majoritaire (12 à zéro, et six abstentions), d'inclure dans la zone d'application du traité tous les États américains, dont le Canada fait évidemment partie; l'objectif premier demeure toutefois d'assurer la protection des territoires des États parties au Traité, ce qui ne semble pas vouloir englober le Canada davantage que par le passé.

Parallèlement, certains ont soutenu que la zone d'application du traité devait être réduite dans l'hémisphère sud, en rapprochant davantage la limite des côtes. Cependant, comme les membres de la CEESI voulaient éviter de faire intervenir la question très controversée des prétentions à la souveraineté territoriale dans le secteur antarctique, ils ont adopté à l'unanimité une proposition, présentée par le Brésil et appuyée par l'Argentine, préconisant le maintien du *statu quo*. L'un des critères retenus stipule que la zone de sécurité actuelle sera conservée pour l'Atlantique Sud et l'Antarctique. Fait plutôt ironique, la zone d'application dans l'Atlantique Sud et dans l'Antarctique a été au contraire élargie par la suite, la ligne entre l'Équateur et le Pôle Sud étant déplacée vers l'est et portée de 24 degrés longitude à 20 degrés, en partie pour répondre aux demandes de l'Argentine au sujet des îles Sandwich du Sud.

Se basant sur le travail cartographique effectué par le Secrétariat de

l'OEAE, la Conférence de San José a adopté une nouvelle description pour l'article 4; celle-ci englobe le Canada et, dans l'ensemble, la mer adjacente jusqu'à 200 milles et au-delà. Dans la région polaire de l'hémisphère nord, la ligne s'étend jusqu'à 86 degrés 30 minutes latitude nord à 60 degrés longitude ouest, à peu près à mi-chemin entre l'île Ellesmere et le Pôle. La ligne de démarcation entre le Canada et le Groenland est celle qui a été établie dans l'accord relatif à la délimitation du plateau continental que le Canada et le Danemark ont signé le 17 décembre 1973. Il a été entendu dès le début que la définition de la zone de sécurité ne correspondrait pas nécessairement aux frontières nationales. A la Conférence de San José, cependant, le Canada, en sa qualité d'observateur, a tenu à déclarer qu'il n'acceptait, pour un territoire à l'égard duquel il exerce ou revendique des droits souverains ou un territoire placé sous sa juridiction, aucune définition implicite ou non qui pourrait être déduite de l'éventuelle description de la zone de sécurité. Les États-Unis ont également fait une déclaration analogue.

Lorsqu'il a signé le protocole, le Mexique a fait une déclaration officielle dans laquelle il s'est dit de nouveau convaincu qu'il aurait fallu, dans la mesure du possible, éliminer de l'article 4 la superposition de régions déjà protégées par d'autres instruments internationaux qui ont été approuvés expressément ou tacitement par les Nations Unies. Il faisait fort probablement allusion au Canada et à son appartenance à l'OTAN.

Règles du vote et sanctions imposées à Cuba

Les changements apportés aux règles du vote contenues dans l'article 17 ont suscité un intérêt public considérable. L'ancien traité stipulait que les décisions seraient prises par une majorité des deux tiers. Le protocole y a ajouté une courte disposition selon laquelle la révocation des mesures prises en vertu de l'article 8 (qui porte sur les sanctions prescrites) nécessitera la majorité absolue lors du vote. Les États-Unis et tous les autres pays signataires ont appuyé cette modification, à l'exception du Chili et du Paraguay, ce dernier ayant apporté des réserves en signant le protocole.

On se rappellera que les articles 6, 8 et 17 du Traité de Rio avaient été invoqués lors de l'adoption des sanctions économiques et diplomatiques contre Cuba en 1964. Pour lever ces sanctions, il fallait l'assentiment des deux tiers des pays intéressés. La Conférence de Quito, qui

s'est tenue en novembre dernier, n'a pu décider officiellement de lever les sanctions imposées par l'OEA, la proposition en ce sens n'ayant recueilli que 12 voix (majorité simple) au lieu des 14 voix nécessaires (deux tiers).

Une autre réunion extraordinaire a été convoquée à San José pour qu'un nouveau vote soit pris sur la question des sanctions contre Cuba. Les participants ont admis qu'ils ne pouvaient pas, sur le plan juridique, passer outre à la prescription de l'ancienne version du Traité de Rio, qui exige la majorité des deux tiers, même si une disposition du Protocole, qui n'est pas encore en vigueur, réduit cette exigence à la majorité simple. En une seule rencontre, le 29 juillet, ils ont rapidement décidé (par un vote de 16 pour, 3 contre et 2 abstentions) de laisser les parties au Traité libres de normaliser leurs relations avec Cuba, de la manière qui leur semblait appropriée. Fait à signaler, les États-Unis ont alors modifié leur position en se montrant favorables à l'idée de donner à chacun des pays la liberté de lever les sanctions. Trois autres pays qui s'étaient abstenus à Quito, à savoir la Bolivie, le Guatemala et Haïti, ont voté par l'affirmative. Le Brésil et le Nicaragua ont continué de s'abstenir et le Chili, le Paraguay ainsi que l'Uruguay sont restés sur leur position, exprimant par leur vote leur désir de maintenir des sanctions diplomatiques et économiques *collectives* contre Cuba.

En somme, on peut dire que la résolution de San José a régularisé rétroactivement les mesures unilatérales prises par plusieurs parties au Traité de Rio, comme le Pérou, l'Argentine, Panama, le Venezuela et la Colombie, qui avaient rétabli des relations directes avec Cuba.

Pluralisme

Le protocole au Traité de Rio contient quelques articles nouveaux, dont l'un en particulier reflète la notion du pluralisme idéologique en réaffirmant le principe de non-intervention et en garantissant à chaque État le droit de choisir librement son organisation politique, économique et sociale.

Le protocole contient également un nouvel article, qui avait été proposé par le Pérou au début des travaux de la CEESI, selon lequel les parties reconnaissent que «la sécurité économique collective pour le développement des États membres» doit être «garantie» au moyen de mécanismes adéquats qui seront établis par un «traité spécial». Au cours de ses rencontres, la CEESI a consacré beaucoup de temps à la préparation d'une convention écono-

mique collective. Les États-Unis ont continuellement apporté des réserves à l'idée de chercher à exprimer cette conception dans un instrument qui aurait force de loi. A San José, 20 pays se sont prononcés en faveur de l'adoption de cet article; seuls les États-Unis ont voté par la négative. Lorsqu'ils ont signé le Protocole, ces derniers ont exprimé une réserve officielle, selon laquelle ils n'acceptaient aucune obligation de négocier, de signer ou de ratifier un traité spécial sur la sécurité économique collective. Dans le cas du Traité de Rio, ils ont soutenu plus particulièrement qu'il était inopportun d'inclure une telle conception, qui touche à l'idée d'agression économique, dans un instrument concernant la sécurité collective au sens où on l'entend normalement, c'est-à-dire au sens militaire.

Le Traité de Rio et l'ONU

Dans son étude détaillée tant de la Charte de l'OEA que du Traité de Rio, la CEESI a longuement discuté de l'importance du système régional par rapport aux Nations Unies. Ainsi, les États-Unis voulaient mettre l'accent sur le système régional alors que d'autres pays, ayant à leur tête le Mexique, Panama et le Pérou, voulaient au contraire le mettre sur les Nations Unies. Le Protocole réaffirme, mais en des termes plus prudents que dans l'actuel article 2, que les parties conviennent de «déployer tous les efforts possibles» pour apporter à leurs différends une solution pacifique en recourant au système inter-américain avant de les soumettre au Conseil de sécurité des Nations Unies. La clause ajoutée précise toutefois que cette disposition ne doit pas être interprétée comme une restriction aux droits et obligations des États parties de confier le règlement des différends au Conseil de sécurité des Nations Unies, conformément aux articles 34 et 35 de la Charte de cette Organisation. Lorsqu'il a signé le protocole, le Mexique a déclaré qu'il continuait de penser que, hors le cas de légitime défense, et en raison de leur caractère coercitif, les mesures collectives prises en vertu du traité ne peuvent s'appliquer de façon obligatoire sans l'autorisation du Conseil de sécurité des Nations Unies.

Désireux d'autre part de donner une plus grande souplesse d'application au traité, les participants ont convenu, à la lumière d'une idée mise de l'avant par le Mexique et d'une proposition présentée par les États-Unis, que le texte préciserait que les mesures adoptées en vertu du Traité pouvaient prendre la forme de recommandations aux États parties tout

comme de décisions leur imposant des obligations, ce qui est le cas actuellement.

Conclusion

Pour l'essentiel, le Traité de Rio a été maintenu et les formalités d'ordre juridique ont été observées; par ailleurs, il a fait l'objet d'une mise à jour importante et de modifications sensibles. Les pays qui en contestent le contenu, comme le Pérou et Panama, continueront peut-être à en critiquer certains aspects, mais il ne semble pas qu'ils veuillent le dénoncer au sens juridique du terme. Il faut maintenant surveiller l'évolution du lent processus de ratification du Protocole de réforme, qui pourrait s'étendre dans ce cas sur deux ans ou même davantage.

Quant à la notion plus récente de sécurité économique collective, les pays latino-américains ont remporté une certaine victoire en manifestant leur solidarité à cet égard; par contre, ce triomphe peut bien rester sans lendemain car les États-Unis n'appuient pas leur point de vue, sans doute parce qu'ils savent que le Sénat américain n'est pas disposé à accepter des obligations contractuelles qui sembleraient par trop unilatérales.

La Charte de l'OEA renferme un court chapitre sur la sécurité collective; nombre de pays sont d'avis qu'il faudra l'harmoniser au «nouveau» Traité de Rio. Cette perspective soulève cependant la question beaucoup plus vaste de la révision de la Charte dans son ensemble et de certains autres aspects du système inter-

américain. S'appuyant sur le rapport de la CEESI, l'Assemblée générale de l'OEA prenait, au mois de mai, certaines décisions de procédure afin de donner suite au travail accompli au chapitre de l'amendement éventuel de la Charte, tant à l'égard des principes fondamentaux que des structures, et celui du Pacte de Bogota, ainsi que sur la possibilité d'aboutir à de nouveaux accords ou instruments sur la sécurité économique collective et la coopération au développement. L'«insatisfaction générale» à l'égard du fonctionnement du système interaméricain persiste. Déjà, la réforme du Traité de Rio n'a pas été une tâche facile, mais les points de vue semblent diverger davantage sur les changements à apporter aux autres grands aspects du système interaméricain. La volonté très répandue de réviser le système coïncide avec une pluralité d'idées de plus en plus marquée et une diversité de formes de gouvernements et de systèmes économiques et sociaux de plus en plus prononcée. Il faudra donc consacrer plus de temps et plus d'efforts si l'on veut apporter d'autres transformations fondamentales.

On peut se procurer un polycopié d'un rapport plus circonstancié de M. Pick sur la réforme du Traité de Rio en s'adressant à: *Perspectives internationales*, Immeuble Lester B. Pearson, OTTAWA (Ontario) K1A 0G2



La nécessité d'une visite de Kissinger en Amérique latine

par James Nelson Goodsell

Il y a un an, dans cette même revue, je signalais certains indices d'une amélioration des relations entre les États-Unis et l'Amérique latine; le secrétaire d'État Henry Kissinger était, semblait-il, en voie de donner un nouveau style à la politique de Washington à l'égard de l'Amérique latine.

Aujourd'hui, pareille assertion ne semble malheureusement plus correspondre à la réalité. De fait, les relations entre Washington et ses voisins du Sud se sont détériorées. Quoique M. Kissinger prétende toujours s'intéresser à l'Amérique latine, il a bien peu fait pour le prouver; à tel point que beaucoup de Latino-Américains ont adopté une attitude plutôt cynique et affirment avoir toujours su que le secrétaire d'État n'a jamais eu l'intention de prendre de nouvelles initiatives diplomatiques vis-à-vis du reste de l'hémisphère.

«Les États-Unis nous ont une fois de plus servi les belles promesses sans lendemain qui caractérisent depuis plusieurs années leur politique à l'égard de l'Amérique latine,» observe un sympathique diplomate colombien qui, malgré ce qu'il vient de déclarer sans ambages, compte de profondes amitiés aux États-Unis. Et il ajoute: «Washington ne s'intéresse tout simplement pas à nous et nous ferions aussi bien d'accepter cet état de choses».

Ces propos ne font que reprendre une idée maintes fois exprimée de diverses façons. Cependant, ils y ajoutent une dimension nouvelle car ils traduisent l'espoir récemment déçu des Latino-Américains qui entrevoyaient pour bientôt une modification importante de leurs relations avec les États-Unis. Ils attendaient davantage de M. Kissinger, car ils ressentent instinctivement de l'amitié et de l'admiration pour lui. Ils l'ont cru lorsque, en avril 1974, il a déclaré à Atlanta, en Georgie, que les États-Unis allaient instaurer une «politique de bons partenaires».

L'attente se poursuit

Il y a de cela un an et les Latino-Améri-

cains attendent toujours l'instauration de ces relations. En effet, M. Kissinger a remis à plusieurs reprises son voyage en territoire latino-américain et Washington tarde à intervenir dans une foule de questions relatives à l'hémisphère. Aux yeux des Latino-Américains, l'attitude de Washington l'année dernière n'a fait que prouver en de multiples occasions que d'autres points du globe retiennent davantage l'attention et qu'on ne tient aucun compte de leur susceptibilité.

De leur côté, les États-Unis rejettent ces accusations et soutiennent que M. Kissinger se préoccupe des problèmes de l'Amérique latine. Toutefois, ces protestations trouvent de moins en moins créance. En effet, les Latino-Américains veulent des preuves et prétendent que l'an dernier celles qu'ils ont eues témoignent du contraire.

1. M. Kissinger n'a toujours pas effectué ce tour de l'Amérique latine. Sous prétexte d'affaires plus importantes ailleurs (au Moyen-Orient et au Vietnam), sa visite a plusieurs fois été remise au cours des premiers mois de 1975. En outre, on a réduit la durée de son séjour et le nombre des pays à visiter. Il est maintenant vaguement question d'un voyage en octobre ou en novembre. C'est pourquoi les Latino-Américains deviennent de plus en plus sceptiques et se demandent si M. Kissinger n'invoquera pas, le moment venu, des obligations plus pressantes qui le forceront de nouveau à remettre sa visite.

M. Goodsell est chef de la section d'Amérique latine au Christian Science Monitor. Il se rend d'ailleurs fréquemment dans les pays d'Amérique latine. Il a édité, en collaboration avec M. Raymond Duncan, The Quest for Change in Latin America et a également publié un livre sur Fidel Castro. Il a déjà rédigé pour Perspectives Internationales des articles qui ont paru dans les numéros de juillet/août 1973 et juillet/août 1974. L'article ci-contre n'engage que l'auteur.

2. En novembre 1974, M. Kissinger ne s'est pas rendu à Quito, en Équateur, où les ministres des Affaires étrangères de l'hémisphère avaient été convoqués pour discuter de la levée des sanctions diplomatiques et économiques imposées collectivement contre Cuba. Invoquant de nouveau des obligations plus importantes, le secrétaire d'État y a délégué de hauts fonctionnaires compétents mais d'un rang inférieur au sien.

3. M. Kissinger s'est plusieurs fois permis d'oublier des réunions prévues avec des diplomates latino-américains. Par exemple, au début de l'année, alors qu'une rencontre avait été organisée plusieurs semaines à l'avance, 38 envoyés de 23 pays de l'Amérique latine et des Antilles ont attendu le secrétaire d'État pendant près d'une heure avant qu'on ne vienne les informer que M. Kissinger était occupé à autre chose. On a su par la suite qu'il recevait, à ce moment-là, le ministre des Affaires étrangères du Mexique, M. Emilio O. Rabasa, qui s'était annoncé plus tôt dans la journée et avait sollicité une entrevue avec le secrétaire d'État. Les Latino-Américains n'avaient pas d'objection à ce que M. Rabasa rende visite à M. Kissinger, mais qu'advenait-il de la rencontre prévue entre le secrétaire d'État et les 38 délégués à Washington? Malheureusement, il ne s'agit pas d'un cas isolé; de semblables incidents se sont produits fréquemment. Pour toute défense, les porte-parole du secrétaire d'État ont prétexté qu'on avait «oublié» la date de la rencontre.

4. En raison des activités de M. Kissinger, Washington a demandé que soit remise d'un mois la réunion générale de l'Organisation des États américains (OEA). Pourtant, lorsque la rencontre s'est déroulée en mai, M. Kissinger n'a fait que quelques rares apparitions. «Nous avons été contraints de bouleverser le calendrier de nos activités pour M. Kissinger,» s'est plaint un diplomate latino-américain, «mais il n'a pas eu la politesse de montrer que cela en avait valu la peine.»

5. Les problèmes qui divisent l'Amérique latine et les États-Unis sont aussi nombreux, sinon plus, qu'il y a un an, mais Washington a fait relativement peu d'efforts pour s'attaquer à ces problèmes. Il y a, entre autres, le litige entre Panama et les États-Unis au sujet du canal. Cependant, on admet de part et d'autre qu'il y a eu progrès, du moins quant à la fréquence des discussions entre les deux pays. Dans d'autres secteurs, les échanges de vues ont par contre été limités: qu'il s'agisse du problème des droits qu'imposent les États-Unis sur les marchandises

en provenance de l'Amérique latine et qui font concurrence aux produits américains ou bien de la question des «droits compensateurs» sur certains produits latino-américains qui bénéficient de subventions à l'exportation dans leurs pays d'origine, ou encore des révélations en chaîne sur l'ingérence de la *Central Intelligence Agency* des États-Unis dans les affaires des pays latino-américains ou des pratiques souvent illégales des sociétés multinationales américaines dans ces mêmes pays.

La liste est encore fort longue mais ce sont là les éléments les plus souvent mentionnés par les Latino-Américains; ils suffisent à donner une idée du degré de mécontentement que suscitent dans l'hémisphère l'attitude et l'action des États-Unis en Amérique latine.

Irritation soulevée par l'ajournement du voyage

C'est l'ajournement du voyage de M. Kissinger en Amérique latine qui irrite le plus les Latino-Américains, car il témoigne à leurs yeux du manque d'intérêt de Washington pour cette partie du monde.

Il faut souligner que lorsque M. Kissinger a été nommé secrétaire d'État, il y a deux ans, il jouissait de la faveur des Latino-Américains. Depuis ce temps, il a baissé dans leur estime chaque fois que Washington a annoncé un nouvel ajournement du voyage ou une réduction du nombre des pays à visiter.

Les éditoriaux des journaux de tout l'hémisphère en font foi. Après le troisième ajournement en avril, on pouvait lire dans le *Clarín* de Buenos Aires: «Nous aurions dû nous y attendre, mais quelque chose nous disait que M. Kissinger était sincère lorsqu'il affirmait prendre nos intérêts à cœur.» Un commentateur de radio de Bogota, la capitale colombienne, exprimait ainsi son mécontentement: «Kissinger croit-il que nous sommes des enfants que l'on peut consoler avec des promesses?» Et le *Jornal do Brasil*, de Rio de Janeiro, publiait: «Nous n'ignorons pas les initiatives de M. Kissinger dans d'autres parties du globe et nous reconnaissons la nécessité pour lui de reporter de nouveau sa visite, mais ce doit être la dernière fois.»

Ce ne devait cependant pas être le cas. Quelques jours plus tard, en effet, l'évolution de la situation au Vietnam du Sud forçait M. Kissinger à annuler son voyage en Amérique latine. «Nous savions que c'était trop beau pour être vrai, qu'il ne pourrait nous rendre visite ce mois-ci,» commentait un porte-parole du ministère

des Affaires étrangères du Venezuela. «Il a toujours autre chose à faire.»

Même au Secrétariat d'État à Washington on a admis en avril qu'il eût été préférable que M. Kissinger entreprenne son tour d'Amérique latine à la date prévue l'an dernier. «Il s'agit, bien sûr, d'une constatation faite rétrospectivement,» précisait un haut fonctionnaire, «mais nous aurions dû à l'époque savoir qu'il n'y avait pas de meilleur moment pour entreprendre ce voyage.»

D'ailleurs, c'est précisément le reproche que les Latino-Américains adressent à Washington, c'est-à-dire de ne reconnaître qu'après coup ce qui aurait dû être fait ou évité en regard des pays de l'hémisphère.

Aucune illusion

Les Latino-Américains n'ont jamais entretenu d'illusions au sujet du voyage de M. Kissinger. Ils savaient que ce tour ne constituerait pas une panacée, pas plus qu'il n'apporterait des solutions rapides aux nombreux problèmes qui compromettaient les relations entre les deux parties. Cette visite aurait bien sûr revêtu un caractère symbolique et ouvert la voie à de sérieuses discussions sur les questions en litige. Toutefois, c'est l'attribution qui a pris valeur de symbole, tout comme la décision du secrétaire d'État de ne pas participer à la réunion de Quito convoquée pour étudier la levée des sanctions collectives imposées à Cuba au début des années soixante par l'Organisation des États américains. En restant à l'écart, M. Kissinger signifiait à l'Amérique latine qu'il n'était pas prêt, quoi qu'il en dise, à s'attaquer à la question de Cuba.

Quand la question fut mise aux voix, le groupe des pays de l'hémisphère en faveur de la levée des sanctions n'a pu réunir tout à fait la majorité des deux tiers qui est requise. En effet, les sanctions avaient été imposées conformément au Traité interaméricain d'assistance mutuelle, signé à Rio de Janeiro, qui exige la majorité des deux tiers pour l'adoption d'une mesure. A Quito, il s'en est fallu de deux voix. Washington s'est abstenu de voter, geste qui selon les porte-parole du secrétaire d'État témoigne de la volonté des États-Unis de ne pas s'opposer à la majorité. Toutefois, en s'abstenant, c'est exactement ce qu'ils ont fait. M. Kissinger avait déclaré que les États-Unis pencheraient du côté de la majorité, promesse à laquelle les Latino-Américains avaient cru spontanément. Cependant, nombre de ces derniers s'étaient rendu compte que Washington n'était probablement pas prêt à reprendre les relations avec le gou-

vernement du premier ministre cubain Fidel Castro, mais cette difficulté ne leur semblait pas insurmontable. Après tout, les pays qui se prononcent en faveur de la levée des sanctions collectives de l'OEA ne sont pas automatiquement tenus de renouer des relations avec Cuba. Un vote en ce sens signifie simplement qu'un pays comme les États-Unis reconnaît à chaque État le droit de faire comme bon lui semble. Il s'agit d'appuyer le principe de l'autodétermination. Certains États latino-américains, las d'attendre la levée des sanctions collectives, ont unilatéralement repris leurs relations avec Cuba. Ce n'est qu'en juillet de cette année, à l'occasion d'une réunion extraordinaire à San José, qu'il a été décidé de laisser à chaque pays le soin d'agir à sa guise.

Pour comble, la Loi des États-Unis sur le commerce extérieur (1974) a soulevé un tollé de protestations en Amérique latine en raison de dispositions qui écartent le Venezuela et l'Équateur (pays producteurs de pétrole) de la liste des bénéficiaires du nouveau tarif préférentiel parce qu'ils font partie de l'Organisation des pays exportateurs de pétrole (OPEP). Le Congrès des États-Unis a adopté ces dispositions en guise de représailles contre l'embargo sur le pétrole imposé par les pays arabes en 1973 et 1974. Ce faisant, il n'a nullement tenu compte du fait que ni le Venezuela, ni l'Équateur n'ont respecté l'embargo et que le Venezuela a même expédié vers les États-Unis plus de pétrole qu'auparavant pendant la période d'interdiction. Le gouvernement Ford l'a également ignoré.

Quoique Gerald Ford ait manifesté son opposition à certaines dispositions du projet de loi, particulièrement à celles qui touchaient le Venezuela et l'Équateur, il a peu fait après la signature du projet pour forcer le Congrès à en modifier le contenu. Il n'avait rien fait auparavant pour que le Congrès apporte des modifications au cours du débat sur la question. De fait, Washington s'est montré surpris en janvier dernier lorsque le Venezuela et l'Équateur ont désapprouvé la nouvelle loi. «Après tout, ils doivent se rendre compte que leur problème n'est que l'un de ceux que nous devons résoudre chaque jour,» a déclaré un porte-parole de la Maison Blanche à un reporter; «nous avons d'autres questions plus importantes à régler.»

Consternation

Dans l'ensemble, l'Amérique latine a été consternée par l'annonce des dispositions de la loi sur le commerce. Washington a commencé à recevoir des protestations presque quotidiennement. C'est alors que

M. Kissinger devait rencontrer les envoyés de l'Amérique latine et des Antilles à Washington et que, pour finir, il a oublié la réunion prévue, laissant les ambassadeurs attendre. Une semaine plus tard, plusieurs de ces mêmes ambassadeurs approuvaient une résolution de l'OEA qualifiant de «discriminatoires et de coercitives» les dispositions de ce projet de loi vexant sur le commerce. L'Argentine annula promptement une réunion extraordinaire des ministres des Affaires étrangères prévue pour le mois de mars à Buenos Aires, réunion qui devait marquer l'instauration du «nouveau dialogue» que M. Kissinger prétendait vouloir engager avec l'Amérique latine. «Comment pouvons-nous dialoguer lorsqu'un pays agit de façon si blessante?», demandait un haut fonctionnaire du ministère des Affaires étrangères de l'Argentine.

Pour remédier à cette situation, M. Kissinger a plusieurs fois promis en février de mettre enfin à exécution son projet de voyage en Amérique latine. Il a même déjà précisé que ce serait avant la réunion de l'Assemblée générale de l'OEA prévue pour avril. Puis ont suivi les ajournements successifs de la visite et finalement le report de la session de l'Assemblée générale un mois plus tard afin de laisser à M. Kissinger plus de temps pour accomplir son voyage. Les événements d'avril (retrait massif du personnel diplomatique et consultatif américain du Vietnam et chute du gouvernement du Vietnam du Sud) ont obligé à remettre le voyage de M. Kissinger à une date indéterminée. «Quel autre choix avions-nous?», demandait un porte-parole du Secrétariat d'État, irrité par les journalistes qui le pressaient de questions sur l'ajournement incessant du voyage. «Vous et les Latino-Américains devez vous rendre compte que d'autres parties du monde exigent notre attention.»

«C'est vrai», admettent les Latino-Américains, «mais en même temps tâchez de ne pas nous oublier».

Voilà l'essentiel du plaidoyer des Latino-Américains qui accusent Washington de les négliger et de faire fi de leurs besoins et de leurs opinions. Un éditorialiste du *Jornal do Brasil*, de Rio de Janeiro, écrit à ce sujet: «Nous prions

Washington d'avoir la patience de prêter une oreille attentive à nos revendications; bien sûr, nous ne demandons pas d'être toujours appuyés, mais nous voulons sentir que nous sommes écoutés».

Ce besoin d'attention se fait de plus en plus sentir en Amérique latine, mais Washington semble de moins en moins enclin à s'occuper de ses voisins du Sud. Ces derniers temps, il circule de nombreuses rumeurs suivant lesquelles M. Kissinger n'aurait que faire de l'Amérique latine. L'une d'elles lui prête les propos suivants: «Les Latino-Américains ne comptent pas dans la lutte entre grandes puissances; pourquoi s'y intéresser?». M. Kissinger n'a probablement jamais tenu ces propos, mais la seule existence de ces rumeurs laisse supposer aux observateurs de l'hémisphère qu'il est temps que Washington fasse tout en son pouvoir pour changer le climat qui prévaut à l'heure actuelle.

Problèmes à venir

En ne prenant pas l'Amérique latine au sérieux, Washington récoltera peut-être les problèmes qu'il a semés. Le plus regrettable, c'est que tout cela n'apportera absolument rien et que les mesures pour y remédier sont à la portée de la main. Bien qu'une visite de M. Kissinger constitue un fardeau plus lourd qu'il y a six mois, c'est un prix bien minime à payer pour assurer l'amélioration des relations. Cette visite, tout en constituant une première étape, assainirait certainement le climat des relations et, si elle était suivie d'initiatives diplomatiques sérieuses, elle permettrait d'améliorer les liens qui unissent les États-Unis à leurs voisins du Sud.

Le gouvernement américain aurait dû inscrire au premier rang de ses priorités diplomatiques pour le reste de l'année 1975 une visite au cours de laquelle M. Kissinger passerait suffisamment de temps dans au moins six pays latino-américains. L'a-t-on fait? Cela reste à voir. Si ce voyage n'a pas lieu, Washington n'aura à s'en prendre qu'à soi de la détérioration des relations avec les pays de l'hémisphère. Enfin, les choses ne pourront que s'envenimer si les États-Unis ne se décident pas à s'intéresser à l'Amérique latine.



Influence américaine sur les relations entre le Canada et Cuba

par Jack Ogelsby

Depuis la Confédération, les États-Unis et leurs citoyens sont intervenus dans les relations entre le Canada et Cuba beaucoup plus que ne le supposent la plupart des Canadiens. D'ailleurs, les initiatives de 1975 prises à la suite de discussions ministérielles à Cuba et au Canada donnent à entendre que les deux pays ont soudainement pris conscience qu'ils devaient tirer meilleur profit de la rupture de 1961 des relations entre Cuba et les États-Unis avant que les deux républiques ne règlent leurs différends. Cette rupture avait donné au Canada et à Cuba, deux pays dont le commerce extérieur était tributaire des États-Unis dans une proportion de plus de 60 pour cent, une occasion unique d'améliorer leurs propres relations bilatérales. Mais sur une période de 14 ans, pour des raisons qui seront abordées plus tard, les deux pays n'ont pas pu se faire à une situation qui gênait déjà l'Amérique du Nord britannique il y a plus de cent ans.

En 1866, les Pères de la Confédération voulaient court-circuiter l'intervention américaine dans le commerce du Canada avec l'Amérique latine. Ils voulaient créer des liens étroits et directs avec les Antilles, le Brésil et le Mexique. A cette fin, ils envoyèrent une mission dans ces régions et un groupe de cette mission visita Cuba, qui était alors une colonie espagnole. A son arrivée à La Havane, le groupe discuta avec les chefs de gouvernement. Les membres de la mission y déplorèrent que le commerce entre l'Amérique du Nord britannique et Cuba, bien que très étendu, ne soit pas quantifiable puisqu'il se faisait, en grande partie, par l'entremise des États-Unis. D'autre part, ils suggérèrent qu'il était sans doute peu sage que Cuba «demeure complètement dépendant pour un si grand nombre de nécessités, d'une seule source d'approvisionnement, soit les États-Unis...» et proposèrent l'Amérique du Nord britannique comme solution de rechange de façon à atténuer les effets d'une rupture éventuelle des relations entre les États-Unis et Cuba.

Les Cubains voulaient aussi bien vendre qu'acheter, ce qui est tout à fait naturel. Selon eux, le commerce entre le Canada et Cuba devait être fonction des débouchés du sucre, leur principal produit d'exportation, sur le marché canadien. La mission commerciale concluait alors que la consommation canadienne de sucre pourrait être augmentée en réduisant les droits d'importation très élevés imposés aux producteurs des pays à l'extérieur de l'Empire britannique et que le Canada «adopterait une attitude libérale à l'endroit de toute proposition visant la réduction de ces droits...» pourvu que des dispositions réciproques soient prises. Ces dernières ne devaient voir le jour que vingt ans plus tard, lors de la signature du traité commercial entre l'Angleterre et l'Espagne.

La stabilité imposée

Les liens entre le Canada et Cuba sont cependant demeurés assez faibles jusqu'à ce que l'intervention américaine dans la guerre pour l'indépendance de Cuba (1895-1898) vienne arracher Cuba à l'Empire espagnol. Cette intervention et les quatre années d'occupation américaine qui suivirent assurèrent une stabilité que Cuba n'avait pas connue depuis trente ans. Plusieurs groupes canadiens, souvent associés à de grands capitalistes américains, cherchèrent à tirer profit de cette stabilité. Les frères Hanson de Montréal dirigèrent un de ces groupes; Sir William Van Horne et certains dirigeants de la Banque canadienne de Commerce en formèrent un

Professeur d'histoire à l'Université de Western Ontario, M. Ogelsby est actuellement président de l'Association canadienne des études latino-américaines. Son livre, intitulé Gringos from the Far North: Essays on the History of Canadian-Latin American Relations 1966-1968, sera publié cet automne par MacMillan of Canada. Il se rend fréquemment en Amérique latine et sa dernière visite à Cuba remonte à 1969. L'article ci-contre n'engage que l'auteur.

autre. Les deux groupes s'intéressaient au réseau de tramway de La Havane. Les frères Hanson obtinrent une concession de courte durée, mais en quelques années, les investisseurs américains en acquirent le plein contrôle. Van Horne, associé à des entrepreneurs américains, joua un rôle important dans l'achèvement d'une voie ferrée entre Santiago, dans la partie est de l'île, et La Havane.

L'intérêt marqué qu'éveillait Cuba chez les principaux financiers canadiens n'avait pas échappé à E. L. Pease, gérant de la succursale de Montréal de la *Merchants Bank of Halifax* (la *Merchants Bank* est devenue la Banque Royale du Canada en janvier 1901). Grâce aux efforts qu'il a déployés, les directeurs de la banque consentirent, un peu à contre cœur, à ouvrir une succursale à La Havane. Celle-ci ouvrit ses portes en mars 1899. La nomination de l'ancien vice-consul des États-Unis à La Havane, à un poste de direction, fournit à la banque une porte d'entrée dans la communauté commerciale de la ville. La détermination des États-Unis de garantir la stabilité cubaine au cours de la période suivant l'occupation restait toutefois le facteur déterminant de la croissance éventuelle des opérations de la banque à Cuba. Cette stabilité, les États-Unis l'assurèrent en ajoutant l'amendement Platt à la constitution de la république cubaine. L'amendement demeura en vigueur jusqu'en 1934 et, entre autres choses, accorda aux États-Unis le droit d'intervenir si la situation devenait instable dans l'île.

C'est sous cette couverture américaine que des entreprises étrangères s'installèrent dans la république. Des banquiers canadiens, des compagnies d'assurance, des citoyens canadiens attirés par un projet domiciliaire dans l'île des Pins et d'autres encore affluèrent à Cuba au début du siècle. La Banque Royale fit la démonstration du potentiel de l'île et devint très rapidement un agent important dans la vie économique de la république (la Banque de la Nouvelle-Écosse commença ses opérations à Cuba en 1906, mais son réseau était moins étendu). Elle ouvrit des succursales à Santiago (1903) et à Camaguey (1904). Sous la responsabilité des administrateurs locaux, qui démontraient beaucoup plus de hardiesse que ceux du siège social au Canada, la banque devint l'agent du gouvernement cubain pour payer la solde des vétérans de l'armée de la libération. Par la même occasion, elle convainquit bon nombre de ces derniers d'ouvrir des comptes. Les activités bancaires ont donc continué à prendre de l'expansion, et

en 1923 la Banque Royale comptait 65 succursales dans l'île.

Croissance des investissements

Parallèlement à la croissance de son encaisse, la banque augmenta considérablement ses investissements à Cuba. En 1914, elle acheta la *Rio Cauto Sugar Co.* ainsi que sa vaste sucrerie. Cela faisait partie de l'attrait croissant de «l'économie d'échelle», qui poussa la banque à acheter la *Central Tacajo* et la *Central Baguanos*; ces compagnies formèrent l'*Antilla Sugar Company*. La banque avait aussi des titres dans la *Sugar Sales Corporation*, une société de courtage, et la *Cuban Canadian Sugar Company*. Malheureusement, elle fit ces investissements à la veille de la chute du marché du sucre en 1920 et il lui fallut un certain nombre d'années avant de pouvoir vendre ses titres. Ce n'est qu'après 1940 qu'elle put «soit recouvrer de vieux prêts, soit vendre tous ses titres dans les sucreries à des prix qui lui firent remonter la pente après la crise des années 20...».

La Banque Royale continua ses opérations à Cuba jusqu'en décembre 1960. Ses affaires avaient progressé après 1945 et elle ouvrit même sept nouvelles succursales au cours de la seconde présidence de Batista, mais le renversement de ce dernier et la nationalisation de toutes les banques, à l'exception des succursales de la Banque Royale et la Banque de la Nouvelle-Écosse, modifièrent fondamentalement les perspectives bancaires à Cuba. Les raisons pour lesquelles le gouvernement cubain fit une exception pour les banques canadiennes ne sont pas claires; mais la neutralité du gouvernement du premier ministre John Diefenbaker dans le différend entre les États-Unis et Cuba a pu être un facteur. Quoi qu'il en soit, les banques canadiennes ne croyaient pas qu'elles pouvaient continuer leurs opérations à Cuba, étant donné que toutes les entreprises qui venaient d'être nationalisées devaient transférer leurs fonds dans des banques gouvernementales. Elles entreprirent donc des négociations avec le gouvernement cubain et acceptèrent son offre d'indemnisation. Publiquement, les banques se dirent satisfaites du règlement, mais de toute évidence les négociations avaient été difficiles et les administrateurs étaient déçus du peu d'indemnisation au chapitre de la clientèle. Malgré les pressions exercées par les banques, le gouvernement canadien conserva une position diplomatique correcte au cours des négociations.

L'attitude canadienne face à la révolution castriste à Cuba au cours des dix premières années du régime révolutionnaire avait été conditionnée par un certain



Photo UPI

Des relations plus détendues entre Cuba et les autres États d'Amérique ont entraîné, au cours des derniers mois, un nombre sans cesse croissant de visites officielles. Nous voyons ici le président du Mexique, Luis Echeverria (au centre), à son arrivée à La Havane pour rendre visite au premier ministre Fidel Castro

(à gauche). C'était d'ailleurs la dernière étape de son voyage autour du monde. Nous reconnaissons également le président cubain Osvaldo Dorticos (à droite) venu à l'aéroport pour accueillir Echeverria. Une visite du premier ministre Pierre-Elliott Trudeau est prévue pour janvier 1976.

nombre de facteurs. Premièrement, le peuple canadien devait s'en remettre, en grande partie, aux rapports provenant des États-Unis. Entre décembre 1956 et la fin de 1959, ces rapports étaient, dans l'ensemble, favorables à la lutte. Les Canadiens avaient donc tendance à sympathiser avec le peuple cubain. Mais le différend qui s'aggravait entre Cuba et les États-Unis faisait aussi les manchettes et plusieurs Canadiens acceptaient le point de vue des États-Unis. L'opinion publique au Canada semble avoir été divisée sur la question.

Tendance nationaliste

Le fait que le gouvernement Diefenbaker

était un tant soit peu nationaliste contribua à équilibrer les répercussions des nouvelles provenant des États-Unis. Le gouvernement Diefenbaker était tout à fait disposé à respecter la coutume diplomatique du Canada de maintenir des relations avec des pays dont le système politique est différent. Il était conscient aussi que la rupture des relations entre Cuba et les États-Unis offrait l'occasion d'augmenter les échanges entre Cuba et le Canada.

Si on analyse l'incidence de cette politique, on doit conclure qu'elle a manqué de substance pendant presque dix ans. Bon nombre de Canadiens, y compris ceux qui influent sur la politique étrangère,

furent déçus lorsque Fidel Castro choisit de ne pas poursuivre les objectifs libéraux avoués du mouvement révolutionnaire. Après quelques tentatives larvées de tirer profit d'ouvertures éventuelles sur le marché cubain, les gouvernements Diefenbaker et Pearson optèrent pour des relations correctes, plutôt qu'étroites avec Cuba. Les liens de celle-ci avec l'URSS, la crise des missiles et la volonté castriste d'exporter la révolution sont autant de facteurs qui freinèrent les initiatives canadiennes.

Par ailleurs, les Cubains étaient eux-mêmes distants à l'apogée de la politique révolutionnaire cubaine envers l'Amérique latine. Si le gouvernement cubain était heureux de ce que le Canada maintienne des relations diplomatiques malgré la désapprobation des États-Unis, il était conscient par ailleurs que le Canada était un des alliés les plus solidaires des États-Unis. Il ne pouvait pas considérer le Canada de la même façon que l'Union soviétique. Les Cubains voyaient sans aucun doute l'ambassade du Canada comme une source possible de renseignements pour les Américains. Il est également possible qu'ils aient eu des doutes quant aux affirmations du Canada selon lesquelles les compagnies constituées au Canada et assujetties aux lois canadiennes étaient effectivement des compagnies canadiennes quand de telles sociétés, filiales de sociétés américaines, semblaient avoir tendance à suivre les restrictions imposées par les lois américaines plutôt que de tirer profit de la liberté que leur accordaient les lois canadiennes. Le gouvernement cubain n'était pas empressé de favoriser des compagnies américaines ayant des intérêts à Cuba.

Relations correctes

Ces relations correctes mais non étroites entre les deux pays se reflétaient aussi dans les échanges. Le gouvernement cubain était lent à rembourser les dettes contractées auprès de certaines sociétés canadiennes et, pour sa part, le gouvernement canadien hésitait à fournir une assurance aux exportateurs canadiens. Il se refusait également à accorder une aide financière à Cuba pour l'achat de produits canadiens. L'ensemble du commerce annuel des deux pays entre 1961 et 1969 n'a que rarement dépassé 60 millions de dollars et les exportations cubaines ne représentaient qu'environ 10 p. cent de ce total.

Les relations entre le Canada et Cuba amorcèrent un virage après 1969. La révision de la politique étrangère du Canada avait couvert l'Amérique latine et il va sans dire que Cuba y occupait une place importante. Lors d'une réunion à New York, à laquelle participaient un certain

nombre de personnes de l'extérieur du gouvernement, des conseillers du gouvernement américain firent valoir qu'apparemment l'URSS et les États-Unis étaient intéressés à trouver une solution à la rupture des relations entre les États-Unis et Cuba. Ils se demandèrent si le Canada n'était pas disposé à servir d'intermédiaire. Les autres participants à la réunion ne croyaient pas cependant que le Canada, bien qu'il ait pu y être disposé auparavant, soit prêt à assumer ce rôle en 1969. La position géographique du Canada et les relations qu'il entretenait avec les États-Unis venaient contrarier la possibilité qu'il assume ce rôle, et comme nous l'avons mentionné auparavant, les relations du Canada avec Cuba n'avaient pas été particulièrement étroites. Plutôt que de s'immiscer dans un conflit entre les États-Unis et Cuba, les Canadiens favorables aux relations entre le Canada et Cuba préféraient renforcer les relations bilatérales. Il semble que le gouvernement cubain visait un objectif semblable.

Cuba était particulièrement intéressé à améliorer sa balance commerciale avec le Canada. Il semble aussi qu'à la suite de la révision de sa politique étrangère, le Canada était plus apte à comprendre que, tout en étant un «gouvernement révolutionnaire», Cuba était prêt à être un bon créancier. Le Canada commença à se montrer moins réticent à assurer les crédits à l'exportation, ce qui peut expliquer en partie l'augmentation marquée des exportations canadiennes en 1970 (de \$40.7 millions en 1969 à \$58.9 millions). Par contre, cette situation n'a pas favorisé la vente du sucre cubain et a tout simplement élargi l'écart dans la balance commerciale entre les deux pays (de \$33 millions en 1969 à \$49.4 millions en 1970).

Cuba tenta de réduire le déficit de sa balance des paiements en augmentant ses ventes de sucre au Canada; il voulait faire concurrence à la République sud-africaine sur un pied d'égalité, ce qui semble être, de prime abord, une exigence assez modeste. Le Canada n'avait-il pas mené l'offensive qui amena le gouvernement sud-africain à se retirer du Commonwealth en 1961? En dépit de cela, cependant, le sucre sud-africain jouit toujours du tarif de préférence du Commonwealth et ainsi est importé au Canada à un taux plus favorable que le sucre venant de pays à l'extérieur du Commonwealth. Le gouvernement canadien justifie ces échanges par un accord signé en 1932 alors que l'Afrique du Sud faisait partie du Commonwealth. Ainsi, il préfère attendre l'achèvement de la révision de sa politique tarifaire effectuée parallèlement aux négo-

ciations internationales menées dans le cadre du GATT. Les chiffres ci-dessous sur le commerce au début des années 70 montrent bien que les Cubains ont raison d'entretenir des doutes devant la situation actuelle.

| Sucre brut importé au Canada | 1970 | 1971 | 1972 |
|---------------------------------|------|------|------|
| (en millions de dollars) | | | |
| Afrique du Sud | 19.4 | 23.7 | 35.2 |
| Cuba | 2.2 | 2.4 | 1.1 |
| République Dominicaine | 4.8 | 5.9 | 3.9 |

Durant cette même période, le Canada avait un déficit commercial substantiel dans ses échanges avec l'Afrique du Sud.

Prix du sucre

L'augmentation du prix du sucre au cours des deux dernières années a évidemment favorisé Cuba, et son gouvernement dispose de plus de devises pour effectuer des achats à l'étranger. Les relations de Cuba avec d'autres républiques américaines ont aussi été modifiées à la suite de défections dans le camp de l'embargo suggéré par les États-Unis. L'Argentine, située à environ 6,000 milles des frontières américaines, amorça ce mouvement et non seulement accorda des milliards de dollars de crédit (peut-être instable) à Cuba, mais exigea aussi que les filiales de sociétés multinationales implantées en Argentine défient les lois américaines et commercent avec Cuba. Cette mesure incita les filiales américaines au Canada à tirer profit des occasions sans cesse croissantes offertes par Cuba. D'ailleurs, des déclarations énergiques de la part de politiciens canadiens vinrent appuyer cette audace. Pour juger de l'accroissement des échanges entre les deux pays, on n'a qu'à se reporter à la montée soudaine de la valeur monétaire de ceux-ci en 1973 (exportations, \$82 millions; importations, \$17 millions) et en 1974 (\$145 millions; \$76 millions). Les perspectives d'avenir, selon les participants de la mission commerciale canadienne à La Havane en mars 1975, sont excellentes.

Le Canada et Cuba ont réussi, de toute évidence, à surmonter les difficultés de la dernière décennie. Cuba a réussi à rembourser, de façon lente mais certaine, les entreprises canadiennes dont les biens avaient été saisis au cours des premières années de la révolution. D'autre part, le gouvernement cubain semble avoir enfin compris que sans doute la meilleure façon d'exporter la révolution est d'assurer sa réussite à l'intérieur du pays et ainsi fournir un exemple dont d'autres pourront s'inspirer. Le pays a fait des réalisations importantes mais reste largement tributaire de l'aide soviétique. (On reproche

souvent à Cuba de dépendre de l'Union soviétique, mais, à ce moment-ci, il serait peut-être utile de voir comment cette aide est utilisée dans l'amélioration des conditions de vie. Une comparaison utile pourrait être faite avec l'aide qu'accordent les États-Unis à la République Dominicaine. L'assistance publique et privée des États-Unis par habitant y est à peu près égale à l'aide soviétique à Cuba.) D'autre part, les Canadiens et les Cubains se méfient beaucoup moins les uns des autres; malgré tout, il faudrait être optimiste pour s'attendre à ce que des peuples si différents quant à l'idéologie et l'histoire entretiennent toujours des relations aisées.

Les États-Unis assurèrent la stabilité qui attira les investissements et le commerce canadiens à Cuba au début du siècle. Les relations étroites qu'ils entretenaient avec Cuba étaient le gage du succès de ces opérations jusqu'à ce que la révolution de Castro mette fin à la mainmise américaine sur l'île. De surcroît, pendant plus d'un siècle les exportateurs canadiens et cubains s'étaient servis des États-Unis comme intermédiaire pour la grande majorité des échanges effectués entre le Canada et Cuba. La révolution de Castro modifia cet état de choses qui, comme nous l'avons mentionné auparavant, préoccupait déjà beaucoup les Pères de la Confédération.

Depuis 1959, les Cubains ont prouvé qu'ils peuvent maintenir leur propre stabilité (voir la déclaration faite récemment à cet égard dans *The Bank of London & South America Review* de mai 1975) et que les Canadiens et les Cubains peuvent commercer sans que les États-Unis leur servent d'intermédiaire. Mais que représentent seize années par rapport à plus d'un siècle d'histoire? Le fait qu'apparemment seule la possibilité d'un rapprochement entre Cuba et les États-Unis ait incité les gouvernements canadien et cubain à tenter de resserrer leurs relations par des liens économiques et commerciaux plus étroits montre bien le poids de la tradition sur les relations canado-cubaines et que les États-Unis exercent toujours une influence sur celles-ci.

Maintenant que Cuba et les États-Unis tentent de rétablir des liens officiels, les hommes politiques canadiens et cubains devraient tenir compte des sains avertissements formulés par les membres de la première mission commerciale du Canada à Cuba. Il serait très facile de retomber dans l'ornière des relations antérieures, et ce ne serait sans doute à l'avantage ni du Canada ni de Cuba. Il est à espérer que la recrudescence d'activité ces derniers temps se poursuivra et sera à l'avantage des citoyens des deux pays.

Canada, France, Grande-Bretagne et sociétés multinationales

par David Leyton-Brown

L'étendue de l'implantation étrangère au sein de l'économie canadienne a été soulignée dans nombre de rapports publics et privés. Les lecteurs de cette revue connaissent sans doute bien l'observation du rapport Gray selon laquelle l'appartenance étrangère et le contrôle de l'activité économique sont considérablement plus forts au Canada que dans tout autre pays industrialisé, le tiers de l'activité commerciale canadienne étant sous contrôle étranger. Vu l'ampleur inégalée de ce phénomène, il ne serait pas étonnant que de nombreuses personnes supposent que les problèmes politiques que connaît le gouvernement canadien en ce qui a trait à l'investissement étranger et aux entreprises multinationales étrangères présentent, eux aussi, un caractère d'unicité. Pourtant, une étude de la politique de pays d'un niveau d'industrialisation comparable révèle un parallélisme frappant dans la nature des questions à l'origine des conflits d'ordre politique. Notamment, les conflits qui ont opposé les gouvernements du Canada, de la Grande-Bretagne et de la France à des entreprises multinationales et à leur pays d'origine au cours des trente dernières années n'ont différé que par leur ampleur et non par leur nature.

Les questions politiques abordées dans cet article relèvent toutes du domaine public. C'est-à-dire que le public est relativement au courant des événements et s'inquiète dans chaque cas de leur issue. Les conflits qui ont reçu de la publicité peuvent être ou non typiques du grand nombre de ceux qui sont passés discrètement par la filière gouvernementale; ils

constituent néanmoins une excellente norme de comparaison entre pays.

Le premier type de difficultés politiques qu'ont connues ces trois pays découlent d'une opposition entre leurs buts politiques et ceux d'entreprises multinationales étrangères. Les conflits de cette sorte ressortissent à trois domaines bien distincts: 1) l'activité nationale de la filiale d'une entreprise multinationale étrangère, notamment sur le plan des relations de travail; 2) les projets de prise en charge de sociétés nationales existantes par des investisseurs étrangers; et 3) les projets d'investissement conçus par des étrangers et touchant la création de nouvelles entreprises.

Relations de travail

Les tentatives de filiales d'entreprises multinationales pour importer, dans le domaine des relations de travail, des pratiques courantes et satisfaisantes au sein de la société-mère, mais étrangères et contraires à la coutume du pays d'accueil, ont été source de difficultés pour les trois pays. Vus sous cet éclairage, les efforts de certaines entreprises multinationales américaines pour appliquer à leurs filiales canadiennes le gel des salaires décrété en 1971 par le président Nixon, en dépit des vœux exprimés par le gouvernement du Canada, s'inscrivent manifestement dans la même ligne que le désir de la *Rootes Motor Co.*, filiale de Chrysler, de hâter le règlement de la question des salaires avec ses grévistes en allant au delà des limites fixées par le gouvernement de Grande-Bretagne en raison de l'importance de ses usines britanniques dans son système intégré de production et de commercialisation.

Il existe d'autres cas de ce genre: par exemple, les tentatives infructueuses de la société Ford pour rendre exécutoires ses contrats de travail britanniques prévoyant des procédures de griefs particulières, en dépit de la pratique en matière de négociations ouvrières patronales en Grande-Bretagne, ou encore les congédiements pour des raisons économiques effectués



David Leyton-Brown a enseigné aux universités Harvard et Carleton et est actuellement professeur adjoint de science politique à l'Université York. Ses recherches portent surtout sur les politiques de relations économiques internationales et il attache une importance toute particulière aux sociétés multinationales. L'article ci-contre n'engage que l'auteur.

en France par les sociétés étrangères sans les consultations préalables habituelles et sans qu'on aide au remplacement des intéressés.

Le domaine des relations de travail n'est pas le seul aspect du fonctionnement d'une entreprise où les objectifs des sociétés vont à l'encontre de ceux des gouvernements. Il semble cependant le seul à éveiller facilement la sensibilité du public. Il serait sans doute juste de conclure que ces conflits politiques dans le secteur des relations de travail représentent la seule parcelle visible pour le public d'une banquise de différends sur d'autres aspects de l'activité commerciale, tels les pratiques d'approvisionnement et de commercialisation, les politiques relatives au réinvestissement et aux dividendes, le lancement de nouveaux produits. Il serait sans doute juste également de conclure que l'insuccès général des gouvernements dans leurs efforts pour éviter les mises à pied et les fermetures d'usines préjudiciables sur le plan social, ou encore pour empêcher les ententes prévoyant des salaires insuffisants ou excessifs, traduit une incapacité relative à faire échec aux changements indésirables dans le fonctionnement d'entreprises multinationales étrangères.

Prises en charge

Les trois gouvernements ont montré une certaine antipathie vis-à-vis les propositions de prise en charge de sociétés par des multinationales étrangères. Ils ont ou bien fait obstruction à ces propositions, ou bien donné leur approbation sous réserve de garanties de rendement. En vertu de la Loi sur l'examen de l'investissement étranger, le gouvernement canadien peut interdire toute prise de possession par des étrangers ou négocier en vue de modifier une proposition sans l'intervention du public. Cependant, avant l'entrée en vigueur de cette loi, le gouvernement canadien était déjà, en vertu de pouvoirs parfois ambigus, entré en scène pour empêcher des étrangers d'acquérir des entreprises canadiennes comme la Banque Mercantile, *Home Oil* et *Denison Mines*. Bien qu'un mécanisme de sélection existe depuis longtemps en France, les négociations, dans certains cas importants, ont été publiques, du moins en partie. Le gouvernement français n'a pas réussi à tenir la société d'ordinateurs *Machines Bull* hors de l'atteinte de *General Electric* puis de Honeywell, mais il a fait avorter un projet de fusion entre Fiat et Citroën et empêché Westinghouse d'acquérir Jeumont-Schneider pour en faire le pivot de son programme européen d'énergie atomique. Le gouvernement britan-

nique, pour sa part, ne s'est opposé de manière expresse à aucune offre de prise en charge, bien qu'il ait, à une occasion, encouragé des fusions dans l'industrie des roulements à bille, ce qui a eu pour effet d'empêcher une des sociétés britanniques en cause de passer aux mains de la SKF, entreprise multinationale suédoise. En plusieurs autres occasions, le gouvernement britannique, avant de consentir à une prise en charge, a obligé des entreprises multinationales étrangères comme Ford, Chrysler et Philips à promettre publiquement et formellement des bénéfices futurs pour l'économie britannique notamment en ce qui a trait à la création d'emplois, au développement économique régional et à l'expansion des exportations. Motivés par des critères d'ordre économique ou par des calculs plutôt politiques, les pays d'accueil ont souvent atteint leurs buts en ce domaine en faisant opposition aux prises en charge ou en y imposant des conditions.

Dans chacun des trois pays, les prises en charge par des intérêts étrangers se chiffrent par douzaines annuellement. Seules quelques-unes, pourtant, font les manchettes. Dans l'ensemble, celles qui font l'objet de controverses politiques mettent en cause des sociétés dans des secteurs de l'économie considérés comme névralgiques par le pays d'accueil. Ainsi, au Canada, les polémiques ont porté sur l'uranium, le pétrole, les banques et l'édition; en Grande-Bretagne, sur l'industrie automobile, l'équipement électrique et le pétrole; en France, sur l'industrie automobile, les ordinateurs et l'énergie atomique. Ces secteurs dits «de croissance» sont habituellement considérés comme vitaux pour le développement économique futur même s'il arrive parfois qu'un gouvernement interdise une prise en charge parce qu'une société ou une industrie est d'une importance symbolique du point de vue des traditions ou de l'identité nationales; citons à titre d'exemple le rejet par la France de la proposition d'achat des Parfums Rochas, dernière grande maison de parfums appartenant à des intérêts français, par la société américaine Helena Rubinstein.

Nouveaux investissements

Une autre question qui préoccupe chacun des trois gouvernements est celle des nouveaux investissements projetés par les entreprises multinationales étrangères en vue de la mise en place de nouvelles installations de production dans le pays d'accueil. Les négociations complexes qui ont eu lieu au Canada entre le gouvernement fédéral, certains gouvernements provin-

ciaux et des entreprises pétrolières multinationales au sujet du projet Syncrude ressemblent étroitement à celles qui ont été menées entre le gouvernement britannique et plusieurs entreprises multinationales d'aluminium, dont l'Alcan, relativement à la création d'une fonderie nationale d'aluminium en Grande-Bretagne, ou encore à celles du gouvernement français avec la *Libby McNeill and Co.*, entreprise multinationale américaine de traitement de produits alimentaires, qui essayait d'implanter une conserverie géante dans la région défavorisée du sud-est de la France. Dans tous ces cas, le pays d'accueil, tout en désirant vivement les bénéfices que comporte l'établissement d'une nouvelle entreprise, demeure vulnérable à la mobilité absolue de l'entreprise multinationale, ce qui confère à cette dernière un pouvoir de négociation accru. Par exemple, des menaces vraisemblables d'établir une fonderie en Irlande plutôt qu'en Écosse, ou une conserverie en Italie plutôt qu'en France, peuvent créer des conditions très favorables à l'entrée de la nouvelle entreprise. L'interdépendance économique avec d'autres gouvernements autonomes, comme à l'époque du libre-échange entre la Grande-Bretagne et l'Irlande, ou comme au sein du marché commun européen ou entre les différentes provinces canadiennes, restreint pour le pays d'accueil le pouvoir de prendre des mesures unilatérales et renforce celui de l'entreprise multinationale d'opposer les gouvernements entre eux.

La divergence entre les buts politiques du pays d'accueil et ceux du pays d'origine quant à la conduite de la filiale d'une entreprise multinationale étrangère représente un autre des grands problèmes avec lesquels les trois pays mentionnés ont été aux prises. Les différends de ce genre interviennent eux aussi dans trois domaines bien déterminés: 1) le contrôle exercé par le gouvernement du pays d'origine sur les exportations des filiales de sociétés étrangères; 2) l'extension des règlements anti-trust du gouvernement du pays d'origine aux activités des filiales de sociétés étrangères; et 3) les efforts du gouvernement du pays d'origine pour améliorer sa balance des paiements en influençant l'investissement, le rapatriement des profits et les décisions relatives aux lieux de production de ses entreprises multinationales et de leurs filiales. Dans tous les conflits qui appartiennent à ces trois domaines, le gouvernement du pays d'origine était celui des États-Unis. D'autres pays d'origine pourraient cependant agir de même ailleurs — ce qui est peut-être le cas.

Contrôle des exportations

Le gouvernement des États-Unis s'est servi de la Loi sur le commerce avec l'ennemi pour empêcher des filiales américaines dans les trois pays de vendre à des États communistes proscrits. Dans les années 50 et au début des années 60, la Chine était la cible de prédilection, car le gouvernement des États-Unis voulait empêcher la vente à ce pays de produits tels que des camions canadiens, des avions anglais et des remorques françaises. A la fin des années 60 et au cours des années 70, les préoccupations ont changé et le gouvernement des États-Unis a interdit la vente à Cuba de farine, de locomotives et de matériel de bureau canadiens. A l'heure actuelle, avec la levée du contrôle américain sur les exportations à Cuba, le Cambodge et le Vietnam viennent d'être ajoutés à la liste des «ennemis», ce qui présage une persistance des tensions de cet ordre.

Le gouvernement américain, pour justifier l'application hors de son territoire du contrôle des exportations aux sociétés en sol étranger aussi bien qu'à celles établies aux États-Unis, invoque principalement le désir que les restrictions s'appliquent de façon non discriminatoire à tous les ressortissants et entreprises américains, qu'ils possèdent ou non une filiale à l'étranger. Bien sûr, les répercussions sur l'économie des divers pays communistes visés ont été minimales. Le gouvernement américain n'a eu recours qu'une seule fois, de façon expresse, au contrôle des exportations pour atteindre un objectif politique immédiat, soit lorsqu'il a ordonné à IBM d'interdire à sa filiale française de vendre au gouvernement français un ordinateur fabriqué en France dont certains éléments étaient produits aux États-Unis et qui devait être employé pour le programme français de développement des armes nucléaires. La vente fut bloquée et le développement des armes nucléaires françaises retardé mais non stoppé; on peut cependant se demander si les avantages immédiats ne furent pas grandement diminués par la détérioration qui s'ensuivit dans les relations franco-américaines.

Seul le Canada a conclu un accord avec le gouvernement américain pour atténuer les différends en ce domaine. L'accord Diefenbaker-Eisenhower ne garantit pas la réalisation des désirs du Canada, mais il établit un mécanisme de consultation visant à dépolitiser de tels conflits et rend possible, mais non certaine, la non-application du contrôle des importations, sous certaines conditions, dans des cas particuliers.

Politique anti-trust

Le droit de regard exercé à l'étranger par le gouvernement des États-Unis a également posé des difficultés lorsque ce dernier a essayé, au moyen de sa politique anti-trust, d'empêcher les restrictions au commerce américain, que ce soit sur son territoire même ou dans d'autres pays. Les pays étrangers ont été irrités par l'intrusion de tribunaux américains dans des questions touchant la structure et le fonctionnement d'entreprises sous leur compétence. Le gouvernement des États-Unis a essayé, sans succès, de faire produire des documents de filiales canadiennes et britanniques de firmes américaines. Des sociétés américaines ont été forcées de se défaire de valeurs étrangères; ainsi, Dupont a dû se départir de ses intérêts dans la *Canadian Industries Limited*, et l'*Aluminum Company of America* a été contrainte de faire de même avec ceux qu'elle détenait dans l'Alcan. Par suite d'un revirement étonnant, des sociétés américaines se virent interdire l'acquisition des entreprises étrangères qui étaient des concurrents possibles sur le marché américain; Schlitz, par exemple, ne put acquérir Labatt.

Des accords de coopération entre des compagnies américaines et leurs filiales à l'étranger furent parfois rompus, par exemple lorsque la *Timken Roller Bearing Company* reçut l'ordre de faire une concurrence acharnée à ses filiales françaises et britanniques à participation conjointe. Les tribunaux américains ordonnèrent la dissolution, pour cause de restriction des exportations américaines, d'un syndicat de brevets auquel participaient les filiales canadiennes de *General Electric*, *Westinghouse* et *Philips* et dont le but était de protéger l'industrie canadienne. Cette dernière affaire fut à l'origine d'un nouvel accord entre le Canada et les États-Unis, l'accord Fulton-Rogers qui a pour but de dépolitiser les conflits reliés à la lutte anti-trust grâce à des consultations préalables, bien qu'encore une fois aucune garantie n'ait été prévue quant à la réalisation des objectifs du Canada.

Politique économique

L'augmentation des déficits dans la balance des paiements des États-Unis dans les années 60 a amené le gouvernement américain à utiliser les entreprises multinationales américaines comme instruments de sa politique économique. Les sociétés américaines ont en effet reçu des directives générales destinées à influencer leurs investissements, le rapatriement de profits et les politiques en matière de dividendes et de financement, de façon à augmenter

l'arrivée de capitaux nets aux États-Unis. En 1965, ces directives n'étaient pas obligatoires, et le Canada et le Royaume-Uni furent traités avec indulgence, bien que le ministre de l'Industrie et du Commerce du Canada ait senti le besoin d'énoncer les principes qui, selon lui, devaient régir le comportement des entreprises. Les investissements américains en France diminuèrent mais la communication des directives a coïncidé avec le gel des investissements américains décrété par le gouvernement français de sorte qu'il est difficile de déterminer la cause de la baisse.

En 1968, les directives américaines, devenues exécutoires, ont eu des effets différents dans les trois pays d'accueil. Le Canada a négocié une exemption en retour de l'engagement d'empêcher la fuite de fonds américains vers d'autres pays et de la promesse de convertir pour un milliard de dollars de devises étrangères en titres non liquides du Trésor américain afin d'atténuer la pression mondiale sur le dollar américain. La Grande-Bretagne a été traitée avec plus d'indulgence que les autres pays de l'Europe occidentale, mais elle a néanmoins connu un certain fléchissement des investissements des sociétés américaines. La France, à l'instar d'autres pays de l'Europe occidentale, a été soumise à une suspension totale des nouveaux investissements américains et à un plafonnement des bénéfices pouvant être réinvestis par les filiales françaises des entreprises multinationales américaines, ce qui a suscité l'indignation du gouvernement français et des menaces de représailles de sa part.

Les trois pays ont tous considéré les tentatives américaines pour réduire la sortie de capitaux américains à des fins d'investissement comme légitimes et comparables en principe au contrôle des changes pratiqué par la France et la Grande-Bretagne. Par contre, les efforts des États-Unis pour imposer un taux accéléré de rapatriement des projets réalisés à l'étranger par des sociétés constituées en vertu de la législation du pays d'accueil ont été perçus comme une ingérence injustifiée dans les affaires intérieures d'un autre État souverain.

La surtaxe douanière de 10 p. cent imposée en août 1971 sur la plupart des produits manufacturés ou transformés importés du Canada, mais non sur la plupart des matières premières non transformées, a menacé de mettre fin à l'association commerciale qui compte pour une forte proportion des exportations canadiennes aux États-Unis. Le programme de l'*American Domestic International Sales Corporation* est conçu pour encourager les

entreprises multinationales américaines à confier à leurs usines américaines plutôt qu'à celles de leurs filiales étrangères la production destinée aux marchés extérieurs. Toutes les actions de ce genre contribuent à détériorer l'image de l'entreprise vraiment multinationale et capable de bien se comporter dans tous les pays où elle est présente.

Politique du pays d'accueil

Un dernier genre de difficultés politiques ne s'est présenté jusqu'à maintenant qu'au Canada. Les trois problèmes traités jusqu'ici concernaient les efforts déployés par les gouvernements des pays d'origine pour utiliser les entreprises multinationales comme instruments de leur politique. Cette dernière question a trait à l'initiative prise par le gouvernement canadien d'exploiter les caractéristiques particulières des entreprises multinationales étrangères comme instruments de sa propre politique.

Le gouvernement du Canada a réalisé les économies d'échelle et la rationalisation désirées dans la production d'automobiles au pays grâce à l'Accord canado-américain sur les produits de l'automobile auquel ont adhéré officiellement les quatre fabricants américains. Il a retiré des avantages politiques plutôt qu'économiques de la signature par la *Humble Oil Company* d'une lettre d'acceptation des règlements canadiens concernant la pollution dans la zone non polluée de 100 milles dans l'Arctique, malgré l'opposition du gouvernement américain aux revendications canadiennes en matière de compétence. Toutes les initiatives du gouvernement canadien ne sont cependant pas couronnées de succès comme en fait foi l'historique du cas *Time - Reader's Digest*.

Ce court exposé montre clairement que divers gouvernements ont été aux prises avec les mêmes problèmes politiques, bien que chaque cas ait présenté des particularités propres. Les entreprises

multinationales peuvent constituer un défi à l'autorité d'un pays d'accueil, ou peuvent être utilisées comme instruments de la politique du gouvernement, habituellement celui du pays d'origine, mais aussi, de temps à autre, celui du pays d'accueil. Dans les trois pays de référence, les gouvernements ont rarement pris l'initiative se contentant de réagir aux problèmes soulevés par des actions d'entreprises ou d'autres gouvernements.

Les pays d'accueil se sont montrés relativement inaptes à faire obstacle à des changements non désirés dans le fonctionnement d'une filiale d'une entreprise multinationale étrangère, lorsque des désaccords de ce genre survenaient dans le domaine public, notamment dans le secteur des relations de travail. Leur politique s'est révélée plus efficace lorsqu'elle a été appliquée à leurs frontières pour prévenir l'entrée d'une entreprise multinationale ou y poser des conditions. Par contre, c'est au moment d'une entrée éventuelle que la mobilité internationale d'une entreprise multinationale donne à cette dernière le pouvoir maximum de marchandage dans ses négociations avec les gouvernements.

Puisque le Canada, la Grande-Bretagne et la France sont en même temps pays d'accueil et pays d'origine d'entreprises multinationales et qu'ils s'efforcent de maximiser les avantages qu'ils sont susceptibles de retirer de l'activité de telles entreprises tout en minimisant les coûts à subir, une politique arbitraire ou discriminatoire est peu vraisemblable. En outre, l'interdépendance de gouvernements, dans un contexte fédéral-provincial ou de marché commun, jointe au fonctionnement intégré de maintes entreprises multinationales, rendent une politique unilatérale de plus en plus invraisemblable. Les pays d'accueil doivent s'adapter — et s'adapteront — à la présence d'un nouveau participant dans le jeu de la politique mondiale, à mesure que l'action des entreprises multinationales sera mieux comprise.



La politique des entités multinationales

par Brian Meredith

La position particulière du Canada dans la conduite des affaires internationales, et notamment durant la phase des relations difficiles entre pays en voie de développement et pays industrialisés, revêt maintenant un aspect nouveau. Ce changement vient de la participation du Canada aux travaux de la Commission des sociétés transnationales (Nations Unies), et traduit des préoccupations que les Canadiens ont manifestées au sein de plusieurs autres organismes des Nations Unies au cours des dernières années.

Les sociétés multinationales (pour s'en tenir à l'ancienne appellation) qui, depuis longtemps, font partie de la scène canadienne, sont une source de malaise ambivalent et profond, mais il y a longtemps aussi qu'elles se sont multipliées pour leur plus grand avantage en divers points du monde, devenant une source d'inquiétudes pour d'autres pays au niveau national en plus de revêtir un certain caractère énigmatique sur le plan international.

Les sociétés multinationales ont donné naissance à la «politique des entités» — un nouveau genre de préoccupation qui s'est manifesté à des conférences internationales comme celle des Nations Unies sur le droit de la mer, ou celle de l'Organisation intergouvernementale consultative de la navigation maritime (OMCI) visant à créer un nouveau système de satellites maritimes, ou encore des réunions de la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED) aux prises avec la stabilisation des prix des denrées et avec l'état de l'économie mondiale en général. On les a accusées d'être des disciples de Crésus, libres de toute affiliation, conscience ou loyauté nationale, qui sèment l'antagonisme entre les sociétés dans lesquelles elles se sont implantées en vue de s'enrichir. Les gouvernements les ont observées avec méfiance sur le plan international et national. Leur rôle de citoyens du monde, d'instruments d'un gouvernement mondial futur a fait l'objet de plaidoyers énergiques et savants,

et elles ont montré elles-mêmes les cicatrices que leur avaient values leurs combats avec des gouvernements trop avides.

Un certain degré de frustration est compréhensible de la part des sociétés multinationales dont les services ont été recherchés par des pays qui cherchaient à industrialiser leur économie, à se prévaloir de la technologie et des moyens financiers de l'étranger, à moderniser et à améliorer leurs conditions de vie, conformément à l'appel lancé dès le début à cet égard par l'ONU et ses organismes. Mais une fois en place, les sociétés multinationales sont considérées comme une présence étrangère dans le pays d'accueil; elles amènent ou créent, au moment de leur installation, des tensions et des changements d'ordre politique et social, elles comportent des dangers pour le pouvoir établi et bouleversent toute une gamme d'impondérables sur le plan culturel.

Compréhension canadienne

Tout cela fait partie d'une mystique douloureuse que nous Canadiens pouvons entièrement comprendre parce que les sociétés multinationales forment un élément de nos préoccupations générales touchant l'investissement étranger, ce monstre dont la présence perverse n'a été que faiblement combattue depuis le début de notre histoire. Les sociétés transnationales ne représentent qu'un aspect de la propriété étrangère dans le cadre de notre économie riche en ressources, et les incertitudes manifestées au sujet de la Loi sur l'examen de l'investissement étranger ne

M. Meredith est rédacteur indépendant et réside en Angleterre. Né au Canada, M. Meredith a fait partie pendant nombre d'années du personnel international des Nations Unies. Depuis qu'il a quitté son poste, il a écrit de nombreux articles sur des questions relatives aux Nations Unies et à d'autres aspects de cette organisation internationale. L'article ci-contre n'engage que l'auteur.

font que démontrer l'état confus des idées fédérales-provinciales à cet égard.

Il vaut la peine de se rappeler certaines lignes de l'introduction du rapport Gray de 1972 portant sur l'investissement étranger: «La proportion de l'appartenance et du contrôle étrangers dans l'activité économique est déjà sensiblement plus forte au Canada que dans tous les autres pays industrialisés, et elle continue à augmenter». Le rapport faisait observer que les entreprises étrangères assumaient environ un tiers de l'ensemble des activités du monde des affaires au Canada.

Selon un relevé du *Financial Post*, 64 des 100 sociétés les plus importantes dans le domaine de la fabrication, des ressources et des services au Canada sont entièrement ou en majeure partie sous contrôle étranger; outre la mainmise étrangère sur la plupart des ressources du Canada, il y a eu acquisition, par des étrangers, d'une bonne partie des meilleurs terrains urbains et ruraux du pays. Les Canadiens ont essayé de racheter leur pays, et en un seul achat, la proportion d'appartenance étrangère dans le secteur des mines et de la fonderie est passée de 70 p. cent en 1970 à 54 p. cent en 1974.

La société multinationale constitue évidemment un aspect prédominant de cette affaire, et l'influence qu'elle exerce sur nous est plus manifestement américaine qu'internationale. Nous avons senti des pressions politiques à notre égard lors de nos transactions avec la Chine, Cuba et le Vietnam; nous subissons l'expansion culturelle américaine et nous sommes particulièrement conscients de la présence et de la valeur des succursales de grandes sociétés américaines internationales et des activités de telles sociétés dans les domaines des communications, de la culture et de l'industrie. Notre dilemme a fait l'objet de tant de discussions et d'écrits qu'il est inutile de nous étendre davantage sur ce point.

Qu'il nous suffise de dire, si une conclusion doit être tirée, que les sociétés multinationales ne sont qu'un symptôme et non une maladie, et que ce fait même peut faciliter le traitement du problème. Le véritable malaise provient surtout du degré d'infiltration, du nombre de sociétés conjointes et de propriétaires étrangers que nous pouvons tolérer. Nous voyons cela aussi en tant que phénomène mondial. Nous acceptons le fait qu'il y ait interrelations, interdépendances et intercommunications continues; il est donc impossible d'éviter l'interpénétration commerciale. L'homme ne peut s'isoler; il n'est même plus maître de son âme ni de son sort. Tout le monde est affairé, tout le

monde investit dans les affaires des autres. C'est tout simplement ce que nous appelons le progrès — et les sociétés multinationales en sont à l'avant-garde.

Si nous revenons pour un bref moment à la terminologie des Nations Unies, il est intéressant de voir la politique canadienne définie dans le cadre de cette nouvelle activité des Nations Unies portant sur les rapports des gouvernements et des sociétés multinationales.

Selon un communiqué de presse des Nations Unies, lors d'une discussion sur l'ébauche du programme de travail de la Commission des sociétés transnationales (Nations Unies), tenue au cours de la première session de cet organisme en mars dernier, M. Fergus Chambers, qui représentait le Canada, a déclaré que ce dernier comptait sur le capital étranger pour exploiter ses ressources et qu'il était le pays d'origine de plusieurs sociétés transnationales. M. Chambers espérait donc que les questions figurant à l'ordre du jour de la Commission seraient étudiées sous les deux aspects; c'est-à-dire celui du pays hôte et celui du pays d'origine. Il a demandé que l'on prenne des mesures sur le plan international pour contrôler les activités des sociétés transnationales qui ont nui au développement social et économique des pays. La Commission, a-t-il ajouté, ne doit pas s'en tenir strictement aux domaines politiques et économiques.

Selon M. Chambers, la recherche sur les aspects politiques, économiques, juridiques et sociaux des sociétés transnationales constituait une partie importante du travail de la Commission. Il fallait commencer par réunir des rapports sur les études effectuées jusqu'ici à ce sujet. De l'avis de la délégation de M. Chambers, un code de conduite de la part des sociétés transnationales devait être volontaire, il devait prendre forme graduellement et faire éventuellement l'objet de révision. Il devait traiter de la question de l'application et couvrir les responsabilités du pays hôte aussi bien que celles de la société.

M. Chambers a déclaré qu'un système d'information complet méritait une étude approfondie avant d'être mis en œuvre. Il estimait que le Centre d'information et de recherche devait s'en tenir à réunir de l'information manifestement utile, afin d'éviter à la fois de s'ingérer dans les affaires privées des sociétés et de s'inonder de documents inutiles.

Harmonisation d'intérêts

Il est concevable que ce nouveau forum réservé aux affaires des sociétés transnationales se révèle éventuellement le lieu où les intérêts de toutes ces entités inter-

nationales, commerciales et gouvernementales pourront être conciliés. S'il y a des politiques fautives ou non productives ou encore injustes de part et d'autre, c'est en ce forum qu'elles devraient être redressées et faire l'objet d'accommodements. La Commission pourrait être le point de rencontre des idées, l'endroit où prendraient forme des politiques mutuellement acceptables et où tous les intéressés pourraient user de beaucoup de diplomatie préventive.

La Commission est le fruit des sessions, des délibérations et des conclusions du Groupe maintenant bien connu de personnalités qui a été institué par les Nations Unies. Les sociétés multinationales ont été représentées avec éloquence durant tous ces travaux préliminaires et si, au sein du nouvel organisme, les débats se poursuivent de façon intelligente, les sociétés seront peut-être appelées à fournir un précieux apport aux activités de l'ensemble des organismes des Nations Unies.

On peut trouver un motif d'encouragement dans le fait qu'une Commission des organisations non gouvernementales ait été créée au sein de la structure originale, en tant qu'organisme subsidiaire du Conseil économique et social (ECOSOC) et que, par son intermédiaire, toute une gamme d'organismes internationaux ait été dotée du statut consultatif. Les trente premières années de l'histoire des Nations Unies démontrent que de nombreux organismes ont exercé ainsi une influence positive sur les débats des Nations Unies par les idées, les faits et les observations qu'elles y ont apportés, de même que par le travail concret que certaines ont accompli à l'extérieur en participant à la réalisation de projets et d'objectifs des Nations Unies. Il nous paraît logique que de grandes sociétés dotées d'une expérience, de ressources et d'un savoir-faire étendus soient de même consultées. Beaucoup seraient portés à y voir un risque, une invitation lancée au diable, mais l'expérience vaut sans doute la peine d'être tentée.

Il est vrai qu'au siège des Nations Unies, comme aux réunions d'organes subsidiaires ou satellites, les intérêts commerciaux ont depuis longtemps leurs observateurs non officiels mais, en tant qu'organisations non gouvernementales (ONG), ils ont pu agir officiellement aux Nations Unies mêmes, par diverses voies. L'une de celles-ci est la Chambre de Commerce internationale qui a reçu un statut consultatif d'ONG et qui, soit dit en passant, a ajouté un important document à la vaste bibliographie des sociétés multinationales sous la forme d'une analyse critique, point par point, du rapport du Groupe de personnalités. On pourrait sou-

tenir que les lobbies commerciaux devraient maintenant agir au grand jour et trouver un rôle utile à jouer à l'égard des problèmes du commerce, du contrôle du prix des produits, du transfert de la technologie et dans bien d'autres domaines où ils sont extrêmement compétents.

C'est de fait ce qui se produit à d'autres paliers de l'activité des Nations Unies. Par exemple, à l'Organisation intergouvernementale consultative de la navigation maritime (OMCI) qui se réunit à Londres, divers organismes commerciaux ou spécialisés tels que la Chambre internationale du commerce maritime ont le statut consultatif et se tiennent en rapport avec les comités techniques qui les intéressent directement. Plusieurs étaient présents à la première session de la conférence de l'OMCI, tenue en mai, qui portait sur la création d'un système de satellites marins internationaux en vue d'améliorer l'état confus et inadéquat des communications des navires en mer; il y a aussi une participation importante aux réunions concernant la pollution des océans causée par les navires, la sécurité maritime, la navigation et ainsi de suite.

Il reste encore au génie humain d'inventer de meilleures formules pour remplacer l'élan créateur, l'initiative, la souplesse et la puissance qui caractérisent les sociétés multinationales. D'ici là, des contacts plus étroits avec les réalités politiques et les besoins sociaux se révéleraient probablement instructifs et salutaires pour ces sociétés. Si elle réussit à éviter les écueils du négativisme pur, la Commission des sociétés transnationales pourrait offrir les moyens d'une collaboration fructueuse et, si les sociétés peuvent participer utilement à ses travaux, elle accomplirait une œuvre positive et efficace en tant que moyen d'action de l'ECOSOC.

Procédés déplorables et honteux

Le danger de ces raisonnements optimistes et de ces anticipations est que l'on a tendance à oublier les circonstances déplorables et honteuses qui ont entouré l'activité de certaines sociétés multinationales et pour lesquelles elles ont été blâmées, à tort ou à raison. Il ne faut pas oublier les révolutions, les assassinats et la corruption massive, les salaires de famine, les médiocres conditions de logement et de travail, ainsi qu'un comportement brutalement antisocial dans des endroits reculés, sans parler de la vive coopération qui s'exerce pour passer outre aux vœux exprimés par la collectivité internationale à l'égard de territoires placés sous domination illégale ou de peuples entiers victimes d'une discrimination gros-

sière de la part de leur gouvernement. Les protestations émises au cours des assemblées générales annuelles par les actionnaires de certaines sociétés impliquées dans de tels agissements (actions presque défendues par ces sociétés) laissent entrevoir la possibilité d'une réforme qui s'exercerait de l'intérieur, mais ce n'est là qu'un faible espoir. Un moyen d'action véritable réside dans une coopération intergouvernementale en vue de la surveillance et du contrôle des activités de ces sociétés, et dans une attitude commune des gouvernements qui inculqueraient à ces dernières un sens profond de leurs responsabilités politiques et sociales de même que de leur pouvoir économique. Il y a beaucoup de différends à régler avant que l'on puisse agir sur ce point, et voilà qui ne manquera pas d'être le souci premier de la nouvelle Commission des Nations Unies.

A sa première session de deux semaines tenue en mars dernier, la Commission des sociétés transnationales, qui compte 48 membres, a approuvé un programme de travail préliminaire mettant la priorité sur un code de conduite des sociétés transnationales et sur la formulation de principes directeurs pour le centre d'information et de recherche qui est en voie d'établissement au sein du secrétariat.

La Commission a entrepris de dégager les secteurs d'intérêt relatifs aux sociétés transnationales et trois groupes d'états ont présenté chacun une liste préliminaire de domaines d'étude. Une première liste venait du Groupe des 77, une seconde, des pays industrialisés (pays d'origine et pays d'accueil de sociétés) et une troisième, des États socialistes.

Parmi les 21 domaines proposés par le Groupe des 77 se trouvaient: le traitement préférentiel que les sociétés transnationales réclamaient par rapport aux entreprises nationales; le refus de ces sociétés d'accepter la juridiction exclusive du droit national dans les cas de litige ou d'indemnisation consécutive à la nationalisation; leur tendance à ne pas se conformer aux objectifs nationaux; leur manque de respect pour l'identité socio-culturelle des pays hôtes; et l'emploi que font d'elles d'autres pays en tant qu'instruments de politique étrangère, notamment pour l'obtention de renseignements secrets.

Les 23 questions dont l'étude était proposée par les pays industrialisés (pays d'origine et d'accueil de sociétés multinationales) comprenaient: la mesure dans laquelle la législation du pays hôte peut créer une discrimination dans le traitement des entreprises étrangères; la mesure dans laquelle l'expropriation s'accom-

pagne d'une indemnisation prompte et efficace; le besoin de déterminer ce qui est acceptable et ce qui ne l'est pas dans les activités politiques des sociétés transnationales, de même que le degré d'amélioration ou de détérioration des conditions de travail de leurs employés.

Le Groupe des pays socialistes, présidé par l'URSS, a appuyé le Groupe des 77 et a ajouté deux autres points: l'attitude négative des sociétés transnationales à l'égard de l'organisation des travailleurs et des droits des syndicats ouvriers, ainsi que l'influence négative qu'elles exercent sur les relations économiques internationales.

Au mois de mai, la Commission recevait d'autres suggestions. La Commission économique pour l'Amérique latine (CEPAL), lors d'une réunion tenue à Port-of-Spain, a décidé par un vote de 20 voix contre une avec trois abstentions (dont le Canada) de mettre sur pied sa propre unité régionale sous l'égide de la Commission des sociétés transnationales. Le but de cet organisme, expliquait le premier ministre de la Trinité, était de «surveiller les activités des entreprises transnationales, de coordonner les efforts nationaux, de dispenser de bons conseils aux gouvernements et de favoriser l'adoption d'un code de conduite à l'intention des sociétés transnationales».

Tendance générale

C'est là la tendance générale. Le Secrétariat du Commonwealth a tenu un colloque en janvier dernier et en est arrivé à la conclusion qu'afin de pouvoir tenir tête aux sociétés multinationales, les gouvernements devraient intensifier leurs moyens d'évaluer les propositions qui leur sont présentées et d'envisager d'autres possibilités sur les plans financier, technologique et de la gestion. Ils se devaient de renforcer leurs ressources aux fins de la négociation des modalités de nouveaux investissements et d'accords de coopération. Et tout particulièrement, ils devaient pouvoir contrôler les activités des sociétés multinationales.

Il est apparu que le Secrétariat avait réuni, il y a un certain temps, un groupe de spécialistes dotés d'une vaste expérience. Ce groupe avait déjà offert des conseils sur les dispositifs qu'il convenait de mettre en place en divers endroits et pour divers genres d'entreprises. Leurs conseils portaient sur la législation, les régimes d'imposition et de redevances, les arrangements d'exploitation et l'octroi de permis, les modalités des baux, et les mesures anti-pollution. L'approche adoptée par le Commonwealth est manifestement moins

politique et plus pratique que celle d'autres groupes.

D'autres démarches ont été faites dans le contexte de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE). Il en a été question dans les journaux, car l'initiative revenait aux syndicats ouvriers et l'affaire se situait dans un cadre des pays industrialisés où, d'après la CCI, se déroulent effectivement les deux tiers des activités des sociétés multinationales. Le comité consultatif permanent des affaires des syndicats ouvriers a attaqué le secrétariat de l'OCDE qui, selon un correspondant de *Financial Times* de Londres, a complètement évité la question des sociétés multinationales auxquelles les gouvernements n'ont pas «la volonté politique» de faire face.

La difficulté sur le plan des intérêts des syndicats ouvriers (comme il ressort d'une étude antérieure de la question effectuée par l'Organisation internationale du Travail (OIT) réside dans le fait que les sociétés multinationales se livrent à des manœuvres de surenchère en opposant les ouvriers d'un pays à ceux d'un autre. La société apporte l'argument suivant (nous l'avons entendu en Grande-Bretagne) lors d'un conflit: «si vous n'acceptez pas notre offre, nous fermerons les portes et irons nous installer ailleurs». Il n'y a pas encore de réponse adéquate à cet ultimatum.

Perspectives

Les sociétés multinationales ou transnationales — appelez-les comme vous voudrez — sont un présage des choses à venir,

et font foi de réalités qui maintenant prévalent. Tout porte à croire qu'elles prendront une conscience politique infiniment plus aiguë; et les gouvernements seront peut-être enclins, comme beaucoup l'ont déjà fait, à acheter de fortes participations dans ces sociétés. La Compagnie canadienne de la Baie d'Hudson était à l'origine une compagnie d'aventuriers, mais elle est devenue implicitement le gardien de la politique du gouvernement britannique et de beaucoup d'espaces canadiens et, bien entendu, elle a depuis été rapatriée pour former une importante société du pays.

Cette métamorphose pourrait se produire ailleurs. Les gouvernements des pays d'accueil ne peuvent qu'éprouver certaines appréhensions du fait de la présence en leur territoire de riches organismes étrangers, et même dans des économies de marché, le jeu des forces politiques et économiques conduira nécessairement à des prises de possession, à des nationalisations et à des rachats.

Toute société, et particulièrement la nôtre, doit devenir de plus en plus consciente des limites que les bénéfices de l'investissement étranger doivent respecter. Tout comme un individu doit conserver son intégrité et le respect de soi face à la collectivité, celle-ci doit maintenir son identité et son caractère par rapport aux influences externes, y compris celle des compagnies d'exploitation. La société multinationale peut être comparée à un dromadaire: celui qui laisse l'animal pénétrer dans sa tente a toutes les chances d'être piétiné.



Relations américano-cubaines

par Arthur Blanchette

En février 1964, Léon Mayrand se retrouve à La Havane en qualité d'ambassadeur du Canada avec seconde accréditation à Port-au-Prince. Mu par un insatiable désir de voir, de connaître les choses, il avait lui-même sollicité ce poste afin de vivre de l'intérieur l'aventure cubaine. Les six dernières années de sa carrière, il les passa dans l'île qu'il connaissait à la fin comme le fond de sa poche. Cela lui fut d'autant plus facile qu'il entretenait des rapports amicaux avec le premier ministre Castro à qui il vouait une certaine admiration.

Mayrand avait de la vie et des choses une vision optimiste et l'humour qu'il affectionnait particulièrement en faisait une personnalité d'un commerce agréable. Les étapes de la vie, il les a franchies avec la sérénité d'un sage sachant apprécier à leur juste valeur les petites et les grandes joies qui s'offraient. En lisant «Vers un Accord américano-cubain» paru à Québec à l'automne de 1974, je m'attendais bien à retrouver ce Mayrand que nombre d'entre nous ont connu et apprécié. Hélas! il n'était pas au rendez-vous. L'image que nous renvoie ce livre c'est celle d'un autre Mayrand, de celui qui sent que le temps presse et que les années lui sont comptées.

Au moment de sa retraite en 1971, M. Mayrand se retira dans un petit coin du Midi de la France, son cher St-André, comme il disait, où il entreprit la rédaction de ce livre qui lui tenait tant à cœur. C'est cette tâche qui l'amena, au printemps et à l'été de 1973, à la direction des Affaires historiques pour mettre le point final à ses recherches. Psychologiquement, il n'était plus que l'ombre de lui-même. Cet esprit pétillant qui le caractérisait ne se manifestait que rarement et ses réparties spirituelles se faisaient de moins en moins

fréquentes. Une lettre qu'il m'adressa quelques mois plus tard au sujet d'un aspect de sa recherche devait m'en fournir la raison. Il se savait déjà atteint de la maladie qui l'emporta l'hiver dernier. Aussi le lecteur de son livre ne doit-il pas perdre de vue les circonstances pénibles dans lesquelles il fut rédigé.

Concis, bien agencé, soigné, objectif, et d'une facture agréable, voilà en peu de mots comment se présente ce livre. Le premier chapitre débute par une description de la situation complexe et parfois humiliante dans laquelle se débattait Cuba depuis l'Amendement Platt. Ce chapitre comprend également une étude de la personnalité du chef cubain, un exposé de sa philosophie politique et un historique de l'âpre combat qu'il livra au régime Batista avant de prendre le pouvoir et d'asseoir solidement son autorité. L'étude de la personnalité du premier ministre est captivante et nul doute qu'elle ouvrira à nombre de lecteurs une large fenêtre sur le monde cubain.

Dans le deuxième chapitre, l'auteur nous fait survoler le litige américano-cubain et les diverses phases qu'il a franchies au cours des quinze dernières années. Le lecteur passe successivement de la rupture des relations diplomatiques au Cuba d'aujourd'hui non sans s'arrêter au passage à la bataille de la Baie des Cochons. Il faut savoir gré à l'auteur d'avoir su prendre du recul par rapport aux événements et aux attitudes des parties en cause, ce qui assure au récit un détachement remarquable. Ce chapitre, le plus long du livre, renferme une mine de renseignements utiles. L'offre de bons offices que fit M. Howard C. Green, alors qu'il détenait le portefeuille des Affaires extérieures, y est signalée.

Les deux chapitres suivants vont au cœur même du litige que l'auteur situe au niveau du droit et de la politique. Puis, il passe en revue les divers mécanismes internationaux susceptibles d'offrir des éléments de solution: arbitrage, médiation, bons offices, Cour internationale de

Arthur Blanchette, directeur des Affaires historiques au Ministère, est également président de la Section canadienne de l'Institut Pan-américain de Géographie et d'Histoire, organisme spécialisé de l'Organisation des États Américains. La recension ci-contre n'engage que l'auteur.

Justice, négociation directe, etc. L'auteur examine également les diverses avenues qui s'ouvrent à Cuba en politique étrangère: le non-alignement à la façon du Tiers monde, le neutralisme, la neutralité à la suisse, et le non-engagement. On peut ne pas être d'accord avec l'usage que l'auteur fait de ces termes mais on ne saurait lui reprocher de ne pas en avoir précisé le sens qu'il leur donne. De ces quatre options, l'auteur retient celle qui, à ses yeux, offre les meilleures chances de déboucher sur un règlement durable: «un régime non pas de neutralité, mais de neutralisme pour Cuba» qui serait le fruit d'une négociation entre les parties en cause. Mais comment en arriver là? L'auteur croit qu'il revient au Canada et au Mexique, les deux seuls pays d'Amérique à ne pas avoir rompu avec le régime castriste, de «concerter leurs efforts» afin d'amener les parties en un tête-à-tête d'où pourrait jaillir la solution à ce conflit.

L'auteur est convaincu que le «neutralisme» serait de nature à rencontrer les vues du chef cubain et de son gouvernement. Il est regrettable que cette conviction ne s'appuie que sur des preuves de second ordre: la prétendue déclaration faite par Fidel en 1962 et rapportée par Jean Dumur dans un livre paru la même année à Lausanne et le «Plan de neutralisation», émis en 1964 par «un groupe de révolutionnaires vivant dans l'île». L'auteur a la certitude que ce «Plan» n'a pu voir le jour qu'avec l'assentiment au moins tacite des autorités cubaines. Qui sait?

Depuis que le secrétaire d'État Kissinger a parlé d'ouvertures qui auraient été faites récemment aux autorités cubai-

nes, les chances d'une négociation directe entre les parties en cause paraissent un peu moins minces. Encore convient-il de se demander si Ottawa et Mexico seraient disposés à jouer le rôle d'entremetteurs que l'auteur leur propose. En effet, dans l'état présent de leurs rapports bilatéraux avec Washington, ni l'un ni l'autre n'auraient intérêt, à mon avis, à se faire trop pressants. D'un autre côté, en suggérant pour Cuba un régime de neutralisme inspiré en quelque sorte du modèle autrichien (voir page 195) l'auteur ne fait, à mon avis, que prendre le cours des événements à rebours. La Havane pourrait-elle rompre avec le bloc communiste une association à laquelle elle doit tant depuis une quinzaine d'années? D'ailleurs le voudrait-elle qu'elle ne serait peut-être plus en mesure de le faire car il n'est pas certain que les autorités soviétiques seraient disposées à s'en accommoder. A ce propos l'auteur lui-même témoigne d'un certain scepticisme qui n'est pas de mauvais aloi.

Quoi qu'il en soit, je recommande fortement la lecture de ce livre tant à cause de la qualité de l'écriture que de la présentation méthodique et soignée d'idées et de données qui stimulent l'esprit et suscitent la réflexion.

Il faut savoir gré au Centre québécois de Relations internationales d'avoir publié ce livre digne de sa Collection CHOIX, dont l'importance ne cesse de s'affirmer.

Mayrand, Léon, *Vers un accord américano-cubain*. Québec, Centre québécois de relations internationales, Collection CHOIX, 1974.



La garde prétorienne d'Idi Amin

par Michael Twaddle

Le 25 janvier 1971, Idi Amin chassait Milton Obote du pouvoir pour lui succéder à la présidence de l'Ouganda, et depuis il n'a presque jamais cessé de faire les manchettes de la presse mondiale. Les observateurs de l'extérieur ont été tour à tour fascinés par les conseils mi-figue miraisin d'Amin à des hommes politiques tels qu'Edward Heath et Richard Nixon et scandalisés par ses hommages extravagants à des héros comme Adolf Hitler. Mais, jusqu'à la parution de *General Amin* par David Martin, il n'existait pas de livre que l'on puisse recommander en toute confiance à ceux qu'intéressent les détails aussi bien que les principales caractéristiques du régime Amin. Il y avait bien *Amin* de Lady Listowel, mais il s'agit là d'un ouvrage beaucoup moins substantiel écrit par un auteur bien moins renseigné et dont l'utilité se résume maintenant à certains côtés anecdotiques de la carrière militaire d'Amin à ses débuts.

David Martin constitue en la matière une autorité plus impressionnante. Pendant plusieurs années l'auteur a exercé le métier de journaliste en Tanzanie, où il a pu non seulement interviewer un flot constant de réfugiés politiques en provenance de l'Ouganda, mais, grâce aux services de communication régionaux qui relient l'Ou-

ganda à la Tanzanie, vérifier aussi certains faits auprès d'Ougandais qui vivent toujours sous le régime Amin. Dans son livre, plus volumineux que celui de Lady Listowel puisqu'il comporte 249 pages, Martin fait preuve d'une modestie mal placée à l'égard de son ouvrage: «Il ne s'agissait pas d'écrire un livre historique ou théorique. Il s'agit plutôt d'un reportage — d'un rapport intérimaire. Lorsqu'Amin aura disparu, il sera possible d'évaluer d'une manière plus détaillée toutes les forces qui l'ont motivé et tous les ravages qu'il a exercés.» Il importe d'analyser tous les renseignements disponibles sur Idi Amin pendant qu'il est vivant et actif; le livre de David Martin est tellement instructif que quiconque s'intéresse sérieusement aux récents événements en Ouganda ne saurait s'en passer.

Les débuts

L'auteur fait d'abord le récit de la jeunesse d'Amin, années passées en marge de l'économie coloniale de l'Ouganda et qui ont sans doute exercé souvent Amin à la contestation. Il semble que les parents d'Amin se soient séparés peu de temps après la naissance de leur fils et que sa mère, qui s'est surtout occupée d'élever l'enfant, ait suivi la troupe dans diverses villes garnisons du sud de l'Ouganda. Amin lui-même semble avoir exercé diverses occupations sans lendemain jusqu'au moment de s'enrôler dans les *King's African Rifles* (KAR) peu de temps après la Seconde Guerre mondiale, mais son ascension a véritablement commencé en 1962 lorsque l'Ouganda, jusqu'alors protectorat britannique, acquit son indépendance. Malheureusement, le récit que fait Martin de cette période est terni par la tendance qu'a son principal informateur (Milton Obote) à accuser Amin d'avoir commis des atrocités dès les premières années de sa carrière. Le témoignage des officiers britanniques qui ont connu Amin à cette époque (et dont l'opinion a été publiée soit dans des articles signés par eux, soit dans le livre de Lady Listowel)

M. Michael Twaddle est né en Grande-Bretagne et a fait ses études aux universités de Cambridge et de Londres. Il a travaillé en Ouganda pendant la plus grande partie des années soixante et il est l'auteur de nombreux articles sur l'histoire et la politique récente de l'Ouganda. Il fait actuellement partie du personnel de l'Institut des études sur le Commonwealth de l'Université de Londres et il est directeur adjoint de la revue trimestrielle African Affairs. Plus tôt au cours de cette année, Athlone Press a publié Expulsion of a Minority: Essays on Ugandan Asians, recueil d'essais de sociologues, d'économistes et de politologues édité par M. Twaddle. L'article ci-contre n'engage que l'auteur.

donne à penser plutôt que la promotion d'Amin, d'abord au rang de sous-officier puis à celui d'officier, soit due au fait qu'il constituait l'un des meilleurs soldats d'un groupe où le choix était assez mince, les autorités civiles et militaires du protectorat britannique n'ayant pas excellé, hélas, à stimuler le recrutement des Africains les plus instruits au sein des forces armées. L'avancement d'Amin immédiatement après l'indépendance est aussi attribuable dans une grande mesure à l'instabilité foncière de la coalition parlementaire appelée à réaliser l'indépendance de l'Ouganda.

Il y avait alors trois grands partis politiques en Ouganda: l'UPC (*Uganda People's Congress*) dirigé par Milton Obote et représentant les régions du pays autres que le royaume central de Buganda (dont le statut avait été garanti par un traité spécial au cours de la période du pro-

tektorat britannique); le KY (*Kabaka Yekka*), groupe coalisé à l'UPC et prépondérant au sein du royaume de Buganda; et le DP (*Democratic Party*) qui avait des partisans tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de Buganda.

En 1964, il y eut dans toute l'Afrique orientale une série de mutineries militaires portant essentiellement sur des questions de solde. Les troupes britanniques rétablissaient Milton Obote au pouvoir en tant que premier ministre et l'attention politique se concentrait bientôt sur le statut du royaume de Buganda au sein d'un Ouganda indépendant. Obote entreprit de régler le problème en étendant peu à peu son appui parlementaire de manière à pouvoir gouverner sans l'aide du KY, mais ses succès sur ce plan étaient plutôt illusoires: plusieurs politiciens bugandais associés au roi de Buganda joignaient les



Photo UPI

Le président Amin, ancien sergent des King's African Rifles, porte maintenant un uniforme plus fastueux. Il est ici

photographié dans son uniforme de maréchal de l'Armée ougandaise, bâton levé, au cours d'une revue des troupes à Kampala.

rangs de l'UPC comme partisans clandestins plutôt qu'avoués du KY et s'alliaient aux partisans existants de l'UPC pour former une faction «méridionale» opposée au maintien d'Obote au pouvoir. Non contents de comploter au Parlement, les «méridionaux» se faisaient des amis chez les officiers de l'armée. Opolot, le commandant de l'armée, devint leur homme, mais Amin, son adjoint, devint par contre l'allié d'Obote. Cette dernière alliance se révéla la plus fructueuse à court terme: à cause de son expérience personnelle, Amin jouissait, auprès des troupes, de liens plus étroits que les «méridionaux» sous-estimèrent. Comme la plupart des écoles secondaires de l'Ouganda colonial se situaient dans la partie méridionale du pays, les politiciens «méridionaux» pouvaient espérer un appui considérable chez les officiers, formés à Sandhurst, de l'Armée ougandaise en expansion rapide. Toutefois, lorsque survint, en 1966, l'affrontement prévu avec le royaume de Buganda, ce sont les alliés d'Amin chez les sous-officiers, plutôt que ses ennemis chez les officiers, qui l'emportèrent en faveur d'Obote.

L'appui de la police

Les «méridionaux» avaient commis une autre erreur avant 1966 en négligeant d'accorder toute l'importance voulue au rôle de la police comme groupe d'appui d'Obote (c'est la police et non l'armée qui mettait aux arrêts les cinq principaux ministres «méridionaux» du Cabinet en 1966). De cette erreur Obote fit un principe important de sa politique entre 1966 et 1970. Il s'appliqua à obtenir de l'aide militaire de divers donateurs étrangers plutôt qu'en provenance d'une seule source. Il créa ici et là des bataillons nouveaux pour faire contrepoids à des bataillons existants, il établit une force policière spéciale dont il fit une unité paramilitaire capable de remplacer le personnel militaire dans les situations d'urgence comme, par exemple, dans les jours qui suivirent l'échec de l'attentat contre lui en décembre 1969, et il créa même une force policière aéroportée chargée de surveiller l'armée de l'air.

Obote cherchait ainsi à fragmenter les loyautés populaires au sein des forces armées de l'Ouganda, et à prévenir tout renversement de son gouvernement par les militaires. Mais, lorsqu'Amin s'empara du pouvoir, en janvier 1971, il devint manifeste qu'Obote avait fait une erreur de calcul. L'arrivée au pouvoir suprême d'Amin avait été facilitée non pas par une armée très unie, mais par les profondes divisions au sein même de cette armée:

dans une telle situation, un segment particulier des forces armées de l'Ouganda pouvait difficilement s'emparer du pouvoir mais, et pour les mêmes raisons, il devenait encore plus difficile d'empêcher Amin de prendre le pouvoir une fois le mouvement amorcé.

Dans son livre, David Martin fait ressortir une deuxième erreur de calcul commise alors par Milton Obote: celle de sous-estimer grandement l'importance des liens sociologiques entre Amin et les autres Nubiens des forces armées ougandaises. Il y a là un point important que David Martin est un des premiers commentateurs à faire ressortir. Sur le plan politique, la lutte pour l'indépendance de l'Ouganda avait pris la forme d'un duel ethnique entre les partisans du nationalisme ougandais préconisant un état unitaire pour toutes les tribus de l'Ouganda et les partisans d'une nationalité distincte pour le Buganda; et, sur le plan ethnique, la plupart des Ougandais s'identifiaient à une tribu.

Les Nubiens formaient, en dehors de la société tribale, une catégorie sociale plutôt faible et anormale. Ils étaient arrivés en Ouganda comme mercenaires recrutés par les premiers administrateurs du protectorat britannique à même les restes de l'Empire turco-égyptien dans le Soudan méridional (ce territoire ayant été coupé du Caire par la révolte mahdiste qui avait éclaté plus au nord au cours des deux dernières décennies du dix-neuvième siècle) et, pendant un certain temps, ils avaient constitué le noyau des KAR en Ouganda, des privilèges particuliers les distinguant des groupes tribaux ordinaires du pays. Entre les deux guerres mondiales, ces privilèges avaient toutefois été réduits peu à peu et le nombre total des Nubiens avait à peine augmenté, certains Nubiens s'incorporant petit à petit aux quartiers les plus pauvres des postes de traite dispersés d'un bout à l'autre de l'Ouganda et se fusionnant presque imperceptiblement à d'autres groupes.

Mais le coup d'État d'Amin devait changer tout cela en 1971. L'opinion de David Martin, reprenant manifestement celle des exilés ougandais du régime Amin réfugiés à Dar-es-Salaam, selon laquelle le coup d'Amin serait une conspiration nubienne organisée sur une période de plusieurs mois par Amin et d'autres Nubiens dont la «nubianité» aurait été sous-estimée par Milton Obote, est difficile à admettre sans réserve, car Martin relate ailleurs dans son livre une foule d'épisodes relatifs aux complots opposés qui foisonnaient immédiatement avant la prise du pouvoir par Amin, ces complots pouvant

s'expliquer autant par les nombreuses divisions internes des forces armées ougandaises que par tout autre facteur. Mais cette «nubianité», qui constitue un effet plutôt qu'une cause particulièrement importante du coup d'Amin, est manifestement d'une importance primordiale. Elle explique en grande partie la cohésion interne dont jouit actuellement le régime Amin, l'opposition de ce régime aux commerçants asiatiques et aux Africains instruits ainsi que sa politique de terreur à l'égard de la population majoritaire.

La politique de terreur

Il est compréhensible que ce soit sur la politique de terreur d'Amin que l'ouvrage de David Martin soit le plus instructif. Son livre présente une foule de détails sur les circonstances qui ont entouré les premières purges sanglantes effectuées au sein des forces armées ougandaises immédiatement après la prise du pouvoir par Amin, au moment où celui-ci tentait désespérément d'établir une deuxième république stable en Ouganda, et sur les purges ultérieures qui ont suivi les invasions manquées du pays par des exilés ougandais en provenance du Soudan et de la Tanzanie. Joint au rapport soigné publié l'an dernier par la Commission internationale des juristes, ce récit constitue une charge écrasante contre le comportement politique d'Idi Amin; en comparaison, les difficultés causées aux expatriés, qu'ils soient basanés ou blancs, apparaissent fort bénignes. Pour les commerçants asiatiques chassés du pays en 1972, il va de soi que de telles comparaisons sont difficiles, mais la différence de base demeure.

L'Organisation des Nations Unies et l'Organisation de l'unité africaine n'ont guère protesté contre la politique de terreur d'Amin, sans doute un peu parce qu'elle n'est pas sans évoquer des situations analogues dans d'autres coins du continent africain. Il est possible aussi qu'on ait évité de protester parce qu'on croit généralement, dans bien des milieux, que les pires formes de la terreur sont maintenant chose du passé en Ouganda. Au cours des dix-huit derniers mois, il y a eu une diminution marquée des pires actes de terreur dont fait état David Martin, ou du moins des récits de tels actes.

Il y a des divergences d'opinions quant à la signification de cette tendance apparente. Pour certains, le régime Amin pourrait se transformer un jour en une réalité

que la communauté internationale pourrait accepter, sinon avec enthousiasme, au moins avec résignation. Selon des exilés ougandais, Amin était tellement désireux d'assurer le succès de la réunion de l'OUA qui s'est tenue à Kampala en juillet 1975 qu'il était disposé à modérer sa politique de terreur à l'égard de la population majoritaire de l'Ouganda et de céder aux pressions dont il n'aurait tenu aucun compte en d'autres circonstances comme, par exemple, les pressions exercées en faveur du départ pacifique de l'ancien ministre des Affaires étrangères, Elizabeth Bagaya. D'autres soutiennent, par contre, que la base du pouvoir d'Amin en Ouganda est maintenant tellement étroite que le président ne saurait se permettre de contrarier beaucoup d'autres Ougandais sans mettre sérieusement en péril son avenir politique. Seul le temps dira laquelle de ces interprétations est la plus proche de la vérité.

Une chose est certaine, toutefois, c'est que le régime Amin est aujourd'hui une structure politique très différente de ce qu'elle était immédiatement après la prise du pouvoir suprême par Amin en janvier 1971. Il existait alors bien peu de différences structurelles entre le régime Amin et le régime Obote qui l'avait précédé. Le régime présidentiel a maintenant été remplacé effectivement par une garde prétorienne dont les chefs ne sont plus liés à Amin par quelque jeu complexe de poids et de contrepoids ethniques mais par une «nubianité» de quasi-illettrés.

Le *General Amin* de David Martin constitue un document indispensable pour l'étude et la compréhension de beaucoup d'aspects de la transition entre le régime présidentiel et le système de la garde prétorienne, mais les sources d'information de l'auteur au sein de la communauté des exilés ougandais de la Tanzanie manifestaient trop d'amertume à l'égard de la trahison par Amin de la confiance qu'Obote avait mise en lui pour que puisse être entièrement objectif le compte rendu de Martin sur la manière dont la structure initiale avait été mise en place; par ailleurs, les hasards de la publication ont empêché l'auteur de commenter l'atténuation apparente, ces derniers temps, de la politique de terreur. Il est fort à souhaiter que David Martin reprenne bientôt la plume.

Martin David, *General Amin*. Londres, Faber, 1974.

Section de référence

I. LIVRES

Dumont, Fernand, *The vigil of Québec*. Traduit par Sheila Fischman et Richard Howard. Toronto: University of Toronto Press, 1974. 131 p.

Logan, Roderick M., *Canada, the United States and the Third Law of the Sea Conference*. Montréal: C. D. Howe Institute, 1974. 122 p.

Northedge, F. S., éd., *The foreign policies of the powers*. (Studies in International Politics) Londres: Faber and Faber, 1974. 388 p.

Swanson, Roger Frank, *State/Provincial interaction: a study of relations between U.S. states and Canadian provinces*. Préparé pour le Département d'État américain, 1974. 509 p.

II. ARTICLES

Cutler, Maurice, «How foreign owners shape our cities.» Dans *Canadian Geographical Journal* 90: 34-48 juin 1975.

Donald, John, «The influence of foreign investors on Canadian real estate.» Dans *Canadian Business* 48: 56-58 juin 1975.

«A financial coup for Canada's Brascan.» Dans *Business Week* 2385: 86-88 16 juin 1975.

Hamilton, William B., «Some historical observations on the "Down East" route.» Dans *American Review of Canadian Studies* 1: 3-16 printemps 1975.

Holmes, John, «The UN still works well.» Dans *Saturday Night* 90:3 10-13 juillet et août 1975.

«Koreans fear Canadian import restrictions.» Dans *Canadian Business Magazine* 49-50 août 1975.

Kapur, Ashok, «Nuclear proliferation in the Third World: some aspects the West neglects.» Dans *Science Forum* 8:3 22-24 juin 1975.

Kellogg, Mary Alice, «Reverse invasion: the Canadians are coming!» Dans *Nation* 220:3 722-724 14 juin 1975.

Levy, Thomas A., «The international economic interests and activities of the Atlantic Provinces.» Dans *American Review of Canadian Studies* 1: 98-113 printemps 1975.

McDonald, R. H., «Second Chesapeake affair: 1863-1864.» Dans *Dalhousie Review* 54: 674-684 hiver 1974-1975.

McGill, Beverly J., «Capitalist instinct dies hard.» Dans *The Canadian Banker* 82:3 24-25.

Reford, Robert W., «Problems of nuclear proliferation.» Dans *Behind the Headlines* vol. 34 mai 1975.

Rigin, Y., «Canada and the US oil business.» Dans *International Affairs* (Moscou) 6: 91-97 juin 1975.

Publications du ministère des Affaires extérieures

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

No 53 (3 juillet 1975) \$200 millions pour l'Indonésie.

No 54 (7 juillet 1975) Visite du nouveau secrétaire général du Commonwealth.

No 55 (4 juillet 1975) Communiqué conjoint du Canada et de l'Indonésie à l'occasion de la visite officielle au Canada du président de l'Indonésie, le général Soeharto, du 2 au 5 juillet 1975.

No 56 (8 juillet 1975) Le groupe d'experts du Commonwealth se réunit à Ottawa.

No 57 (9 juillet 1975) Le Canada à l'Expo '75.

No 58 (15 juillet 1975) Nominations diplomatiques.

No 59 (18 juillet 1975) Secours d'urgence à la Roumanie.

No 60 (21 juillet 1975) Convention entre le Canada et Israël tendant à éviter les doubles impositions et à prévenir l'évasion fiscale en matière d'impôts sur le revenu et sur la fortune.

No 61 (22 juillet 1975) Nominations diplomatiques.

No 62 (28 juillet 1975) Présence du Canada à la Parade des roses de 1976 à l'occasion du bicentenaire américain.

No 63 (28 juillet 1975) Visite du président de l'Islande au Canada.

No 64 (28 juillet 1975) Position canadienne sur le deuxième rapport annuel de la CMI sur la qualité de l'eau dans les Grands lacs.

No 65 (1^{er} août 1975) Communiqué conjoint Canada-République démocratique allemande.

No 66 (7 août 1975) Participation canadienne à la Force d'urgence des Nations Unies au Moyen-Orient.

No 67 (8 août 1975) Communiqué conjoint sur les discussions entre le Canada et l'Espagne des questions de pêcheries d'intérêt commun, Ottawa, Canada, les 6 et 7 août 1975.

No 68 (13 août 1975) La délégation canadienne à la 6^e session de la Conférence des ministres de la jeunesse et des sports des pays d'expression française, Kigali, du 21 au 23 août 1975.

No 69 (21 août 1975) 35^e session de la Conférence internationale de l'éducation (UNESCO) à Genève, du 27 août au 4 septembre 1975.

No 70 (25 août 1975) Nomination au Conseil des gouverneurs du Centre de recherches pour le développement international.

No 71 (25 août 1975) Nominations diplomatiques.

No 72 (28 août 1975) Pêcheries: Protocole d'entente entre le Canada et l'URSS, 27 août 1975.

No 73 (29 août 1975) Délégation du Canada à la VII^e session extraordinaire de l'Assemblée générale des Nations Unies.

Déclarations et discours, publiés par la direction de l'Information du ministère des Affaires extérieures, Ottawa:

No 75/24 Interdépendance mondiale. Discours du premier ministre Pierre-Elliott Trudeau à la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe, Helsinki, le 30 juillet 1975.

No 75/25 Le maintien de la paix et la situation à Chypre: la participation canadienne. Allocution prononcée par le secrétaire d'État aux Affaires extérieures, M. Allan J. MacEachen, lors du séminaire sur les Nations Unies à l'Université Mount Allison, Sackville, Nouveau-Brunswick, le 4 juillet 1975.

No 75/26 Un nouvel ordre économique international: le défi à relever. Discours du secrétaire d'État aux Affaires extérieures, M. Allan J. MacEachen, à la septième session extraordinaire de l'Assemblée générale des Nations Unies, New York, le 3 septembre 1975.

TRAITÉS

Bilatéraux

Allemagne, République fédérale d'
Accord relatif aux transports aériens entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement de la République fédérale d'Allemagne.
Ottawa, le 26 mars 1973.
En vigueur provisoirement le 26 mars 1973.
En vigueur définitivement le 18 février 1975.

Accord de coopération culturelle entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement de la République fédérale d'Allemagne.
Bonn, le 3 mars 1975.

Colombie
Accord général de coopération technique entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement de la Colombie.
Bogota, le 17 novembre 1972.
En vigueur le 12 décembre 1974.

États-Unis d'Amérique
Échange de Notes entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement des États-Unis d'Amérique prolongeant l'Accord concernant une participation commune au projet d'essai de vol d'un avion muni d'un augmentateur alaire du 10 novembre 1970.
Ottawa, le 5 décembre 1974 et le 24 mars 1975.
En vigueur le 24 mars 1975.

Accord entre le Canada et les États-Unis d'Amérique concernant l'échange de renseignements relatifs aux activités visant à modifier le temps.
Washington, le 26 mars 1975.
En vigueur le 26 mars 1975.

Échange de Notes entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement des États-Unis

d'Amérique prolongeant l'Accord du 15 juin 1973 relativement aux privilèges réciproques de pêche.
Ottawa, le 24 avril 1975.
En vigueur le 24 avril 1975.

France

Convention entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement de la République française tendant à éviter les doubles impositions et à prévenir l'évasion fiscale en matière d'impôts sur le revenu et sur la fortune.
Paris, le 2 mai 1975.

Ghana

Échange de Notes entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement de la République du Ghana constituant un Accord relatif aux investissements étrangers.
Accra, le 18 août 1975.

Israël

Convention entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement de l'État d'Israël 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 21 juillet 1975.

Norvège

Échange de Notes entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement de la Norvège modifiant l'Accord du 15 juillet 1971 sur la chasse du phoque et la conservation des réserves de phoques dans l'Atlantique Nord-Ouest.
Ottawa, le 18 et le 23 avril 1975.
En vigueur le 23 avril 1975 avec effet rétroactif à compter du 15 mars 1975.

Pays-Bas

Accord relatif aux transports aériens entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement du Royaume des Pays-Bas.
Ottawa, le 17 juin 1974.
En vigueur provisoirement le 17 juin 1974.
En vigueur définitivement le 15 juillet 1975.

Royaume-Uni

Accord de co-production cinématographique entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement du Royaume-Uni.
Londres, le 12 septembre 1975.

Suède

Mémoire d'entente donnant suite à l'Accord en date du 3 février 1975 entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement du Royaume de Suède concernant la coopération en recherche, en développement et en production de défense.
Stockholm, le 24 février 1975.
En vigueur le 24 février 1975.

Tanzanie

Accord entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement de la République unie de Tanzanie concernant l'instruction au Canada de membres du personnel des Forces de défense populaire de Tanzanie.
Dar-es-Salaam, le 12 septembre 1975.

URSS

Échange de Notes entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement de l'URSS prolongeant l'Accord sur les règles provisoires de navigation et de sécurité des pêcheries dans le Nord-est de l'océan Pacifique au large de la Côte du Canada, signées le 22 janvier 1971.
Moscou, le 24 janvier 1975.
En vigueur le 15 avril 1975.

Multilatéraux

Convention internationale de télécommunications avec les Protocoles et les Annexes.
Faits à Malaga-Torremolinos, le 25 octobre 1973.
Instrument de ratification du Canada déposé le 20 janvier 1975.
En vigueur pour le Canada le 20 janvier 1975.

Convention sur l'interdiction de la mise au point, de la fabrication et du stockage d'armes chimiques et bactériologiques (biologiques) et sur leur destruction.
Faites à Londres, Washington et Moscou le 10 avril 1972.
Signée par le Canada le 10 avril 1972.
Instrument de ratification du Canada déposé le 18 septembre 1972.
En vigueur le 26 mars 1975.*

Protocole pour le maintien en vigueur de l'Accord international de 1968 sur le café tel que prorogé.
Fait à New York, le 26 septembre 1974.
Signé par le Canada le 27 mars 1975.

Accord portant sur la création d'un fonds de soutien financier de l'Organisation de coopération et de développement économiques.
Fait à Paris le 9 avril 1975.
Signé par le Canada le 9 avril 1975.

Convention sur les Règles internationales pour prévenir les abordages en mer, 1972.
Faites à Londres, le 20 octobre 1972.
Instrument d'adhésion du Canada déposé le 7 mars 1975 et accompagné de la déclaration suivante:

«1. Le Gouvernement du Canada considère que les dispositions de la Règle 10 intitulée *Dis-*

* A moins d'indication contraire, la date d'entrée en vigueur est aussi la date d'entrée en vigueur pour le Canada.

positifs de séparation du trafic ne stipulent pas l'utilisation obligatoire des dispositifs adoptés. Il considère en outre qu'il est nécessaire d'imposer une organisation du trafic afin d'éviter les abordages et les dommages au milieu marin qui en résultent.

2. Le Gouvernement du Canada note qu'aucune exception n'est prévue aux paragraphes b), c) et h) de la Règle 10 dans le cas des navires en train de pêcher avec des filets, des lignes, des chaluts, des lignes trainantes ou d'autres engins ou des navires en train d'effectuer des opérations spéciales comme les recherches hydrographiques ou océanographiques, la pose ou le relèvement de câbles, de bouées ou de pipe-lines et le renflouage et que les exceptions au paragraphe e) de la Règle 10 n'ont pas une extension suffisante pour inclure les navires en train d'effectuer des opérations spéciales. Le Gouvernement du Canada considère qu'il serait difficile de mettre la Règle 10 en application sans prévoir, de façon réaliste, des exceptions dans le cas des navires de pêche et des navires en train d'effectuer des opérations spéciales.
3. En conséquence, le Gouvernement du Canada juge qu'il n'est pas interdit de prévoir l'utilisation obligatoire des dispositifs de séparation du trafic et les exceptions à apporter aux paragraphes b), c), e) et h) de la Règle 10.»

Accord sur le Fonds d'aménagement (supplémentaire) de Tarbela 1975.
Fait à Washington, le 15 août 1975.
Signé par le Canada le 15 août 1975.
En vigueur le 15 août 1975.

Révision du Règlement des radiocommunications (Édition 1968) par la Conférence administrative mondiale des radiocommunications maritimes.
Faites à Genève, le 8 juin 1974.
Signée par le Canada le 8 juin 1974.
Instrument d'approbation du Canada déposé le 8 septembre 1975.

BON D'ABONNEMENT

Perspectives internationales

Publication bimestrielle – le tarif d'abonnement annuel est de \$3 pour le Canada et de \$4 pour les autres pays.

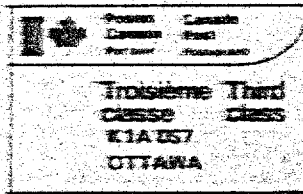
Nom

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:

Information Canada
171, rue Slater, OTTAWA, Ontario,
Canada, 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

novembre/décembre 1975

Perspectives internationales

Publication du ministère des Affaires extérieures



Affaires extérieures
Canada

External Affairs
Canada

Revue du quart de siècle 1950-1975

De la guerre froide à la détente

Les Nations Unies trente ans après

La francophonie

Relations économiques Canada-É.-U.

La politique étrangère du Canada

Perspectives internationales

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

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

Tarif des abonnements: Canada, \$3.00 l'an ou 75 cents le numéro; autres pays, \$4.00 l'an ou \$1.00 le numéro.

Les remises s'établissent à l'ordre du Receveur général du Canada et doivent être adressées à *Information Canada*, 171, rue Slater, Ottawa, K1A 0S9.

Envoi postal de troisième classe autorisé.

Table des matières

novembre/décembre 1975

Revue du quart de siècle 1950-1975

| | |
|---|----|
| <i>Prologue:</i> Le monde changeant de 1950-1975/ <i>Alex I. Inglis</i> | 3 |
| De la guerre froide à la détente/ <i>André Fontaine</i> | 8 |
| L'ONU, trente ans après/ <i>John Holmes</i> | 14 |
| La prolifération nucléaire/ <i>Hedley Bull</i> | 19 |
| Un quart de siècle de politique étrangère: 1950-1975 (ou 1945-1970?)/ <i>Gérard Bergeron</i> | 24 |
| Vingt-cinq ans de coopération au développement/ <i>Paul Gérin-Lajoie</i> | 28 |
| L'entreprise ardente et ambiguë de la francophonie/ <i>Jean-Marc Léger</i> | 35 |
| L'évolution du Commonwealth/ <i>Arnold Smith</i> | 42 |
| La puissance maritime, constante stratégique/ <i>John Moore</i> | 51 |
| Relations canado-américaines/ <i>Irving Brecher</i> | 58 |
| <i>Épilogue:</i> Continuité et évolution de la politique étrangère du Canada/ <i>Allan J. MacEachen</i> | 68 |
| Recension Mémoires de L. B. Pearson, volume III/ <i>Eugene Forsey</i> | 73 |
| Section de référence | 76 |
| Index 1975 | 79 |

Directeurs de rédaction:

M. L. Balthazar
M. A. I. Inglis

Comité de rédaction:

M. F. M. Tovell, président
M. A. J. Andrew
M. Y. Beaulne
M. A. E. Blanchette
M. J. J. Dupuis
M. J. W. Graham
M. J. G. Hadwen
M. C. J. Marshall
Mlle P. McDougall
M. J. C. Noiseux
M. J. S. Nutt
M. G. A. H. Pearson
M. A. B. Roger
Mlle N. Sénécal
M. L. A. D. Stephens
Mme M. B. Sheldon, secrétaire

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

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

Prologue

Le monde changeant de 1950-75

Revue du troisième quart de siècle

par Alex I. Inglis

Dans le monde des affaires, les sociétés éprouvent la nécessité de faire rapport à leurs actionnaires à tous les trois mois. Si de tels rapports trimestriels sont de précieux indicateurs de la santé des entreprises, ils n'auraient guère de valeur pour suivre les affaires internationales et diagnostiquer la santé des nations. En effet, bien qu'en un trimestre, la guerre puisse éclater, nombre d'institutions internationales s'écrouler, la prospérité céder le pas à la dépression et de nouvelles nations naître des ruines d'un empire colonial, en règle générale, le mouvement, progrès ou déclin, est beaucoup plus lent. Une guerre peut se déclarer, même être gagnée ou perdue, en trois mois, mais ses effets filtreront beaucoup plus lentement dans la trame de la société. Dans le secteur international, il est donc plus approprié de faire rapport à tous les quarts de siècle.

Dans cette optique, le dernier numéro de *Perspectives internationales* de 1975 est présenté sous forme de rapport sur le troisième quart du XX^e siècle.

Deux des facteurs dominants au début du quart de siècle sont demeurés des constantes de la période: la guerre froide entre les États-Unis et l'URSS, et entre leurs alliés respectifs; la décolonisation, accompagnée de l'émergence du Tiers monde. La lutte politique entre l'Est et l'Ouest était à son apogée sur le théâtre occidental et l'affrontement militaire était en bonne voie. Bien que cinq années se fussent écoulées depuis la défection, à Ottawa, du préposé au chiffre soviétique Igor Gouzenko, les répercussions des renseignements qu'il avait fournis se réverbéraient encore à travers le système. La Commission royale avait déjà présenté son rapport sur les dangers de l'espionnage au Canada, mais, aux États-Unis, le sénateur McCarthy, secondé par des personnages aussi peu connus que le futur sénateur Robert Kennedy et le futur président Richard Nixon, présidait toujours les audiences de son «tribunal inquisitorial». La conséquence la plus tragique pour le Canada de cette notoire chasse aux sorcières, le suicide de Herbert

Norman, ne se produirait que sept ans plus tard. Le McCarthyisme fut la réaction américaine au danger que présentait à la sécurité du bloc occidental l'espionnage soviétique. Le danger était réel: l'information obtenue de Gouzenko l'indique clairement. Mais, en fin de compte, la tradition démocratique libérale a peut-être plus souffert de l'extravagance de la réaction que de n'importe quel succès concevable de la part des espions soviétiques. Il est vrai que dans les autres pays occidentaux (où la réaction fut plus pondérée) on ne s'est pas livré à l'introspection déchirante qui allait remettre en cause la validité des traditions occidentales comme aux États-Unis, où le McCarthyisme a su renier des principes aussi fondamentaux que la liberté de pensée et des postulats juridiques tels que l'égalité devant la loi, l'innocence de l'accusé jusqu'à preuve du contraire et la spécificité des chefs d'accusation.

En dépit du Vietnam, la forme militaire de la guerre froide a été moins destructive pour les traditions occidentales. Le Traité de l'Atlantique Nord, qui renfermait des dispositions de défense mutuelle, avait été signé à Washington le 4 avril 1949. Ce n'est toutefois qu'après le début de la guerre de Corée que les pays de l'Ouest ont entrepris un réarmement général et ont mis sur pied, conformément au Traité, le Commandement suprême des puissances alliées en Europe (SHAPE) en avril 1951. L'Europe orientale répliquait en 1955 par la signature du Pacte de Varsovie et la création simultanée d'un commandement conjoint des forces des huit signataires. Pendant la presque totalité du quart de siècle, l'Europe a donc été le théâtre où

M. Inglis est co-directeur de la rédaction de Perspectives internationales. Les opinions exprimées dans le présent article n'engagent toutefois que l'auteur; elles ne reflètent pas nécessairement la politique du Ministère et ne comportent pas une prise de position de la revue sur cette question.

s'affrontaient deux camps armés et prêts au combat, alors que le climat politique fluctuait sans cesse. Au cours des dernières années, cependant, la tension s'est progressivement relâchée entre les deux camps qui se sont engagés dans une politique de détente, face à un monde changeant où l'émergence de la Chine et du Tiers monde a aboli l'ancienne bipolarité des années 50 et d'une bonne partie des années 60. Fait symptomatique, les chefs du gouvernement de 35 États se réunissaient à Helsinki au début d'août 1975 pour apposer leur signature à l'Acte final de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe (CSCE). Ainsi, le quart de siècle qui avait commencé par la création d'alliances militaires s'est terminé par la reconnaissance officielle de la détente déjà instaurée et la création d'un climat favorable à de nouveaux progrès.

Au fur et à mesure que les tensions diminuaient, s'est amorcé, au cours des dernières années, un processus de réexamen et de révision; on se demande notamment jusqu'à quel point la sécurité des pays occidentaux était réellement menacée. Quel que soit le verdict de l'histoire à cet égard, ce débat, de concert avec le relâchement des tensions entre l'Est et l'Ouest, a jeté un doute sur la validité du concept de l'OTAN. Ses défenseurs affirment que la paix n'a été préservée (et n'est encore préservée actuellement) que grâce aux dispositions de l'Alliance prévoyant une riposte immédiate en cas de guerre en Europe ou dans l'Atlantique nord. Ils soutiennent en outre que l'OTAN a donné à l'Europe un haut degré de stabilité qui a permis, entre autres, la formation des Communautés européennes et l'adoption d'une position d'indépendance relative par la Yougoslavie. Les progrès réalisés sur la voie de la détente semblent cependant avoir atténué l'imminence du danger des décennies précédentes. C'est pourquoi les autorités de l'OTAN et ses défenseurs cherchent de nouvelles justifications à l'existence de l'Alliance, jusqu'ici sans grand succès. Incidemment, le Traité renferme une clause qui, si l'on y avait donné suite au début du quart de siècle, aurait, dans une large mesure, obvié au besoin de chercher aujourd'hui de telles justifications. Mais l'article 2, qui faisait appel à la coopération économique et sociale entre les alliés, a surtout fait l'objet de vœux pieux. Le vide a donc été comblé par l'OCEE puis, par son successeur, l'OCDE. Le sort réservé à l'«Année de l'Europe» de Henry Kissinger suggère qu'il est trop tard pour développer une communauté de l'Atlantique nord. S'il en est ainsi, l'OTAN ne survivra que si elle apporte une impor-

tante contribution militaire en présence d'un danger perçu ou si elle continue à exercer une action stabilisatrice importante.

Entre 1950 et 1975, l'Est et l'Ouest, continuellement sur le qui-vive, se sont livrés combat à deux reprises. Le premier champ de bataille fut la Corée où l'agression du Nord entraîna une riposte de la part du Sud et de ses alliés occidentaux, sous les auspices des Nations Unies. Après une retraite quasi catastrophique vers la mer, les forces de l'ONU, sous le commandement suprême du général Douglas McArthur, renversaient la situation grâce à un brillant, mais hasardeux débarquement dans la péninsule d'Inchon, suivi d'une poussée qui réussit à couper en deux les forces du Nord et qui aurait pu mettre fin aux hostilités. Mais au lieu d'obtenir le repli des Nord-Coréens, l'objectif originel de l'ONU, McArthur poursuivit l'adversaire au-delà du 38^e parallèle, tentant d'unifier la Corée par la force. Quand les troupes américaines, sous l'étendard des Nations Unies approchèrent du fleuve Yalu, ligne de démarcation entre la Corée du Nord et la Manchourie, la Chine intervint directement dans le conflit. En conséquence, la guerre, qui aurait pu finir en 1950, se prolongea pendant deux ans et demi pour se terminer par la création d'une zone démilitarisée et le maintien de deux Corées relativement hostiles. Entre temps, le général McArthur voyait sa carrière militaire prendre fin avec son licenciement par le président Truman.

La guerre du Vietnam

L'autre grand conflit, la longue et pénible guerre du Vietnam, a duré sous une forme ou sous une autre pendant presque toute la période. Ce qui n'était qu'une guerre coloniale française à l'origine a pris une tournure beaucoup plus grave avec le départ des troupes françaises en 1954 et l'intervention des États-Unis. Jusqu'à la fin de la période ou presque, les Américains s'enlisèrent progressivement dans une guerre qui devenait de plus en plus difficile à justifier tant sur le plan de la politique intérieure et étrangère que sur celui de la stratégie générale. Avec la vague de protestations qui déferlaient sur le pays, les États-Unis en vinrent à se préoccuper moins d'une victoire éventuelle que de la possibilité de s'extirper du conflit sans que leur crédibilité en souffre trop.

L'aspect le plus positif de la guerre du Vietnam (et, à un degré moindre, de la guerre de Corée) est peut-être le fait que les États-Unis, malgré toutes leurs difficultés, ont résisté à la tentation d'employer des armes atomiques. Notons à cet égard que le Canada a vu se réaliser un de ses

objectifs prioritaires, à savoir qu'en cas de guerre, il faut faire tout ce qui est humainement possible pour contenir le conflit sur le plan géographique et, surtout, sur le plan de l'armement.

La seconde constante du quart de siècle a été le processus de décolonisation et l'émergence lente, mais sûre, du Tiers monde. Imposée à l'Allemagne et au Japon par la défaite militaire, à l'Angleterre et à la France par les impératifs économiques et politiques de l'après-guerre et des années cinquante, la décolonisation s'est poursuivie jusqu'à la fin du quart de siècle, atteignant son point culminant avec le coup d'État au Portugal et la création de gouvernements autonomes dans les colonies portugaises de l'Afrique australe. Les progrès notables vers la création d'un nouvel ordre économique que l'on a vus par exemple au cours des séances spéciales de l'Assemblée générale des Nations Unies en 1974 et 1975 s'inscrivent dans la lignée des premiers pas hésitants qui ont été faits dans le domaine de l'aide mondiale entre la fin de la Seconde Guerre mondiale et 1950, ainsi que des mesures du Commonwealth qui ont vu le jour à la Conférence de Colombo en 1950. C'est alors que le Canada, non sans réticences et tergiversations, a commencé à participer au processus que certains considèrent comme le prélude *sine qua non* à la croissance pacifique sur notre planète. Malgré la décolonisation et la reconnaissance des besoins en matière de développement, le Tiers monde n'a acquis sa véritable puissance politique qu'avec le front commun des pays producteurs de pétrole. En même temps, l'utilisation du contrôle de l'approvisionnement et du prix du pétrole en tant qu'armes politiques par les États arabes a peut-être quelque peu relégué dans l'ombre les origines et le but premier de ces mesures. De même, le fait que la crise du pétrole ait coïncidé avec l'inflation mondiale et une récession générale a amené une tendance à blâmer les États arabes pour tous nos maux économiques: *post hoc ergo propter hoc*.

L'histoire du pétrole est celle de l'exploitation, par les pays industrialisés, à prix minimal des ressources des pays moins développés. L'existence d'une source d'énergie abondante à bon marché entraîna, inévitablement peut-être, la surdépendance. La locomotive à vapeur fit place à la locomotive à moteur diesel, les usines au charbon furent converties au pétrole, la voiture familiale, autrefois objet de luxe, devint indispensable. Entretemps, il se faisait peu de recherches en vue d'exploiter d'autres sources d'énergie, sauf dans le domaine nucléaire où la motivation était largement liée à l'industrie de guerre.

Aussi longtemps qu'il y avait diverses sources d'approvisionnement, la situation ne posait guère ou pas de problèmes. La formation de l'OPEP, toutefois, annonçait la venue du changement. Le pétrole est l'un des seuls produits qui se prête au contrôle par un cartel formé d'un petit nombre de nations. En agissant de concert, ces nations pouvaient obtenir des pays industrialisés une meilleure compensation pour le drainage de leur ressource non-renouvelable. Tout était prêt et des hausses légères avaient déjà été décrétées lorsque la guerre du Yom-Kippour en 1973 offrit aux membres arabes de l'OPEP un autre motif, politique celui-là, de déployer leur nouvelle force économique. Grâce à la double tactique d'une réduction de la production et d'une augmentation des prix, ils ont réussi à introduire un nouveau terme important dans l'équation du Moyen-Orient.

Accélération du rythme inflationniste

Cette tactique a eu, par ailleurs, un effet accélérateur sur la spirale inflationniste, déjà en évidence dans les pays industrialisés de l'Ouest. La récession, déjà amorcée après presque un quart de siècle de prospérité extraordinaire (interrompue seulement par de légers ralentissements correctifs), s'est dangereusement accentuée. Les causes de l'inflation et de la récession étaient indépendantes de la crise de l'énergie et du pétrole, mais lorsque ce dernier facteur est venu s'ajouter aux deux autres, cela a produit une fin économique plutôt sombre à un quart de siècle de croissance phénoménale.

Bien qu'à court terme la crise économique actuelle soit une source de préoccupation majeure, le résultat final peut s'avérer profitable à tous. D'abord, il s'est créé au sein du Tiers monde une base économique à la croissance. En supposant qu'il soit possible de faire les ajustements nécessaires à l'injection massive de capitaux et que ces capitaux soient investis de manière productive, on a peut-être jeté les fondations de l'essor qui permettra à certains pays du Tiers monde de retirer leur part des avantages économiques dont les pays de l'Ouest ont joui pendant tout le XX^e siècle et, notamment, pendant le troisième quart de siècle. En outre, dans la mesure où les pays producteurs de pétrole partageront leurs richesses avec d'autres pays en voie de développement, l'adaptation de ces derniers pourra se faire avec moins de heurts.

Il existe des avantages à long terme pour le monde industrialisé également. D'abord, l'accroissement de notre dépendance à l'égard d'une source d'énergie non-

renouvelable a été ralenti, sinon arrêté, avant que les réserves ne soient épuisées. Vers la fin du troisième quart de siècle, une cause artificielle a incité les pays à entreprendre des recherches immédiates en vue d'exploiter les sources d'énergie renouvelables, telles que le soleil, le vent et la mer; à faire meilleur usage d'autres ressources non renouvelables telles que le charbon; à planifier davantage la consommation du pétrole; et à perfectionner les systèmes d'énergie atomique. Ainsi, malgré les grands réajustements économiques qu'a commandés la fin du troisième quart du XX^e siècle, il sera beaucoup plus facile à partir du contexte actuel de prendre les mesures nécessaires afin d'assurer le bien-être de l'humanité jusqu'au siècle prochain.

Dans l'immédiat, la crise du pétrole a fourni un excellent prétexte pour tenter d'obtenir une solution politique à l'une des questions les plus angoissantes du troisième quart de siècle: la situation au Moyen-Orient où une guerre pourrait trop facilement dégénérer en guerre mondiale. Les pays occidentaux, et notamment les États-Unis, étant déterminés à éviter de faire les frais d'un autre embargo sur le pétrole au Moyen-Orient, et l'Union soviétique ne pouvant plus compter sur le même degré de dépendance arabe, les pressions visant à amener les États du Moyen-Orient à régler le différend au sujet d'Israël se sont accrues. Le nouvel accord de désengagement négocié entre Israël et l'Égypte à la fin de la période est un heureux présage pour le prochain quart de siècle.

S'il y a eu des constantes au cours du troisième quart de siècle, il y a eu également des changements, notamment dans la hiérarchie de la puissance. L'avènement de la période a vu la suprématie des États-Unis et de l'Union soviétique déjà établie. Alors que l'humanité s'apprête à entrer dans le dernier quart du siècle, les deux grandes puissances dominant toujours, mais à la suite des événements en Europe et en Asie, leur domination n'est plus absolue. En Europe, l'Angleterre semble plus que jamais incapable de reprendre sa place au rang des grandes puissances (bien qu'à la fin du quart de siècle, l'inauguration de l'approvisionnement en pétrole de la mer du Nord lui permette d'entretenir certains espoirs de renverser ce déclin). En revanche, l'Allemagne a fait une remontée spectaculaire, tandis que la France retrouvait une partie de son prestige d'antan. Les tentatives de de Gaulle en vue de rétablir la gloire de la France étaient peut-être, dans une certaine mesure, réactionnaires, mais elles ont préparé le terrain au rôle plus réaliste que joue actuellement en Europe la France de Giscard d'Estaing.

Le plus grand changement ne s'est toutefois pas produit dans des pays particuliers, mais dans l'ensemble de l'Europe. La création du Marché commun et des autres organismes de la Communauté européenne, le but avoué de l'unification politique de l'Europe occidentale et l'absorption de la Grande-Bretagne dans ce système sont les premières étapes d'un processus qui transformera radicalement l'équilibre mondial. Bien que la route de l'union politique en Europe risque d'être longue et pénible, il est à prévoir que c'est la route qui sera empruntée. Et même si le but n'est pas atteint, la Communauté européenne a déjà modifié l'équilibre des forces par sa vigueur économique et ses procédures de consultation.

Cependant, les plus grands changements dans la structure du pouvoir n'ont pas eu lieu en Europe (ou dans le Tiers monde), mais en Asie. Le Japon, écrasé et acculé à la capitulation sans conditions par la seule attaque nucléaire de l'histoire de l'humanité, s'est taillé une place de choix dans le monde de l'industrie et du commerce. Presque complètement dépourvu de ressources naturelles, ce pays importe de vastes quantités de matières brutes qu'il revend sous forme de produits des plus variés, depuis les machines lourdes et les automobiles jusqu'aux postes de radio et à l'équipement électronique hautement perfectionné. Durement touchée par l'inflation et la récession, plus durement encore par la crise de l'énergie, l'économie japonaise a néanmoins fait preuve d'un grand dynamisme et continuera sans aucun doute à figurer dans les premiers rangs après la récession. Il est cependant probable qu'avec la levée de la récession, le Japon deviendra plus dépendant de l'étranger pour le traitement des ressources brutes et importera des produits plus finis, surtout en ce qui concerne des produits comme l'aluminium, dont le raffinement exige une grande consommation d'énergie, ou le bois, qu'il est plus économique de transporter sous forme de bois d'œuvre que sous forme de billots. Dans ces domaines comme dans bien d'autres, les intérêts du Japon rejoindront ceux du Canada puisque le gouvernement canadien s'est engagé dans une politique de diversification de ses contacts économiques qui fait appel tant à l'accroissement du commerce avec des pays autres que les États-Unis qu'à une plus grande transformation de ses ressources avant l'exportation. Il ne faut toutefois pas s'attendre à beaucoup de changements dans les termes actuels des échanges tant que la conjoncture ne sera pas plus favorable.

Montée de la Chine

Mais même un rétablissement aussi extraordinaire que celui du Japon cède le pas à la stabilisation et l'émergence de la Chine. L'unification finale de la Chine sous l'égide du communisme s'est produite à la fin du demi-siècle. Les succès des 25 années qui suivirent ont fourni une base solide à la continuation du régime. En outre, avec le temps, la Chine a pris une part de plus en plus active aux affaires internationales, ce qui a sensiblement déplacé le centre d'équilibre du pouvoir au cours de cette période. Une question cruciale reste toutefois sans réponse. Au moment d'écrire ces lignes, la destinée de la Chine est encore entre les mains de ceux qui étaient au pouvoir au début du quart de siècle. Mais ce sont maintenant des vieillards: Mao Tsé-Tung a 82 ans, Chou En-Laï en a 77 et il est malade, et Teng Hsiao-Ping en a 71. Étant donné que les rênes du pouvoir risquent fort de passer bientôt à un tout nouveau groupe et que l'ordre de succession est loin d'être clairement établi, il est difficile de prédire l'avenir de la Chine. Une seule chose est certaine: non seulement cette nation demeurera-t-elle une force politique majeure en Asie et dans le monde entier, mais, par suite de la découverte d'importantes réserves de pétrole, elle deviendra aussi une grande puissance économique.

L'entrée en jeu de toutes ces forces et le déclin relatif des États-Unis et de l'URSS exigeront nombre d'ajustements difficiles dans la structure économique et politique du globe. Cette tâche ardue mais vitale sera heureusement facilitée par la présence d'un forum tel que les Nations Unies. Il n'est pas exagéré de dire que l'existence de l'ONU est l'aspect le plus encourageant du troisième quart de siècle. L'Organisation compte déjà plus d'années de vie que son prédécesseur, la Société des Nations; presque tous les pays du monde en sont membres; par l'intermédiaire de ses institutions spécialisées, elle a grandement contribué au bien-être de l'humanité; elle a parrainé des conférences sur certaines des questions les plus urgentes que pose la survie du genre humain sur la planète terre, telles que les conférences sur la population, l'environnement, l'alimentation et le droit de la mer, pour ne citer que celles qui faisaient les manchettes à la fin du quart de siècle. D'abord et avant tout, elle permet de trouver des solutions politiques aux problèmes internationaux. L'ONU a essuyé bien des tempêtes, nulle plus violente peut-être que celles qui font rage à l'heure actuelle alors qu'on cherche des modalités nouvelles. Mais, même déchirée par les récifs, elle est demeurée à

flot. Avec de la bonne volonté, du jugement et de la chance, l'Organisation, et avec elle l'humanité, pourra saluer l'arrivée du XXI^e siècle.

Enfin, il y a le Canada. Au début du troisième quart de siècle, le Canada jouissait encore pleinement de son influence de l'après-guerre. Mais cette influence était chose relative, qui devait autant à la faiblesse des vainqueurs et des vaincus de la Seconde Guerre mondiale qu'au leadership sur la scène internationale de certains des hommes les plus compétents du pays, au premier rang desquels on trouvait Lester Pearson. Cette influence s'est naturellement estompée au fil des ans et le Canada a accepté sans récriminer son rôle de puissance «moyenne». Dans la perspective des changements décrits plus haut toutefois, le besoin se fait de plus en plus sentir de réévaluer la position du Canada dans le monde. Dans l'affrontement entre pays industrialisés et pays en développement, nous avons un pied dans chaque camp; face à la crise de l'énergie, nous avons suffisamment de ressources pour subvenir à nos propres besoins; à l'ère atomique, nous avons mis au point un réacteur qui vaut n'importe quel autre au monde; et pour ce qui est de la puissance militaire, nos forces sont maintenues au minimum, mais nous avons une capacité démontrée de soutenir une guerre prolongée.

Nous sommes également fortunés dans nos relations avec les autres pays. Au Moyen-Orient, notre contribution continue au maintien de la paix nous a gagné l'acceptation de toutes les parties en cause. En Chine, nous pouvons nous prévaloir d'une longue série de transactions commerciales et nous avons été à l'avant-garde des pays de l'Occident lorsqu'il s'est agi de rétablir les relations diplomatiques. Avec le Japon, nous avons des intérêts commerciaux complémentaires; avec l'URSS, un intérêt commun dans la mise en valeur du Nord; en Europe, l'OTAN et la poursuite de l'insaisissable lien contractuel. Enfin et surtout, dans nos relations avec les États-Unis, nous pouvons compter sur une amitié de longue date, fondée sur le partage d'un continent et une vaste gamme d'intérêts communs. Bien qu'au cours des dernières années, il y ait eu assez de tensions entre les deux pays pour que chacun reconnaisse officiellement que l'époque des relations «particulières» était chose du passé, cela ne vise vraiment que l'aspect «particulier» des relations, c'est-à-dire l'octroi, de part et d'autre, d'un traitement différent de celui qui est accordé aux autres États.

Enfin, dans un monde de transition où notamment, la bipolarité fait place à la multipolarité, le Canada a de plus en plus

l'occasion de faire preuve d'initiative sur la scène internationale. Au cours du dernier quart du XX^e siècle, le Canada pourrait regagner l'influence qu'il possédait au début des années 50, mais cette fois-ci, cette influence reposerait sur des forces intrinsèques et permanentes et non sur la faiblesse relative et temporaire des

autres États. Pendant ce temps, la tâche des Canadiens sera de veiller à ne jamais perdre de vue leurs véritables intérêts à long terme; de reconnaître les occasions d'accroître leur influence (et les responsabilités que cela comporte); et de concilier les deux au bénéfice de tous. C'est facile à dire. Ce n'est pas facile à faire.

De la guerre froide à la détente

par André Fontaine

Jadis, il y avait la guerre ou il y avait la paix. A notre époque, de nouvelles expressions ont été imaginées — *guerre froide*, *coexistence pacifique*, *détente*, — qui impliquent, par définition, qu'il existe, entre la guerre et la paix des stades intermédiaires.

Ce sont des notions assez vagues. Parler de *guerre froide* implique qu'il s'agit d'une guerre où l'on ne se tue pas. Or l'histoire de la guerre froide, de la Corée à Saint-Domingue, est jalonnée de conflits sanglants, dont l'addition produit un total de plusieurs millions de victimes.

La *coexistence pacifique* a été présentée par Staline comme devant permettre au camp socialiste d'améliorer ses positions, en attendant la guerre fatale. Mais au temps de Khrouchtchev, l'idée de l'affrontement inévitable a été abandonnée.

Enfin la *détente* ne se conçoit étymologiquement, de même que la tension, que comme un moment de la guerre froide, mais elle est aussi une tentative pour en sortir; mieux: une profession de foi dans la possibilité d'en sortir.

Le dégel

Avant l'actuelle détente qui a commencé en 1962-1963, on peut relever deux autres détentés auxquelles de grands espoirs avaient été attachés et qui ont tourné court.

M. André Fontaine est rédacteur en chef du prestigieux quotidien français, Le Monde. Auteur de nombreux éditoriaux de politique étrangère, de comptes rendus de conférences internationales, de reportages et de critiques de livres, il a publié en outre les ouvrages suivants: L'Alliance atlantique à l'heure du dégel, Histoire de la guerre froide et La guerre civile froide (1969). L'article ci-contre n'engage que l'auteur.

La première date de 1953, autrement dit des lendemains de la mort de Staline. Ses héritiers veulent rassurer les Occidentaux, arrêter la marche à la guerre mondiale. En quelques semaines, ils lâchent assez de lest sur la Corée pour rendre un cessez-le-feu possible, donnent leur accord pour la nomination d'un nouveau secrétaire général des Nations Unies, renoncent à leurs revendications envers la Turquie, multiplient les propositions de rencontre avec les Occidentaux et, par mille moyens, cherchent à «détendre» l'atmosphère.

Le roman d'Ilya Ehrenbourg, *Le Dégel*, a donné son nom à cette période. Il en reste de nombreux accords importants: l'armistice coréen, pour ne pas parler des accords de Genève sur l'Indochine de 1954, qui devaient avoir moins de chance, l'établissement de relations diplomatiques entre la RFA et l'URSS, la signature du traité d'État autrichien. Dès la fin de 1956, certes, il était clair qu'on avait fait, si l'on peut dire, le plein de la détente. Tous les plans de désarmement formés par un camp étaient assurés de se heurter au veto de l'autre. Cependant, on peut penser que le climat de détente aurait continué de prévaloir si deux événements n'avaient pas brusquement, en octobre 1956, soulevé la tempête: l'intervention soviétique en Hongrie, conséquence d'une «déstalinisation» qui avait échappé à ses initiateurs, et l'intervention israélo-anglaise à Suez, décidée contre l'avis du protecteur américain.

Les relations est-ouest auront du mal à se remettre de ce double coup. Khrouchtchev laisse éclater sa haine pour le monde capitaliste. Les intrigues américaines au Proche-Orient lui donnent l'occasion de sortir de l'isolement diplomatique où il est enfermé depuis Budapest. Le triomphe du *Sputnik*, en 1957, achève de le convaincre de la victoire inéluctable du socialisme. En

fait, c'est pour lui un considérable succès. *Militaire* d'abord: en exposant le territoire des États-Unis eux-mêmes, aux coups de leur adversaire, il fait disparaître l'énorme avantage que leur avait conféré jusqu'alors l'impunité de leur «sanctuaire» national; *politique* ensuite: la maladresse de la réaction de Washington, le peu de succès initial des efforts des savants américains pour expédier dans l'espace de ridicules «pamplemousses», répandent largement dans le monde l'idée que le système socialiste est supérieur à l'autre et que, par conséquent, les clés de l'avenir se trouvent à Moscou.

L'équilibre de la terreur

Contrairement cependant à ce qu'on a pu penser, Khrouchtchev n'a pas eu la tête tournée par le *Sputnik*. On sait maintenant qu'au cours de la seule rencontre au sommet qu'aient jamais tenue tous les partis communistes au pouvoir — il y en avait douze à l'époque — il résista vigoureusement à Mao Tsé-toung. Celui-ci, convaincu que «le vent d'est l'avait définitivement emporté sur le vent d'ouest», prônait une offensive générale contre les positions occidentales. Pour le «grand timonier», l'impérialisme n'était qu'un «tigre de papier», et ne courrait pas le risque d'une guerre. Si d'aventure il le prenait tout de même, eh bien! il y aurait quelques dizaines de millions de morts, mais le socialisme triompherait définitivement. A quoi celui qu'on commençait à appeler «M. K.» répondit que le tigre de papier «avait des dents atomiques». On n'était pas loin de cet «équilibre de la terreur» sur lequel est fondée la présente détente...

Khrouchtchev entend tout de même profiter de l'avantage que lui confère le *Sputnik*, quand ce ne serait que pour assurer son autorité à l'intérieur du camp socialiste vis-à-vis d'un allié chinois de plus en plus critique. Il réclame à cor et à cris qu'on élimine en lui donnant un statut de neutralité la «tumeur cancéreuse» que constitue selon lui la présence occidentale à Berlin-Ouest. Mais il se heurte à une résistance inattendue. Une conférence à quatre ne parvient à rien. C'est l'impasse, lourde de dangers. C'est alors que les Américains, pour essayer au moins de gagner du temps et de détendre l'atmosphère, invitent M. K. chez eux.

La seconde détente

Le leader soviétique saute sur l'occasion. Il débarque rayonnant à Washington en septembre 1959, porteur d'une maquette du *Sputnik* destinée au président Eisenhower. Celui-ci n'hésite pas à reconnaître le caractère «anormal» de la situation à

Berlin-Ouest. Si cette situation est anormale, n'en découle-t-il pas qu'il faut la changer? Khrouchtchev exulte. La seconde détente commence, qui sera marquée par un voyage du leader soviétique à Pékin au cours duquel il dira à Mao: «Le moment n'est pas venu d'éprouver par la force la solidité du monde capitaliste», et par une conférence de presse dans laquelle de Gaulle, déjà, annonce la rupture sino-soviétique et une visite, pittoresque à souhait, du «numéro un» de l'URSS en France.

Cette seconde détente sera très brève. Khrouchtchev s'est mépris sur les intentions d'Eisenhower qui, sommé de lui faire des excuses pour le survol du territoire soviétique par un avion-espion *U2*, s'y refuse après bien des hésitations. La conférence des quatre Grands de mai 1960 se sépare sans avoir commencé et M. K. laisse exploser sa fureur en des scènes mémorables, du Palais de Chaillot à Paris à celui des Nations Unies à New-York.

Kennedy, devenu président des États-Unis l'année suivante, organise aussitôt une rencontre avec le leader soviétique à Vienne; mais il ne parvient à s'entendre avec lui que sur le Laos. Et c'est, le 13 août 1961 la construction du mur de Berlin à laquelle les Occidentaux ne répliquent que par des protestations. Encouragé, M. K. prétend interdire aux avions commerciaux alliés utilisant les corridors aériens de Berlin d'embarquer des passagers d'autres nationalités — ce qui vise essentiellement les réfugiés est-allemands.

Cette fois, les Occidentaux disent non et, sur la toile de fond d'une course aux armements plus serrée que jamais, la tension atteint son paroxysme. Mais Khrouchtchev, dans un discours, déclare qu'il a été métallurgiste et qu'il sait comment s'y prendre pour faire refroidir les métaux portés au rouge. Devant Paul-Henri Spaak, alors secrétaire général de l'OTAN, il évoque la possibilité d'une mise en sommeil de ses revendications sur Berlin-Ouest. A Pékin cependant, on ironise sur sa reculade, et les dirigeants est-allemands reviennent à la charge. Visiblement, le dirigeant soviétique n'ose pas engager l'épreuve de force à Berlin, mais il ne peut pas non plus, sans perdre beaucoup de son prestige, avoir l'air de céder dans une affaire qu'il a lui-même engagée. C'est sans doute ce qui explique la crise des fusées de Cuba.

Les fusées de Cuba

Tout le monde en a encore présentes à l'esprit les péripéties. Un jour d'octobre 1962, John Kennedy annonce à son peuple et au monde que l'URSS est en train d'installer dans l'île des missiles suscep-

tibles de toucher le territoire américain, ce qui lui assurerait un avantage «inacceptable». Il décide donc d'interdire, au besoin par la force, la livraison à Cuba d'armes stratégiques. Il semble bien que le calcul de Moscou ait été de mettre Washington devant le fait accompli, quitte à lui proposer ultérieurement de troquer le retrait des fusées de Cuba contre celui des garnisons occidentales de Berlin-Ouest.

Pris de court, Khrouchtchev écrit des lettres où perce son extrême agitation, rencontre auprès de certains de ses camarades du *politburo* une opposition dont les signes ne tardent pas à se manifester publiquement et finalement décide de retirer ses fusées en échange d'une promesse de non-intervention des États-Unis à Cuba.

Kennedy a la sagesse de ne pas chercher à enfermer l'adversaire. Il lui donne la promesse demandée d'autant plus facilement qu'il s'était déclaré trois mois plus tôt disposé à la consentir en échange d'un engagement de ne pas établir de forces stratégiques dans l'île. Désormais, «les deux K» montreront chaque jour un peu plus leur détermination d'éviter de se trouver de nouveau dans une situation ne laissant plus de choix qu'entre la capitulation pour l'un ou l'apocalypse pour tous. Et c'est ainsi que la troisième détente, qui dure encore, naît de l'extrême de la tension.

La troisième détente

La première décision qui l'annonce est l'établissement entre la Maison Blanche et le Kremlin d'un «téléphone rouge» destiné à leur permettre de communiquer en temps de crise sans que les passions s'en mêlent. Bientôt est signé à Moscou, en juillet 1963, par les États-Unis, la Grande-Bretagne et l'URSS un traité interdisant les essais nucléaires dans l'atmosphère.

Sur le plan pratique, la mesure est insignifiante: les deux principaux signataires disposant l'un et l'autre des moyens de faire disparaître plusieurs fois l'humanité, à quoi bon pour eux essayer encore de nouvelles bombes? Mais sur le plan politique, le traité avait une vaste portée. Pour la première fois, l'Union soviétique concluait avec «le leader de l'impérialisme» un accord ouvertement dénoncé par la Chine. Aussi bien est-ce de cette époque que date la rupture ouverte entre les deux Mecques du socialisme.

Une constatation de bon sens guide la politique des deux «superpuissances»: l'énormité des dépenses qu'elles consacrent à se protéger l'une de l'autre est absurde à partir du moment où l'équilibre de la terreur leur interdit de se faire la guerre.

L'une et l'autre en effet disposent désormais d'une force dite «la seconde frappe» composée de sous-marins et de fusées enfouies dans des silos, assurée de survivre pour l'essentiel à une attaque par surprise. Celui qui prendra l'initiative du feu nucléaire est assuré de subir des représailles hors de proportion avec le bénéfice qu'il pourrait espérer retirer de son action.

Il existe en théorie des moyens de sortir de l'impasse: la possession d'un réseau serré de fusées d'interception (ABM) pourrait fournir à un agresseur éventuel sinon l'impunité, du moins une supériorité de nature à accroître sa capacité d'intimidation. Mais la mise en œuvre de ces moyens exige des ressources dont ne disposent ni les Américains ni les Soviétiques.

On peut perfectionner l'efficacité des armes offensives, non certes en en créant de plus destructrices puisqu'aussi bien la puissance d'une bombe de 60 mégatonnes ne sera jamais supérieure à celle de trois bombes de 20. Mais en perfectionnant les vecteurs, grâce à l'introduction des «têtes» multiples (ou «mirvisation») qui font de chaque fusée une gerbe de bombes aux trajectoires imprévisibles.

On peut accroître la précision du tir de manière à augmenter le nombre des coups au but probables sur les bases de départ du système de représailles adverse. On peut enfin concevoir la mise au point de méthodes de repérage des sous-marins nucléaires en plongée qui leur retireraient la quasi-invulnérabilité dont ils disposent aujourd'hui. Il est certes difficile d'imaginer dans l'un de ces domaines, sauf peut-être le dernier, la «percée technologique» qui conférerait à celui qui l'aurait opérée un avantage décisif. Mais la crainte de se laisser distancer par l'adversaire impose à chacun des antagonistes un énorme effort de recherche aux effets désastreux pour son économie.

Frein aux armements

C'est ainsi qu'on en est venu à chercher les moyens de freiner d'un commun accord la course aux armements. A l'interdiction des essais nucléaires dans l'atmosphère sont venus s'ajouter celle de l'utilisation de l'espace et des fonds sous-marins à des fins atomiques non pacifiques, le traité de non-dissémination, les premiers accords SALT, aboutissant à une limitation du nombre des fusées autorisées de part et d'autre, enfin les négociations dites MBFR sur la réduction des forces en Europe.

Négocié par l'administration Johnson, signé par le président Nixon, le traité de non-dissémination mérite une place à part. On en connaît l'objet: tenter d'empêcher



Le sommet d'Helsinki de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe a marqué la «consécration officielle» de la détente. Le 1^{er} août, le président américain Ford a prononcé une allocution lors de la

réunion des chefs de gouvernement et des chefs d'État à la Maison Finlandia. Le premier ministre Trudeau dirigeait la délégation canadienne.

l'apparition de nouvelles puissances nucléaires, et le moyen: engagement des signataires nucléaires de n'aider aucune nation à accéder à la possession d'armes nucléaires, engagement des signataires non-nucléaires de ne pas chercher à en acquérir et acceptation d'un contrôle sur place de cet engagement. C'est un accord de gros qui entendent demeurer les seuls gros.

Rien d'étonnant à ce que nombre de pays alors ou encore non nucléaires — Afrique du sud, Brésil, Israël, Espagne, Roumanie, Inde, entre autres — aient refusé de souscrire à une interdiction qui engageait leur avenir. Puissances nucléaires, la France et la Chine de leur côté n'ont pas voulu se joindre à un arrangement qui consolidait par trop à leurs yeux la suprématie des «superpuissances». L'Allemagne occidentale en revanche a adhéré au traité. Or, il va de soi que pour le Kremlin, c'était d'elle surtout qu'il s'agissait d'obtenir une renonciation à l'armement atomique. Par quel miracle en effet, privée de telles armes, pourrait-elle obtenir une révision du statu quo territorial et idéologique hérité de la dernière guerre et garanti par la fantastique puissance militaire soviétique?

Détente — entente — coopération

Que les États-Unis se soient prêtés à un tel arrangement, que Johnson, dans un

discours d'octobre 1967 sur la «construction de ponts», ait laissé entendre qu'il pourrait payer de concessions en Europe un éventuel coup de main de l'URSS pour l'aider à se dégager du guépier vietnamien, cela signifiait que les Européens ne devaient décidément pas compter sur les Américains pour faire reculer le rideau de fer. Les promesses de réunification de l'Allemagne auxquelles Bonn s'était cramponnée perdaient toute valeur.

Le premier à le comprendre fut de Gaulle qui, dès 1963, lança le slogan «détente — entente — coopération» dans l'espoir d'amener les pays des deux blocs à secouer quelque peu la tutelle de leurs leaders respectifs. Aucun pays de l'Est cependant ne devait suivre l'exemple de la France, sortie, en 1966, de l'organisation intégrée de l'OTAN. Seule la Roumanie prend vraiment un peu de champ par rapport au protecteur soviétique. Gomulka, qui reçoit le président français à Varsovie en 1967, lui dit clairement qu'il n'a aucune illusion à se faire. L'invasion de la Tchécoslovaquie, en août 1968, le confirme durement: la détente ne saurait affecter le domaine dit idéologique, autrement dit la suprématie soviétique sur les pays du pacte de Varsovie.

Cette constatation n'enlève rien au fait que dans un monde où abondent les armes nucléaires, il n'existe pas de solution

de rechange à la détente. S'il y avait du cynisme dans l'opinion prêtée — à tort d'ailleurs semble-t-il — à M. Michel Debré que l'invasion de la Tchécoslovaquie n'était somme toute qu'un « incident de parcours », il faut reconnaître, sept ans plus tard, que l'intervention soviétique n'a fait que ralentir un processus nécessaire.

L'Ostpolitik, que M. Willy Brandt avait commencé à développer comme ministre des Affaires étrangères du chancelier Kiesinger et qui était, au même titre que la politique de détente du général de Gaulle, la conséquence inévitable de l'armistice soviéto-américain, n'a-t-elle pris sa pleine extension qu'après l'occupation de Prague? Celle-ci, malgré l'ampleur de l'émotion qu'elle a légitimement suscitée en Occident, n'a finalement pas empêché le règlement des questions pendantes entre la RFA et ses voisins de l'Est, l'entrée des deux Allemagnes aux Nations Unies et, après de longues discussions, un accord quadripartite sur le statut de Berlin-Ouest ainsi enfin consolidé.

La conférence d'Helsinki, en juillet 1975, n'a fait en somme que prendre acte solennellement de la détente. Il reste à souhaiter que toutes les clauses de son Acte final, y compris celle qui interdit « sous quelque prétexte que ce soit » toute espèce d'ingérence dans les affaires des autres et celles qui poussent au développement des contacts de toute nature, soient respectées dans leur lettre et dans leur esprit.

Les événements de Tchécoslovaquie ne sont pas les seuls qui aient mis la détente à l'épreuve. Elle a résisté au drame indochinois et à deux guerres israélo-arabes.

L'URSS n'a pas répliqué l'accroissement massif de l'intervention américaine. M. Nixon est allé à Moscou malgré le déclenchement de la grande offensive communiste du printemps 1972. Les dirigeants soviétiques ne lui ont pas davantage demandé de renoncer à sa visite malgré les raids massifs entre Hanoi et Haiphong, au cours desquels des marins russes ont trouvé la mort, et le blocus, essentiellement dirigé contre l'Union soviétique, des côtes nord-vietnamiennes. Bien au contraire, le Kremlin a agi dans les coulisses pour recommander la modération aux responsables nord-vietnamiens et faciliter l'aboutissement des négociations de Paris. De même en 1975, l'effondrement des régimes pro-américains de Saïgon et de Phnom Penh n'a pas sensiblement altéré le climat des relations des deux superpuissances.

La détente a également résisté à deux guerres israélo-arabes, bien que les belligé-

rants aient largement bénéficié du soutien, l'un des États-Unis, les autres de l'Union soviétique et qu'en 1967 comme en 1973, l'URSS ait agité la menace d'une intervention directe pour amener les États-Unis à bloquer la progression des armées israéliennes. Dans les deux cas, l'emploi du « téléphone rouge » a contribué à limiter l'ampleur de la crise, et donc à faciliter sa solution. De même, l'intervention des « marines » américains à Saint-Domingue, la chute du régime Allende à laquelle la CIA avait travaillé, celle des dictatures portugaise et grecque n'ont-elles pas véritablement altéré le climat des relations est-ouest?

Coopération économique

C'est qu'à l'équilibre de la terreur, qui leur interdit de se faire la guerre, se sont ajoutés pour rapprocher les deux « super-grands » les impératifs de la coopération économique. L'URSS, sous Brejnev, s'est lancée dans un effort de mise en valeur des ressources nationales irréalisable sans la participation de la technologie et même des crédits de l'Occident. Les États-Unis et les autres nations capitalistes de leur côté ne sont pas fâchés de trouver des marchés nouveaux pour faire face à la récession. Ainsi, de jour en jour, des rapports se sont-ils établis, non plus seulement entre diplomates et hommes politiques, mais entre économistes et hommes d'affaires, qui amènent une lente transformation des mentalités. C'est là sans doute, comme le pense Samuel Pizar, que réside le meilleur espoir de voir la détente se muer avec le temps en quelque chose de plus durable.

Le dialogue entre Washington et Moscou ne va pas cependant sans inquiéter des pays qui ont le sentiment de n'avoir plus guère voix au chapitre, voire d'être soumis au bon plaisir des grands. Certes, jusqu'à présent, on n'a guère d'exemple d'une solution politique inspirée d'un commun accord à un tiers par ce que M. Jobert a appelé, reprenant une expression de M. de Riencourt, le « condominium » soviéto-américain. Au Proche-Orient par exemple, on a plutôt l'impression d'une concurrence entre les deux leaders. L'accord égypto-israélien de septembre 1975, négocié à la sueur de son front par M. Kissinger, a été accueilli avec aigreur au Kremlin.

Précédemment, la guerre indo-pakistanaise à propos du Bangladesh avait mis en évidence la contradiction des intérêts de deux superpuissances qui continuent de lutter avec acharnement, notamment dans l'océan Indien, pour la suprématie navale. Les graves échecs subis par les États-Unis

à quelques mois d'intervalle en Europe méridionale et en Indochine ne peuvent pas ne pas être considérés comme des succès pour l'URSS, de même que le rapprochement égypto-américain, la chute du régime de Mujibur Rahman à Dacca ou l'élimination du général Vasco Gonçalves à Lisbonne constituent des échecs pour le Kremlin. Il reste que, dans les rapports soviéto-américains, la solidarité donne l'impression de l'emporter le plus souvent sur les contradictions et que la liberté d'action des petites et moyennes puissances s'en trouve nécessairement affectée. Que valent les garanties données à des tiers par des géants qui risqueraient des destructions apocalyptiques s'ils voulaient les exécuter? Comment résister à leur pression lorsqu'on dépend totalement d'eux pour sa défense ou pour son économie?

Le non-alignement

Tout le monde ne peut pas suivre le conseil de Mao Tsé-toung de ne jamais compter que sur soi. D'ailleurs, la Chine, si elle a réussi à maintenir, au prix d'un énorme effort militaire, d'une discipline et d'une austérité extrêmes et de quelques acrobaties diplomatiques, une indépendance totale, ne traite tout de même pas d'une manière tout à fait égale «les deux impérialismes»; l'américain étant à ses yeux sur le déclin, elle s'en autorise pour s'appuyer à l'occasion sur lui contre les

«révisionnistes» du Kremlin. On le voit jusqu'en Angola.

Quant à l'Europe Occidentale, les efforts du général de Gaulle et de Georges Pompidou, repris à son compte sur un mode plus conciliant par M. Giscard d'Estaing, pour lui faire jouer un rôle mondial autonome, n'ont donné jusqu'à présent que des résultats limités.

Le Tiers monde, de son côté, a marqué des points spectaculaires grâce au pétrole. Mais, à y regarder de près, celui-ci ne bénéficie guère qu'aux pays producteurs, et il s'en faut dans plusieurs cas que les quantités extraites suffisent à assurer la prospérité nationale. Et si le non-alignement demeure l'aspiration proclamée de tous, la nécessité impose bien des accommodements. Le défi du monde pauvre n'a pas encore apparemment beaucoup impressionné les deux tuteurs que, bon gré mal gré, l'humanité s'est donnée.

Ainsi s'explique que tant de ressentiment, tant de frustrations, tant de méfiances, tant de pressions se réchauffent à l'ombre de la coexistence des grands. Si, comme la définissait saint Thomas d'Aquin, la paix est «la tranquillité de l'ordre», alors non, la «détente» qui autorise tant de désordres et si peu de tranquillité véritables, n'est pas, ou en tout cas n'est pas encore la paix. Elle n'en est pas moins la condition sine qua non. Et c'est pourquoi il faut travailler à sa consolidation et à son extension.



Moins enthousiaste, mais non moins sage: l'ONU, trente ans après

par John W. Holmes

Il est possible, il est même normal dirais-je, de considérer les 30 ans d'histoire des Nations Unies comme une période de déclin et de désintégration, de lâche trahison des nobles idéaux de ses fondateurs. Ayant fait partie du groupe antérieur à la création de l'ONU, je crois qu'il est également possible, et probablement plus honnête, de dire qu'elles ont été 30 ans d'un long mûrissement. Malgré la noblesse de leurs idéaux, les fondateurs ont mal saisi les réalités dans leur ensemble. La vie au sein des Nations Unies s'est ainsi révélée un long et douloureux apprentissage. Mais chacun a semblé apprendre à l'école de l'expérience, et on ne peut blâmer les fondateurs de ne pas avoir bénéficié de l'expérience que nous avons maintenant. La Société des Nations avait été une expérience plutôt malheureuse. Quant à l'ONU, elle est fortement ébranlée en 1975, mais ses membres, du moins les plus anciens, en connaissent mieux les limites, ses points forts comme ses faiblesses. Bien que dans nombre de ses centaines d'organismes, les modalités de vote ne reflètent pas exactement la puissance ou la population des pays, elles donnent toutefois une image plus juste du monde entier, du monde tel qu'il est, que ne le faisait le petit groupe élitiste de 1946.

Il fallait dissiper l'illusion d'une force de sécurité universelle, collective et exécutoire, car c'était donner de la façon de prévenir les guerres une conception erronée, utopique et dangereuse, proche de la vue étroite selon laquelle les guerres sont causées par l'agression. Nous savons main-

John Holmes est directeur des recherches de l'Institut canadien des affaires internationales et enseigne à l'Université de Toronto et à l'Université York. Il a occupé plusieurs postes au ministère des Affaires extérieures, dont celui de sous-secrétaire d'État adjoint aux Affaires extérieures. Il prépare actuellement une étude portant sur la politique étrangère canadienne. L'article ci-contre n'engage que l'auteur.

tenant que les guerres sont le plus souvent le produit inévitable des conflits humains ou, comme l'a dit Inis Claude, «de la malignité de la condition humaine». Heureusement, les pères fondateurs, même s'ils parlaient de sécurité collective, savaient que c'était une formule qui pouvait faire dégénérer de modestes conflits en guerres mondiales et ils investirent le Conseil de sécurité du «droit de veto». Il a fallu un quart de siècle pour que les puissances occidentales s'aperçoivent que le veto représente une vraie bénédiction et qu'il faut parfois empêcher une majorité passionnée de déclarer des guerres ou d'expulser des membres à propos de ce qui lui semble à ce moment-là une cause juste. Il a fallu une guerre en Corée, une majorité réunie et deux décennies employées à définir l'agression pour apprendre tout cela.

Il a également fallu apprendre que la terre était ronde et que l'Europe n'en était pas le centre. En 1945, l'ONU s'est beaucoup plus rapprochée de l'universalité que ne l'avait fait la Société des Nations. Son grand triomphe a été de faire siéger côte à côte les puissances occidentales et communistes tout au cours de la guerre froide. Toutefois, à San Francisco, la vision n'était pas encore tout à fait planétaire. On s'est penché profondément sur les différends qui opposaient le bloc de l'Est et le bloc de l'Ouest, tout en laissant pour compte toutes ces nations qu'on appelle aujourd'hui le Tiers monde. Dans la Charte et au cours des débats de San Francisco, lors de la planification de Hot Springs ou de Bretton Woods, les grandes questions économiques, c'était la libéralisation des échanges et la réglementation des devises, c'est-à-dire les vieux problèmes du monde industrialisé. On supposait évidemment, en toute honnêteté, que la plus grande liberté des échanges favoriserait également les pays sous-développés, comme on les appelait alors, mais personne — les communistes pas plus que les capitalistes — n'entrevoit que l'aide et le développement deviendraient bientôt la principale — sinon l'unique — préoccupation économique de

la grande «famille» onusienne. Comme John Deutsch l'a écrit en 1972, «... à bien y penser, il y avait un aspect très important que nous ne saisissions pas très bien... A Bretton Woods, nous voulions édifier un système universel et nous croyions pouvoir y arriver... mais nous n'avons, en réalité, que permis au commerce et à la production de progresser de façon fantastique dans l'Occident industrialisé. Cela entre cependant en opposition directe avec le reste du monde. Le monde sous-développé ne fait vraiment pas partie de ce système.» La Banque mondiale, fondée pour servir les fins internationales habituelles, a changé son orientation pour devenir un organisme presque entièrement dévoué à la cause du Tiers monde.

Mon propos n'est pas ici de déprécier les fondateurs, mais de réaffirmer le but de l'ONU qui est d'apprendre à connaître le monde dans son universalité. Il y a plus que cela, évidemment, mais la plus grande valeur de l'Organisation réside dans le fait qu'il est difficile pour les pays de se dérober. Pour un esprit averti, même le discours d'ouverture le plus ennuyeux de l'Assemblée générale renferme des avertissements. On a eu tendance dans le monde occidental, parce que nous ne prisions pas ces mises en garde, à blâmer l'ONU comme si elle avait, plutôt que de les porter à notre connaissance, causé les problèmes du Tiers monde. On ne peut prétendre que toutes les causes invoquées étaient justes ou pratiques, ou qu'elles présageaient de l'avenir. Il a fallu s'opposer à certaines d'entre elles; nous en avons tout de même fait fi à nos risques et périls. Comme exemple, attardons-nous un peu à l'attitude qu'ont adoptée les puissances coloniales européennes vis-à-vis des thèmes anticoloniaux mis de l'avant aux Nations Unies dans les années cinquante. Certaines d'entre elles étaient profondément persuadées que les Nations Unies faisaient une tempête dans un verre d'eau. On peut toutefois dire que les débats des Nations Unies et même les formules qui lui sont propres, soit le régime de tutelle, les missions «exploratoires» ou, à l'occasion, le plébiscite international, bien qu'ils aient paru passionnés ou incohérents, ont néanmoins contribué à une transition plus suivie du système impérial vers l'indépendance — l'indépendance étant, pour le meilleur ou pour le pire, pour les riches comme pour les pauvres, l'issue inévitable. Ce que les grandes puissances coloniales ne viennent que de comprendre, c'est qu'on leur a rendu un fier service en les soulageant du fardeau des colonies et en les préservant de l'horreur d'une longue guerre coloniale.

Un système souple

L'ONU, qui peut elle-même facilement s'adapter, a aidé ses membres à s'adapter au monde. Lorsqu'il devint de plus en plus manifeste que le Conseil de sécurité ne pourrait assurer la sécurité et que, pour éviter les conséquences redoutables de la peur et de la panique, les États membres devraient s'organiser pour assurer leur propre défense, un groupe de pays partageant des opinions semblables décida, conformément aux dispositions de l'article 51 de la Charte concernant la légitime défense, de créer son propre système de défense, l'OTAN. Les pays de l'Europe de l'Est, par la pacte de Varsovie, ont suivi leur exemple sans toutefois être reconnus. Ce qui aurait pu passer pour la réduction des idéaux élevés de la sécurité universelle au rang des basses politiques de puissance est probablement la meilleure chose qui pouvait arriver à l'ONU. Dès lors, les puissances de l'Est et de l'Ouest ont renoncé à recourir à l'ONU comme titulaire d'un rôle de justicier qu'elle ne pouvait plus remplir. La confiance que leurs alliances leur avaient donnée réduisit les dangers d'un mouvement de panique. Au lieu de transformer l'ONU, elles se mirent à l'exploiter dans le sens où elle pouvait mieux servir leurs intérêts, soit celui de prévenir, d'anticiper ou de neutraliser les conflits. Cette manœuvre a si bien été enrobée d'attitudes et de discours belliqueux qu'il fut difficile d'y reconnaître une certaine stabilisation. En fait, l'essentiel de la question de la prévention des conflits a fait l'objet de discussions privées, dans une atmosphère onusienne qui se prêtait bien aux incessantes transactions nécessaires pour garder le monde en équilibre. Les discours publics n'ont constitué qu'une façade.

Improvisations

Des improvisations comme le GATT ou la CNUCED nous font voir aussi cette même souplesse du dispositif institutionnel. Devant l'impossibilité de s'entendre sur la charte d'une organisation internationale du commerce, les États qui avaient demandé la mise en place d'un mécanisme pour trouver des débouchés commerciaux ont tout simplement transformé en organisme permanent l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce qu'ils avaient négocié. Ceux qui n'étaient pas intéressés n'avaient pas à y adhérer. L'avantage, c'est que c'était le produit tangible d'une réflexion sérieuse plutôt que la déclaration éthérée de nobles intentions. Lorsque le Conseil économique et social se révéla inapte à régler les questions du Tiers monde, on convoqua, au début des

années soixante, une Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement, qui devint également un organisme permanent à Genève et le promoteur d'autres moyens par lesquels les pays en voie de développement pourraient exercer des pressions. Ces derniers étant en meilleure position pour faire valoir leurs points de vue à l'Assemblée, il fallut penser aux pays industrialisés. Même si des organismes comme l'OCDE ne font pas partie du système onusien, les pays industrialisés disposent tout de même de certaines ressources d'ordre institutionnel, dont les vetos du Conseil de sécurité et le pouvoir de rejeter des projets que lui soumet la majorité de l'Assemblée et qu'ils refusent de financer.

L'ONU a mis au point un système remarquable de contrepoids. Il n'est pas facile pour une majorité de s'imposer devant une opposition entêtée, même si elle peut faire adopter des résolutions à souhait. La logique de l'heure fait dire que le Tiers monde détient maintenant le genre d'influence que les États-Unis ou le monde occidental possédaient au tout début; voilà qui est généreux, mais ce n'est pas exact. Ni les États-Unis ni le monde occidental n'ont jamais pu commander des majorités spontanées. Il y eut toujours une vive résistance dans le cercle des puissances occidentales et l'Inde, le Pakistan et les États arabes représentaient une force avec laquelle il fallait compter. Lorsqu'une résolution américaine était adoptée avec une grande majorité, c'est qu'elle avait dû être considérablement modifiée pour s'assurer l'appui de la majorité. Il faut également noter que c'est au cours de la période dite de domination occidentale que l'ONU a encouragé le processus de décolonisation, qu'elle a commencé à inviter tous les nouveaux États à se joindre à elle et qu'elle a réorienté sa politique économique pour se préoccuper davantage de l'aide et du développement que du libre-échange. L'image de l'hégémonie américaine et de la soumission du Tiers monde est surfaite. Si les pays de l'Asie, ceux de l'Amérique latine et d'autres pays encore ont appuyé les États-Unis durant la guerre de Corée, c'est qu'ils croyaient l'ONU menacée.

Déclin de l'influence du monde occidental

Nul doute que l'influence du monde occidental a diminué et que celle du Tiers monde s'est accrue. C'est l'exagération de ces deux faits qui mène à de fausses conclusions. La collusion actuelle des pays en voie de développement et des puissances communistes ne s'insère aucunement dans un modèle fixe. La majorité est trop divisée

sur les buts. L'important, c'est qu'on trouve assez de gens, dans tous les camps, pour comprendre que cela ne sert à rien de soutenir des causes qui enlèveraient à l'ONU son caractère universel tout comme il y avait assez de gens, dans les premiers temps, pour s'opposer à ceux qui voulaient expulser les communistes et faire de l'ONU un instrument du «monde libre». De même que la création d'organismes fonctionnels comme l'OTAN a allégé le fardeau de l'Organisation universelle, de même la formation de groupements fonctionnels chargés des questions du pétrole, de la Palestine ou des eaux territoriales sauvera-t-elle toute la structure. Ils constituent une soupe utile. L'ONU est le théâtre de la politique mondiale; le jeu de la politique se joue partout où se font et se défont les alliances, dans les coulisses et, sur la scène, dans les discours officiels. On peut critiquer les décisions particulières prises par l'OPEP ou par les États-Unis et l'Union soviétique à la suite des négociations SALT, mais ce sont deux institutions qui peuvent être conciliées avec la politique agitée d'une ONU bien terrestre.

Décentralisation

L'ONU a évolué à rebours de l'intégration et ce fut tout à son avantage. A Dumbarton Oaks et à San Francisco, les planificateurs, peut-être parce qu'ils en étaient à la période d'abstraction, ont songé à une structure synthétisée, régie au chapitre des programmes et budgets par l'ECOSOC ou l'Assemblée générale. Les institutions spécialisées, l'OIT, la FAO et l'OACI, baronnies féodales en voie de formation ou déjà formées, ont rapidement dissipé cette illusion. Elles se sont toutefois rapidement développées devant le besoin pressant de ce genre d'institutions. De nouveaux organismes vinrent s'y ajouter pour relever les défis que posaient ces besoins. Ils proliférèrent également en réponse à la loi de Parkinson, à l'impérialisme bureaucratique et à l'attrait que représentait la tenue de conférences sur les bords du lac Léman. Toutefois, un regard sur les projets de centralisation produits en 1945 et en 1946 révèle que toute tentative d'application des règles proposées aurait voué les institutions fonctionnelles à une disparition certaine.

Il est vrai que le réseau onusien risque constamment de s'étrangler par ses propres paroles et ses propres documents, et les offres irréflechies de conférences, de commissions et de déclarations appellent le cynisme, ce qui ne sert pas la cause internationale. Toutefois, la décentralisation du pouvoir et des activités, les occasions qu'elle fournit pour une diversifica-

tion de ses membres et, par conséquent, la répartition des votes, aident certes à raffermir le jeu des contrepoids. Nous devons d'une part éviter l'anarchie internationale et, d'autre part, la tyrannie d'un gouvernement mondial. La décentralisation matérielle a également été bienfaisante. Le travail le plus constructif de l'ONU se fait probablement maintenant à Genève et à Vienne; sans en être à l'abri, il se trouve moins exposé aux tempêtes politiques de New York. On voit mieux ici l'œuvre du maçon dans la création d'un ordre international, la lente superposition des pierres pour créer une infrastructure de règles et de règlements internationaux — sur les droits et les obligations des navires en mer, sur la prévention des guerres bactériologiques, sur le terrorisme envers les diplomates ou sur la limitation des sociétés multinationales. Ce peut être un long processus, mais plus sûr parce que fondé sur la reconnaissance d'un droit international, lui-même fondé sur le consentement général, réalisé par le biais du compromis d'abord, puis par consensus; cette idée est peut-être implicite dans la Charte, mais les vertus exécutoires qu'on attribuait à l'ONU au début l'ont masquée quelque peu.

Richard Tait, diplomate canadien possédant une solide expérience de Genève, a fait un judicieux commentaire sur cette question qui constitue l'aspect le plus important et le moins spectaculaire du travail de l'ONU: «Les accords internationaux, comme les moissons, dépendent de toutes sortes de facteurs imprévisibles. Et, comme les moissons, il semble souvent qu'il faille beaucoup de temps aux accords pour mûrir avant que ne vienne le moment où les conditions soient favorables à la récolte...» Nous ne devons pas trop nous reposer sur cette lenteur en 1975 car il se trouve au sein de l'ONU une importante et impatiente majorité qui menace de se retirer du système si l'on ne prend pas rapidement des mesures. La seule possible, toutefois, est d'ordre politique: le remplacement violent d'un groupe de puissants par un autre, l'écart absolu entre les riches et les pauvres et entre la puissance et la faiblesse militaires, rien de tout cela n'aidera les Bengalis ou les Érythréens. Aussi démodé que cela puisse paraître en ces temps de mauvais augures, nous devons insister pour appuyer nos entreprises futures sur des bases solides. Bien qu'un nouvel ordre économique soit souhaitable et essentiel, ce n'est pas le moment d'être radical.

Réseau d'institutions de l'ONU

Dans le débat actuel sur le bien-fondé de l'ONU, le problème fondamental reste,

comme toujours, que les gens ne semblent pas très bien saisir le sens de l'ONU. Elle n'est ni un dieu vengeur, ni un dispensateur de justice divine. Elle n'est pas non plus une incarnation du diable. C'est un réseau d'institutions et d'organismes relativement indépendants au sein desquels les États membres peuvent ou non agir selon qu'ils obtiennent un consensus, une majorité ou un accord suffisamment puissant leur permettant de le faire. C'est aussi bien sûr une Charte, une obligation commune de bonne entente entre les pays souverains et, à cet égard, le tout représente plus que la somme de ses parties. Mais l'ONU, en tant que telle, ne peut agir, et le système n'est pas responsable des mesures prises par un de ses éléments. Lorsque nous ne prisons pas les décisions de l'Assemblée, il ne s'agit pas de se dissocier de l'institution, mais de chercher plutôt des façons de modifier la majorité ou son point de vue. Quand nous n'aimons pas certaines mesures de notre gouvernement, nous nous rangeons du côté de l'opposition sans nécessairement demander l'abolition du Parlement. Parler de l'ONU comme d'une chose dont on peut se passer, c'est méconnaître l'histoire de notre siècle.

Dans *Swords into Plowshares*, Inis L. Claude a écrit: ... Quelles que soient les principales décisions politiques sur lesquelles il nous faille trancher de nos jours, elles excluent la question: «Aurons-nous une organisation internationale?» Cette dernière constitue une phase nouvelle et distincte de la politique mondiale; elle a vu le jour récemment, mais s'affranchit rapidement. Les organismes internationaux peuvent naître et disparaître, mais l'organisation internationale survivra.

La collaboration multilatérale est si profondément ancrée dans les habitudes — non seulement parce qu'elle est à souhaiter mais aussi parce qu'elle est inévitable — que si un vide complet se créait, de nouvelles institutions reprendraient forme, tout comme l'araignée reforme sa toile ou que la plaie se cicatrise. Le problème que cela poserait au monde occidental, c'est qu'elles ne seraient pas nécessairement à vocation universelle et qu'il en serait peut-être exclu. Sans l'ONU, les grandes puissances pourraient d'elles-mêmes et pendant un certain temps deviser sur un règlement au Moyen-Orient, mais qui s'occuperait des épidémies, de l'aviation civile ou de la météorologie. Ces dernières sont les questions capitales de la survie internationale, dont le système onusien s'est si bien chargé, d'ailleurs, qu'on tient maintenant ses institutions pour acquises. Et ce ne sont pas des objets accessoires. Quoi de plus important, en effet, que d'en-

rayer la prolifération nucléaire qui, pour peu qu'on s'y arrête, doit être contrôlée dans un cadre onusien.

Les utopistes et les cyniques

Les utopistes et les cyniques ont, depuis toujours, été les ennemis de l'ONU. Les premiers la voient comme un gouvernement dictant sa volonté aux États souverains, perspective qui porte à faux dans la politique mondiale d'aujourd'hui et de demain. En outre, en adoptant l'attitude du «tout ou rien», l'ONU cesserait d'être cet organisme très dynamique sans cesse en quête de moyens de traiter divers problèmes, et en voie d'ériger à tâtons une infrastructure solide plutôt qu'un château de cartes qui s'écroulerait à la moindre brise. Pour mieux la prendre en défaut, les cyniques, eux, se plaisent à prétendre que l'ONU est un gouvernement planétaire et à prouver qu'elle n'agit pas en conséquence. Sans modifier la Charte, il faudrait utiliser les organismes en place aux fins que les critiques poursuivent. Nous devons rechercher le consensus parce que l'ONU est un système volontaire; aucune modification de ses règles sur le papier ne peut changer cet état de chose.

L'ONU a été formée non pas pour anéantir la politique internationale, mais pour fournir un cadre dans lequel on pourrait la conduire plus efficacement et plus harmonieusement. On peut certes se demander si la cacophonie à laquelle nous assistons présentement fait plus de mal que de bien. Elle est toutefois sûrement préférable aux conséquences épouvantables qui pourraient résulter du démantèlement d'un système qui force effectivement les puissances à exprimer leurs divergences et à se justifier. C'est cette union imposée qui importe le plus et ses meilleurs résultats sont rarement exprimés dans les résolutions officielles. La Charte de l'ONU ne prescrit pas que toutes les questions relatives au maintien de la paix soient inscrites à l'ordre du jour de ses sessions officielles. Les parties à tout différend sont enjointes en vertu de l'article 33 à en rechercher la solution «avant tout» par «des moyens pacifiques de leur choix». Rien, dans les efforts de Henry Kissinger pour trouver des solutions à Jérusalem ou au Caire, ou dans les efforts déployés à Genève, ne vient en contradiction avec la Charte. Seuls les résultats comptent.

Évidemment, prétendre que les problèmes actuels de l'ONU ne sont qu'affaire de routine serait aussi dangereux que d'abandonner la lutte. Nous avons toutefois besoin de voir les choses en perspective. L'ONU passe par une autre période de difficile adaptation; ses membres essaient

de s'entendre au sein d'un nouveau cadre politique. Les majorités se font et se défont et l'ONU s'y est relativement bien adaptée. Le danger restera toujours que les personnes à la tête d'une majorité ne profitent de l'avantage qu'elles détiennent momentanément pour modifier la structure universaliste. Les puissances occidentales occupaient une position confortable lorsque, en 1955, elles ont joué la carte de l'universalité en admettant tous les États qui faisaient acte de candidature. Certains Européens ont d'ailleurs été choqués par l'attitude des Canadiens qui encourageaient l'admission de tous ces éventuels antagonistes. A preuve que le jeu finalement en valait la chandelle, on peut citer le fait que non seulement les États-Unis et l'URSS siègent toujours côte à côte aux séances des organismes onusiens, mais aussi qu'ils collaborent réellement en vue du contrôle de la prolifération des armes nucléaires et des guerres subites. Leur progrès est loin d'être satisfaisant, mais le fait qu'ils aient accepté la chose aurait difficilement pu se concevoir il y a 20 ans. C'est un curieux rapport partenaire-antagoniste qui ne résout certainement pas tous les problèmes, mais le propre de l'ONU est de reconnaître que nous sommes tous naturellement antagonistes et concurrents et que nous devons refréner nos élans si nous ne voulons pas nous entredéchirer. Ce rapport nous suppose à un stade plus avancé de civilisation que l'idée chimérique selon laquelle les hommes et les clans s'aiment et se complètent par nature et sont frustrés dans leur désir de paix par des chefs égocentriques.

L'universalisme de l'ONU est cause, en partie, de son problème actuel. On a dépassé la mesure. Le «Tiers monde», naguère sous-représenté, a maintenant une majorité exagérément gonflée au sein de l'Assemblée. Le pouvoir et les responsabilités — surtout celle d'acquitter la note — sont disproportionnés. Une majorité s'est servie de son pouvoir de vote quelque peu imprudemment et a ainsi mis en danger le principe de l'universalité, conviction fondamentale que nous péchons tous par moments, que l'adhésion à l'ONU est une discipline et non pas un privilège. Des pays comme Israël et l'Afrique du Sud ne peuvent espérer en l'impartialité, tandis que les États de la majorité pourraient pratiquer le génocide sans être désapprouvés. Les États-Unis peuvent s'attendre que seules leurs fautes soient relevées par les porte-parole de l'Assemblée. Il est temps que les Américains et d'autres nations résistent, posent les limites de la tolérance et rappellent aux exaspérés le rôle important qu'ils ont joué. Ce faisant, il faut tout

de même se rendre compte que l'on peut comparer l'abus actuel de la majorité, par exemple, à l'exclusion du gouvernement légitime chinois par une autre majorité astucieuse pendant deux longues décennies. Il ne faut pas justifier les inconduites actuelles en invoquant de malheureux précédents, mais le souvenir de ceux-ci nous inspire l'humilité, ce dont l'Assemblée a besoin.

La phase la plus créatrice

L'essor du Tiers monde et les dilemmes énergétiques du monde industrialisé ont propulsé l'ONU dans ce qu'on peut appeler sa phase la plus créatrice. Plus elle est mise au défi, plus elle devient créatrice. On ne peut se soustraire aux questions planétaires — l'alimentation, la démographie, la pollution, les océans et le cosmos. Les gouvernements ne viennent que de commencer à s'en occuper au sein des institutions et des organismes de l'ONU et par

le biais de conférences spéciales sur les ressources, sur la population, sur l'alimentation et sur le droit de la mer. Si l'ONU n'avait pas existé, il aurait fallu en 1974 l'inventer de toute urgence. Il est évident, à la lumière des mesures rudimentaires — encore que positives pour la plupart — prises l'an dernier à Genève, à Bucarest, à Rome et à Caracas, que nos gouvernements commencent à peine à se mesurer aux questions capitales. L'ONU est toutefois à pied d'œuvre; elle est disposée, avec ses rouages excessivement souples et son expérience modeste mais encourageante, à appuyer tout progrès et tout changement que les gouvernements nationaux, ou plutôt leurs électeurs terrorisés, sont prêts à sanctionner. Le forum onusien a cette qualité qu'en fin de compte il engendre le pragmatisme et dénonce l'impertinence des doctrinaires bornés, qu'ils soient capitalistes ou marxistes. Il est temps que le monde se forme en comité plénier.

La prolifération nucléaire de 1950 à 1975

par Hedley Bull

En 1950, seuls les États-Unis et l'Union soviétique possédaient des armes nucléaires; la Grande-Bretagne n'en avait pas encore, bien qu'elle eût pris la décision de s'en munir trois ans plus tôt. La force de frappe nucléaire des deux superpuissances était minime si on la compare à ce qu'elle est aujourd'hui: les explosifs d'alors étaient des bombes à fission de l'ordre de kilotonnes (l'Union soviétique, qui avait entrepris ses essais nucléaires en 1949 seulement, n'avait peut-être pas encore de réserve), et les engins porteurs étaient de simples bombardiers à rayon d'action moyen. Ainsi les États-Unis ne pouvaient attaquer l'Union soviétique qu'à partir de bases toutes proches, et les Soviétiques, en revanche, étaient dans l'impossibilité d'atteindre le territoire continental américain. L'exploitation de l'énergie nucléaire à des fins pacifiques en était à ses débuts: il n'y avait pas encore de réacteur nucléaire, le premier sous-marin atomique n'allait venir que cinq ans plus tard et aucune explosion nucléaire n'avait été effectuée à des fins non militaires.

Depuis un quart de siècle, il y a eu une prolifération «horizontale» des États nucléaires, une prolifération «verticale» des armes nucléaires dans l'arsenal de ces États et une prolifération des programmes

nucléaires civils qui ont donné à un nombre croissant de gouvernements la possibilité de se procurer des armes nucléaires si telle était leur intention.

La Grande-Bretagne, qui avait jeté les bases de sa future capacité nucléaire en collaboration avec les États-Unis pendant la guerre, est devenue la troisième puissance nucléaire du monde. Elle a fait exploser son premier engin à fission en 1952 et son premier engin à fusion en 1957. Il est intéressant de noter que ces événements ont eu lieu sous des gouvernements conservateurs, alors que c'était le gouvernement travailliste Attlee qui, en 1947, avait pris la décision de doter la Grande-Bretagne d'armes nucléaires; par ailleurs, le gouvernement travailliste de Wilson, élu en 1964, n'a pas réussi à dé-

M. Bull fait partie du personnel de la Research School of Pacific Studies de l'Australian National University de Canberra. Il passe toutefois la présente année universitaire au All Souls College d'Oxford. Il a rédigé de nombreuses publications sur les questions nucléaires, dont un livre qui s'intitule The Control of the Arms Race; Disarmament and Arms Control in the Missile Age. L'article ci-contre n'engage que l'auteur.

manteler la force nucléaire britannique, même s'il avait soutenu pendant la campagne électorale qu'elle n'était ni indépendante, ni britannique, ni dissuasive. Le quatrième pays à devenir puissance nucléaire a été la France, qui fit exploser sa première bombe à fission en 1960 et sa première bombe à fusion en 1968. L'adhésion de la France au club nucléaire s'est donc faite sous la présidence du général de Gaulle, mais c'est dans les dernières années de la IV^e République que sont intervenues les décisions essentielles concernant les deux programmes français de fission et de fusion nucléaires. La Chine, dont la zone d'essais nucléaires et l'usine de diffusion gazeuse avaient été aménagées avec l'aide de l'Union soviétique, s'est débrouillée seule après la rupture de ses relations avec Moscou et est devenue la cinquième puissance nucléaire. Elle a fait exploser la première bombe à fission en 1964 et son premier engin thermonucléaire en 1967, devançant ainsi la France. Il est à remarquer que la Chine a réalisé ses premières explosions à fission nucléaire à l'aide de dispositifs à l'uranium, et non au plutonium, et qu'elle seule parmi les nations nucléaires semble s'être confinée aux applications militaires de l'énergie nucléaire. L'Inde, par contre — qui est devenue le sixième pays à effectuer une explosion nucléaire, mettant ainsi fin à un répit d'une dizaine d'années dans la prolifération «horizontale» — a poursuivi un programme nucléaire soi-disant limité à des fins pacifiques et a nié avoir la moindre intention de se doter d'armes nucléaires.

Parallèlement à la prolifération «horizontale», il s'est produit une prolifération «verticale» des armes nucléaires des superpuissances. Des armes thermonucléaires multi-mégatonniques ainsi que des armes à fission «miniaturisées» de moins d'une kilotonne, propres à la tactique ou au combat, sont venues grossir les réserves relativement restreintes d'armes à fission dont disposaient les États-Unis et l'Union soviétique en 1950: on estimait en 1970 que les États-Unis possédaient 9,652 charges nucléaires d'une puissance totale de 52,000 mégatonnes d'équivalent TNT, et que l'Union soviétique possédait 2,000 charges nucléaires d'une puissance totale de 23,000 mégatonnes, chiffres qui ne tiennent pas compte de la formidable expansion qu'a connue l'arsenal nucléaire soviétique depuis cette époque. Au cours des années, les deux superpuissances ont aussi perfectionné leurs vecteurs. Elles ne pouvaient compter au début des années 50 que sur des bombardiers à rayon d'action moyen, incapables de vols aller-retour sur des distances intercontinentales. A la

fin de la même décennie, elles disposaient déjà de bombardiers intercontinentaux. Les années 60 ont vu apparaître les missiles balistiques intercontinentaux (ICBM) et les missiles balistiques lancés par sous-marins (SLBM), qui pouvaient tous deux diriger une seule tête explosive sur un objectif non défendu par un réseau de missiles anti-missiles (ABM). Aujourd'hui, avec l'apparition des têtes multiples et des réseaux d'ABM et les progrès accomplis dans la précision des missiles, les dispositifs ICBM et SLBM ont atteint un raffinement très poussé. Lorsque, à Vladivostok, en novembre 1974, le président Ford et le secrétaire Brejnev se sont entendus *grosso modo* pour une limitation numérique des vecteurs stratégiques, les plafonds qu'ils ont fixés — 2,400 pour chaque superpuissance, dont 1,320 pouvaient être équipés de véhicules de rentrée à têtes multiples autoguidables (MIRV) — étaient astronomiques comparativement aux chiffres de 1950.

Les réacteurs nucléaires

Parallèlement à ces deux types «militaires» de prolifération nucléaire, il s'est également produit au cours des 25 dernières années une prolifération à la fois «horizontale» et «verticale» des programmes nucléaires à des fins pacifiques. L'élément central de ces programmes était le réacteur nucléaire qui, bien qu'il coûtât plus cher à construire, se révélait capable de concurrencer les centrales électriques alimentées au charbon et au pétrole. Entre 1954 et 1974, on peut dire que chaque année un nouveau pays se dotait de réacteurs nucléaires: à la fin de cette période, 170 réacteurs nucléaires étaient en opération dans 19 pays, et six autres pays étaient en train d'en construire. De plus, comme les prix du pétrole ont quadruplé entre 1972 et 1974, on a prévu un peu partout que vers 1980, la capacité nucléaire effective aurait quadruplé par rapport aux chiffres de 1974, tandis que le nombre des pays dotés de réacteurs nucléaires serait passé à 28. De la possession d'un réacteur nucléaire à la réalisation d'une explosion au plutonium, il n'y a qu'un pas.

Au demeurant, ni les États-Unis ni l'Union soviétique ne peuvent prétendre conserver le monopole qu'ils exerçaient pratiquement sur l'enrichissement de l'uranium, lequel nous permet de produire le combustible le plus couramment utilisé dans les réacteurs nucléaires et nous permet également de réaliser une explosion d'uranium. Il existait en 1974 sept usines d'enrichissement utilisant la méthode de diffusion gazeuse, dont trois aux États-Unis et une en Union soviétique, en

Grande-Bretagne, en France et en Chine. Mais d'autres procédés d'enrichissement de l'uranium étaient déjà à l'étude; les États-Unis, la Grande-Bretagne, l'Allemagne de l'Ouest, les Pays-Bas, le Japon et le Brésil procédaient à des travaux sur la méthode d'ultracentrifugation des gaz, tandis que l'Allemagne de l'Ouest et peut-être aussi l'Afrique du Sud perfectionnaient la méthode de séparation des isotopes à jets de gaz. Les superpuissances étaient désormais menacées de ne plus pouvoir maîtriser la prolifération nucléaire puisqu'elles n'étaient plus les seules capables d'enrichir l'uranium; des travaux s'effectuaient déjà dans huit pays (les États-Unis, l'Union soviétique, la Grande-Bretagne, la France, l'Allemagne de l'Ouest, le Japon, l'Italie et l'Inde) sur des réacteurs surrégénérateurs à neutrons rapides, qui produisent plus de combustible qu'ils n'en consomment. Notons par ailleurs qu'il est possible aujourd'hui de se procurer des réacteurs à l'eau lourde, qui fonctionnent à l'uranium naturel plutôt qu'à l'uranium enrichi.

La prolifération des programmes nucléaires à des fins pacifiques a de plus soulevé un intérêt pour diverses applications pratiques des explosions nucléaires, par exemple, l'extraction du pétrole, du gaz naturel et des minéraux, les travaux de génie comme le creusage des ports et des canaux, et la recherche scientifique. Les États-Unis ont lancé le projet *Plowshare* en 1957 et ont effectué, entre 1961 et 1973, 41 explosions nucléaires à des fins soi-disant pacifiques; l'Union soviétique a effectué 34 explosions de ce genre entre 1961 et 1974. Le Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires (TNP), auquel tout État pouvait adhérer en 1968, cherchait à attribuer aux seuls États nucléaires le droit d'effectuer des explosions nucléaires à des fins pacifiques, tout en les engageant à en faire profiter, à des conditions avantageuses, les États non dotés d'armes nucléaires. Mais un certain nombre d'États non dotés d'armes nucléaires ont manifesté de l'intérêt pour les explosions nucléaires à des fins pacifiques et ont laissé clairement entendre qu'ils se réservaient le droit de les effectuer de leur propre chef. Lorsqu'ils ont accordé leur appui au Traité de Tlatelolco de 1967, qui cherchait à faire de l'Amérique latine une zone dénucléarisée, le Brésil et l'Argentine ont maintenu qu'il n'en était pas pour autant interdit d'y effectuer des explosions nucléaires à des fins pacifiques. En proclamant la nature pacifique de son explosion nucléaire de mai 1974, l'Inde contestait le TNP qui ne fait pas de distinction entre les explosions à but pacifique

et les explosions à but militaire quand il s'agit d'États non nucléaires.

Limitation des armes nucléaires

Ces trois types de prolifération se sont tous doublés d'efforts visant à les maîtriser ou à les limiter. La première tentative pour mettre un frein à la prolifération «horizontale» des armes nucléaires fut celle des États-Unis et de la Grande-Bretagne, qui mirent tout en œuvre pour empêcher l'Allemagne nazie d'accéder aux secrets et aux matériaux nucléaires et pour détruire ses installations nucléaires. Bien entendu, cela se passait en temps de guerre; peut-on songer à recourir à la force en temps de paix? On prétend néanmoins que les États-Unis et l'URSS l'ont envisagé au moment où la Chine était sur le point de se doter d'armes nucléaires. Et il serait faux de croire que les superpuissances n'y songeront pas de nouveau.

Jusqu'ici, aucun État nucléaire n'a fait de la dissémination nucléaire au sens strict du terme, c'est-à-dire qu'aucun n'a transmis des armes nucléaires à un autre État, mais certains en sont venus bien près, ceux, par exemple, qui ont prêté à d'autres une assistance nucléaire à des fins militaires: citons l'aide fournie par les États-Unis à la Grande-Bretagne, entre autres sous forme de missiles *Polaris*, les arrangements intervenus entre les États-Unis et leurs alliés de l'OTAN en vue d'un contrôle commun des armes nucléaires tactiques, et la collaboration de l'Union soviétique au programme nucléaire de la Chine avant la rupture des relations sino-soviétiques. Cependant, tous les pays qui se sont jusqu'ici dotés d'armes nucléaires ont eu à les fabriquer eux-mêmes. Plus encore, les derniers pays à accéder au club des puissances nucléaires — la France, la Chine et l'Inde — n'ont rien fait en réalité pour faciliter directement à d'autres pays l'acquisition d'armes nucléaires, malgré leur opposition déclarée à la politique de non-prolifération des trois premiers États nucléaires. La prolifération «horizontale» n'est pas due à une dissémination de l'armement atomique par les États nucléaires, mais à l'échec de leurs tentatives pour empêcher ou dissuader les autres pays d'effectuer des explosions nucléaires par leurs propres moyens.

Par leur politique de non-prolifération, les superpuissances se proposaient en partie d'accorder à leurs alliés, qui pouvaient éventuellement devenir des puissances nucléaires, des garanties de soutien en cas de menace nucléaire. C'est ainsi qu'à l'OTAN, les États-Unis ont voulu décourager les Britanniques et les Français de construire leur propre force de dissua-

sion nucléaire et ont cherché à répandre le sentiment que la leur suffisait à assurer la sécurité de l'alliance tout entière, en faisant valoir que toute nouvelle force nucléaire bâtie par l'un ou l'autre des alliés serait inférieure à la force américaine, en lançant au début des années 60 l'idée singulière d'une Force nucléaire multilatérale de l'OTAN (MLF), en créant par la suite le Comité des plans nucléaires de l'alliance et (ce qui importe peut-être davantage) en demeurant présents en Europe de l'Ouest. Ces manœuvres, jumelées à d'autres effectuées dans le cadre des alliances américaines dans le Pacifique, ont connu un succès considérable puisque non seulement les principales puissances quasi nucléaires, l'Allemagne de l'Ouest et le Japon, mais aussi le Canada, l'Italie, l'Australie et d'autres peut-être fondent maintenant leur raison de demeurer hors du club nucléaire sur leur confiance en la validité des garanties américaines.

Mais les États-Unis ont dû, par la suite, accepter les forces nucléaires britannique et française; et les garanties soviétiques de soutien à la Chine n'ont pas empêché les Chinois de se lancer dans leur propre programme nucléaire. Il est à remarquer que les garanties accordées par un allié nucléaire, si convaincantes soient-elles, ne suffiront pas à dissuader un pays de chercher à se procurer des armes nucléaires s'il est motivé non seulement par des questions de sécurité, mais aussi par l'ambition de devenir ou de demeurer une grande puissance. Il ne faut pas oublier non plus que le relâchement des alliances survenu à la fin des années 60 et au début des années 70 a amené une remise en question de la validité des garanties américaines et soviétiques, et a affaibli de ce fait les interdictions prononcées contre la prolifération, du moins dans la sphère d'influence américaine.

Les garanties nucléaires des superpuissances en sont venues à dépasser le cadre officiel des alliances: on a dit quelquefois que les États-Unis, par exemple, assuraient par une garantie nucléaire implicite la sécurité de la Suède et celle d'Israël; le président Johnson et le président Nixon (dans la Doctrine du Guam qu'il a énoncée en 1969) n'ont-ils pas tous deux affirmé que les États-Unis étaient prêts à appuyer les pays menacés par une puissance nucléaire? On a dit aussi que l'Union soviétique agissait de même envers l'Inde et certains pays arabes; avec la Grande-Bretagne, les deux superpuissances offraient ainsi une espèce de garantie multilatérale, par laquelle elles ne faisaient rien de plus que de réaffirmer

leurs obligations découlant de la charte des Nations Unies, par le biais de la résolution 255 adoptée par le Conseil de sécurité le 9 juin 1968. Cette résolution se voulait avant tout une manifestation de solidarité envers l'Inde qui sentait peser sur elle la menace chinoise; elle a perdu toute signification lorsque la Chine a adhéré aux Nations Unies quelques années plus tard.

Le Traité de non-prolifération

Au cours de la période de détente des années 60, les deux superpuissances ont résolu entre autres de collaborer à la non-prolifération «horizontale»; ce dessein prit forme dans le Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires conclu en 1968, puis entré en vigueur en 1970. Si les Soviétiques ont appuyé ce Traité, ce fut probablement surtout pour faire obstacle par des moyens juridiques à l'armement nucléaire de l'Allemagne de l'Ouest, et les négociations, de 1965 à 1967, ont porté principalement sur la recherche d'une formule qui convienne à cette fin tout en permettant à l'OTAN d'établir de quelque manière une gestion conjointe de sa stratégie nucléaire. C'est pourquoi les exigences de l'Inde et d'autres pays du Tiers monde, dont l'importance était peut-être plus vitale pour le contrôle de la prolifération à long terme, n'ont reçu qu'une considération tout à fait insuffisante. En mai 1975, au moment de la Conférence chargée de réviser le TNP, le Traité avait été signé par 106 États et ratifié par 89. Mais trois des six puissances nucléaires n'y avaient pas adhéré, et certaines des puissances quasi nucléaires ne l'avaient pas encore signé (Israël, l'Afrique du Sud, le Brésil, l'Argentine) ou ne l'avaient pas ratifié (le Japon, l'Égypte, l'Indonésie). Le Traité était essentiellement un échange d'engagements, il contenait même une clause d'exception et ne prévoyait pas de sanctions. Discriminatoire en soi, il devenait une cible toute désignée pour les attaques de la Chine, de l'Inde et d'autres États du Tiers monde, qui ne voyaient en lui qu'un instrument dont se servaient les «États» nucléaires dans leur lutte pour conserver leur suprématie. Mais les données n'étaient plus les mêmes: les deux superpuissances ne pouvaient plus en 1975 mobiliser l'appui du monde entier comme elles l'avaient fait dix ans plus tôt.

On ne peut parler du contrôle de la prolifération «horizontale» sans parler également du contrôle de la prolifération «verticale». Il n'y a pas lieu de supposer, comme le laissent entendre les États non nucléaires, que les puissances quasi nucléaires perdraient pour toujours tout intérêt

pour les armes atomiques si les États nucléaires d'aujourd'hui décidaient de désarmer; au contraire, elles pourraient aussi bien tenter de se donner l'ascendant militaire dont jouissent aujourd'hui les superpuissances. On ne pourra espérer mettre fin à l'élargissement du club nucléaire qu'à partir du moment où ses membres actuels pourront démontrer par leur propre politique que les armes atomiques sont devenues d'une utilité politique et stratégique limitée et décroissante.

Les négociations SALT

Les États nucléaires ont pourtant tenté de le faire, et leurs efforts dans ce sens n'ont pas été totalement vains. Si au cours des 25 dernières années, ils avaient effectivement utilisé leurs armes nucléaires, à quelque échelle que ce soit, ou s'ils avaient menacé de les utiliser fréquemment plutôt qu'occasionnellement, la prolifération «horizontale» aurait sans doute progressé à un rythme beaucoup plus rapide qu'elle ne l'a fait en réalité. Les nombreux accords sur le contrôle des armements, intervenus depuis 1963 sous l'égide des États-Unis, de l'Union soviétique et de la Grande-Bretagne, ont tout au moins imposé des restrictions dans certains secteurs secondaires de la concurrence nucléaire stratégique (les essais ailleurs que sous terre, le déploiement d'armes de destruction massive dans l'espace extra-atmosphérique et dans les profondeurs marines, etc.) et ont créé un climat favorable au contrôle progressif. Les négociations SALT en cours depuis 1969 ont abouti jusqu'ici à l'acceptation de restrictions dans un secteur majeur — le Traité de 1972 sur les ABM — et on peut dire qu'elles ont ouvert la voie à d'importantes restrictions au chapitre des armes stratégiques offensives. Mais les États-Unis et l'Union soviétique démontrent toujours dans leurs faits et gestes quotidiens que, contrairement à ce qu'ils ont prétendu en parrainant l'idée de la non-prolifération, ils considèrent la possession d'armes nucléaires comme un instrument diplomatique et militaire de grande importance. D'autre part, s'ils cherchent à dissuader les autres pays de se doter d'armes nucléaires, ils traitent cependant avec beaucoup de déférence ceux qui y parviennent. C'est ainsi, par exemple, que l'accession de la Grande-Bretagne au club nucléaire a entraîné l'assouplissement du *McMahon Act*, que celle de la France lui a valu d'être considérée au sein de l'alliance de façon spéciale par les États-Unis et que celle de la Chine a suscité le voyage du président Nixon à Pékin.

Le contrôle de la prolifération des activités nucléaires à des fins pacifiques a

connu peut-être moins de succès encore que dans le cas des applications militaires. Selon l'idéologie internationale, propagée par le programme dit de «l'atome au service de la paix» lancé par Eisenhower en 1953, et consacrée dans le texte régissant l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA) fondée en 1956, les activités nucléaires pacifiques sont bénéfiques et leur «contrôle» devrait se limiter à empêcher qu'elles ne soient détournées de leurs fins pacifiques vers des fins militaires. Mais un examen rétrospectif nous apprend qu'en dépit de leurs avantages, il aurait peut-être mieux valu renoncer aux activités nucléaires pacifiques et éviter ainsi les dangers de nature militaire qu'elles entraînent. La dissémination de l'équipement, des matériaux et de la technologie nucléaires, accélérée par des impératifs commerciaux mais aussi (clandestinement) militaires, et sanctionnée par l'idéologie de «l'atome au service de la paix», est en réalité la dissémination de la capacité de fabriquer des armes nucléaires. Les échanges internationaux d'équipement et de matériaux nucléaires sont, dans la plupart des cas, assujettis à des garanties contre le détournement (des applications pacifiques vers les applications militaires), exigées du bénéficiaire par le donateur. Dans le cas des États non nucléaires signataires du TNP, ces garanties portent non seulement sur l'équipement et les matériaux transférés, mais aussi sur l'ensemble de leurs activités nucléaires pacifiques. Si ces États ont consenti jusqu'ici à des garanties de toutes sortes, celles de l'AIEA et d'autres, c'est parce qu'ils dépendaient d'un petit groupe de pays fournisseurs pour implanter leur industrie nucléaire naissante. Mais plus ils deviendront indépendants dans ce domaine, moins ils auront de raisons d'accepter ces garanties. A mesure qu'ils accèderont à l'autonomie dans l'industrie nucléaire — l'exemple de l'Inde en dit long à ce sujet — ils ne seront pas plus disposés à tolérer l'ingérence internationale dans leurs activités nucléaires pacifiques que ne le sont aujourd'hui les États-Unis, l'Union soviétique, la Grande-Bretagne, la France ou la Chine.

En essayant d'enrayer la prolifération nucléaire sous les trois formes que nous avons mentionnées, on a peut-être réussi à la ralentir, à minimiser ses effets nuisibles sur la sécurité internationale et à entrevoir les limites ultimes à lui imposer dans l'avenir. Mais on n'a pas infléchi le cours de la politique internationale qui, depuis un quart de siècle, s'achemine inéluctablement vers le concert des puissances nucléaires.

Un quart de siècle de politique étrangère

par Gérard Bergeron

La belle magie des chiffres ronds: de l'année du demi-siècle à celle du trois quarts de siècle... C'est suffisant pour justifier un numéro-bilan de cette revue. Mais je déplacerais quelque peu les dates de départ et d'arrivée pour des bornes plus naturelles. Au lieu de 1950, malgré l'importance capitale de la guerre de Corée et de notre contribution à l'armée (dite) des Nations Unies, il conviendrait de partir de l'année de la fin de la guerre, 1945, moment de l'entrée sur la scène internationale du *citoyen majeur* Canada. Au lieu de 1975, qui n'a d'opportunité que la rondeur du chiffre du moment présent, je proposerais 1970 comme date d'arrivée.

Ce fut l'année où les autorités centrales ont eu recours à l'armée, ou moyen ultime de politique étrangère, pour pallier une grave crise de politique interne. «Loi des mesures de guerre»... «Insurrection appréhendée»... sont des expressions dont la disproportionnalité flagrante à l'événement apparaît à plus d'un encore plus tragique ou ridicule qu'il y a cinq ans. Toute l'opinion internationale fut saisie de ce singulier et interminable week-end des militaires au Québec. Cette bizarre inversion de l'acte type de défense extérieure est peut-être le phénomène politique majeur de notre histoire globale, aussi bien internationale qu'intranationale.

M. Gérard Bergeron est professeur titulaire au département de science politique de l'Université Laval où il enseigne depuis plus de 20 ans. Il est l'auteur de plusieurs ouvrages et articles de revues. Ses œuvres les plus importantes sont Fonctionnement de l'État, Le Canada français après deux siècles de patience et La Guerre froide inachevée. Il a été considéré à juste titre comme une figure de proue de la science politique canadienne-française. Il fut, entre autres, l'un des premiers au Canada à écrire en français sur les relations internationales. L'article ci-contre n'engage que l'auteur.

Débuts d'une politique extérieure

On peut, on doit parcourir vite les trois premiers quarts de l'histoire internationale du Canada — on n'ose dire de l'histoire de sa *politique* internationale pour l'évidente raison que telle chose n'existait pas. Le premier quart, qui s'achève avec l'arrivée de Laurier au pouvoir (1896) fut une phase de conquête du territoire et de liaison entre ses morceaux discontinus, épars. Le deuxième quart (1896-1920), marqué par l'entrée de la colonie canadienne dans le monde international via la solidarité impériale obligée, aura comme arrière-plan le bel équilibre du *triangle nord-atlantique* avec la Grande-Bretagne et les États-Unis, analysé et célébré même par l'historien John B. Brebner. Du Congrès de Versailles de 1919 à Yalta, le Canada, à la faveur de la transformation de l'Empire en Commonwealth dont il est à la fois principal agent et premier bénéficiaire, pose timidement les premiers jalons d'une présence au monde international.

La véritable politique extérieure ne commence qu'en 1945: enfin l'âge de la majorité agissante et responsable; toute l'organisation diplomatique est à faire et se fait très vite dans les premières années. Période d'épanouissement *des* nationalismes canadiens convergeant sur la nécessité d'une présence active au large monde; mais ce monde est déjà ombré par les nuages de ce qu'on allait tôt appeler la «guerre froide». Vingt-cinq ans plus tard, ce sera octobre 1970 au Québec avec l'arrivée des *touristes* kaki, en service commandé et y déployant toute leur quincaillerie devant des badauds plus médusés qu'inquiets. Même aux pires jours de la crise de la conscription pendant la guerre, les *pageants* militaires se faisaient plus discrets.

Que pouvait penser le jeune Canadien de langue française qui avait 20 ans à l'époque de Yalta, de San Francisco, de Hiroshima? S'il n'était pas obsédé par sa *québécoisité*, ses visions étaient les mêmes que celles du jeune Canadien de langue anglaise, si ce dernier n'était pas lui-même trop tiraillé par sa *canadianité* incertaine.

Nous existions internationalement. Et ça faisait tout étrange. Le titre de l'ouvrage d'André Siegfried publié avant la guerre, *Le Canada, puissance internationale*, paraissait moins ampoulé. Au second étage de l'Amérique du Nord, nous avons construit un gigantesque arsenal dont les armes avaient peut-être sauvé la Grande-Bretagne à l'heure du péril extrême et servi utilement à la libération de l'Europe. De l'expédition de Dieppe aux plages normandes, à divers points des fronts italiens, des Ardennes aux polders de Hollande, nous avons fait le coup de feu: nous, volontaires; nous, volontaires puissamment conditionnés; nous, un très faible nombre de conscrits contraints... Tout cela était déjà oublié à l'heure de l'armistice de Reims. Nous allions nous plaire à nous reconnaître — sans trop le dire à l'extérieur — la moindre des grandes puissances alliées qui avaient amené les forces de l'Axe à la reddition.

Quelqu'un avait absorbé d'abord, puis dirigé, de façon prudente jusqu'à l'ambiguïté, la crise de désunion nationale qu'avait entraînée la question de la conscription. Cet homme, Louis Saint-Laurent, devenait la voix extérieure du Canada et pouvait faire état d'une toute fraîche unanimité nationale sur les grands problèmes d'un après-guerre sans paix. Une nouvelle défense du «monde libre», dont l'OTAN sera le bouclier, arrivait à point nommé pour nous faire secouer nos complexes traditionnels: celui de *l'anti-impérialisme* (sinon de l'antibritannisme) chez les Canadiens français; celui du *colonialisme*, prolongé au delà de sa nécessité, chez les Canadiens d'ascendance britannique. Il n'y aurait plus que les seuls néo-Canadiens à vivre un canadianisme d'adhésion totale.

Mais un troisième complexe allait se substituer en douce aux anciens: tout ce qui est canadien étant par essence modéré, notre *antiaméricanisme* aux uns et aux autres allait être tempéré, mais sans cesser d'être consubstantiel à notre nature profonde. N'est-ce pas un syndrome aussi implacable que la force tellurique de notre hiver *insistant*? Nous allions nous habituer à cette impression fluide de vivre comme par procuration de l'immense prospérité de notre seul voisin, tout en y contribuant de façon si importante. Comment expliquer cela à un étranger à qui il manque l'analogie historique, même grossière, pour y comprendre quelque chose?

Une diplomatie présentable

Nous faisons tout de même une diplomatie fort présentable: est-ce celle d'un prototype de la plus importante des petites puissances ou de la plus typique des

moyennes puissances? Quelle que soit la formule avec sa nuance, notre vanité, elle aussi «modérée», y trouvait son compte. Le mythe de trait d'union ou de boîte postale entre Washington et Londres, que notre rhétorique avait inventé et qu'entretenaient à l'occasion de façon intéressée les «diplomates» des deux capitales, ne nous illusionna qu'un temps. Aura plus de réalité notre rôle d'intermédiaire entre Washington et les nouveaux pays du monde afro-asiatique, surtout avec ceux que notre appartenance au Commonwealth nous avait fait côtoyer et connaître plus intimement. Mais n'exagérons rien. Nous étions des spécialistes des «petits pas», bien feutrés, avant que ne soit popularisée l'expression plus tard par quelqu'un d'autre et dans un tout autre contexte. Nous sommes encore très, très polis: «Sans vous déranger...»; «... s'il vous plaît»; «Excusez-nous!»

Ce rôle de moyenne puissance ne se jouait pas par interposition entre les deux Grands dont nous reconnaissions que le second était aussi, par delà les solitudes nordiques, notre voisin. Nous n'étions pas membres que de la grande famille occidentale; par la géographie et en pénétration économique, le Canada paraissait comme intégré à l'une des deux hégémonies de l'heure. Les *distances* diplomatiques que nous prendrions avec les États-Unis étaient fâcheusement interprétées au loin comme la forme un peu bougonne de la réaffirmation de deux destins irréductiblement liés. Quoi qu'on fasse, quoi qu'on dise... Le Canada n'aurait jamais les moyens de devenir un Cuba castriste à supposer qu'il en eût la tentation assez incongrue. Il aurait peut-être pu avoir l'intention (et les moyens ensuite...) de devenir une espèce de Mexique de l'ère Cardenas-Echeverria.

Réseaux concentriques

Nous faisons partie de réseaux concentriques. Le réseau le plus court nous posait en situation dissymétrique, à la fois contraignante et bénéfique, avec les États-Unis. La prépondérance économique n'emporte pas comme conséquence la perte de l'indépendance politique; mais elle a tout au moins comme corollaire de restreindre le champ des possibles internationaux. On n'aime jamais être pris comme acquis par l'autre. Nos premiers ministres et secrétaires d'État aux Affaires extérieures se font un devoir d'aller le répéter de temps à autre à Washington. Mais on en revient toujours au canevas du rapport-tandem Heeney-Merchant. Ce qui varie, c'est l'insistance sur tel point plutôt que sur tel autre.

Au début des années 50, le jeune professeur de relations internationales que j'étais s'était imposé un stage au ministère des Affaires extérieures pour voir comment se fabriquait sur place notre politique internationale afin de pouvoir l'exposer à de jeunes étudiants qui découvraient littéralement le monde. Je me souviens surtout de l'agacement que j'éprouvais lorsque mes interlocuteurs de l'*East Block* me fournissaient des réponses presque toujours affectées du «facteur américain». C'était tout comme si l'on ne pouvait *comprendre* quelque affaire internationale sans la visualiser d'abord à travers ce prisme. C'était beaucoup d'auto-inhibition au simple niveau de la perception première de questions diverses qui n'avaient rien à voir avec le *partnership* obligé avec les États-Unis. Lorsqu'il s'agit de NORAD, des ogives nucléaires, du pacte de l'auto ou du bétail nourri aux hormones, etc. . . , on comprend une telle habitude. On la comprend moins bien quand il s'agit de la politique étrangère dans son ensemble. Évidemment, j'exagère; mais c'est le souvenir très précis qui m'est resté de ces conversations dont j'attendais probablement trop.

Dans le réseau intermédiaire, nous sommes plus à l'aise du fait de la diversité des partenaires et des interlocuteurs. A l'OTAN, en des temps où celle-ci avait d'autre raison d'être que celle d'assurer sa survie symbolique, nous prenions figure de bon jeune homme de famille, prometteur et fiable, dont les «grandes personnes» apprécient l'avis et le désintéressement. Nous fûmes même promus à la distinction d'un des «trois sages». Nous avions un air de modernité américaine sans en soulever les ressentiments dans les capitales de l'Europe de l'Ouest ou des pays dispersés du Commonwealth. Nous étions en bonne compagnie. La marque «Canada» se trouvait à bénéficier de l'impopularité ou des réticences que d'autres estampilles obliérées suscitaient. La pensée ne nous serait pas venue de déterminer des situations nouvelles. Mais en des états de crise créés par d'autres, nous savons faire montre d'un brin d'astuce et du sens de la responsabilité: en Corée, en Indochine, au Congo, à Chypre, au Moyen-Orient. Pour ces expéditions lointaines, le vieux réflexe antimilitariste des Canadiens français n'a pas joué puisque c'était pour une bonne cause et qu'on maintenait le système du volontariat.

Dans le plus vaste réseau des Nations Unies, on nous fit un temps une réputation de maîtres de l'*ajustement* dans la diplomatie de couloirs ou de bars. En une époque marquée par le déclin de la Diplo-

matie, c'est peut-être une façon de courir le risque d'être quelque peu utile surtout si l'on sait se comporter sans insistance fâcheuse. Nous avons su nous inventer *a posteriori* des rationalisations, à fondement de valeurs canadiennes, pour justifier des attitudes et même des engagements qui ne nous laissaient guère de libre choix. On peut même soutenir que nous avons montré un tout petit peu plus d'«imagination créatrice» en politique internationale que dans le règlement de nos graves problèmes internes. Mais notre politique étrangère a probablement déçu beaucoup des attentes diffuses qu'on fondait valablement sur nous naguère dans les pays du Tiers monde. John Holmes a déjà parlé du danger qu'une active détermination au *middle powermanship* puisse désappointer ou amuser même certains membres de la communauté mondiale, «dissipant par là la réputation de bon sens et de jugement dont dépend le succès du rôle». A trop vouloir ne pas «se prendre pour un autre», on en vient à passer pour quelqu'un d'autre.

Puissance moyenne ou médiane?

De l'image de prototype de la puissance moyenne, je me demande si nous ne sommes pas en train de paraître la plus médiane (et la plus grise?) des puissances moyennes. Ce brouillage de notre image et surtout des rôles qu'elle permet, n'est pas très conscient, certainement pas voulu. Par analogie, une «classe sociale moyenne», qui sent trop le besoin de rappeler qu'elle en est une, signale par là qu'elle est en train de se transformer en autre chose — qui n'est ordinairement pas selon la montée.

L'idée dominante de la pensée de Walter Lippmann dans la dernière partie de sa vie était que la politique étrangère américaine ne devait pas excéder les moyens, limités quoique énormes, des États-Unis. On peut se demander si les dirigeants de la politique étrangère canadienne n'entretiennent pas trop la préoccupation contraire. Ultra conscients du caractère limité de nos moyens de toutes espèces, nous oublions peut-être de nous donner une politique extérieure qui ait un peu plus de... disons de *personnalité*, canadienne ou pas. Les deux jeunes Canadiens des deux langues qui avaient 20 ans en 1945, que j'évoquais fictivement au début de cet article, en ont vite rabattu de leur enthousiasme de la fin des années 1940. J'avoue d'ailleurs que c'est certainement un bien. Nous subissions tous l'attrait d'un mirage qui, comme on le sait, est une illusion d'optique causée par le vide désertique.

Mais ce qui est plus symptomatique, c'est que les jeunes de 1975 trouvent très peu de stimulant intellectuel à l'étude de ce qu'on continue d'appeler la politique extérieure du Canada. L'ACDI? Bien sûr, on s'y intéresse. Comment échapper à la fascination du Tiers monde et aussi à la mauvaise conscience que sa seule existence suscite? L'œuvre de cette agence suscite leurs préventions à l'instar de celle des institutions gouvernementales analogues à travers le monde, ce qui est sain. Nous allons aider les pays les plus pauvres au cours des années 1975 à 1980, bien; nous reconnaissons notre responsabilité particulière comme grands producteurs de denrées alimentaires, bien. Mais aussi, nous nous assimilons aux pays du Tiers monde comme grands exportateurs de matières premières, ce qui est excellent comme franchise. Pour compléter, les entreprises privées du type OXFAM ou SUCO rallient des adhésions actives plus spontanées chez les jeunes Canadiens — ce qui est encore excellent en ce pays où un secteur public doit toujours être concurrencé par un secteur privé.

Une politique étrangère de style binationale ou biculturelle? Mon premier réflexe est de répondre (et je biffe tout de suite cette réponse cavalière): «Faites-moi rire!» On ne projette pas à l'extérieur avec quelque aise et véracité ce qu'on n'est pas à l'intérieur, en réalité. Qu'en est-il aujourd'hui des projets de politique extérieure binationale qu'esquissaient il y a une dizaine d'années un Stephen Clarkson, un John Holmes, un Louis Sabourin? Il aura fallu les agitations de la Révolution tranquille, quelques raids de *commandos* diplomatiques par des gouvernants et administrateurs québécois, et surtout, certain cri d'un illustre général en mal d'une retraite politique trop tardive, pour qu'Ottawa s'avise qu'il y avait tout un domaine lointain à exploiter . . . Sous les règnes de Giscard, de Trudeau et de Bourassa, tout est entré dans l'ordre; aucune crainte que ne surgissent de nouvelles esclandres diplomatiques; les relations franco-canadiennes sont normalisées. Au moment d'écrire cet article, on apprend la nomination de Gérard Pelletier comme ambassadeur à Paris. C'est un événement d'une grande importance que l'arrivée à l'avenue Montaigne d'un homme qui se considérera plus que le gestionnaire d'une ambassade dite prestigieuse. Bien avant son entrée en politique, Pelletier a toujours été conscient de l'importance interorganique de ce trio Ottawa-Paris-Québec. A surveiller de près, sans illusion comme sans complaisance, du triple point de vue . . .

Du triangle au rectangle

Sous la nécessité de me résumer, me revient à la conscience l'image du triangle nord-atlantique qui avait bercé l'adolescence internationale des Canadiens de ma génération. Cette géométrie n'a plus aucune pertinence. La figure qu'il faudrait évoquer serait plutôt celle d'un rectangle: États-Unis, Europe, Tiers monde (y compris l'Amérique latine), Japon. Et selon des questions d'actualité éphémère, sortent du filigrane l'URSS, les pays d'Europe centrale et orientale, la Chine, l'Indochine, Cuba, le Congo, le Chili etc. . . ; mais, fait marquant, même du point de vue canadien, nous ne sommes plus un point d'angle comme nous l'étions dans le triangle nord-atlantique de jadis. Il n'y a certes pas lieu de le déplorer, ce qui consisterait à regretter que le monde ait changé et que notre politique extérieure se soit élargie aux dimensions de ces changements planétaires. Il ne s'agit pas de regrets, ni même de critiques. On constate seulement que, ancien point d'angle (colonial) d'un triangle restreint et presque rigide, la pleine souveraineté de l'après-guerre nous place en situation de point mobile à l'intérieur d'un beaucoup plus vaste rectangle.

La variabilité de ce «point mobile» n'est étroitement contrainte que dans le rapport qu'il a avec le point d'angle que représentent les États-Unis. Notre mobilité par rapport aux trois autres points d'angle (Europe, Tiers monde, Japon) est plus grande mais sans jamais pouvoir faire complètement abstraction de la pesée de notre destin nord-américain, auquel on revient toujours finalement. En somme, notre diplomatie fait penser à ce jeu des cours de récréation dit des «quatre coins». Nous courons d'un coin à l'autre; mais nous revenons plus souvent et de préférence à un coin, toujours le même, plutôt qu'aux trois autres. Quand Chou En-lai interpelle monsieur Trudeau à Pékin «mon vieil ami,» c'est moins compromettant que le «mon ami Johnson» du général de Gaulle.

Efforts d'élucidation

Les dernières années ont montré de sérieux efforts d'élucidation de notre politique étrangère. Il n'est pas certain qu'en matière de relations humaines, et surtout de relations internationales (où la part de ce qui ne dépend pas de nous, mais des «autres» est si grande), on soit plus efficace ou plus simplement «heureux» en voyant plus clair. Le champ de nos choix alternatifs ne sera jamais très large; mais ce n'est pas peu que nous les percevions en plus grande clarté. La contrepartie

d'une trop grande prudence a déjà été signalée. Une autre faiblesse consisterait à absorber toutes nos énergies dans la recherche de règlements de nos problèmes intérieurs.

Après avoir justement fait le procès du nationalisme, on assiste en divers pays d'Occident à sa réhabilitation comme «style», sinon fondement, de politique étrangère. Je veux bien. Comme je consens, par hypothèse, que la conjonction de deux nationalismes soit d'un étai encore plus solide. Mais les deux nationalismes canadiens sont moins divergents que dissynchroniques. Au moment où le nationalisme canadien-anglais s'exprime résolument en canadienité, le nationalisme canadien-français, hier pancanadien, tend à se contracter en québécoisité. Leur seul point commun est de défense: contre l'américanité dans le premier cas; contre la majorité toujours plus grande des «parlant anglais» dans le second. Ces deux précarités n'additionnent pas leurs forces

de défense. Au point de vue international, la globalité canadienne n'en apparaît pas affaiblie dès lors qu'elle contient «son» problème. Mais pour combien de temps et avec quelle élégance, si je puis dire?

Les données essentielles sont les mêmes que pendant les crises de la conscription de 1942, 1944, se rappellent mes deux jeunes canadiens de chaque langue qui avaient 20 ans à l'époque de Hiroshima. Seulement, tous les deux étaient d'accord sur «la défense du Canada», quitte à diverger avec beaucoup d'émotivité sur le front le plus approprié. Aujourd'hui, il n'est plus question du choix des fronts mais tout carrément de l'enjeu global. Avec un système fédératif dont la grande qualité aura été de durer, mais qui présente le vicieux inconvénient de générer ses propres maux, des urgences nous sollicitent: le *bill C 132*, la *stagflation*, le pétrole... Y a-t-il encore une politique dite «extérieure»?

Vers un nouvel ordre international

Réflexions sur 25 ans de coopération au développement

par Paul Gérin-Lajoie

En 1975 l'histoire et l'actualité nous invitent toutes deux à faire le point de cette vaste et combien complexe entreprise humaine que l'on appelle la «coopération internationale».

C'est le 25^e anniversaire de l'assistance canadienne au Tiers monde et, à ce titre déjà, l'occasion de tirer pour l'avenir les leçons d'une expérience qui n'a cessé elle-même de se diversifier et de s'enrichir. L'origine de cette expérience remonte, en effet, à 1950 avec le lancement du plan de Colombo, une entreprise hardie à laquelle le Canada s'est associé et qui ne visait à rien de moins qu'à assurer le décollage social et économique de grands États asiatiques nouvellement indépendants du Commonwealth. Ce dernier a bientôt servi de cadre à une extension naturelle de l'assistance canadienne d'abord aux Antilles, en 1958, puis en Afrique en 1960.

Une coopération de même nature s'organisa dès 1961 avec l'Afrique francophone, où à des débuts modestes a succédé une expansion vigoureuse de l'aide du Canada après la Mission Chevrier de 1968. Cette aide, l'Amérique latine a commencé à la recevoir, en 1964, par l'intermédiaire de la Banque interaméricaine de développement; elle en reçoit directement depuis 1970, par voie bilatérale, à la suite d'accords de pays à pays. Durant le troisième quart du présent siècle, le Canada a consacré 3,6 milliards de dollars à la réalisation d'un des programmes d'aide publique les plus complets qui soient et dont ont bénéficié en tout quelque 80 pays en développement.

En faisant ce retour en arrière et quand on songe à l'optimisme béat du début des années 50, ce qui frappe, en 1975, c'est l'évolution radicale de la notion

même du développement. Depuis le lancement par les Nations Unies de la première Décennie du développement, alors qu'on ne doutait pas que l'industrialisation à l'occidentale fût la clé de tout, jusqu'à mi-chemin, cette année, de la deuxième Décennie, bien des illusions se sont dissipées. Aujourd'hui, devant tant d'espairs déçus et les distorsions qui menacent tant d'économies, on ne voit que trop bien pourquoi il a fallu réviser en profondeur les idées que l'on s'était faites du développement et, partant, de la coopération.

A l'heure qu'il est, les faits sont bien connus. Quelque 900 millions d'hommes, environ la moitié de la population du Tiers monde, vivent dans la misère extrême. M. Robert S. McNamara, président de la Banque mondiale, les a décrits en ces termes:

Ils subsistent avec des revenus de moins de \$75 par année dans une atmosphère de misère, de famine et de désespoir. Les plus pauvres d'entre les pauvres, ils connaissent une existence diminuée par l'analphabétisme, la malnutrition, la maladie, un taux de mortalité infantile élevé et une espérance de vie réduite au point de les priver du potentiel même qu'ils avaient à leur naissance. En fait, ils mènent une vie à la limite de l'existence.

La plus grande partie de l'autre moitié des habitants du Tiers monde — 815 millions à ajouter aux 900 millions dont il vient d'être fait mention, soit un total de 1 milliard 725 millions d'êtres humains — vit un peu au-dessus de ce niveau, mais toujours dans des conditions de «pauvreté relative» où la nourriture, le logement et les services de santé et d'éducation adéquats font défaut.

A ce problème incommensurable s'en ajoute un autre, plus insidieux; il s'agit de l'*aliénation*, ce phénomène universel qui touche autant les sociétés riches que les sociétés pauvres et qui fait que les gens ont de plus en plus le sentiment d'être privés des moyens de comprendre et de contrôler leur environnement social, économique et politique.

Les solutions, par contre, ne se manifestent pas aussi clairement. Après 25 années de recherches, d'espairs et de déceptions, de nouveaux modes d'action font leur apparition néanmoins — et ce au moment où de nouvelles tendances et de nouvelles influences déterminent l'avenir de nos sociétés. Il s'agit de l'irréversible libération économique et culturelle du Tiers monde et de la transformation progressive des sociétés industrialisées. A ces tendances s'ajoute la menace croissante d'une détérioration globale de notre environnement qui pèse également sur les sociétés industrialisées et non industrialisées.

Voilà trois aspects d'un même problème et d'une même réalité. Il y a entre eux des interactions évidentes qui démontrent avant tout que nous habitons le même globe et que nous sommes solidairement responsables de son évolution. La conjoncture actuelle et son impact sur la notion même du développement, m'amène à proposer l'élaboration de ce que j'appelle un nouveau projet de civilisation universelle.

Libération du Tiers monde

La Conférence de Bandoeng a marqué «l'éveil des peuples colonisés»; le 25 avril 1955 demeure un point marquant de la longue route vers l'indépendance politique des peuples d'Asie et d'Afrique. Aujourd'hui, il faut obtenir la libération économique et culturelle pour donner un contenu à la libération politique. Lorsque les chefs d'État et les chefs de gouvernement des pays non alignés se sont rencontrés à Alger en septembre 1973, ils ont amorcé un processus qui nous a amenés, à la suite des sixième et septième sessions extraordinaires des Nations Unies et de plusieurs autres assemblées internationales, à prendre clairement conscience que l'«ordre» (d'aucuns parlent de «désordre») économique mondial actuel n'est plus acceptable et qu'un nouvel ordre s'impose.

Il ne fait aucun doute que la décision prise par les pays de l'OPEP, en 1973, de fixer le prix du pétrole brut, revêt un caractère historique: pour la première fois depuis quatre siècles que l'Occident contrôle le commerce international, une importante décision économique lui a échappé.

Un processus de changement radical et irréversible s'est mis en marche. De nouvelles règles nationales et internationales régiront le système monétaire international, prévoiront des transferts de ressources plus importants, détermineront l'extraction et la transformation des ressources naturelles, protégeront les prix des produits de base, veilleront à l'industrialisation et au transfert de la technologie, à la division du travail, à l'accès aux marchés et à un nouveau partage des responsabilités pour la prise de décisions dans les affaires

M. Paul Gérin-Lajoie est président de l'Agence canadienne de développement international. Ministre de la Jeunesse dans le gouvernement Lesage en 1960, il a été l'artisan de la réforme de l'éducation au Québec. Il devint, au printemps de 1964, le premier titulaire du nouveau ministère de l'Éducation. A l'automne de la même année, la fonction de vice-premier ministre s'ajouta à ses responsabilités.

internationales. L'effet de ces changements se fera sentir dans le Tiers monde, étape par étape, au fur et à mesure que les pays en voie de développement s'organiseront pour profiter pleinement de nouvelles possibilités. Pour les pays industrialisés, la question n'est pas de savoir si l'on doit accepter les changements ou pas; il s'agit plutôt de savoir comment on fera face au défi d'un inévitable changement: si on saura s'y préparer et le planifier ou si on laissera tout simplement les choses suivre leur cours, avec le risque de ne pouvoir contrôler les bouleversements qui surviendront.

L'établissement d'un nouvel ordre international plus avantageux pour le Tiers monde devrait être envisagé comme un événement positif pour les pays industrialisés. Indépendamment de toute question de justice entre les peuples du monde, je crois fermement qu'il y a là un facteur de paix et de sécurité important qui devrait, à ce titre, se substituer à l'«ultima ratio» des armements et des dépenses militaires. Il contribuerait également à faire des pays en développement des partenaires commerciaux pour les pays industrialisés actuels et futurs, stimulant ainsi l'économie de tous les pays. Les consommateurs en profiteraient particulièrement car ils auraient accès à certains articles fabriqués dans les pays en développement à des prix plus avantageux.

L'insistance en faveur de la libération économique du Tiers monde ne doit pas faire oublier l'importance de la libération culturelle. L'une et l'autre sont des éléments essentiels du développement, ainsi que l'ont souligné les porte-parole du Tiers monde en nous parlant de «*self-reliance*»¹, de développement autonome et de souveraineté dans la prise de décisions. Le développement se produit dans des sociétés données et au profit de l'homme qui y vit. Par conséquent, non seulement le développement devrait-il tenir compte des caractéristiques de ces sociétés, mais il devrait en être fonction.

Il existe évidemment des valeurs universelles comme celle que l'on respecte en satisfaisant les besoins humains fondamentaux. Mais les solutions spécifiques aux problèmes de sociétés différentes peuvent présenter autant de diversité que leur environnement humain. Comme il est dit dans le *Rapport Dag Hammarskjöld 1975* sur le développement et la coopération internationale, «la diversité des points de

départ entraîne nécessairement la diversité des solutions».

Jusqu'à récemment, la plupart des pays en développement ont eu tendance à imiter ou à transplanter tels quels les modèles des pays industrialisés. Cette tendance est en baisse. Les pays en développement sont de plus en plus décidés à mesurer leurs propres possibilités, à élaborer leurs propres modèles et à adopter des solutions qui leur soient propres. C'est dans ce contexte de respect réciproque que la coopération au développement se déroule à l'heure actuelle.

Pays industrialisés en transition

Un autre changement important est la transformation des économies des pays industrialisés. Il serait, certes, plus facile de prévoir sur quoi la stratégie de la coopération internationale de demain reposera si ces économies n'étaient pas elles-mêmes secouées par d'abrupts changements qui posent nombre de problèmes et nécessitent des décisions délicates.

La nouvelle réalité économique débordé nos théories et exige sans tarder une vision et des approches nouvelles. Des phénomènes comme la «stagflation» (la stagnation et l'inflation conjuguées), l'inflation mondiale généralisée (la «transflation»), la stagnation du système monétaire international, le chômage structurel, la remise en question des valeurs industrielles sont autant de développements nouveaux qui portent à croire que quelque chose s'est grippé dans l'économie de notre monde.

Par ailleurs, les consommateurs semblent subitement moins portés à la consommation; on constate un retour vers des produits plus simples, moins coûteux. Le vieillissement progressif de la population occidentale et la disparition du ferment révolutionnaire chez les jeunes sont des éléments plus subtils qui amèneront nos planificateurs économiques à modifier la plupart de leurs hypothèses. Un nouveau modèle économique formulé en fonction de la satisfaction des besoins personnels et non plus en fonction de la consommation semble plausible.

Le choix d'une vie plus simple n'est-il pas dans le domaine du possible? Je crois que nos propres sociétés commencent à envisager le passage d'un modèle de croissance exponentielle à un modèle de développement plus équilibré, et que la recherche d'objectifs de rechange pour notre société, qui tiendraient compte des aspirations individuelles de ses membres, est partie du bon pied et dans la bonne direction.

¹L'expression *self-reliance* est imparfaitement rendue par les mots «compter sur soi, . . . sur ses propres forces». «Il n'y a pas d'équivalent français satisfaisant de cette expression, dit une note du Rapport Dag Hammarskjöld 1975 pour expliquer son emploi de *self-reliance*, de *self-reliant* ou de périphrases».

La détérioration de notre environnement

Une troisième préoccupation, à caractère universel cette fois, est suscitée par les dangers de détérioration globale que la croissance exponentielle fait courir à notre environnement physique et humain. La gravité de ces dangers, signalée à l'attention d'un vaste public par les études du Club de Rome, a été confirmée par toute une série d'autres études et de déclarations de portée universelle ou régionale.

La Conférence de Stockholm sur l'environnement, en 1972, a démontré que le développement et l'environnement ne s'excluent pas, à condition de respecter certaines limites écologiques, et que ces limites «extérieures» dépendent, pour une bonne part, de facteurs sociaux et politiques, de notre façon d'organiser nos sociétés et des valeurs auxquelles nous accordons de l'importance.

Les diverses crises, devenues quasiment l'usage, qui affligent plus ou moins régulièrement différentes parties du globe, nous concernent tous. La faim et la malnutrition permanente touchent la plus grande partie du Tiers monde où la moitié des enfants souffrent de malnutrition chronique. S'il est vrai que les carences nutritionnelles chez les enfants empêchent leur plein épanouissement physique et intellectuel, c'est le potentiel même de la prochaine génération de l'humanité qui est ainsi gravement compromis. «Même s'il ne s'agissait que d'un risque et non d'une certitude, ne serait-il pas assez terrible pour que l'on s'en occupe de toute urgence, demande le *Rapport Dag Hammarskjöld 1975?* Ce sous-développement est bien pire que la mort: l'histoire de l'an 2000 est peut-être déjà écrite à l'heure qu'il est... par notre acceptation d'une sous-humanité aux facultés mentales réduites, notre descendance».

Un autre danger demeure suspendu sur nos têtes: l'armement thermonucléaire, dont les réserves représentent à l'heure actuelle dix tonnes de TNT pour chaque homme, femme et enfant vivant. A la course folle aux armements se joignent déjà de nouveaux pays, particulièrement au sein du Tiers monde. Sera-t-il possible, comme notre premier ministre M. Pierre-Elliott Trudeau en a émis le vœu, «d'imaginer et de mettre en œuvre des techniques permettant à tous les pays de bénéficier largement des applications de la science nucléaire, tout en éliminant la prolifération des armements»?

Nouveau concept du développement

Deux décennies de développement n'ont

pas réussi à changer la situation mondiale, et l'on est de plus en plus conscient qu'il faut envisager le développement selon une philosophie globale et une approche mondiale. On ne pense plus aujourd'hui que l'accroissement du produit national brut soit la panacée qui entraîne, pour le bénéfice des masses défavorisées, l'amélioration de la nutrition et de l'alimentation, de l'habitation, des services de santé et d'éducation, de l'emploi et de la distribution des revenus. On admet maintenant plus généralement que tous ces éléments constituent l'essence même du développement, un ensemble global d'objectifs complémentaires qu'il faut atteindre dans le cadre d'aspirations culturelles collectives.

Cette conception du développement met l'accent plutôt sur l'homme et sur l'humanité que sur de simples instruments. L'objectif ultime de tout effort de développement est la promotion de l'homme et non l'accumulation de biens matériels. L'homme est l'objet du processus de développement — une fin, non un moyen. La promotion de l'homme signifie à son tour la satisfaction de tous les besoins fondamentaux de l'être humain, ceux qui donnent à l'homme sa dignité et sa raison d'être. Ceux-ci dépassent largement les besoins élémentaires de subsistance. Ils comprennent l'identité culturelle et le droit de s'épanouir dans le respect de cette identité, d'où la nécessité d'établir les modèles de développement en conséquence.

L'utilisation des ressources physiques et des réalisations techniques doit tendre vers ces objectifs. Les contraintes institutionnelles, précisément parce que ce sont des hommes qui les créent, peuvent et doivent être modifiées. Il faut mobiliser les volontés politiques en faveur des objectifs — et des changements institutionnels qu'ils exigent.

Tous les signes de notre temps ont un point de convergence commun: la nécessité urgente de concevoir un nouveau projet de civilisation universelle capable d'assurer l'avènement d'un monde caractérisé par l'élimination de la pauvreté, et qui placerait la satisfaction des besoins de l'homme au centre même du processus du développement. Les sociétés industrialisées évoluent elles-mêmes vers d'autres modèles de développement et de nouveaux styles de vie. Je partage à cet égard l'idée de Keynes que la satisfaction de besoins culturels, intellectuels et spirituels remplacera sous peu l'accumulation effrénée de biens matériels.

Voilà pourquoi il faut dépasser dès maintenant le concept d'un nouvel ordre économique pour en arriver à la conception d'un nouvel ordre global: c'est en fonction

de ce dernier, en effet, que nous pouvons procéder à une définition de ce que sera le contenu de nouvelles relations économiques.

L'établissement de nouvelles relations économiques, sociales et culturelles dans une optique globale doit inspirer notre réflexion et notre action. La capacité créatrice de l'homme n'a pas de limites. Le passage à un nouveau projet de civilisation universelle n'est pas seulement possible, il est nécessaire. C'est la voie dans laquelle doit s'engager la coopération internationale durant le dernier quart du XX^e siècle.

Où en sommes-nous?

Où en sommes-nous rendus dans la création de ce nouveau type de développement, dans l'établissement de cette civilisation universelle qui reconnaîtrait le nouveau partage et la justice pour tous? Comment la communauté internationale répond-elle aux besoins de changement, et que fait le Canada lui-même?

Le tourbillon des événements et des conférences internationales des deux dernières années peut donner l'image de la confusion, mais il fait pourtant partie intégrante d'un effort global qui implique la solution des problèmes du Tiers monde.

La sixième session extraordinaire de l'Assemblée générale des Nations Unies, en avril 1974, reflétait, dans sa déclaration et son programme d'action pour l'établissement d'un nouvel ordre économique international, un changement d'attitude radical, un nouveau sentiment de *self-reliance* et de confiance en soi de la part des pays du Tiers monde, dont on ne peut que se féliciter, car c'est, en somme, un heureux signe de croissance et de développement. De l'affrontement qui s'était manifesté se dégageait un avertissement: le vent de changement qui a bouleversé la politique mondiale durant les années soixante redevient tempête, mais durant cette nouvelle décennie, c'est l'économie mondiale qui est touchée.

Entre les sixième et septième sessions extraordinaires, diverses conférences ont repris les thèmes du nouvel ordre économique international. A la Conférence mondiale de Bucarest sur la population, le monde a un peu mieux compris que cette question ne peut pas se résoudre séparément, qu'elle n'est qu'un élément de l'équation infiniment complexe de la vie et que l'explosion démographique ne sera contrôlée, c'est-à-dire en fait arrêtée, que le jour où les pauvres seront économiquement libres et où les individus autant que les familles jouiront d'un minimum de sécurité économique.

«Combattre la faim, c'est aussi mener une guerre», déclarait l'ancien chancelier allemand, M. Willy Brandt. En 1974, à Rome, la Conférence mondiale sur l'alimentation, pour la première fois, nous a presque permis d'élaborer une stratégie universelle pour la guerre qui oppose depuis toujours l'homme à son plus mortel ennemi. Les différentes résolutions adoptées à Rome reconnaissent au moins comme principe fondamental que la solution à long terme au problème de la faim, comme à tant d'autres grands problèmes mondiaux, est une sorte d'autosuffisance — plus précisément, l'optimisation de la production alimentaire dans les pays en développement.

Après ces conférences et d'autres réunions nombreuses, nous en sommes arrivés, en septembre dernier, à la septième session extraordinaire de l'Assemblée générale. Ce qui s'y est passé, à mon avis, c'est que le bon sens, pour une fois, l'a emporté. A partir des exigences et des refus, une nouvelle synthèse s'est imposée, complétant ainsi un cycle de création qui nous a conduits du conflit à la réconciliation. En effet, les déclarations fracassantes des derniers mois — qu'on pense aux attaques virulentes portées par le Tiers monde à l'endroit de l'ordre économique actuel et à la réaction de défense du monde industrialisé contre la «tyrannie de la majorité» — ont sans doute servi à libérer les frustrations, ou peut-être sommes-nous venus si près d'un effondrement mondial que nous avons tous compris la futilité qu'il y aurait à faire de la session une querelle stérile.

La session extraordinaire a adopté une résolution qui ne porte pas de jugements sur les motivations des pays, mais qui propose des solutions spécifiques pour aider à ajuster le système du commerce et des paiements internationaux de telle sorte qu'il rapporte davantage à ceux qui en ont le plus besoin.

Naturellement, la résolution laisse de côté des questions fondamentales sur lesquelles il était impossible de s'entendre, comme le délai pour atteindre les objectifs d'aide au développement. Les changements qui satisferaient 138 États ne sont pas faciles à trouver et il y a bien des intérêts divergents dans le monde. Mais en accordant aux pays en développement divers avantages financiers et commerciaux et en leur offrant des programmes accélérés de transfert de technologie, d'industrialisation et d'utilisation plus rationnelle des ressources alimentaires, le document adopté officiellement, le 16 septembre 1975, marque une date importante dans l'histoire des négociations internationales et

des Nations Unies. Il est encourageant de signaler au passage que, même avant ce succès de l'Assemblée générale, un sondage effectué auprès d'étudiants américains révélait que l'Organisation des Nations Unies est celle des organisations politiques et économiques qui jouit de la plus grande crédibilité.

J'espère que les réalisations de la septième session extraordinaire ouvriront maintenant des possibilités nouvelles pour les rencontres à venir comme la Conférence de Paris des pays producteurs et consommateurs de pétrole et la quatrième Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED) — possibilités de plus grande coopération dans la longue élaboration d'un ordre mondial plus juste et plus sain.

Stratégie de la coopération canadienne pour 1975-1980

Dans son allocution du nouvel an, au début de 1975, le premier ministre, M. Pierre-Elliott Trudeau, a demandé à la population canadienne de se préparer à un «partage» encore plus grand, tant à l'intérieur du pays que sur le plan international.

Tout compte fait, a-t-il déclaré, la dureté des temps ne saurait être dite insupportable au Canada et dans les autres pays industrialisés, mais dans le Tiers monde, pour des millions d'hommes, de femmes et d'enfants, elle est le piège atroce de la faim et de la famine. Individuellement, nous ne pouvons peut-être pas faire beaucoup. Mais nos moindres contributions sont précieuses, bien que pour l'essentiel les choses soient entre les mains des gouvernements et des organismes internationaux.

La Stratégie de coopération au développement international pour 1975-1980, que vient d'adopter le gouvernement canadien, est une réponse aux forces, tant morales que politiques, qui militent en faveur de l'instauration d'un nouvel ordre mondial. Utilisée comme point de repère, elle nous permettra de mesurer le chemin que nous parcourons au cours des cinq prochaines années et de déployer nos efforts en fonction de l'évolution constante de la situation mondiale.

Cette prise de position, la première du genre en 25 ans de coopération canadienne au développement, gravite autour de cinq thèmes principaux.

1. Partage des richesses

Le Canada, de concert avec plusieurs autres pays de l'OCDE, a montré qu'il entend faire sa part. Le secrétaire d'État aux Affaires extérieures, M. Allan MacEachen, a réitéré notre engagement en ce sens lors de la septième session extraordinaire. «Nous réaffirmons, a-t-il dit, notre détermination d'atteindre l'objectif officiel

de 0,7 p. 100 du PNB, fixé par les Nations Unies, en augmentant tous les ans et proportionnellement à notre PNB, nos dépenses au titre de l'aide publique au développement.» Notre apport franchira cette année le cap du milliard de dollars, ce qui représente 0,6 p. 100 du PNB, et un taux moyen de croissance annuelle de 20 p. 100 au cours des cinq dernières années.

Notre Stratégie prévoit que les pays les plus pauvres, en plus de recevoir une part plus grande de l'aide bilatérale canadienne, bénéficieront davantage de subventions que de prêts. Ainsi, 90 p. 100 de nos affectations d'aide bilatérale ira aux pays en développement dont les revenus sont les plus faibles pour des projets touchant les couches sociales les plus défavorisées.

2. Pour la self-reliance des peuples

L'un des objectifs primordiaux du Canada est d'appuyer les efforts déployés par les pays en développement pour favoriser leur croissance économique et l'évolution de leur propre société. La coopération au développement consiste avant toute chose à appuyer les efforts de *self-reliance* d'un pays. Il nous incombe donc, du fait même de notre Stratégie, de choisir comme nos principaux partenaires de coopération les pays qui partagent nos objectifs, qui respectent les droits fondamentaux de l'homme et qui emploient leurs ressources à améliorer le sort de la majorité de leurs habitants. Le Canada insistera également sur la coopération dans le cadre des organisations régionales qui sont au service de régions particulières ou de groupes de pays du Tiers monde. Il appuiera de plus en plus les projets à caractère régional qui améliorent l'impact et l'efficacité de l'aide canadienne au développement, et particulièrement les institutions qui favorisent le développement des pays les plus pauvres de leur région.

3. Créativité et innovation

Pour en obtenir un impact maximum, le Canada concentrera davantage son assistance sur les problèmes critiques de développement étudiés par les grandes conférences mondiales de ces dernières années — l'alimentation, par exemple, le développement rural, l'éducation et la formation de base, la santé publique, le logement et l'énergie. Ce sont tous là des problèmes qui intéressent directement le bien-être des masses dans les pays en développement. La recherche dans et par les pays du Tiers monde doit être considérée de plus en plus comme un véritable instrument du développement et nous la traiterons comme telle, de même que nous

veillerons à nous assurer d'une capacité permanente de planification par un dialogue continu avec ces pays sur les exigences changeantes de la coopération.

4. *Nouvelles formes de relations internationales*

Un nouvel ordre international se définira avant tout par des rapports nouveaux entre des pays qui ne seront pas des donateurs ou des bénéficiaires mais des partenaires égaux coopérant dans une même approche globale et organique au développement. Un consensus s'est dessiné aux sixième et septième sessions extraordinaires de l'ONU sur la multiplicité des instruments auxquels on doit faire appel. Le Canada, pour sa part, reconnaît la nécessité d'harmoniser les différents aspects de sa politique extérieure. Les rapports internationaux nouveaux comprendront la coopération tripartite et multipartite, qui peut coordonner les efforts de plusieurs nations tout en créant des liens nouveaux entre, par exemple, les exportateurs et les importateurs de pétrole.

5. *Participation collective*

L'appui du public au développement dépendant de la compréhension des problèmes en cause, le gouvernement doit s'assurer une communication qui la permet avec la population et notamment avec les secteurs qui craignent que leurs intérêts particuliers n'aient à souffrir d'une approche nouvelle et plus large, impliquant des changements des structures commerciales et financières. Le Canada ne fera pas

qu'encourager l'éducation du public en matière de coopération internationale, mais il favorisera, en outre, l'engagement personnel actif des Canadiens; en effet, le succès de ses propres efforts dépend lui-même en définitive de la participation collective des différents groupes sociaux du pays au processus du développement.

Tels sont les grands thèmes de la nouvelle Stratégie du Canada. Celle-ci se caractérise principalement par la souplesse — une souplesse qui devrait nous permettre d'adapter rapidement et adéquatement notre effort de coopération au nouveau stade du développement international: la construction d'un nouvel ordre mondial.

Ce nouvel ordre représente un revirement frappant dans les rapports internationaux. En reconnaissant la nécessité d'aider à la construire, nous reconnaissons que, bien que les pays en développement aient obtenu leur indépendance politique, des vestiges de leur passé colonial demeurent, à savoir la pauvreté et une position économique inférieure dans le monde. L'évolution qui se dessine fait ressortir le fait qu'on ne saurait considérer plus longtemps la coopération au développement international comme «une bonne œuvre» répondant à l'attente des pauvres. L'établissement d'un nouvel ordre social dans lequel les hommes de toutes les nations, riches et pauvres, pourront ensemble forger leur destin commun est un défi à la conscience collective de l'humanité. C'est là, assurément, au niveau de la conscience, un impératif moral, mais c'est aussi une nécessité pratique.



L'entreprise ardente et ambiguë de la francophonie

par Jean-Marc Léger

La prise de conscience et l'affirmation d'une certaine solidarité de destin entre les pays francophones et les tentatives d'organisation des relations multilatérales entre ces pays ne peuvent sans doute pas être considérées comme un fait majeur du dernier quart de siècle au même titre que d'autres événements évoqués dans la présente livraison. Le phénomène revêt néanmoins dans sa réalité encore fragile mais fervente une signification considérable pour les pays qui y sont engagés et représente, tant sous l'angle socio-culturel que sous l'angle politique, une innovation propre à retenir l'attention. A terme, il peut donner une dimension originale à un certain type de relations internationales.

Entreprise ardente et ambiguë, généreuse mais encore vague à certains égards, la construction de la francophonie trouve néanmoins sa place dans ce numéro spécial de *Perspectives internationales*, d'une part parce que le Canada et singulièrement le Québec (pour qui elle représente la voie principale, sinon unique, vers une certaine affirmation de sa personnalité propre sur le plan international) y sont largement engagés, du fait des hommes et du fait des institutions; de l'autre, parce que l'émergence de la communauté francophone a coïncidé, ou peu s'en faut, avec la rentrée

des pays d'Afrique dans l'Histoire et a été très largement l'œuvre de dirigeants politiques africains.

Deux équivoques à dissiper

Avant de tenter une analyse, forcément sommaire, de l'entreprise, il importe de dissiper deux équivoques qui pèsent sur tout ce qui porte l'étiquette de «francophone».

La première équivoque consiste, pour certains milieux, à résumer toute l'entreprise en un effort de défense et d'illustration de la langue française. Or, s'il existe des organisations ou associations qui poursuivent fort légitimement et fort utilement (et avec quelle pressante nécessité!) un tel objectif, et si toute institution francophone est évidemment sensible au premier chef à la qualité et au rayonnement de la langue, là n'est point la raison d'être des institutions gouvernementales et paragonnementales francophones, nées sous le signe et pour les fins de la coopération. La deuxième équivoque consiste dans l'assimilation simpliste de la «francophonie» au Commonwealth. Autant il eût été acceptable jadis de comparer, *mutatis mutandis*, le Commonwealth britannique, comme on disait alors, et l'Union française puis, plus tard, le Commonwealth et l'éphémère Communauté (ces divers ensembles étant les héritiers en ligne directe des empires britannique et français d'avant guerre), autant la différence est évidente aujourd'hui entre le Commonwealth et par exemple l'Agence de Coopération culturelle et technique des pays francophones, non seulement du fait de la taille et des moyens respectifs mais plus encore en raison des origines, des structures et des objectifs.

Diverses significations

Mot-piège à certains égards, le vocable de «francophonie» (dont le bonheur reste discutable) demande à être serré de plus près car il peut revêtir selon les milieux, les circonstances, les interlocuteurs, des signi-

Monsieur Léger fut le fondateur, en 1950, de l'Accueil franco-canadien (ultérieurement, l'Association France-Canada) et un membre fondateur du Comité canadien de l'Union culturelle française dont il fut secrétaire général de 1954 à 1958. Il est aussi secrétaire général de l'Association des universités partiellement ou entièrement de langue française (AUPELF) depuis sa fondation, en septembre 1961. De 1970 à 1974, il fut secrétaire général de l'Agence de Coopération culturelle et technique des pays francophones; il en est maintenant le secrétaire général honoraire. L'article ci-contre n'engage que l'auteur.

fications fort différentes. Nous retiendrons les trois principales, pour ne nous attacher ensuite qu'à la dernière, la seule qui fasse l'objet du présent article.

Il y a une première définition, élémentaire et simpliste, qui est de l'ordre des faits: la francophonie, dans ce cas, c'est uniquement la référence à l'ensemble des pays ou des communautés qui, à travers le monde, présentent ce trait commun de parler ou d'utiliser couramment le français comme langue officielle ou nationale ou comme l'une des langues officielles ou nationales. Et à ce compte, on pourrait aussi bien parler de l'anglophonie et de moult autres «phonies».

On recourt ensuite à ce terme pour souligner le sentiment que peuvent éprouver à des degrés divers ces pays, ou tels éléments de leurs populations, d'une certaine solidarité de destin, d'une certaine proximité psychologique, soit simplement parce qu'ils constatent qu'une langue commune facilite les relations et les échanges de tous ordres et dès lors la réalisation d'entreprise communes; soit davantage parce qu'ils estiment que cette communauté de langue et forcément, pour une part, de culture, autorise une approche commune de quelques-uns des problèmes majeurs de l'époque, favorise et même appelle une coopération approfondie. La francophonie enfin traduit — et c'est le sens que nous retiendrons ici — l'organisation ou la tentative d'organisation et de développement des rapports entre les pays entièrement ou partiellement de langue française, en vue d'un certain nombre d'objectifs définis en commun.

Entendue dans cette dernière acception, la francophonie n'est pas née avec les deux Conférences de Niamey (1969 et 1970) qui ont vu la constitution de l'Agence de Coopération culturelle et technique. Et celle-ci n'a pas été le fruit d'une miraculeuse improvisation. A défaut du terme de francophonie, l'idée ou plus précisément l'idéal en était cultivé depuis longtemps par un certain nombre de groupes plus ou moins structurés et surtout d'individus: intellectuels, hommes de professions libérales. Mais cela ne se jouait alors, forcément, qu'entre Occidentaux ou peu s'en faut et s'exprimait principalement par la recherche du raffermissement des liens et du développement des échanges avec la France, de la part de communautés francophones qui se sentaient isolées, faibles ou menacées. On note toutefois entre les deux guerres mondiales la naissance d'une association de médecins de langue française et d'un premier regroupement de juristes francophones, l'Association Henri Capitant.

Trois facteurs principaux

Mais c'est au lendemain de la Seconde Guerre mondiale et surtout à compter des années 1950 que devait s'exprimer le sentiment de solidarité des francophones et se marquer leur conviction dans l'utilité d'une coopération fondée sur la langue commune.

Trois facteurs principaux allaient favoriser l'essor de la francophonie. Le premier, qui est d'ordre très général, réside dans l'extraordinaire développement, tant en rapidité qu'en volume, des moyens de communication et de transport qui devaient rapprocher singulièrement les unes des autres des communautés francophones longtemps isolées et se connaissant à peine et qui sentaient d'autant plus le besoin de se retrouver et d'œuvrer ensemble qu'on était entré dans l'ère des grands ensembles internationaux et que les circonstances de l'après-guerre appelaient une action vigoureuse pour rendre à la langue française une part de l'audience internationale qu'elle avait perdue à l'occasion du conflit. Le deuxième facteur a tenu à la coïncidence de ce que l'on a appelé «la révolution tranquille» au Québec, et de l'avènement à l'indépendance d'une trentaine de pays au moins partiellement de langue française, tour à tour au Proche-Orient, en Extrême-Orient, au Maghreb, enfin et surtout, en Afrique noire et dans l'océan Indien. Pour des raisons tenant soit à la volonté d'affirmer l'identité nationale, soit au besoin de surmonter l'isolement et de renforcer les chances de la survivance culturelle, soit au désir de favoriser l'unité continentale, soit enfin, au souci d'encourager le dialogue des cultures et de définir un mode original de coopération, ce sont des hommes et des groupes du Québec et d'Afrique — Maghreb aussi bien qu'Afrique noire — qui allaient jouer le rôle de pionniers dans un ensemble d'entreprises: associations, institutions, publications, etc. qu'on désignerait globalement un jour sous le nom de «francophonie» et dont le couronnement allait être la création de l'Agence de Coopération culturelle et technique, même si pour des raisons politiques et conjoncturelles, cette dernière allait naître avec une vocation plus limitée et des moyens infiniment plus modestes que ce qu'avaient rêvé ses promoteurs.

Dernier facteur enfin, l'évolution de secteurs influents de l'opinion française qui, après avoir marqué une certaine réserve devant les entreprises francophones, allaient adopter une attitude de plus en plus favorable. Et surtout, ces milieux allaient encourager le développement d'un état d'esprit nouveau, d'une conception selon laquelle si la France reste évidemment et de loin l'élément le plus important

de la francophonie, toutes les composantes de celle-ci sont juridiquement et moralement sur un pied d'égalité. La langue française est leur bien commun et toutes les civilisations représentées dans l'ensemble francophone doivent susciter un pareil intérêt et faire l'objet d'une même attention. (Signalons, à titre d'exemples, que lors de la fondation de l'AUPELF — Association des universités partiellement ou entièrement de langue française — ce sont des universitaires français qui ont proposé de limiter au tiers des votants les suffrages exprimés par les universités françaises afin d'empêcher que du fait de leur nombre, elles ne dominent l'assemblée générale. D'autre part, au sein de l'Agence de Coopération culturelle et technique, la France ne dispose que d'une voix dans les diverses instances, comme chacun des autres membres. Des dispositions analogues se retrouvent dans la plupart des organisations internationales francophones.)

Au reste, depuis le début, les pouvoirs publics français ont marqué une très grande discrétion. Afin certes d'échapper au reproche toujours latent de «néo-impérialisme culturel» mais aussi pour bien souligner la totale liberté et l'entière spontanéité des initiatives prises au nom de la francophonie, Paris n'a nullement «poussé à la roue» mais a fait preuve, au contraire, d'une grande réserve, en particulier au moment de la naissance de l'Agence de Coopération, au point même d'encourir le reproche d'indifférence de la part de certains des artisans de cette initiative.

Cela au moins est acquis aujourd'hui et cela peut être important pour l'avenir: dans les institutions et associations francophones, aujourd'hui, il n'y a pas de sentiment de tutelle par l'une quelconque des composantes.

Un large éventail d'organisations

Éphémères ou durables, les associations et institutions se plaçant à l'enseigne de la «francophonie» (et les publications périodiques aussi) se multiplièrent à partir de 1960 et surtout de 1965, témoignant de l'attrait, sinon toujours de la fécondité, de l'idéal nouveau. Il serait fastidieux d'essayer d'en dresser une liste exhaustive et cela n'irait d'ailleurs pas sans risques. Signalons quelques jalons.

Dès avant 1960, on vit naître (1953) l'Union culturelle française, grand dessein partiellement avorté, puis l'Association internationale des journalistes de langue française (1954) qui devait trouver un second souffle et une autre appellation (Union de la presse et des journalistes de langue française), en 1972. Dans l'ensemble

des quelque 25 à 30 associations et organismes internationaux de langue française (non gouvernementaux ou paragouvernementaux), retenons ceux qui, à l'heure actuelle, jouissent de la plus grande notoriété et commandent le plus grand rayonnement: l'AUPELF (Association des universités partiellement ou entièrement de langue française) née en 1961 et, en quelque sorte, la «doyenne» des organisations non gouvernementales (ONG) francophones; le Conseil international de la langue française (1967), «conscience linguistique» de la francophonie; l'Association internationale des parlementaires de langue française (1968) dont le rôle fut déterminant dans la naissance de l'Agence de Coopération culturelle et technique. Parmi les associations «spécialisées», on retiendra en particulier la Fédération internationale des professeurs de français, le Comité international des historiens et géographes de langue française, l'Institut des pays de droit d'expression française, l'Association des écrivains de langue française, l'Union internationale des éditeurs de langue française, toutes ou presque nées entre 1965 et 1970. Sociologues, économistes, médecins etc. de langue française disposent également d'associations internationales, sans oublier les journalistes (déjà nommés) ni la fédération internationale des jeunes chambres économiques de langue française.

Il faut faire une place à part à un organisme dont on entend peu parler mais qui est éminemment utile et extrêmement efficace: la Communauté radiophonique et télévisuelle des pays de langue française. Née au début des années 60, elle regroupe actuellement les radiodiffusions et télévisions nationales de France, Belgique, Canada, Suisse et a des contacts suivis avec les organismes analogues de la plupart des pays francophones.

Cette Communauté joue depuis bientôt 15 ans un rôle considérable dans le développement des échanges de programmes entre ses membres et dans la concertation. Sur le plan de la connaissance mutuelle entre les pays francophones, c'est assurément l'instrument le plus utile. On doit notamment à la Communauté radiophonique et télévisuelle un très fort accroissement des échanges de reportages et de documentaires sur tous les aspects de l'activité des divers pays francophones. Sous l'angle culturel et sous l'angle de l'information générale, son rôle est primordial. C'est à elle que l'on doit aussi divers grands concours (théâtre, musique, chanson) et des émissions régulières sur la situation et les problèmes de la langue

française, les uns et les autres réalisés à l'échelle de la «francophonie».

La plupart de ces associations ou organisations ont leur siège ou leur secrétariat à Paris, pour des raisons de facilité de liaison, de communication, de contacts, la capitale française jouant un peu le rôle de plaque tournante pour tout ce qui est francophone dans le monde. Une exception notable: l'AUPELF qui, depuis sa création, a son secrétariat général à Montréal. (Certains pourront s'étonner de ne pas trouver mention de l'Alliance Française dans l'énumération forcément incomplète qui précède. Créée dès la fin du siècle dernier, l'Alliance ne ressortit pas spécifiquement de la francophonie au sens où nous l'entendons ici, même si son rôle est de la plus haute importance. Née en France, à partir de l'initiative heureuse d'intellectuels français, elle a pour fin essentielle, la diffusion du français, langue et culture, et la formation d'enseignants étrangers de français. On doit noter par ailleurs que depuis une quinzaine d'années l'Alliance française, dont l'activité et la vitalité sont remarquables, contribue puissamment à faire connaître sur le plan international les écrivains et artistes francophones en général autant que proprement français).

Deux constatations s'imposent à propos d'associations et d'organismes aussi divers dans leur composition que ceux que nous avons évoqués. C'est d'abord le rôle considérable et souvent primordial qu'y ont tenu d'une part des Québécois et Canadiens français en général, de l'autre des Africains, ce qui se comprend aisément en raison de l'histoire, de la géographie, de la psychologie. C'est ensuite le fait qu'à côté des fins d'ordre professionnel et technique, et parfois même avant celles-ci, ils poursuivent tous des objectifs de connaissance mutuelle et de coopération au sens le plus large. Dans la lettre ou dans l'esprit de leurs statuts, on retrouve cette conviction que l'usage d'une langue commune peut fonder une coopération originale, nullement exclusive de toutes les autres formes de coopération mais complémentaire de celles-ci, et que cette langue commune doit faciliter le dialogue entre toutes les cultures représentées au sein de l'ensemble francophone.

Le passage au plan officiel

L'élan donné par ces organisations non gouvernementales — auxquelles certains gouvernements de pays francophones commençaient de s'intéresser et que parfois ils soutenaient — et les premiers résultats qu'elles avaient obtenus, allaient préparer le terrain et le climat pour l'avènement

d'une organisation internationale cette fois de caractère gouvernemental. Mais cela n'aurait certes pas suffi si quelques hommes politiques africains de premier plan n'avaient non seulement apporté leur caution mais véritablement pris en compte ce grand dessein, s'y engageant personnellement avec ferveur et avec conviction. Il n'est pas excessif de dire que c'est le Tiers monde en général et l'Afrique en particulier qui ont donné la plénitude de son sens à l'entreprise francophone et qui, aujourd'hui, lui ouvrent les véritables promesses.

C'est en effet à trois dirigeants africains de premier plan (les présidents Senghor du Sénégal, Bourguiba de Tunisie et l'ancien président Diori Hamani du Niger) que l'on doit la transposition de l'idée de francophonie sur le plan gouvernemental. Pour des raisons d'ordre culturel, voire d'ordre éthique au moins autant sinon plus que d'ordre politique, les deux premiers surtout devaient, pendant plusieurs années, répandre (déclarations, discours, articles, conférences de presse) la conception d'un vaste ensemble multinational pour la mise en œuvre d'une coopération originale dont l'instrument privilégié serait la langue française, envisagée aussi bien comme moyen de liaison que comme facteur de progrès. Déjà, bien avant 1960 (notamment dans un discours célèbre à Versailles en 1955), Senghor avait lancé cette idée qu'il devait progressivement préciser; par des cheminements différents, Bourguiba faisait sien à son tour cet objectif à compter des années 1964-1965. L'association des deux chefs d'État autour de ce projet allait désormais conférer à celui-ci la crédibilité.

De façon indirecte mais très profonde, le général de Gaulle jouerait aussi dans cette entreprise un rôle de premier plan. L'extraordinaire faveur dont il jouissait dans le Tiers monde et singulièrement en Afrique, l'audience et l'autorité qu'il avait rendues à la France sur le plan international, sa politique active et généreuse de décolonisation, de refus des hégémonies, de coopération novatrice, composaient un climat qui devait favoriser à plus d'un titre les initiatives des deux présidents africains. Non pas, bien sûr, que la francophonie fût dans son essence affaire de conjoncture mais cette conjoncture particulière allait en faciliter l'incarnation sur le plan politique.

Le sens de la démarche

A partir de quelles considérations les présidents Senghor et Bourguiba proposaient-ils ce grand dessein à tous les pays partiellement ou entièrement de langue

française? D'abord, par la conviction que dans cette ère de grands ensembles à vocation mondiale pour les uns, régionale pour les autres, il était possible de bâtir une communauté internationale fondée sur l'usage d'une même langue de grande diffusion et sur tout ce qu'elle implique de parenté spirituelle et d'habitudes communes, propres à faciliter la coopération. Ensuite, par la conviction que la langue française, ayant cessé d'être l'expression d'une puissance impériale tout en restant une grande langue internationale, pouvait être un instrument de progrès commun. Par la constatation aussi que du fait de son implantation géographique cette langue était apte à rendre compte de la plupart des grandes civilisations et donc à favoriser entre elles un dialogue qui est la plus haute forme de la coopération. Enfin, par la pensée qu'à côté et en plus des grandes organisations mondiales menacées parfois par la «babélisation» ou des organisations régionales ou continentales menacées par un certain égoïsme ou un certain repliement, il était nécessaire qu'existassent des institutions propres par leur nature et leur taille à pallier l'un et l'autre danger. Notons d'ailleurs, car c'est là un élément fort important, que le dessein des présidents Senghor et Bourguiba était très ample, très ambitieux. Enclins l'un et l'autre aux vastes entreprises, aux perspectives à long terme, aux conceptions généreuses, également tenants de l'indépendance nationale et d'une coopération fraternelle dans l'égalité, ils proposaient à tous les pays marqués par la langue française (et même à d'autres qui auraient souhaité les rejoindre) la construction d'une véritable communauté dont les attributions auraient été au moins autant de l'ordre économique, social et technique que de l'ordre culturel proprement dit. (Peut-être aussi y entraient-ils, non sans raison, une certaine nostalgie du grand dessein avorté de la Communauté, issue de la constitution française de 1958).

Pour toutes sortes de raisons psychologiques et politiques qu'il n'y a pas lieu d'évoquer ici, les appels répétés de Senghor et de Bourguiba, s'ils reçurent dans la presse internationale un large écho, ne provoquèrent pas aussitôt, il s'en faut, les initiatives qui eussent été nécessaires sur le plan gouvernemental, notamment dans les pays francophones d'Occident. Près de cinq ans devaient s'écouler entre les premières propositions des présidents sénégalais et tunisien et la réunion de la première Conférence de Niamey. On peut penser que le climat des années 64 à 66 eût été plus propice à la création d'un grand organisme disposant d'entrée de jeu d'une

autorité et de moyens considérables. En 1969, la ferveur de beaucoup était partiellement retombée, la France sortait des graves événements du printemps 68 et la tension Paris-Ottawa-Québec allait peser sur les deux Conférences de Niamey, au point que l'Agence de Coopération ne devait naître que d'un difficile compromis.

Un départ modeste

Ce qu'il faut souligner avec force en tout cas, c'est que si une «francophonie officielle» est née en 1969-70, le mérite en revient à certains dirigeants et à certains milieux africains, d'abord. Car, ce fut finalement la Conférence «au sommet» de l'OCAM (Organisation commune africaine et malgache, alors) qui, en 1966, à l'initiative du président Senghor, adopta unanimement une résolution pour la création d'une organisation internationale des pays de langue française. Alors, entra en scène l'homme qui allait avoir le mérite d'assurer la réalisation concrète du projet. Président en exercice de l'OCAM (il le restera jusqu'en 1970), le chef de l'État nigérien, le président Hamani Diori, prit son bâton de pèlerin, comme il aimait à dire, et pendant deux ans multiplia les visites et les démarches dans les capitales occidentales, africaines, maghrébines et accepta finalement de prendre le risque de convoquer à Niamey la première conférence des pays de langue française, sans avoir vraiment encore la certitude du succès.

On connaît la suite. L'adoption par cette première conférence du principe d'une organisation et la mise en place d'un secrétariat provisoire; la réunion, en mars 1970, de la deuxième et tumultueuse conférence, au terme de laquelle devait naître l'Agence de Coopération culturelle et technique. Bien humble — et laborieux — départ, surtout si on le comparait au dessein initial: la grande communauté rêvée ou souhaitée en 1963 et 64 faisait place à un organisme fort modeste, aux moyens quasi dérisoires pour les deux premières années. Pourtant, malgré la déception de plusieurs et le scepticisme d'un grand nombre d'autres, l'Agence allait durer, se développer lentement, mettre en œuvre quelques projets pilotes, devenir enfin une entreprise respectée pour ses objectifs et son sérieux, sinon pour ses moyens. Il reste qu'aujourd'hui encore, après bientôt six ans d'existence, elle n'est pas un élément déterminant dans la politique internationale des pays membres, ne compte pas ou guère dans leurs orientations ou leurs options fondamentales.

A cette francophonie «officielle», il manque encore d'ailleurs un certain nombre de pays qui théoriquement y auraient

leur place, et non des moindres: le Zaïre, l'Algérie, le Maroc, le Congo, la Suisse, etc. Des hommes ou des institutions de ces pays participent pourtant à diverses organisations francophones non gouvernementales mais il s'agit là de choix qui n'engagent pas les États comme tels et qui n'ont pas le caractère «militant» prêté par certains à une éventuelle adhésion à ce qui est vu comme l'expression politique de la francophonie. Soulignons ici que parmi beaucoup de facteurs de réserve ou de refus, provisoire peut-être, le vocable même de «francophonie» occupe une place non négligeable. Il est perçu dans plusieurs milieux, tant de ces pays que d'autres, à la fois comme une étiquette, comme une affirmation, voire comme l'expression d'une doctrine et l'adhésion à un «bloc» politico-culturel.

Cette situation est d'autant plus curieuse que nulle part dans les statuts de l'Agence, il n'est fait mention de «francophonie» et que la défense ou le rayonnement de la langue française ne figurent pas parmi les objectifs de l'organisation. Aussi, arrive-t-il à certains animateurs des institutions francophones de lorgner avec envie du côté du Commonwealth et de vouloir lui faire certains emprunts: conférence des chefs d'État, conférences spécialisées de ministres, etc., oubliant peut-être les différences fondamentales qui ont marqué l'origine du Commonwealth et celle de l'Agence de Coopération. Il peut d'ailleurs sembler paradoxal que le Commonwealth, institution d'abord essentiellement politique, issue directement de l'empire britannique, ait pu sans mal conserver presque tous ses membres (à deux ou trois exceptions près: la Birmanie, l'Eire, l'Union sud-africaine) alors qu'une entreprise de coopération culturelle et technique, donc moins «compromettante», rencontre ici et là de fortes réserves. On a lieu d'espérer que celles-ci seront levées avec le temps mais il est fort douteux qu'il suffise pour cela d'imiter plus ou moins heureusement les structures et les mécanismes du Commonwealth, né dans un tout autre contexte et pour d'autres fins.

En plus de l'Agence de Coopération, il existe encore quelques organisations gouvernementales francophones à vocation internationale ou régionale, selon le cas. Il y a d'abord les conférences ministérielles, deux actuellement, savoir celle des ministres de l'Éducation des pays de langue française et celle des ministres de la Jeunesse et des Sports: la première fut, dans un premier temps, purement franco-africaine et s'est progressivement élargie à partir de 1969 au Québec, puis au Canada-Québec, à la Belgique, aux pays

d'Afrique ex-belge et à Haïti; la seconde eut, dès sa fondation (1970) une vocation pleinement francophone. Dans le cadre strictement africain, il y a le CAMES (Conseil africain et malgache de l'enseignement supérieur) qui reçoit le soutien technique et financier de certains pays francophones d'Occident. Il y a également, sur un autre plan, l'OCAM (Organisation commune africaine et mauricienne) et ses institutions spécialisées qui réunissent pour des fins très larges de coopération africaine la majorité des pays d'Afrique noire francophone. Mentionnons encore le Conseil de l'Entente qui réunit pour des fins de coopération politique, économique et technique cinq pays francophones de l'Ouest africain. Et, dans le cadre France-Afrique noire, les conférences techniques annuelles des ministres des Finances de la zone francs, ainsi que certaines réunions «au sommet» qui semblent devoir s'institutionnaliser (Paris, 73; Bengui, 75).

Une solidarité affirmée

Où en est, après une quinzaine d'années, ce qu'il faut bien appeler (d'un terme peut-être malheureux mais fort commode et passé dans le vocabulaire courant) la francophonie? Que représente-t-elle? Quelles promesses peut-elle porter et à quel prix, à quelles conditions?

Laissons les calculs vains et un peu ridicules de ceux qui s'évertuent à déterminer au millième près le nombre de francophones dans le monde, les réponses, toutes discutables, variant selon les critères retenus entre 60 et 250 millions! Si la francophonie n'était que l'addition formelle de ses locuteurs, elle ne signifierait pas grand-chose.

La francophonie, c'est d'abord l'expression d'une solidarité, c'est ensuite le sentiment que la langue française aujourd'hui est particulièrement apte à favoriser le véritable dialogue des cultures (qui est l'une des plus hautes exigences de l'époque et la promesse d'un nouvel humanisme), c'est enfin la recherche d'une forme originale de coopération, nullement exclusive des autres et des plus anciennes formes, beaucoup plus modeste que la plupart de celles-ci dans ses moyens mais apportant une note singulière et nécessaire. La ferveur des premières années, un certain idéalisme et peut-être certaines illusions sont retombés ou se sont atténués au bénéfice d'un regard plus lucide et d'une action plus réaliste.

La «francophonie» n'est ni une croisade, ni une nostalgie, ni un univers clos. Elle s'efforce de développer dans un ensemble qui reste à taille humaine, la circulation des hommes, des œuvres, des idées,

des innovations et des expériences; comme cet ensemble réunit fort heureusement des pays appartenant à la plupart des grandes civilisations, la langue commune y sert naturellement de lieu de rencontre et de communion de ces civilisations; et puisque cet ensemble comprend des peuples situés à des niveaux variés de développement économique et technique, la langue commune doit être aussi un instrument de progrès collectif. Et tout cela, dans la plus large ouverture sur tous les autres ensembles politiques et culturels, organisés ou non, et dans la recherche de la plus étroite collaboration avec les institutions internationales ou régionales à vocation culturelle, scientifique et technique.

Il n'est pas excessif de dire que, dans la décennie 1960 à 1970, les organisations francophones non gouvernementales ont fait la preuve, au moins pour quelques-unes d'entre elles et fût-ce à modeste échelle, que l'usage d'une langue commune peut fonder une coopération authentique et efficace, dans l'égalité, et peut-être une coopération exemplaire. Depuis six ans bientôt, l'Agence de Coopération a entrepris de faire la même démonstration sur le plan intergouvernemental.

Pour clairement marquer l'esprit qui anime la «francophonie» dans ce qu'elle a d'authentique, il n'est rien comme citer un extrait du préambule de la Convention relative à l'Agence de Coopération et un extrait des statuts de l'AUPELF. Pour l'Agence:

Les États parties à la présente Convention, Conscients de la solidarité qui les lie par l'usage de la langue française,

Considérant que la coopération internationale est une aspiration profonde des peuples et qu'elle représente un facteur nécessaire de progrès,

Considérant que la promotion et le rayonnement des cultures nationales constituent une étape nécessaire à la connaissance mutuelle et à l'amitié des peuples,

Considérant qu'une coopération culturelle et technique est d'autant plus féconde qu'elle associe des peuples participant à des civilisations différentes,

Désireux de promouvoir et de diffuser sur un pied d'égalité les cultures des États membres ... etc.

Ce texte faisait écho, à huit ans d'intervalle, au préambule des statuts de l'AUPELF adoptés à Montréal à l'automne de 1961:

Convaincues de la nécessité d'une large coopération internationale pour assurer à la fois le dialogue permanent des cultures et la circulation des hommes, des idées et des expériences entre institutions universitaires situées dans des contextes très divers,

Persuadées que l'usage d'une même langue de grande diffusion appelle naturellement et facilite entre universités de plusieurs pays et de divers continents une étroite collaboration à

des fins d'enrichissement mutuel et de progrès commun,

Constatant enfin que la langue française peut être à cet égard un instrument particulièrement efficace de la coopération universitaire internationale, les universités adhérant à l'AUPELF, etc...

Et l'article premier porte:

Communauté internationale d'institutions universitaires, l'AUPELF a pour objectif essentiel le développement d'une conscience internationale et d'un esprit de coopération au service de la pluralité culturelle et du progrès scientifique.

Quelques réalisations

Dans l'ordre des faits, la francophonie c'est aujourd'hui un large réseau d'organisations et d'associations soit gouvernementales (l'Agence de Coopération étant la plus importante), soit non gouvernementales ou paragouvernementales, au nombre d'une trentaine dont quatre ou cinq ont réellement une activité et une dimension internationales. C'est ensuite un vaste ensemble de publications périodiques ou non périodiques émanant de ces organisations et touchant les domaines les plus divers de l'activité humaine. C'est encore un ensemble de travaux, de recherches, d'enquêtes et d'inventaires souvent de haut niveau scientifique (le Conseil international de la langue française, l'AUPELF, la Fédération internationale des professeurs de français, le Comité international des historiens et géographes, l'Association internationale des sociologues de langue française, notamment). C'est également un ensemble de congrès, séminaires, colloques et autres réunions chaque année plus nombreuses, qui permettent la circulation des hommes, le développement des contacts et des échanges entre spécialistes, qui favorisent la connaissance mutuelle et la concertation.

C'est enfin une pratique de la coopération qui s'exprime dans de multiples programmes et interventions, en particulier de la part de l'Agence de Coopération: École internationale de Bordeaux, soutien au développement de l'artisanat et du tourisme, échanges de jeunes, aménagement de centres audiovisuels, soutien à l'édition et au jeune cinéma, etc. et, parmi les ONG, de la part principalement de l'AUPELF, dont l'effort est axé principalement sur la «coopération horizontale» entre universités africaines et sur la rencontre des cultures Maghreb-Occident-Afrique noire.

Utile, parfois fort utile, cette action reste modeste encore et fort insuffisante, par rapport aux besoins et aux vastes possibilités de coopération à explorer au sein du monde francophone. Ce n'est pas uniquement question de moyens, de cré-

dits: c'est au moins autant et peut-être plus encore affaire de concertation à développer entre pays francophones, d'orientations à préciser et de priorités à établir, d'une meilleure organisation des rapports entre institutions francophones elles-mêmes.

Un projet à inventer

Ajoutons qu'il est désormais indispensable que les pouvoirs publics des pays concernés se donnent, s'ils y croient vraiment [et même sans la lettre] une politique de la francophonie dominée par un grand dessein, en sachant bien qu'en raison du contexte psychologique et pour des impératifs d'efficacité, les organisations non gouvernementales ou paragouvernementales devront jouer un rôle tout aussi important que les institutions officielles, régionales ou internationales.

La preuve a été faite depuis 15 ans, et justement par les ONG, de la fécondité de l'idée francophone en matière de coopération internationale. Il s'agit maintenant

d'essayer, avec prudence mais avec conviction, d'aménager une formule originale, efficace et généreuse des rapports entre les peuples, heureusement si divers, qu'associe entre autres facteurs l'usage de la langue française.

C'est par la libre adhésion de ces peuples, se sentant égaux et solidaires, qu'une communauté pourra s'affirmer et se développer; c'est comme moyen de transmission et de communion des cultures de ces peuples que la langue française peut confirmer sa mission de lieu de rencontre, de langue d'ouverture et de progrès et, pourquoi pas, de langue d'un renouveau de la coopération internationale. Sous réserve que cette langue soit le bien commun de tous les peuples qui à des degrés divers l'utilisent, qu'elle véhicule également tous les héritages culturels, qu'elle exprime toutes les interrogations et les remises en cause même tumultueuses, aussi bien que la continuité. Ainsi pourrait-elle être pour notre époque la langue de la générosité.

L'évolution du Commonwealth

par Arnold Smith

Le Commonwealth des Nations est passé, au cours des 25 dernières années, d'une association de six pays indépendants (tous relativement prospères et dont la population est en majorité de race blanche) à un groupement de 35 États souverains. A ses réunions assistent des personnes qui constituent un échantillon représentatif de l'humanité et de ses problèmes. En effet, aux premiers membres d'Europe de l'Ouest, d'Amérique du Nord et d'Australasie sont venus se joindre des Asiatiques, des Africains, ainsi que les peuplades d'îles comme celles de la Méditerranée, de l'océan Indien, du Pacifique-Sud et des Antilles. On y retrouve des nations de

presque toutes les religions et à tous les stades du développement économique et politique, nations très pauvres aussi bien que nations les plus riches, pays de la taille d'une ville-État, aux grandes fédérations multilingues et multiculturelles.

Loin d'être un produit automatique de la décolonisation, le Commonwealth est avant tout l'œuvre consciente de certains chefs de mouvements de libération nationale ayant réussi. Lors de leur accession à l'indépendance, bon nombre de pays qui avaient fait partie de l'Empire britannique n'ont pas manifesté le désir de devenir membres du Commonwealth; c'est le cas de la Birmanie, de l'Égypte, du Soudan, de l'Irak et du Népal. Ceux qui, au contraire, ont voulu entrer dans l'association l'ont fait parce que, leur semblait-il, leur pays pouvait bénéficier du développement et de l'utilisation des liens qui unissaient les partenaires. Souvent aussi, cela leur semblait profitable pour le monde en-

M. Smith a quitté cette année son poste de premier secrétaire général du Secrétariat du Commonwealth. Il enseigne maintenant à l'École des Affaires internationales de l'Université Carleton. L'article ci-contre n'engage que l'auteur.

tier. Selon Jawarharlal Nehru, une association qui regroupe des chefs d'État de diverses parties du monde pour des discussions franches, mais sans engagements formels, pourrait constituer un début de remède pour un monde troublé.

Nehru voulait que l'Inde reste dans le Commonwealth en tant que république, soulevant ainsi une nouvelle question: jusqu'alors, tous les membres avaient eu le même chef d'État et, de l'avis de certains chefs politiques et de beaucoup de spécialistes en droit constitutionnel, cette caractéristique d'allégeance commune à la Couronne était indispensable. Peu de temps auparavant, l'Irlande avait décidé de se retirer du Commonwealth lorsqu'elle devint une république, ce que ses partenaires d'outre-mer regrettèrent, sans toutefois contester la logique irlandaise.

La demande très raisonnable de Nehru précipita une mise au point utile sur l'ensemble de la question. Le Statut de Westminster 20 ans plus tôt, et la neutralité de George VI, roi d'Irlande, lors de la Seconde Guerre mondiale, avaient depuis longtemps montré que le Commonwealth ne formait pas un bloc, et que l'adhésion n'était, en aucun cas, une dérogation à la souveraineté, mais un attribut supplémentaire, tout à fait facultatif, comme l'a indiqué un Néo-Zélandais renommé, «non pas un peu moins, mais un peu plus d'indépendance». On trouva alors une façon rationnelle de répondre à la demande de Nehru et, loin de marquer le début de la désintégration du Commonwealth, cette ouverture fut une des conditions de sa croissance.

Le Commonwealth compte maintenant une vingtaine de républiques et quelques royaumes où la monarchie est héréditaire ou élective, ainsi que des membres ayant le même chef d'État que la Grande-Bretagne. Tous reconnaissent la Reine comme le symbole de leur libre association et, en cette qualité, comme chef du Commonwealth. Ce symbole collectif n'a pas le seul mérite de rappeler une histoire commune et, si vous le voulez, le pardon constructif des péchés commis, il transcende adroitement la souveraineté nationale pour déboucher sur une coopération internationale accrue. De surcroît, l'existence au centre de l'appareil politique de Londres d'un internationaliste convaincu est un apport non négligeable.

Si le retrait de l'Irlande, en 1949, n'était pas nécessaire, celui de l'Afrique du Sud, en 1962, a été imposé lors d'une décision collective solennellement rendue par les membres du Commonwealth sur l'importance fondamentale de l'égalité raciale et de la non-discrimination. Cette

décision comportait un choix conscient des priorités en politique internationale avec l'espoir que le Commonwealth se développerait suffisamment pour devenir une grande association multiraciale, ce qui a depuis été réalisé.

Une autre décision, essentiellement administrative, fut prise par les chefs de gouvernement en 1964-1965: la création d'un Secrétariat. Cette proposition, avancée par les premiers ministres de la Trinité-et-Tobago, de la Malaisie et de Ceylan, facilita pour les membres un recours plus fréquent à l'association; par la même occasion, on s'éloignait de l'«anglocentrisme» apparent et réel qui était le fait de l'association depuis ses débuts, pour mettre l'accent sur le multilatéralisme et l'égalité. L'administration de l'appareil central limité dont avait besoin le Commonwealth fut d'un commun accord confiée à un secrétaire général plutôt qu'à un gouvernement national en particulier. Élu par tous les chefs de gouvernement et responsable devant les gouvernements du Commonwealth pris collectivement, le nouveau secrétaire général recrute son personnel dans les pays membres.

Éléments essentiels renforcés

La souplesse et le caractère «familial» qui, depuis le début, ont été des éléments essentiels et indispensables de l'association du Commonwealth n'ont pas été touchés par la création d'un Secrétariat, comme certains l'avaient craint au début, mais bien renforcés. Voilà un point important. Le Commonwealth, contrairement aux Nations Unies, aux organismes spécialisés et à la majorité des organisations régionales, n'a pas de constitution écrite. Ses décisions sont prises par consensus, terme dont j'ai toujours essayé d'éviter de donner une définition rigide. Il n'y a pas de veto, l'expérience l'a montré, on tente plutôt d'aboutir à une entente très générale, ce qu'on réussit habituellement à obtenir. Pour que ce système fonctionne, les participants doivent reconnaître (ou être amenés à reconnaître) que leur communauté d'intérêts transcende leurs différences. Le Commonwealth est, de par sa nature, pragmatique, il se rapproche plus du droit coutumier que des codes de lois. Son optique, je l'ai déjà dit, est plutôt celle d'un jardinier qui cherche à influencer et à canaliser les forces et courants existants que celle d'un ingénieur ou d'un architecte voulant dominer.

Aussi bien, lorsque le Commonwealth créa un petit organisme central chargé de maximiser l'utilité de l'association pour ses membres, son mandat fut caractéristiquement vague et ambigu. Effectivement, on

nous assigna, à mes collègues et à moi, des bureaux à *Marlborough House* pour que nous nous attaquions à la question.

On ne nous accorda presque pas de crédits, mises à part notre rémunération et une petite somme pour les frais de déplacement. Par contre, les portes nous étaient ouvertes à tous les niveaux pour des discussions franches.

Le Commonwealth s'était assez bien porté jusqu'à ce que je sois élu et qu'on me demande d'organiser un Secrétariat; mais des tempêtes politiques ne tardèrent pas à se déchaîner. En quelques semaines, il y eut rupture des relations entre les Malais et les peuples surtout de langue chinoise de Singapour, éclatement d'une guerre entre l'Inde et le Pakistan au sujet du Cachemire, et le gouvernement minoritaire blanc de Rhodésie déclara illégalement son indépendance vis-à-vis de la Grande-Bretagne pour couper court à l'instauration de la règle de la majorité. Depuis, beaucoup d'autres crises ont éclaté. Sur tous les plans, politique et autres, les relations entre les pays du Commonwealth et les tâches du Secrétariat n'ont jamais manqué d'intérêt.

Je me permettrai, à la fin de cet article, quelques réflexions sur les usages politiques du Commonwealth parce que sans être les plus évidents, ce sont les plus importants.

Ce Secrétariat a certainement réduit la vulnérabilité de l'association aux fantaisies de certains chefs en fonction de leur popularité internationale ou encore aux orientations d'un gouvernement particulier à une période donnée. Il a aidé le Commonwealth à vider des querelles et à réduire des tensions bilatérales ou inter-régionales datant des dix dernières années, et à y survivre. Il était impérieux d'avoir au sein de l'association un point de convergence d'obédience communautaire et capable, en pratique, d'être reconnu et écouté par tous les membres en temps de crise, sans pour autant qu'ils perdent la face sur le plan politique. Cette création a donc été très opportune non seulement pour l'élaboration des grandes orientations, mais aussi pour la participation des membres. C'est ainsi qu'en 1966, par exemple, les ministres de Tanzanie et du Ghana ont pu assister à une réunion des ministres du Commonwealth à *Marlborough House* en dépit de la rupture des relations diplomatiques qui était alors intervenue entre leur gouvernement et la Grande-Bretagne. Il est très important que les convocations aux réunions soient envoyées par le secrétaire général, qui représente l'ensemble de l'association,

plutôt que par le gouvernement qui accueille la réunion en question.

Il n'est pas surprenant qu'aient surgi, de temps à autre, des tensions. Le Commonwealth d'aujourd'hui est souvent, de par le nombre et la diversité de ses membres, au centre des relations et des problèmes qui existent entre les pays industrialisés et les pays en voie de développement, entre les régions, les continents et les cultures. Il doit s'occuper de plusieurs des dossiers les plus complexes et les plus explosifs en affaires internationales. Les affrontements entre pays riches et pays pauvres, l'isolationnisme continental ou régional, la discrimination ou les préjugés raciaux pourraient menacer, si nous n'y prenons pas garde, non seulement la cohésion, mais aussi l'existence même du Commonwealth. Ils feraient planer une menace réelle sur le monde. Au contraire, dans la mesure où les relations et les mécanismes du Commonwealth peuvent contribuer à résoudre ces problèmes ou à infléchir diverses politiques nationales pour diminuer leurs dangers, l'association peut apporter une contribution appréciable. Le Commonwealth d'aujourd'hui est donc un instrument beaucoup plus important dans la politique mondiale que le club de gentlemen blancs riches qu'il était à l'origine.

Les deux principales caractéristiques du Commonwealth moderne se complètent: en premier lieu, son hétérogénéité, la diversité de ses pays-membres quant aux dimensions, à la situation géographique, à la culture, à la prospérité et à l'économie de base; et en deuxième lieu, l'existence d'un certain nombre d'avantages et d'habitudes communs. Ce qui domine, c'est l'aptitude à utiliser l'anglais comme langue de travail, bien que ce ne soit pas la langue maternelle de la grande majorité des communautés (il y a une infinité de langues officielles dans les pays membres du Commonwealth); en ce qui concerne l'administration, le droit, l'organisation et l'éthique des professions, il existe aussi beaucoup d'habitudes, de méthodes de travail et de traditions semblables; dans le domaine de l'enseignement, en particulier aux niveaux supérieurs, les pays partagent certaines traditions; et ils ont hérité d'un réseau de relations et d'habitudes concernant la consultation et l'assistance mutuelle. Tous ces points communs rendent la consultation beaucoup moins difficile et la coopération fonctionnelle beaucoup plus économique et efficace qu'il ne serait autrement possible à si grande échelle.

La valeur d'un instrument politique dépend de l'utilisation qu'on en fait, ou qui peut en être faite, de son efficacité

réelle ou potentielle, et enfin (ce critère n'est pas le moindre) de ce qui en sort.

Depuis le début, le Commonwealth a directement servi à la consultation et à la coopération fonctionnelle dans divers domaines dans lesquels les membres décident qu'il est réalisable et souhaitable de coopérer. A mon avis, il a surtout à son actif l'élargissement des relations, de la compréhension, des horizons et des amitiés.

Sa raison d'être n'a pas changé. L'augmentation du nombre de pays membres a étendu les consultations cependant, vu la diversification des races, des continents et des stades du développement économique; non seulement la matière n'est plus la même (on aborde maintenant des sujets de plus grande portée et plus difficiles) mais aussi, à mon avis, les discussions se sont approfondies. Qui plus est, au cours des dernières années, la gamme des domaines concernés par les consultations et les programmes de coopération s'est beaucoup étendue.

Depuis le début du siècle les chefs des gouvernements indépendants du Commonwealth se sont réunis pour des échanges de vues simples et fraternels sur des sujets très variés. A présent, ils se rencontrent tous les deux ans dans l'une ou l'autre des capitales.

Les ministres des Finances du Commonwealth se rencontrent annuellement depuis 25 ans.

Les conférences du Commonwealth sur l'éducation, qui se déroulent au niveau ministériel, se tiennent approximativement tous les trois ans. La première a eu lieu à Oxford en 1958 et les suivantes, à New Delhi, à Ottawa, à Lagos, à Canberra et, en 1974, à Kingston.

Les conférences périodiques des ministres de la Santé et de la Justice du Commonwealth débutèrent en 1965. Les premiers se rencontrent tous les ans un jour ou deux avant l'assemblée de l'Organisation mondiale de la santé, et pour des périodes plus longues (une dizaine de jours), tous les trois ans (à Edimbourg en 1965, à Kampala en 1968, à l'île Maurice en 1971 et à Colombo en 1975). Les seconds se sont retrouvés à Sydney (1965), Londres (1966 et 1973), New Delhi (1971) et Lagos (1974).

Habituellement, les réunions du Commonwealth ne se tiennent pas au niveau ministériel. Les plus hauts fonctionnaires de chacun des gouvernements concernés (dans certains pays il s'agit du Secrétaire du Cabinet, dans d'autres, du chef «permanent» du bureau du Président ou du cabinet du premier ministre), se sont rencontrés à Ottawa en 1972 et depuis, se réunissent tous les ans, avec le Secrétaire

général du Commonwealth, entre les réunions des chefs de gouvernement (tous les deux ans), et en tant que comité distinct pendant ces conférences au sommet.

Réunions spécialisées

Il existe beaucoup d'autres réunions spécialisées de très hauts fonctionnaires: par exemple, les statisticiens en chef des gouvernements du Commonwealth se retrouvent régulièrement pour échanger des vues, notamment sur les techniques, et pour mettre au point des programmes d'aide technique à l'intention des pays qui en ont besoin. Mentionnons aussi les réunions des auditeurs généraux. De leur côté, les chefs des organisations nationales de recherche scientifique du Commonwealth se rencontrent régulièrement et s'attardent davantage, entre autres choses, sur des programmes coopératifs en vue d'accélérer l'application des sciences et de la technologie au développement économique.

Il ne faudrait pas croire que toutes les rencontres ont lieu entre gouvernements, encore moins exclusivement entre hauts fonctionnaires. Les parlementaires de tous les pays du Commonwealth tiennent par exemple une réunion annuelle sous les auspices de l'Association parlementaire du Commonwealth; il existe aussi des réunions régionales. Les présidents d'assemblées se rencontrent à intervalles réguliers pour échanger leurs connaissances et leurs idées; les premiers magistrats font de même. Les vice-recteurs d'universités ont des réunions périodiques organisées par l'Association des universités du Commonwealth; les chefs des organisations nationales de radio et de télévision se rencontrent à la Conférence du Commonwealth sur la radiodiffusion et la télévision, les athlètes, tous les quatre ans, aux Jeux du Commonwealth, et les directeurs de publications, aux réunions de l'Union de la presse du Commonwealth.

Encouragées par la Fondation du Commonwealth, société charitable créée en 1965 par les chefs de gouvernement en même temps que le Secrétariat, avec lequel elles collaborent étroitement, un nombre croissant d'associations professionnelles non gouvernementales du Commonwealth se sont constituées, par exemple dans des domaines comme le droit, la médecine, les sciences infirmières, l'arpentage, l'architecture, l'industrie minière et l'édition. Le Commonwealth compte en tout quelques centaines d'organisations non gouvernementales.

Depuis quelques années, les réunions sont de plus en plus axées sur l'action. En particulier depuis que le Secrétariat dispose du Fonds du Commonwealth pour la

coopération technique, (en anglais, CFTC) établi par les chefs de gouvernement à Singapour, en janvier 1971. Grâce à ce fonds, le Secrétariat a pu répondre rapidement aux besoins prioritaires désignés non seulement par les gouvernements de pays en voie de développement, mais aussi par des assemblées de représentants sérieux de plusieurs ou de tous les pays membres du Commonwealth.

Lors de leurs réunions, par exemple, les ministres du Commonwealth ne se contentent pas de recenser les grands problèmes communs et d'échanger leurs connaissances et leurs opinions sur ceux-ci (bien qu'on ne doive pas minimiser l'utilité de cette démarche); de plus en plus, ils prennent des mesures coopératives pour aider à les résoudre: réunions de spécialistes, organisation de recherches conjointes, formation de spécialistes pour décongestionner les secteurs en difficulté, et souvent, programmes d'action coopérative à l'échelle régionale ou à plus grande échelle lorsque cette mesure semble la plus économique et la plus constructive, comme c'est souvent le cas.

Ainsi, aux deux dernières rencontres, les ministres de la Justice ont discuté non seulement de sujets comme les façons de diminuer les retards et les coûts des procès ou celles d'améliorer la coopération internationale dans les procédures d'extradition, les multiples aspects du droit de la mer et l'attitude à prendre à l'égard du mouvement international de plus en plus complexe des fonds destinés à des opérations criminelles, mais ils ont aussi demandé au Secrétariat de réunir des fonctionnaires compétents pour modifier la législation sur les brevets d'invention, les marques de commerce et la conception industrielle, à la lumière des problèmes liés au développement économique. Ils lui ont fait la même requête pour les problèmes auxquels se heurtent les pays petits et pauvres dans la rédaction et la publication de rapports juridiques. Ils ont, de plus, lancé un programme du Secrétariat destiné à remédier à la pénurie de rédacteurs législatifs, ce qui a nécessité la mise sur pied de quatre cours régionaux de formation de fonctionnaires qualifiés en Afrique de l'Est et de l'Ouest, en Asie et aux Antilles; en outre, des rédacteurs stagiaires ont été affectés à divers ministères publics s'occupant des affaires juridiques. Les membres tentent aussi d'améliorer la coopération entre les organismes de réforme du droit.

A la demande des ministres de la Santé, le Secrétariat a, entre autres choses, organisé et financé des secrétariats ou des bureaux régionaux pour promouvoir la

coopération et la rationalisation en matière de formation supérieure de spécialistes et de membres des professions paramédicales, lorsque cela contribue à éliminer le chevauchement de services coûteux.

A la suite des conférences ministérielles sur l'éducation, les participants ont institué le plan du Commonwealth pour l'attribution de bourses, accordant annuellement des bourses de prestige à plus de 1,000 étudiants (sans compter les dizaines de milliers de bourses d'aide à la formation technique qui sont attribuées tous les ans), qui leur permettent de fréquenter les établissements d'enseignement supérieur des autres pays membres. Ils ont aussi organisé une série de conférences, de colloques et d'ateliers de travail, réunissant les spécialistes de tous les pays du Commonwealth, sur des sujets allant de la formation des enseignants au perfectionnement des programmes d'études, en passant par l'éducation dans les régions rurales, les inspections d'écoles, les mathématiques modernes et une série de cours de formation pour la rédaction et publication de manuels scolaires dans les pays en voie de développement.

L'aide au développement

C'est le sentiment de solidarité inspiré par l'Association du Commonwealth qui incita d'abord les membres les plus riches à contribuer au développement international. Le Plan de Colombo a donc été créé lors d'une conférence du Commonwealth des ministres des Affaires étrangères à Ceylan, en 1950.

Le Plan englobe maintenant des pays n'appartenant pas au Commonwealth, ce dernier n'ayant jamais tenté d'isoler ses membres ou de limiter leurs relations, comme ont essayé de le faire certaines associations internationales. Lorsque les pays africains accédèrent à l'indépendance et devinrent membres du Commonwealth, on élaborait un programme assez semblable, le «programme spécial du Commonwealth d'aide à l'Afrique», qui, comme le Plan de Colombo, vise essentiellement l'harmonisation des programmes bilatéraux.

Le Fonds du Commonwealth pour la coopération technique (*Commonwealth Fund for Technical Cooperation - CFTC*), beaucoup plus récent, est différent. Multilatéral, il est financé grâce aux cotisations volontaires de tous les pays du Commonwealth, et il est administré par les représentants des pays participants. Il s'agit, en réalité, d'un budget de fonctionnement et d'une antenne du Secrétariat du Commonwealth, qui permettent de mobiliser des ressources humaines et des services de tous

les pays du Commonwealth pour répondre aux besoins de ses membres en matière de développement. Il a de façon notable élargi l'entraide au sein de l'association. Environ la moitié des spécialistes affectés dans des pays en voie de développement viennent d'autres pays en voie de développement et leur expérience antérieure est particulièrement utile.

L'assistance technique est fournie dans des domaines très variés, y compris dans des secteurs aussi délicats que les questions constitutionnelles, la politique sociale, la réforme du droit, la rédaction de textes législatifs, la planification fiscale et les négociations internationales. Le Secrétariat possède l'équipe qui a peut-être le plus d'expérience au monde dans les domaines particulièrement vitaux et complexes de l'exploitation des ressources et des négociations avec les sociétés multinationales. Au titre de cette assistance, des centaines de millions de dollars ont été versés aux pays en voie de développement.

Dans certains cas, on envoie aussi des spécialistes; par exemple, le directeur général de la nouvelle Administration des ports des îles Fidji vient de Singapour, la Cour supérieure de la Papouasie-Nouvelle-Guinée a maintenant un juge africain, et un éducateur éminent de la Trinité vient d'être nommé vice-recteur de la *University of the South Pacific*.

Par un autre programme du CFTC, le Secrétariat organise et finance la formation d'étudiants et de fonctionnaires de pays en voie de développement, parfois en les envoyant à des cours universitaires réguliers, mais le plus souvent, par des affectations temporaires, des voyages d'étude ou des cours techniques spécialisés. Le programme de développement des exportations veut aider les pays en voie de développement à gagner plus de devises grâce à l'exploration de marchés, à la participation aux foires et autres activités de promotion.

Le principe de l'aide multilatérale au développement, à l'échelle du Commonwealth, était inhérent à la création du Secrétariat depuis le début, et les pays en voie de développement (ainsi que le secrétaire général) exercèrent de fortes pressions en vue de sa réalisation. Il fallut tout de même cinq ans (après 1965) pour que les pays les plus industrialisés acceptent d'y contribuer, car auparavant ils objectaient, non pas que le programme serait coûteux, mais qu'il y aurait sans doute des « doubles emplois ». Toutefois, depuis sa mise en œuvre, le programme prospère, les demandes de services affluent et les contributions volontaires tant des pays industrialisés que des pays en voie de

développement se font de plus en plus nombreuses. Les plus gros bailleurs de fonds sont sans contredit le Canada, la Grande-Bretagne et le Nigéria; quant à la Nouvelle-Zélande, c'est le pays qui verse le plus gros montant par habitant. Aujourd'hui, tous les pays membres du Commonwealth ainsi qu'un certain nombre de territoires dépendants cotisent.

Le Fonds est encore très petit par rapport à d'autres fonds multilatéraux comme ceux de la CEE, des producteurs de pétrole ou des Nations Unies, mais il double presque tous les ans et se chiffre à environ dix millions de dollars pour l'année courante. Il jouit d'une grande réputation pour la rapidité avec laquelle ses bureaux répondent aux demandes, pour sa souplesse et la qualité de ses services. Ses frais généraux administratifs s'élèvent à environ 12 pour cent, par rapport à une moyenne minimale de 30 pour cent que doivent dépenser la plupart des organismes d'aide; on voit donc la place qu'il y a pour une assistance mutuelle très pratique au sein d'un groupe comme le Commonwealth. A mon avis, une expansion rapide, de ce fonds serait dans l'ordre des choses eu égard au développement et à la stratégie politique fondamentale. J'ai toujours estimé que la santé du Commonwealth et, partant, la valeur qu'il revêt pour ses membres, dépend de la mesure où il est utilisé à bon escient.

Le Secrétariat administre aussi le Programme du Commonwealth pour la jeunesse, création encore plus récente qui date d'une réunion des chefs de gouvernement à Ottawa, en août 1973. Recommandé par les ministres du Commonwealth (en particulier ceux de l'Éducation, de la Jeunesse, du Travail, des Sports et des Services sociaux ainsi que le sénateur Paul Martin, du Canada) au cours d'une conférence qui avait eu lieu plus tôt la même année, à Lusaka, ce programme est issu d'une série d'études et de colloques régionaux organisés par le Secrétariat à la suggestion de M. Harold Wilson, sur les problèmes des adolescents et, plus spécifiquement, sur ceux qui ont quitté l'école et se retrouvent sans emploi.

Une de ses activités clés est la récente organisation de trois centres régionaux, en Zambie, en Guyane et en Inde, pour la formation poussée de responsables des services de jeunesse, où l'accent est mis sur les façons d'aider et de former les jeunes pour qu'ils jouent un rôle constructif dans le développement communautaire et national. Ses ressources, environ un million de dollars par an pour les trois premières années, sont modestes, mais c'est là un domaine vital et stimulant.

Nouveau programme

Décus par la lenteur, sans doute inévitable, des discussions à si grande échelle, les délégués du Commonwealth qui assistèrent au Congrès mondial de l'alimentation à Rome, il y a un an, demandèrent au Secrétariat du Commonwealth d'organiser rapidement une réunion des ministres du Commonwealth responsables de la production alimentaire et du développement rural. La rencontre eut lieu en mars 1975, et on a maintenant confié au Secrétariat la mise en œuvre d'un nouveau programme de coopération dans ce domaine si important pour la survie. Le programme sera financé par l'entremise du CFTC, et il faut espérer que les contributions seront augmentées en conséquence.

Comment peut-on résumer ce quart de siècle? La plupart de ceux qui connaissent les réalisations — et on a fait très peu de publicité autour d'elles — conviennent, je crois, que dans ce que l'on appelle «la coopération fonctionnelle», relativement spécialisée et de faible envergure, mais portant sur des domaines pratiques comme le droit, l'éducation, les sciences, la santé, l'assistance technique et les techniques de gouvernements, le Commonwealth est un groupement logique qui peut être utilisé efficacement à des fins constructives, et qui l'est d'ailleurs de plus en plus.

La question rhodésienne

Par contre, au chapitre de la haute politique ou de la politique «brûlante», — ce qui revient peut-être au même — les opinions peuvent être partagées. Je me souviens qu'à une conférence de presse l'an dernier ou il y a deux ans, en Afrique, le correspondant plutôt belliqueux d'une station de radio m'a demandé si je pensais vraiment que le bilan du Commonwealth en ce qui a trait à la question rhodésienne était satisfaisant. Il croyait sans doute me prendre au piège. Je déclarai qu'en effet, il était tout à fait insatisfaisant, très éloigné de ce qui aurait été souhaitable. «Mais, ajoutai-je, la situation est exactement la même aux Nations Unies et à l'Organisation de l'unité africaine.» Lorsque les organisations internationales sont trop faibles pour surmonter les défis qui se présentent, la seule solution logique est de les renforcer, plutôt que de les affaiblir par le scepticisme et une hostilité bornée. Le journaliste ne m'a pas contredit.

A mon avis, des parachutistes auraient dû être stationnés en Zambie en 1965, avant la déclaration unilatérale d'indépendance de la Rhodésie; ils auraient pu juguler toute rébellion en une demi-heure, rien que par une démonstration de force,

en offrant aux troupes rhodésiennes un point de ralliement. Je persiste à croire que nous aurions dû le faire, mais cela n'a pu être décidé. A la place, nous avons pris des sanctions économiques, malheureusement par étapes, ce qui a plutôt eu un effet d'immunisation.

La politique des sanctions, en tout ce qu'elle avait d'inadéquat, était mieux que rien: elle a profité au moins de la proclamation d'indépendance pour attirer l'attention non seulement de l'ensemble des pays du Commonwealth, mais aussi des Nations Unies sur le vrai problème, non pas la rébellion inconstitutionnelle de 1965, mais une injustice sociale qui remonte beaucoup plus loin. Cette politique de compromis adoptée faute de mieux a eu au moins le mérite d'empêcher des reconnaissances par la voie du marché.

Une autre crise aiguë et déchirante des relations raciales éclata lorsque le gouvernement de M. Heath annonça, à l'été de 1970, un plan de vente d'armes à l'Afrique du Sud pour contrer le renforcement de l'appareil naval soviétique. La préoccupation de M. Heath au sujet de ce renforcement sur les routes des pétroliers était compréhensible, mais ce qui ne *l'était pas*, c'était comment un changement de politique des Britanniques, qui allait leur mettre à dos presque tous les gouvernements et les peuples des côtes de l'océan Indien et de l'Atlantique-Sud, pouvait vraiment contrebalancer l'accroissement de la présence soviétique dans ces deux océans.

A la suite de consultations au sein du Commonwealth et du recours à ses mécanismes, le gouvernement britannique abandonna sagement cette idée. On n'en fit pas de gorges chaudes, les Britanniques ne perdirent pas la face pour rien. Ils évitèrent de faire une erreur qui aurait été, à mon avis, encore plus néfaste à leurs intérêts que l'agression inopportune de Suez, en 1956, et encore plus coûteuse à l'Occident tout entier. On a aussi évité à l'Afrique une défaite coûteuse.

Procéder à des remaniements fondamentaux de la politique des pays, des continents et des groupes raciaux les uns vis-à-vis des autres n'est pas chose facile et ne va pas sans passions ni déchirements. Mais la revue des événements au moins devrait être faite froidement. Dans ce cas précis, le rôle du Commonwealth a été, je pense, considérable et très positif. Depuis lors, l'influence du Commonwealth sur les questions touchant l'Afrique du Sud, y compris le Mozambique et la Namibie, a été presque toujours positive et, à l'occasion, très importante. Les principes approuvés par les chefs de gouvernement cette année à Kingston en 1975 mettent

en lumière un progrès qui devrait se poursuivre.

Autres crises

Au cours des 25 dernières années, et encore plus depuis dix ans, le Commonwealth a dû résoudre, par le biais de consultations ou de ses mécanismes, bon nombre d'autres crises ou des problèmes politiques bien moins connus mais tout de même très dangereux. Tantôt il a réussi, tantôt il a échoué, mais son intervention n'a jamais, à mon avis, été inutile. Faute d'espace, je ne pourrai passer en revue la plupart de ces événements, d'ailleurs il vaut peut-être mieux ne pas mentionner certaines des crises évitées.

Je me dois tout de même d'en mentionner une, découlant des relations entre la Grande-Bretagne et la CEE. A partir de 1950, alors que je demeurais à Bruxelles, j'avais personnellement poussé mes amis britanniques à se joindre aux institutions européennes. Au début des années 1960, d'autres gouvernements du Commonwealth se sont opposés assez énergiquement à la décision tardive prise par la Grande-Bretagne de poser sa candidature. Je n'étais pas d'accord. Lorsque j'accédai au poste de secrétaire général en 1965, je tentai par tous les moyens de combattre l'idée qu'il y avait incompatibilité entre l'adhésion de l'Angleterre à la CEE et son appartenance au Commonwealth. La question n'était pas là. Les vrais problèmes étaient les suivants: comment évoluerait la Grande-Bretagne, et l'Europe? Quelles seraient leurs relations avec les pays en voie de développement: une tentative de créer des sphères privilégiées d'influence, avec des tarifs préférentiels réciproques, comme l'avait fait de Gaulle à Yaoundé? Et qu'arriverait-il à l'Asie? Quelles seraient les relations de l'Europe avec l'Amérique du Nord et les autres pays industrialisés?

Aux Bahamas en 1971, les ministres des Finances du Commonwealth me demandèrent d'organiser des études et des réunions consultatives sur les problèmes auxquels auraient à faire face les pays membres d'Afrique, des Antilles et du Pacifique, tous en voie de développement, en prenant en considération l'offre «d'association» de la CEE. Je les ai encouragés à rejeter Yaoundé ainsi que tout concept de tarifs préférentiels réciproques et à avancer leurs propres contrepropositions pour l'accessibilité aux marchés et à l'aide, sans sphères d'intérêt discriminatoires. J'ai surtout fortement insisté pour que ces pays fassent bloc afin d'avoir une puissance maximale de négociation, et pour tenter de persuader les pays francophones visés par la Convention de Yaoundé

de se joindre à eux dans cette recherche d'un nouvel ordre.

Cette proposition du Secrétariat du Commonwealth le fit très mal voir dans certains milieux pendant un temps. Mais en fin de compte, ce que l'on proposait a été adopté ou, tout au moins, tous les pays concernés s'y sont ralliés. Le secrétaire général de l'Organisation de l'unité africaine, avec qui j'ai été en étroites relations à ce propos, joua un rôle clé dans le rapprochement des pays francophones et anglophones d'Afrique.

La Convention de Lomé qui en a découlé est un pas dans la bonne direction. M. Sonny Ramphal, alors ministre des Affaires étrangères de la Guyane et maintenant mon successeur en tant que secrétaire général du Commonwealth, joua un rôle très important dans les négociations préalables. Les pays d'Afrique, d'Inde occidentale et du Pacifique, pas plus que ceux de la CEE et les autres pays industrialisés, ne sont divisés dans la rancune et l'amertume sur cette question, comme il a semblé que ce serait le cas à une époque. Tout le monde y a gagné.

J'ai particulièrement apprécié les relations et la coopération établies entre le Commonwealth et les pays francophones à cette occasion et à d'autres. J'applaudis aussi à la création toute récente d'un Secrétariat pour les pays francophones (l'Agence de Coopération culturelle et technique). Bien que se manifestent bon nombre de différences, je vois dans la «Francophonie» un parallèle possible avec le Commonwealth, puisque les pays qui en font partie utilisent une langue de travail et des méthodes communes pour améliorer la compréhension entre des peuples de races, de continents différents et de niveaux de vie différents. Les deux secrétariats entretiennent d'étroites relations et espèrent mettre en œuvre des programmes concrets de coopération. A mon avis, il est heureux que le Canada et l'île Maurice soient membres des deux groupes, et que les Seychelles soient bientôt le troisième pays dans cette situation.

L'utilité du Commonwealth dans le règlement des grandes questions politiques, comme celle des autres grands organismes à vocation universelle, est parfois contestée. Je crois toutefois qu'il est manifeste que sans le Commonwealth, la situation du monde serait encore moins souriante, les perspectives moins encourageantes.

Et que dire de l'avenir?

A mesure que le progrès technologique rend les pays de plus en plus interdépendants, le besoin de compréhension et de coopération à l'échelle internationale s'in-

tensifie. A moins que les dirigeants politiques n'aient la vue courte (ce qui n'est jamais impossible), les relations et les mécanismes du Commonwealth devraient, à mon avis, être toujours plus utilisés pour répondre à ce besoin. Il ne s'agit nullement d'une solution de rechange aux Nations Unies ou aux organisations nationales ou régionales, mais tout simplement d'un complément précieux.

Dans le domaine des relations économiques entre pays riches et pays en voie de développement, le Commonwealth a une belle occasion de jouer un rôle encore plus important si l'on veut éviter les affrontements et procéder à des rajustements de politique. Les problèmes ne disparaîtront pas, ils risquent même de s'accroître à mesure que le rythme de l'évolution croît; j'espère toutefois que les difficultés s'aplaniront.

Causes des difficultés

En politique, elles peuvent être imputables à la complexité intrinsèque des problèmes, tout comme à l'ambivalence des attitudes (particulièrement difficile à éviter au début entre les anciens maîtres et leurs administrés), à l'indifférence dont font parfois preuve les dirigeants, à l'ignorance et aux préjugés de certains secteurs de la population dans des pays différant par la race, la culture ou la situation économique, et enfin, à des politiques bornées ou isolationnistes, que ce soit sur le plan géographique, économique ou social. Nous avons surmonté beaucoup de ces obstacles, ils pourraient resurgir, mais ce n'est pas une nécessité.

Dans la politique, on est parfois tenté, c'est inévitable, d'agir pour la galerie,

c'est-à-dire pour l'opinion publique de son pays, et même au prix de l'exacerbation des problèmes réels. Il va sans dire que les chefs du Commonwealth, comme les autres, n'échappent pas à cette règle. Toutefois, les réunions du Commonwealth, qu'elles touchent aux domaines publics ou privés, ont eu une très grande valeur éducative pour les participants en élargissant les relations, les connaissances, la compréhension et les liens d'amitié en dépit des différences raciales, culturelles, économiques et géographiques qui peuvent diviser l'humanité. Le Commonwealth n'est pas seulement une association d'amis, c'est une association qui peut favoriser la création de liens d'amitié, et elle réussit à le faire.

Au cours de la période de transition dont j'ai traité, il était important de donner une image de marque exacte du Commonwealth. La majorité des hommes d'État qui l'ont créé et lui ont donné sa forme y ont vu essentiellement un instrument pouvant aider à construire l'avenir; voilà pourquoi ils lui accordent tant de valeur. Pour une partie de la population de leurs pays respectifs, c'était un reste du passé, le spectre d'un empire disparu: idée compréhensible, mais inexacte et nuisible (ceux qui ne sont pas anglo-saxons et les jeunes anglo-saxons eux-mêmes évoquent rarement avec nostalgie le passé impérial). La mentalité et les sentiments qui perpétuent le Commonwealth ont une finalité, ils ne découlent pas du passé, mais sont tournés vers l'avenir et sont inspirés par l'image réaliste que se font du Commonwealth les pays membres: un des instruments qui peuvent contribuer à la fraternité humaine.



La puissance maritime, constante stratégique dans l'histoire

par John Moore

La mer ne livre ses secrets qu'à un très petit nombre de privilégiés. Nombreux sont ceux qui habitent à plus de cinq cents milles des côtes, encore plus nombreux ceux qui n'ont jamais vu la mer, et parmi ceux qui sont en contact avec cette vaste étendue qui recouvre près des trois quarts de la surface du globe, seule une minorité dérisoire en connaît la puissance, la beauté et la primauté dans la vie de chaque être humain. Non seulement est-elle sillonnée par les marines marchandes du monde entier, mais, de surcroît, ses profondeurs recèlent des ressources biologiques suffisantes pour fournir une grande partie de l'approvisionnement mondial en protéines; ses eaux contiennent de vastes réserves en minéraux et son sol et son sous-sol regorgent de ressources à peine exploitées par notre civilisation technologique. L'homme moderne, d'esprit libéral, voit trop souvent dans l'expression «puissance maritime» une réalité rebutante et incompatible avec la pensée actuelle. Parler de «puissance maritime», pour lui, c'est employer un mot proscrit, évoquer quelque chose de vil dont les gouvernements se servent pour mettre en danger la paix universelle. La présente analyse a pour but de démontrer que cette réalité mal comprise est tout aussi présente et tout aussi nécessaire aujourd'hui qu'elle l'a été tout au cours de l'histoire confuse des quelque mille dernières années.

Le concept de «puissance maritime» a été défini de multiples façons. Pour nos fins, nous retiendrons qu'il s'agit de «cette puissance constituée par les navires, les aéronefs qui s'y rattachent et la formation dans ce domaine, qui permet à un pays de promouvoir, en temps de paix, ses intérêts politiques et commerciaux ainsi que les intérêts de ses alliés, et, en temps de guerre, de faire valoir sa suprématie et celle de ses alliés face à un ennemi». Les premières puissances maritimes sont nées en Méditerranée, où elles servaient à transporter et à protéger les armées partant à la conquête d'autres territoires et tout particulièrement dans le cas des Phéniciens et, plus tard, de leur empire carthaginois,

de moyen de promouvoir le commerce maritime. Il reste que les galères de cette époque, mues au moyen de rames dont on multiplia, au fil des ans, les rangées, avaient été conçues en vue de navigation par temps calme et avaient un rayon d'action limité.

Les Scandinaves utilisèrent aussi cette forme de propulsion, mais leurs magnifiques navires, bas sur l'eau, étaient propulsés par une seule voile et un seul rang de rames auquel s'attelaient non pas des esclaves, comme en Méditerranée, mais les guerriers eux-mêmes. Ces peuples se virent forcés de s'emparer d'autres terres parce que leur nombre croissait et que leur économie basée sur l'agriculture ne pouvait plus assurer leur subsistance. Ils poussèrent loin leurs pérégrinations, s'implantant en Méditerranée, en France, en Grande-Bretagne, en Islande, au Groenland et en Amérique du Nord; ils combattirent âprement pour se rendre maîtres de ces nouvelles terres. Face à cette invasion, le roi Alfred de Wessex fut une des rares personnes à comprendre qu'on devait combattre ces envahisseurs sur la mer autant que sur la terre. Il fit construire des navires, plus gros et plus rapides que ceux des Vikings; il les attaqua ensuite sur mer et les poursuivit jusque dans leurs ports, premier exemple que nous offre l'histoire d'une «attaque à la source».

La marine britannique

Dans une analyse comme celle-ci, les ori-

Le capitaine Moore est éditeur du livre intitulé Jane's Fighting Ships, dont il rédige chaque année la préface qui est souvent citée par les médias. De 1939 à 1972, il a servi dans la Royal Navy et s'est spécialisé dans les relevés hydrographiques. A compter de 1943, il a commandé de nombreux sous-marins. Il a pris sa retraite en 1972 avec le grade de capitaine et, depuis lors, a publié de nombreux articles et plusieurs livres dont The Soviet Navy et Seapower and Politics. L'article ci-contre n'engage que l'auteur.

gines et l'évolution de la puissance maritime britannique nous fournissent un excellent point de départ. Ce n'est que 200 ans après la mort du roi Alfred que l'on réalisa de nouveau combien la puissance navale pouvait servir à la défense de l'Angleterre. Le pays était sous la menace, non plus des Vikings mais de leurs descendants, les Normands, sous la conduite du duc Guillaume. Le roi Harold avait rassemblé une flotte au large de l'île de Wight dans le dessein d'intercepter les navires normands mais, et ce ne devait pas être la dernière fois dans l'histoire britannique, on négligea les équipages. Les fonds et les denrées vinrent à manquer, et les hommes abandonnèrent leur poste pour vaquer à des occupations plus rémunératrices. Guillaume conduisit sa flotte jusqu'à Pevensey sans rencontrer d'opposition, puis poursuivit sa marche à travers les marais où j'écris ces lignes. Pour n'avoir pas eu de flotte, Harold perdit un royaume.

Au cours des quatre siècles qui suivirent, une dizaine d'expéditions furent lancées contre les côtes anglaises; elles ne furent sans doute pas toutes d'égale importance mais elles eurent en commun de ne pas rencontrer d'opposition sur mer. Durant cette période, la construction navale ne fit guère de progrès et les navires ronds, peu manœuvrables, servaient principalement au transport des troupes. En 1485, Henri Tudor, parti de Harfleur, mit pied en Angleterre, remporta la bataille de Bosworth et le trône d'Angleterre, instaura une certaine stabilité financière et fit valoir le rôle que la mer était appelée à jouer dans l'histoire de l'Angleterre. Les expéditions de Cabot, qui le menèrent de l'autre côté de l'Atlantique, si elles ne révélèrent guère plus que la morue abondait au large de Terre-Neuve, tout au moins furent-elles une rude école où apprendre l'art de naviguer en haute mer. Sans que les gouvernements ou les marins l'aient compris, la formation à la navigation, condition inhérente à la puissance maritime, faisait ainsi son apparition. Rien ne peut remplacer le contact quotidien avec la mer sous tous ses visages pour faire l'expérience des moments où, malgré des conditions extrêmement pénibles de navigation, le travail doit néanmoins s'accomplir et pour apprendre comment améliorer la conception et la conduite des bâtiments de façon à tirer un meilleur rendement du navire et de son équipage.

Henri VIII succéda à son père sur le trône d'Angleterre au moment où les regroupements politiques en Europe acquéraient plus de solidité et plus de puissance que jamais auparavant. L'exploration des terres nouvelles et l'exploitation de leurs

richesses représentaient une source de croissance inconnue jusque-là. Le monde allait donc assister à un vaste mouvement d'expansion et de conquête, et Henri craignait que son royaume et sa population relativement faible soient en danger. Appliquant les leçons qu'il avait tirées de l'expérience de son père, il entreprit la création d'une force maritime qui lui permettrait de parer aux dangers de plus en plus menaçants de l'extérieur. Bientôt, sa flotte se composa de plus de 100 navires. Quand il en remit l'administration aux mains d'un conseil de la marine, apparut, sous la forme du commandement et de l'administration, un autre élément essentiel de la puissance navale. Cette innovation, qui n'avait pas une très grande portée à l'époque, jetait les bases des progrès à venir. D'ailleurs, au cours de l'histoire, cet aspect vital de l'administration, tant navale que marchande, fera beaucoup plus souvent défaut que les équipages. Dans les rares occasions où les marins ne répondront pas aux attentes du pays, la faute en reviendra invariablement à une mauvaise administration, à l'ignorance ou à une incompréhension totale des conditions inhérentes à la puissance maritime de la part des personnes chargées de diriger les affaires de la marine.

A l'époque d'Henri VIII, la conception des navires commença à s'éloigner du «bateau rond» qui avait servi pendant des siècles. Henri lui-même voulut que des canons soient montés sur les «vaisseaux du Roi», obligeant les constructeurs à modifier le rapport entre la largeur et la longueur des navires. Un nouveau modèle, plus long, plus élancé et bien armé sortit des chantiers de construction de Deptford et de Portsmouth. Les navires demeurèrent cependant au service d'une stratégie défensive, jusqu'au jour où le différend entre Élisabeth I^{re} et les Espagnols les amena à jouer un rôle offensif. Les attaques dirigées contre les convois de galions apportèrent bien souvent des revenus appréciables à ceux qui osèrent se lancer dans pareille aventure. La puissance maritime avait pris une nouvelle forme, celle du pillage des voies de communication.

Croissance du commerce

Au cours des 100 ans qui suivirent l'accession d'Élisabeth au trône en 1558, le commerce suivit toujours dans le sillage des explorateurs. Mais son successeur, Jacques I^{er}, se montra si violemment opposé à l'armement des navires que la flotte se désintégra lamentablement. Les pirates turcs et les corsaires de Dunkerque, parmi les plus terribles et les plus violents de leur espèce, eurent donc la voie libre pour

dans l'impuissance. Dans tous les pays effectuer des raids sur la côte anglaise, bloquer la Tamise et faire des prisonniers dans les villes côtières. Ils parvinrent en fait à menacer l'existence du nouveau commerce au moment même où il prenait forme. A l'aide de l'impôt prélevé pour la construction de vaisseaux de guerre, Charles I^{er}, plus clairvoyant que son père, chercha à reconstituer une flotte qui puisse de nouveau défendre l'Angleterre. S'il perdit son trône ainsi que la vie, il légua à ses successeurs du Commonwealth les bases d'une marine qui, considérablement renforcée, allait s'engager dans une série de véritables guerres maritimes contre les Hollandais.

La convoitise est souvent à la source de la stratégie, que l'on recherche la puissance, la position sociale ou le gain, surtout si elle se double de fortes convictions religieuses ou idéologiques. Dans l'état confus où se retrouva l'Europe après la guerre de Trente Ans, tous ces éléments de conflit étaient présents. Des problèmes commerciaux séparaient la Grande-Bretagne et la Hollande, la France était engagée dans la guerre civile déclenchée par la Fronde mais conservait ses visées sur l'empire espagnol, l'amertume effritait lentement les liens d'amitié en Scandinavie où catholiques et protestants étaient prêts à s'affronter. Et ce ne sont là que quelques-uns des points de friction dans une Europe où les possessions et les concessions coloniales suscitaient partout un vif intérêt. Les routes maritimes qui venaient d'être tracées constituaient les grandes voies d'accès aux colonies et, pour réaliser leurs ambitions nationales, les nations colonisatrices devaient désormais s'appuyer sur la puissance maritime.

Dans la période tumultueuse qui s'étend du milieu du XVII^e siècle au début du XIX^e, pendant toutes ces années où la guerre n'a jamais cessé pour longtemps et où elle a fait rage le plus souvent, seule une faible minorité a su percevoir combien il était nécessaire de disposer d'une marine bien organisée et bien conduite. Si la construction de navires est une entreprise laborieuse, il est encore beaucoup plus difficile de les équiper en personnel. La formation à la navigation, l'organisation, la connaissance des tactiques élémentaires se perdent rapidement lorsque les dirigeants d'un pays s'en désintéressent ou s'y opposent carrément. Au cours de ces 170 années de remous qui ont bouleversé le monde entier, la Grande-Bretagne ne fut pas la seule à négliger cet aspect. La France, entre autres, oublia purement et simplement sa flotte lorsqu'elle se lança dans une stratégie continentale. La monarchie déca-

dente d'Espagne laissa le pays sombrer touchés par cette triste suite de conflits, lorsque la guerre laissait finalement place à la lassitude, les forces de combat étaient renvoyées et dissoutes sur-le-champ, et les flottes navales, déjà affaiblies par les pertes de navires et d'hommes, dépérissaient faute de direction. Le commerce reprenait bien après chaque flambée d'hostilité mais, d'une fois à l'autre, ses protecteurs étaient de moins en moins en mesure de relever le prochain défi.

Pendant toute cette période, des hommes et leurs familles quittaient leur pays pour aller s'installer outre-mer et fonder de nouvelles communautés et de nouveaux centres commerciaux. Des hommes se battirent pour se libérer de l'oppression des tyrans et des bureaucrates, mais les navires ne cessèrent pas pour autant leur va-et-vient sur les longues routes de la mer. Sans ces navires, sans le commerce et l'argent qu'ils apportaient au colonisateur, à l'homme d'affaires européen et à leurs gouvernements respectifs, peu de progrès auraient été accomplis.

Durant les années qui suivirent la Révolution française et les guerres qu'elle entraîna à sa suite, la marine d'un pays réussit à s'imposer. En avril 1814, lorsque Napoléon fut envoyé à l'île d'Elbe, la *Royal Navy* constituait une force invincible. Elle avait défait les principales flottes napoléoniennes, avait permis à Wellington de maintenir ses armées en Espagne et était parvenue à bloquer l'essentiel du commerce d'outre-mer de la France. En juin 1815, après l'échec de Napoléon à Waterloo, elle semblait pouvoir jouer le rôle de gardienne des mers du monde et offrir une garantie de paix que recherchaient sincèrement les hommes d'État européens.

Mais il ne devait pas en être ainsi. De tels espoirs sont souvent vains et les idées nouvelles que la Révolution française avait semées à sa suite dans toute l'Europe apportèrent incertitudes, conflits et révolutions. Si la situation ne dégénéra pas en conflits majeurs, il faut en être redevable, dans une certaine mesure à l'existence d'une force navale très puissante. A ce moment, en effet, tenter une invasion ou s'attaquer au commerce maritime, c'était se lancer dans des entreprises plus qu'hasardeuses. Sous la protection de la flotte britannique, les nouvelles colonies purent donc se développer et l'aube allait se lever sur le plus grand Empire de l'histoire. De surcroît, à partir du jour où le président Monroe, en décembre 1823, énonça sa doctrine de non-ingérence des États européens dans les affaires de l'Amérique, la marine britannique servit également de

protecteur et d'appui à la politique des États-Unis.

Aucun conflit majeur

Au cours des 85 années de Waterloo à la fin du XIX^e siècle, la flotte britannique fut appelée à la rescousse à de multiples reprises, sans toutefois qu'elle ne s'engageât jamais dans un conflit majeur, à l'exception de la guerre de Crimée. Les expéditions d'Exmouth contre le bey d'Alger en 1816 marquèrent le signal de la disparition de la piraterie en Méditerranée. A partir de ce moment, la marine britannique mena des opérations en divers endroits autour du globe, entraînant la suppression de la piraterie au large des côtes africaines, à l'est de l'Arabie et dans le golfe Persique. Mais ces engagements n'étaient pas de nature à donner la formation requise pour les grandes manœuvres navales; destinés à soutenir les visées politiques du gouvernement installé à *Whitehall*, ils constituaient tout au plus des épreuves d'habileté et d'initiative en mer. La guerre de Crimée devait d'ailleurs tristement démontrer que les 40 années de paix avaient engendré, au niveau des idées et de l'administration, une stagnation qui mettait en cause la valeur même de la plus puissante flotte du monde.

Malgré les nouveaux schèmes de pensée qui circulaient un peu partout, la *Royal Navy*, sûre de sa toute-puissance, ne sut pas s'adapter assez rapidement aux méthodes modernes. La révolution industrielle avait donné une richesse considérable à la Grande-Bretagne; mais, l'Amirauté traînait loin derrière ses concurrents dans l'application de nouvelles données à l'exercice de la puissance maritime. La France progressait rapidement grâce à ses conceptions nouvelles et innovatrices, les navires utilisaient de nouveau le canon se chargeant par la culasse, la guerre de Sécession américaine faisait réapparaître le submersible et, en 1866, M. Whitehead inventait la torpille autopropulsée.

Mais aux yeux de l'Amirauté de l'époque, ces questions techniques ne pouvaient ouvrir de brèche dans l'armure de la puissance maritime britannique. Ce qui comptait, c'était la présence de la marine, son aptitude à dépêcher un navire sur les lieux où régnaient des troubles ou des difficultés. Débarquer une compagnie de marins, sous une conduite intelligente et courageuse, importait bien davantage que de s'attaquer à l'«ennemi» en pleine mer. Et après tout, qui était l'ennemi? En 1882, la flotte méditerranéenne bombarde avec une incompétence flagrante la ville d'Alexandrie, marquant ainsi le prélude du règne britannique en Égypte. Mais l'insurrection qu'elle vou-

lait réprimer constituait-elle vraiment une menace à la puissance maritime britannique? Nullement. Il fallait simplement faire sentir cette puissance, aucune flotte ne pouvant sérieusement se mesurer à la *Royal Navy*. Entre temps, l'Amérique, la France et la Russie mettaient au point le sous-marin, sans grand succès encore mais elles pensaient à l'avenir. En Europe, de nouvelles alliances se nouaient; outre-mer, l'empire britannique prenait de l'expansion.

La population britannique, et non le gouvernement, eut finalement le dernier mot au milieu de toute cette hésitation et de toute cette incompétence. En 1889, la Loi sur la défense navale fut votée et la politique du *Two Power Standard* adoptée à *Whitehall*. Mais l'Angleterre ne se préoccupait ainsi que des cuirassés, ces grands vaisseaux à la puissance incontestée. Très peu de citoyens britanniques se demandèrent si les énormes canons montés sur ces gigantesques bâtiments pouvaient réellement atteindre la cible, si, en fait, le combat contre une flotte ennemie aboutirait nécessairement à une victoire anglaise. A ce moment, la marine britannique détenait nettement la supériorité numérique, et personne n'osait s'y attaquer. La paix persista donc, même si la force de maintien de la paix était tout autant incompétente que mal conduite. La population britannique aimait sa marine, elle affectionnait cette puissance qui allait soumettre les nations plus faibles si d'aventure elles mettaient en danger le commerce et l'intégrité de l'Empire.

Mais d'autres événements se préparaient. Les dirigeants de la marine britannique observaient le monde avec des visières si étroites qu'ils ne réalisèrent pas que le Japon amorçait ses échanges commerciaux avec les États-Unis en 1853, que la France étendait sa puissance à l'étranger et que l'Italie unifiée était en mesure de prendre de l'expansion au cours des années à venir. Et surtout, ils ne saisirent pas combien l'empereur Guillaume II d'Allemagne était prêt à tout pour satisfaire ses ambitions de mégalomane. A l'aube du nouveau siècle, peu de voix s'élevèrent contre l'ampleur que prenait la marine allemande sous l'impulsion de l'amiral von Tirpitz. L'Allemagne disait que cette flotte était destinée à défendre les intérêts de son commerce en plein essor. Pourquoi les Britanniques auraient-ils douté de cela? L'apathie régnait, les gens à l'aise et les riches tenaient les rênes du pouvoir, les pauvres et les défavorisés n'étaient pas assez instruits ou assez puissants pour s'opposer à leurs gouvernants.

Certains membres de la classe dirigeante percevaient néanmoins quelle tour-

nure allait prendre les événements. La marine conserve le souvenir de la figure imposante de Sir John Fisher, qui se battit pour que la flotte soit transformée en un véritable instrument de combat. Malgré toutes les entraves politiques mises sur sa route, il parvint à mettre en œuvre un programme de construction qui, au cours de la guerre 1914-1918, confina la flotte du Kaiser à son mouillage. Avant la guerre, la puissance navale reposait encore sur le nombre de cuirassés. Les Britanniques, arrivés tard dans la course, avaient quand même mis sur pied une flotte de sous-marins fort puissante. Ils ne disposaient, par contre, d'aucun moyen de contrer les attaques ennemies sur ce terrain. La Grande Flotte de 1914 ne constituait donc, en aucune façon, une force équilibrée. Elle pouvait engager le combat sur mer, mais elle était totalement incapable de protéger les navires marchands dont dépendait le pays pour la survie de sa population et pour le ravitaillement de ses armées en campagne. Ce n'est qu'en 1917, lorsque l'Angleterre adopta le système des convois, largement utilisé dans les guerres antérieures, que sa force supérieure en nombre lui valut une position avantageuse.

Suites de la Première Guerre mondiale

En 1918, le bilan des événements survenus depuis le tournant du siècle était fort chargé. Le Kaiser avait aspiré à l'hégémonie du monde mais il avait été défait sur terre et son pays vaincu par la pression sans relâche du blocus dirigé contre lui. Le Japon avait écrasé la puissance navale de la Russie et il l'avait également battue sur terre. La France et l'Italie avaient conservé leur puissance en mer tandis que les États-Unis, arsenal des pays occidentaux jusqu'à leur entrée tardive en guerre en 1917, étaient en passe de se doter d'une flotte qui pourrait bientôt prétendre à la suprématie mondiale. A l'abri de toute invasion et de tout bombardement et n'ayant puisé dans leurs ressources que pendant les dix-huit mois de leur participation active aux hostilités, les États-Unis se retrouvaient dans une position semblable à celle de la Grande-Bretagne en 1815. La suprématie sur mer était sur le point de changer de main. La Grande-Bretagne, affaiblie financièrement par quatre années de combat, n'était nullement en mesure de poursuivre sa politique du *Two Power Standard*, sans compter qu'aux yeux des hommes politiques de l'après-guerre, une telle dépense n'était pas justifiée. Pendant 20 ans, le monde devait en effet entendre résonner un peu partout le mot d'ordre «Paix pour notre monde». Pendant ces vingt ans,

Mussolini, en homme rustre qu'il était, en profita pour bafouer toutes les normes de comportement civilisé, Hitler suivit la voie ensanglantée qu'il s'était tracée et qui devait le mener au réarmement et à la conquête, et le Japon, après avoir dévasté les territoires de ses voisins, fit paraître un livre intitulé «Le Japon doit combattre la Grande-Bretagne».

A ce moment, le Japon et l'Italie dépendaient entièrement l'un et l'autre du commerce maritime pour leur approvisionnement en matières premières, tandis que l'Allemagne devait s'en remettre à l'importation pour de multiples produits de base essentiels. En dépit de ce fait, les États encore sous régime démocratique nièrent, par une série de traités, l'impérieuse nécessité de la puissance maritime, au moment même où le monde glissait rapidement dans un abîme de sombres intentions hostiles. Quand l'inévitable se produisit et que la guerre vint frapper à presque toutes les portes de l'Europe, les puissances alliées de l'Europe occidentale se retrouvèrent peu préparées à protéger leurs voies maritimes de communication, même si elles l'étaient davantage pour bloquer celles de l'ennemi. Cherchant la paix à tout prix, les hommes politiques de l'Europe occidentale avaient rejeté aveuglément la protection précieuse que la puissance maritime aurait pu leur apporter. La Grande-Bretagne avait, entre autres, limité à 81 le nombre de ses destroyers, ce qui a valu au premier convoi de troupes canadiennes parti de Halifax d'être protégé contre les assauts des sous-marins allemands par un seul cuirassé.

Encore une fois, cependant, la compétence infatigable de la *Royal Navy* et de la marine de chacun des pays alliés, ajoutée à l'appui financier considérable des États-Unis, à la ténacité des flottes marchandes alliées et à l'ingéniosité des chantiers britanniques de construction navale, parvint à offrir une résistance solide au premier assaut. N'empêche qu'au moment où l'attaque japonaise de Pearl Harbour provoqua l'entrée en guerre des États-Unis, on pouvait compter des pertes de plus de quatre millions et demi de tonnes, soit quelque deux mille cinq cents navires. Mises à part les attaques des avions, des torpilleurs et des vaisseaux de surface allemands, et à l'exclusion des pertes dont on ne connaît pas la cause, il a été prouvé qu'un millier de navires ont été coulés par des sous-marins allemands et il est logique de supposer que bon nombre d'autres vaisseaux ont péri de la même façon.

Sur le plan de la rentabilité, les résultats sont plutôt renversants. En septembre 1939, l'Allemagne disposait de 49 sous-

marins opérationnels et en janvier 1942, ce nombre avait été porté à 91. En utilisant la meilleure moyenne, le nombre des vaisseaux opérationnels à la disposition de l'Allemagne s'établit à 33 par mois en 1940 (471 navires marchands perdus) et à 50 par mois en 1941 (432 navires marchands perdus). Nous pouvons supposer qu'un tiers des sous-marins patrouillaient à la fois, donc qu'il y en avait 30 de patrouille en décembre 1941 au moment où l'Allemagne disposait de son plus grand nombre de sous-marins opérationnels (90). Le nombre des escorteurs opposés à ces sous-marins avait alors atteint 399. Même en conservant la proportion d'un tiers, ce qui nous donne 133 escorteurs en mer à ce moment, leur nombre était déjà supérieur de plus de quatre fois au nombre des sous-marins. C'est donc dire que dans les 27 mois qui ont précédé l'entrée en guerre des États-Unis, un nombre relativement faible de sous-marins allemands a passé à un cheveu de mettre les Alliés hors de combat. La flotte qui comptait le moins de bâtiments et qui n'était forte que sur un seul flanc a donc failli faire pencher la balance dans cette guerre. Finalement, l'équilibre a été rétabli grâce à la position géographique de la Grande-Bretagne, à la capacité immense des chantiers de construction alliés, à l'expérience et à la formation des marins des pays occidentaux. Résultat: l'Allemagne a été défaite dans l'Atlantique, l'Italie mise en déroute dans la Méditerranée et le Japon écrasé dans le Pacifique.

Suprématie américaine

Dans les années confuses d'après 1945, la marine américaine a hérité de la suprématie en mer. Les Alliés, possédant des armes nucléaires, ont alors profité d'une supériorité immense sur le plan offensif, mais c'est encore la mer qui a offert ses routes pour le transport des matières premières, des importations et des exportations dont toutes les nations du monde avaient besoin pour se relever de ces six années de combats qui leur avaient apporté ruine et dévastation. Les hommes, cependant, furent trop peu nombreux à en retenir les leçons et la plupart réagirent hélas comme avaient réagi bon nombre de leurs prédécesseurs après les guerres antérieures. L'instrument même de leur victoire, celui qui leur avait épargné la défaite, ils le détruisirent, avec un peu moins de détermination aux États-Unis, mais en y mettant beaucoup de zèle et d'ardeur en Grande-Bretagne.

Un seul pays ne fit pas montre d'une telle hâte à démanteler sa flotte. En juillet 1945, Staline proclama la nécessité de renforcer la marine soviétique, au moment où

20 millions de ses compatriotes avaient perdu la vie, où l'économie était amputée du tiers et où la guerre avec le Japon se poursuivait. Si le monde, comme l'avait prédit Lénine, devait nécessairement se tourner vers le communisme et si Staline voulait réaliser ses ambitions impérialistes dans l'immédiat, il fallait protéger le pays. Ainsi, la marine était appelée à jouer un rôle important. Les chantiers de construction navale furent remis en opération et les navires de guerre, du croiseur jusqu'au plus petit navire, en sortirent à un rythme accéléré. En six années (1951-1957), l'URSS produisit 240 sous-marins de type *Whisky*, soit plus des deux tiers de tous les sous-marins appartenant aux autres marines.

Mais le nombre des bâtiments n'était pas le seul facteur en jeu, loin de là. Comme Staline avait décimé les rangs des officiers soviétiques au cours de ses purges dans les années 1930, la flotte soviétique s'était montrée incompétente et inefficace pendant la guerre. La marine n'était pas entraînée aux grandes opérations en mer et pour rattraper leur retard, les Soviétiques mirent en œuvre un vaste programme de formation et firent porter leurs efforts sur la compétence technique. Ils ont finalement réussi à atteindre sur ce plan un niveau équivalant aux immenses progrès qu'ils avaient accomplis dans la conception de leurs navires, tandis qu'en 1956, lors de la crise de Suez, et en 1958, lorsque le Liban fut sauvé du désastre par les États-Unis, l'URSS n'avait pu rien faire d'autre que de proférer des menaces.

Séquelles de la crise cubaine

La crise de Cuba en 1962 opposa également un sérieux démenti aux politiques soviétiques et l'année suivante, le dynamique amiral Gorshkov, commandant en chef depuis neuf ans, ordonna à sa flotte de «prendre la mer». De la mer du Nord, de la Baltique, de la mer Noire et du Pacifique vinrent les bateaux, un peu hésitants d'abord et dirigés avec incompétence sous bien des aspects; ils vinrent néanmoins, et les hommes firent peu à peu leur apprentissage. Le nombre des vaisseaux s'accrut parallèlement, passant d'une infime quantité il y a dix ans à une véritable armada en 1975. Quelle raison les poussait à venir? Étaient-ils chargés, comme les navires l'ont été de tout temps, de protéger une marine marchande qui prenait rapidement de l'expansion? Il est difficile de le croire parce que la Russie regorge de toutes les principales matières premières, à l'exception d'une seule. Les Russes veulent bien admettre que toute cette flotte marchande sert des fins mercantiles et

qu'elle ne représente pas, comme dans tous les autres grands pays, un élément d'une importance vitale en temps de paix ou en temps de guerre; en cas de conflit, d'ailleurs, la Russie pourrait survivre sans sa flotte commerciale et elle en utiliserait les bâtiments pour donner un appui supplémentaire à sa marine. Telle n'est donc pas la raison d'être des innombrables escadres de la flotte soviétique. Les Russes ont de nouveau tracé la voie en ce domaine en laissant savoir que leur flotte, en temps de paix, constituait un instrument politique, un moyen de promouvoir dans le monde entier les objectifs du Kremlin. Elle pourrait éventuellement former un solide écran de protection si la guerre se déclarait, mais point n'est besoin d'autant de bâtiments pour une tâche de ce genre; ceux-ci serviraient donc sans aucun doute à des fins de harcèlement et d'interception advenant le cas où, en période de crise, il faudrait bloquer la route à l'ennemi parce que les moyens de dissuasion employés à un premier niveau n'ont pu prévenir un conflit. Il ne faut pas croire en outre que toute guerre navale est devenue impossible parce qu'il existe des armes nucléaires et thermonucléaires. Rien n'est plus faux. C'est sur mer que les engagements peuvent mettre un peuple en danger sans faire couler de sang. Dans le contexte de l'équilibre nucléaire les pays pourraient se livrer à une guerre commerciale classique sans avoir recours sur-le-champ aux armes nucléaires.

Il reste à se demander quelle est la position du monde occidental aujourd'hui et quelles cibles il pourrait offrir à une attaque sur mer. En d'autres mots, la puissance maritime pourrait-elle encore décider de l'avenir du monde? Il faut se rappeler tout d'abord qu'aucun État n'a pu accéder au rang de puissance mondiale sans avoir démontré sa supériorité en mer. Les États-

Unis, principal pays membre de l'OTAN, pratiquent un commerce mondial en pleine expansion qui se chiffre présentement par quelque 80 milliards de dollars et qui porte en très grande partie sur les matières premières. A n'importe quel moment, 800 navires chargent ou déchargent leur cargaison dans les ports de la côte atlantique américaine; même ce chiffre est peu élevé en comparaison des 2,800 bateaux que l'on retrouve le long des bassins et des quais de l'Europe occidentale. Plus au sud, au large du cap de Bonne-Espérance, 57 pour cent des navires marchands qui doublent ce magnifique promontoire battent pavillon des pays de l'OTAN tandis que, à tout moment, 200 navires-citernes d'appartenance occidentale sillonnent les eaux de l'océan Indien.

Le citoyen moyen n'est peut-être guère impressionné par tous ces chiffres mais il n'a qu'à réfléchir quelque peu pour comprendre combien sa situation serait précaire si ces navires ne parvenaient pas à bon port. Aucun pont aérien, à l'heure actuelle comme dans l'avenir prévisible, ne suffirait à répondre aux multiples besoins de la société moderne. Les navires doivent pouvoir naviguer librement pour que soit assurée la continuité des affaires: les résultats se font sentir instantanément au moindre retard. Si les navires étaient interceptés, les réserves qui, dans le cas du pétrole par exemple, totalisent deux mois en Europe de l'Ouest, seraient vite épuisées. Dans cette éventualité, pour ne pas s'être doté d'une puissance maritime, pour n'avoir pas su sauvegarder notre héritage, nous devrions réapprendre à notre tour les leçons que l'histoire a prodiguées avec insistance depuis 400 ans. Car si nous ne savons plus mettre la mer à notre service, notre civilisation s'éteindra et beaucoup d'entre nous ne pourront survivre.



Relations canado-américaines: mythe et réalité

par Irving Brecher

— Vous êtes vieux, père Guillaume, dit le Jeune,
Et vos cheveux sont devenus blancs.
Et cependant vous faites des pirouettes!
A votre âge, est-ce correct?

— Dans ma jeunesse, répondit à son fils le père Guillaume,
Je craignais pour ma cervelle.
Mais maintenant je suis parfaitement sûr de n'en pas avoir
C'est pourquoi je pirouette sans cesse.

(*Alice au pays des merveilles*)

Il est à la mode ces temps-ci au Canada de penser que notre pays a fait beaucoup de progrès depuis ses premiers contacts avec les États-Unis. L'ignorance a fait place à la compréhension; l'apathie à la vigueur; la peur à l'assurance. Les soi-disant partisans du «nationalisme économique» nous répètent à qui mieux mieux que, d'indolents et incapables que nous étions au XIX^e et au début du XX^e siècle, nous sommes maintenant en passe de devenir un État qui sait ce qu'il attend de ses relations avec les États-Unis, qui sait comment l'exprimer et comment s'y prendre pour l'obtenir. Tout irait pour le mieux, bien sûr, s'il en était vraiment ainsi. Mais ce serait nous leurrer que de ne pas reconnaître qu'il y a là un mélange de mythe et de réalité aussi difficile à soupeser qu'à départager. Examinons ce qui s'est passé dans notre histoire et ce que l'avenir nous réserve.

M. Brecher est professeur d'économie à l'Université McGill. Il a été membre de la Commission Gordon et vice-président et directeur du Conseil économique du Canada, de 1972 à 1974. Il a fait partie de nombreux comités et conseils, dont le Conseil canadien pour la coopération internationale, le conseil d'administration du Centre de recherches pour le développement international; il a également fait fonction d'expert-conseil auprès de l'Institut de recherches politiques. M. Brecher a rédigé de nombreux articles sur l'économie et le développement. L'article ci-contre n'engage que l'auteur.

Les premières années

Il y a peu de doute qu'au cours des 70 et quelques années séparant la Confédération et la Seconde Guerre mondiale, l'attitude du Canada à l'égard de ses liens avec les États-Unis se caractérisait surtout par son mutisme et par le sentiment qu'il fallait à tout prix éviter les frictions avec un voisin beaucoup plus riche et plus puissant. L'attitude américaine à la même époque était une ignorance généralisée des besoins et des aspirations du peuple canadien et, du reste, une indifférence totale à cet égard.

Évidemment, ce type de relations laissait beaucoup à désirer. C'était cependant à demi mal si l'on considère, d'une part, que la survie du Canada était menacée par des dangers réels et physiques, du moins dans les premières années de la Confédération, et d'autre part, que la politique canadienne introduite en 1879 était destinée spécifiquement, quels que fussent ses défauts, à contrebalancer la suprématie américaine en stimulant le commerce intérieur du pays et son commerce extérieur avec l'Europe. De toute façon, le Royaume-Uni, avec qui nous étions très étroitement liés, était toujours là pour limiter les dégâts que pouvait nous causer un règlement maladroit de problèmes canado-américains. Dans un contexte aussi peu favorable, les Canadiens et les Américains ont tout de même eu le bon sens de collaborer dans un domaine d'une importance particulière pour eux lorsque, conjointement, ils ont créé pour régir leurs eaux limitrophes la Commission mixte internationale, un organisme quasi judiciaire aujourd'hui largement respecté comme un instrument de

coopération dans les questions bilatérales. Les Canadiens ont également eu assez de sens commun pour débattre sur la place publique la question de la réduction réciproque des barrières commerciales. Cette question, d'ailleurs, n'a pas manqué de soulever de vives controverses lors des élections nationales de 1891 et de 1911.

Le «grand réveil»

C'est à la fin de la Seconde Guerre mondiale que le Canada connut toutefois son «grand réveil». Avec ce sinistre conflit venait de s'écrire le plus terrible de tous les chapitres de l'histoire de la cruauté de l'homme pour l'homme. Mais au Canada, jamais le sentiment national n'avait été aussi fort et l'engagement dans les affaires internationales aussi profond. Pendant cinq années, il y avait eu une grande mobilisation des ressources humaines et matérielles. Le Canada avait contribué largement à la victoire des Alliés. A la veille des années 50, il disposait d'une base économique beaucoup plus large et diversifiée et était désireux de participer à la tâche herculéenne de la reconstruction du monde. Pendant ce temps, les liens commerciaux et financiers entre le Canada et les États-Unis se multipliaient à un rythme prodigieux; et on se mit à s'interroger de plus en plus sur l'orientation que devait prendre le développement économique canadien.

La Commission Gordon

Il n'est pas étonnant que ces changements profonds aient commencé à se refléter dans divers champs de la recherche canadienne. L'étude la plus complète des années 50 fut celle de la Commission royale d'enquête sur les perspectives économiques du Canada, ou Commission Gordon. Je ne crois pas qu'il y ait lieu ici d'évaluer l'impact global de cette étude, même si j'y ai moi-même contribué. Il est toutefois nécessaire de rappeler certains points essentiels.

Des analyses minutieuses menées par le personnel de la Commission démontrèrent qu'en dépit de coûts réels, tels que la limitation des exportations canadiennes, les capitaux étrangers — pour la plupart américains — investis à long terme avaient permis de réaliser d'importants bénéfices nets si l'on considère la rapide croissance économique qui en résulta; on s'aperçut également que bien des problèmes attribués à ces entrées de capitaux découlaient en fait d'autres causes, en particulier le maintien de tarifs douaniers élevés, tant canadiens qu'étrangers. Non moins importante cette conclusion que nos tarifs coûtaient cher aux consommateurs canadiens et qu'en l'absence de tarifs canadien et

américain le rendement de l'industrie manufacturière secondaire canadienne serait sensiblement amélioré par suite, à la fois, de modifications dans les techniques de production et de déplacements entre les industries». (J. H. Young, *La politique commerciale du Canada*, Ottawa, 1957, p. 164.) Ni l'une ni l'autre des études traitant du commerce et de l'investissement ne faisaient abstraction des préoccupations socio-politiques sous-jacentes à ces questions. Dans le cas de l'investissement, par exemple, on avait jugé essentiel de souligner que «les aspects économiques du problème ne sont nullement les seuls en cause, ni peut-être les plus fondamentaux». (I. Brecher et S. S. Reisman, *Les relations économiques canado-américaines*, Ottawa, 1957, p. 167.)

La Commission elle-même s'efforça de promouvoir ce sens de l'équilibre et elle y parvint jusqu'à un certain point. Un des passages de son *Rapport final* est à ce sujet mémorable par son éloquence et son réalisme: «Le Canada et les États-Unis vivent dans une sorte de symbiose. Les deux pays sont séparés, distincts, chacun a ses fins et ses lois propres et, cependant, il existe entre eux une grande interdépendance. Les deux sont indissolublement liés à un même environnement continental et, malgré la forte disproportion de leurs richesses et de leur puissance économique respectives, demeurent nécessaires l'un à l'autre». (*Rapport final*, Ottawa, 1957, p. 35.) En ce qui concerne l'investissement américain, la Commission proposait de la sorte, sans coercition ni discrimination, une participation canadienne accrue dans l'entreprise étrangère; c'était là une proposition «très modérée» destinée à apaiser les craintes canadiennes au sujet de la domination politique américaine tout en préservant les entrées de capitaux qui contribuaient «énormément» au développement du Canada. Le commerce posait toutefois un tout autre problème. Des 33 rapports internes, seul celui de Young fut précédé d'une introduction dans laquelle la Commission disait ne pas accepter la responsabilité des déclarations et opinions qu'il renfermait, ni les approuver nécessairement. Ce désistement était loin d'être anodin car la Commission se trouvait en fait à rejeter les conclusions de son propre personnel sur les coûts élevés du tarif canadien, à discréditer les avantages économiques du libre-échange entre le Canada et les États-Unis et à reformuler le vieux cliché selon lequel «le coût économique du Tarif, quel qu'il fût, était le prix qu'il convenait de payer pour assurer l'indépendance nationale». (*Rapport final*, p. 459). Il est difficile après coup d'échapper à la

conclusion que le rapport Gordon a servi surtout la cause des nationalistes canadiens qui, partant de la seule hypothèse selon laquelle des liens plus étroits avec les États-Unis affaiblissent l'indépendance canadienne, accordent le maximum de crédit à des généralisations non étayées sur les conséquences socio-économiques néfastes des liens spéciaux entre le Canada et les États-Unis, et proclament finalement comme un article de foi qu'il vaut mieux se priver des avantages qu'on pourrait en tirer afin d'assurer la survie de notre pays.

Certes, la Commission Gordon n'écartait pas complètement l'idée d'accords de libre-échange avec les États-Unis qui, toutefois, n'iraient pas jusqu'à la réciprocité totale. Pas plus d'ailleurs que les hauts fonctionnaires canadiens qui négocièrent en 1965 avec les États-Unis l'Accord sur les produits de l'industrie automobile. Malgré certains aspects protectionnistes évidents, cet Accord favorisa rapidement la spécialisation de l'industrie canadienne de l'automobile et, corollairement, une productivité de beaucoup supérieure.

Les recherches des années 60

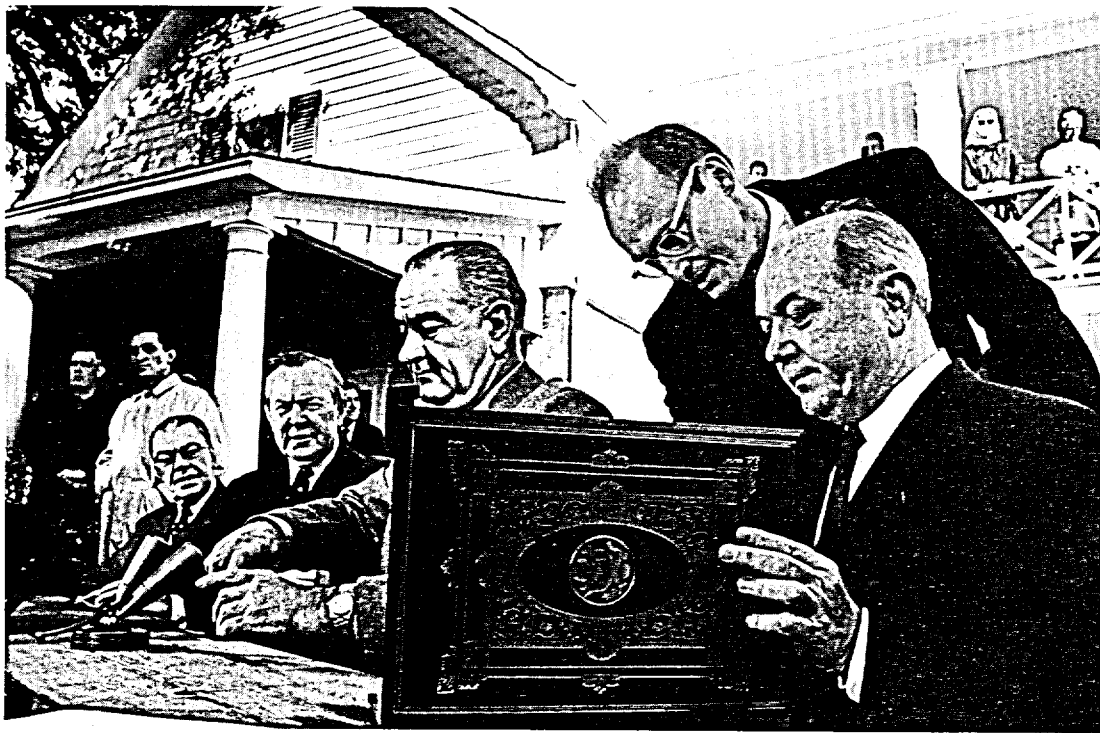
Les travaux de la Commission avaient tout de même élargi considérablement le champ d'étude des relations canado-américaines. Et les analystes prêts à relever le défi d'une recherche en profondeur ne manquaient pas. Vers la fin des années 60, un éventail impressionnant d'études économiques, tant privées que publiques, avait paru sur la scène canadienne. Il va de soi que ces études portaient comme les précédentes sur les liens commerciaux et financiers, dont la primauté restait toujours totale.

Le professeur Safarian, par exemple, étudia les opérations de 280 sociétés étrangères au Canada. Il concluait, notamment, que les sociétés étrangères atteignaient un niveau d'efficacité économique à peu près équivalent à celui des entreprises canadiennes. De surcroît, il lui est apparu que le Canada avait retiré trop peu des bénéfices potentiels de l'investissement direct étranger — surtout parce que sa politique anti-cartels était trop faible et les barrières commerciales canadiennes et étrangères, trop élevées. Sur le plan politique, il se contenta de laisser entendre que la puissance économique accrue du pays d'accueil est aussi un facteur politique à opposer aux contraintes exercées de l'extérieur sur le pouvoir décisionnel intérieur et que «dans un monde de plus en plus interdépendant, l'indépendance n'est pas nécessairement un objectif à viser à tout prix». (A. E. Safarian, *The Performance of Foreign-Owned Firms in Canada*, Montréal, 1969, p. 107.)

Le rapport Watkins, par contre, était pratiquement unique par son analyse des répercussions politiques de l'investissement étranger, surtout américain, au Canada. En filigrane, on y retrouve la «thèse que la propriété étrangère réduit l'indépendance nationale, parce qu'elle influe sur le pouvoir décisionnel privé». (Rapport du Groupe d'étude sur la structure de l'industrie canadienne, *Foreign Ownership and the Structure of Canadian Industry*, Ottawa, 1968, p. 297.) Il s'avéra cependant que cette analyse politique pivotait principalement autour des questions de l'extra-territorialité et de la très forte influence des sociétés multinationales sur le marché. Le débat fut certes intéressant et, à maints égards, il apporta des éléments nouveaux. Néanmoins, il était loin de faire la preuve que l'indépendance canadienne se trouvait sensiblement réduite. Le rapport étoffa plutôt la propre conclusion des auteurs selon laquelle l'investissement américain peut affaiblir l'indépendance canadienne à certains points de vue et la renforcer à certains autres. Finalement, ce fut la dimension économique qui l'emporta sur la dimension politique. «Pour les pays d'accueil comme le Canada, il importe de savoir non pas si l'investissement étranger en vaut la peine, mais plutôt comment en augmenter les bénéfices et en réduire les coûts» (p. 52).

L'étude des Wonnacott sur le libre-échange entre le Canada et les États-Unis fut elle aussi, essentiellement, une analyse des avantages et des coûts. Après des recherches intensives dans une optique cependant exclusivement économique, elle concluait qu'en dépit des coûts initiaux occasionnés par les perturbations et les rajustements consécutifs à l'instauration du libre-échange industriel, ce dernier apporterait probablement aux consommateurs et aux salariés canadiens des gains évalués à près de 10 p. cent du revenu national réel. Il est à remarquer que les auteurs ont pris soin de préciser que ces gains économiques considérables entraîneraient en revanche des conséquences politiques et sociales. Ils ont cependant ajouté que ces dernières «n'ont jamais été évaluées avec quelque précision, même si elles ont été longuement débattues au Canada». (R. J. Wonnacott et P. Wonnacott, *Free Trade between Canada and the United States: The Potential Economic Effects*, Cambridge, Mass., 1967, p. viii.)

Pendant ce temps, soit du début au milieu des années 60, le Comité canado-américain de la *Private Planning Association of Canada* (aujourd'hui le *C. D. Howe Research Institute*) avait tenté de sensibiliser l'opinion publique par des études



Lors de sa visite au ranch de L.B.J. au Texas, en 1965, M. Lester B. Pearson a signé le Pacte de l'automobile. Nous reconnaissons, à une table à l'extérieur de la maison du ranch, le secrétaire d'État

aux Affaires extérieures, M. Paul Martin, le premier ministre Pearson, le président Johnson et le secrétaire d'État américain, M. Dean Rusk.

sur les principaux liens commerciaux et financiers entre les deux pays. (C'est ainsi que parut en 1963 le rapport Lea intitulé *A Canada-U.S. Free Trade Arrangement: Survey of Possible Characteristics*.) La P.P.A. publia ensuite une série d'études sur «le Canada dans l'économie atlantique», où elle s'attacha plus spécialement aux répercussions de la libération des échanges sur certaines industries canadiennes. Une fois de plus, cependant, il faut noter l'optique exclusivement économique du Comité canado-américain, qui, lorsqu'il parraina la publication d'une version abrégée de l'étude *économique* des Wonnacott, sentit tout de même le besoin de préciser que «les signataires et le Comité dans son ensemble n'approuvent pas nécessairement les conclusions auxquelles sont arrivés les auteurs, ni la méthode particulière qu'ils ont utilisée dans leur analyse de la libération des échanges». (P. Wonnacott et R. J. Wonnacott, *U.S.-Canadian Free Trade: The Potential Impact on the Canadian Economy*, Montréal, 1968, p. vii.)

Ainsi donc, au cours des années 60, les Canadiens ont eu de nombreux sujets de réflexion sur les relations canado-américaines. Par ailleurs, les lacunes et les défauts étaient considérables. L'incertitude nationale sur les répercussions socio-politiques persistait, encouragée par des économistes qui se disaient inaptes à en

discuter et par des politicologues qui n'avaient pratiquement rien à dire sur le sujet. Pour aggraver davantage la situation, on ne réussit pas à mesurer de façon précise les avantages et les coûts économiques. Certains critiques avaient encore une fois beau jeu pour cacher leur idéologie anti-américaine en insistant sur les effets économiques présumément néfastes de l'interdépendance canado-américaine. On a très peu analysé par ailleurs la perspective américaine sur cette question, ou essayé de percevoir une quelconque communauté des intérêts canadiens et américains face au reste du monde.

Le rapport Gray

En 1972 parut le rapport Gray. (*Investissements étrangers directs au Canada*, Ottawa.) Ce fut une belle tentative pour redéfinir les préoccupations canadiennes à l'égard de l'investissement américain. Le lecteur sérieux pouvait y trouver des aperçus qui jetaient un jour nouveau sur une vaste gamme de gains et de pertes sur le plan économique, et particulièrement sur le rôle des sociétés multinationales, les caractéristiques de l'entreprise à filiales «tronquées» et les dangers d'une atrophie de la capacité innovatrice du pays sur le plan de la technologie. Une point fondamental y était défendu avec force et clarté, à savoir qu'il était possible de réaliser bon

nombre des bénéfiques de l'investissement étranger par la concertation judicieuse d'une série de politiques — taxes, tarifs, concurrence — destinées à accroître le rendement de l'économie canadienne; on y suggérait de confier à une agence de tamisage, dont la souplesse assurerait l'efficacité, le soin de régler les problèmes qui surgiraient. Tout comme le rapport Watkins, le rapport Gray débordait le cadre économique pour traiter des questions politiques, mais d'une façon généralement plus équilibrée. Il s'aventurait même dans le domaine social, notant la relation de «rétroaction permanente» entre l'investissement américain direct et la culture canadienne (p. 333). Après toutes ces louanges, il n'est que juste d'ajouter que le rapport laissait néanmoins plus d'un point obscur: cette mystérieuse «stratégie industrielle globale», par exemple, sur laquelle «toutes les mesures... s'aligneraient» (p. 494); les conséquences pratiques d'un «mécanisme d'examen» qui donnait à un «organisme administratif... le pouvoir de négocier pour tirer un meilleur parti de certaines catégories d'investisseurs étrangers» (p. 11); et le bien-fondé de l'assertion selon laquelle il est «souhaitable... de se demander s'il ne serait pas possible que ces relations [avec les États-Unis] aient dans certains cas moins de liens de dépendance et tiennent plus compte de l'intérêt du Canada» (p. 353).

En fait, le rapport Gray contenait assez de données pour tous ceux qui se préoccupaient de l'investissement américain. Il en contenait bien assez aussi pour ceux qui désiraient s'en servir pour étoffer le credo antiaméricain qu'ils appelaient «nationalisme». Mais, comme nous l'avons vu, ce processus de gauchissement existait bien avant que le rapport ne voie le jour.

La clameur s'élève

On commença à pousser les hauts cris au début des années 60. Vers la fin de la décennie, ceux-ci s'étaient amplifiés au point de ne plus être qu'une clameur assourdissante.

Naturellement, on jouait toute la gamme. Il y avait les «geignards» comme George Grant, déjà tout prêt à tirer le rideau: «Le Canada a cessé d'être une nation, mais son existence politique officielle ne prendra pas fin tout de suite... [La fin] sera peut-être précédée d'une période pendant laquelle le gouvernement des États-Unis se devra de résister au profond désir d'annexion des Canadiens de langue anglaise». (*Lament for a Nation: The Defeat of Canadian Nationalism*, Toronto, 1965, pp. 86-87.) Suivaient les «hommes d'affaires-philosophes» comme Walter Gor-

don qui proclamait sans ambages le besoin urgent de racheter la maîtrise de l'économie canadienne, mettait en garde contre «l'adoption 'irréfléchie' d'une politique globale de libre-échange avec les États-Unis» et déclarait que l'industrie manufacturière canadienne en «serait dévastée». (D. Smith, *Gentle Patriot: A Political Biography of Walter Gordon*, Edmonton, 1973, pp. 280, 288, 293.) On retrouvait aussi dans le cortège les «économistes-politiciens» comme Eric Kierans qui chantait tout haut les louanges des acquisitions étrangères en 1963 et invectivait en 1966 le Trésor américain, qu'il accusait d'empiéter sur la souveraineté économique et politique du Canada en émettant des directives destinées à atténuer les pressions croissantes des sorties de capitaux sur la balance américaine des paiements. Il y avait les «gens des média» comme Peter Newman qui discourait pompeusement sur les affres de la contamination culturelle par les États-Unis. Et il y avait, bien entendu, les «intellectuels radicaux», partisans d'une indépendance nationale à la vieille Europe, dont la pertinence dans le Canada actuel et à venir serait, à tout le moins, douteuse. Ainsi, «Mel Watkins II», par exemple, beaucoup plus acerbe que le «Watkins I» du Groupe d'étude, était devenu un critique enflammé du capitalisme en général et du capitalisme américain en particulier; de même, Kari Levitt lançait un «appel aux armes» tout empreint de rhétorique néo-marxiste et d'affirmations gratuites: «Depuis vingt-cinq ans que les Américains y font de gros investissements directs, le Canada a vu décroître graduellement sa liberté d'action, à tel point qu'on peut se demander s'il pourra la retrouver». (*Silent Surrender: The Multinational Corporation in Canada*, Toronto, 1970, p. 116.) On retrouvait également les «experts québécois» qui avaient découvert par quelque révélation surnaturelle que, si seulement le Québec venait à un cheveu de la séparation, le Canada pourrait peut-être alors se différencier suffisamment pour se détacher des États-Unis.

Pourquoi cette explosion d'émotivité? On a déjà mentionné les lacunes des analyses effectuées dans les années 60. Mais une multitude d'autres facteurs doivent cependant entrer en ligne de compte: par exemple, l'interdépendance croissante entre le Canada et les États-Unis; l'ignorance et l'insensibilité que manifestaient les Américains à l'égard des questions bilatérales; l'aspect condescendant de la «diplomatie tranquille» préconisée par le Rapport Merchant-Heeney (*Principles for Partnership*); l'agitation causée dans tout le Canada par les perturbations sociales aux

États-Unis et la guerre au Vietnam. Mais sans doute le facteur le plus important est-il que les Canadiens prenaient de plus en plus conscience des frustrations profondes causées par le perpétuel écart de grandeur et de puissance entre le Canada et les États-Unis. Pour parler carrément, «ce n'est pas drôle d'être le petit frère. Et c'est encore moins drôle lorsqu'il n'y a aucun espoir de devenir un jour aussi grand que son frère aîné». (P. Wonnacot, "United States Investment in the Canadian Economy", *International Journal*, printemps 1972, p. 276.) Parfois peut-être égocentriques, ces revendications n'en étaient pas moins légitimes. Il ne suffit pas de les comprendre, toutefois, pour excuser le refus des «hommes en colère» des années 60 de reconnaître que les États-Unis ne disparaîtraient tout simplement pas, que le Canada était devenu en fait un membre important de la communauté des nations, que les formules «continentalisme» et «dépendance coloniale» ne suffisent pas à justifier le rejet de toute initiative susceptible de resserrer les liens canado-américains, et que le simple bon sens commande la recherche de mécanismes qui conviennent aux deux pays pour que ceux-ci se concertent sur leurs difficultés et leurs chances communes.

Malheureusement, nos hommes politiques ont souvent repris à leur compte ces mêmes erreurs. Ainsi, le «problème américain» s'est répercuté dans la kyrielle de politiques et de prétendues politiques — sur les mainmises étrangères, l'énergie, les institutions financières, les média d'information, le rôle du Canada en Amérique latine — caractérisées par l'improvisation et peu propices à une évaluation sérieuse de l'impact sur les intérêts nationaux de notre pays. Dans un imbroglio aussi chargé d'émotivité, il n'est pas trop étonnant que le gouvernement canadien, dans sa *Politique étrangère au service des Canadiens* qu'il publia enfin en 1970, ait passé en revue presque tous les aspects de ses relations extérieures hormis les relations canado-américaines.

Les années 70

Au début des années 70, la voix de la raison s'est élevée un peu partout dans le pays. Même des Américains ont abordé sans détours les problèmes inhérents à l'asymétrie des rapports canado-américains et la nécessité d'entretenir une relation aussi unique de façon à en optimiser les avantages et à en minimiser les coûts de part et d'autre. Pour sa part, le gouvernement canadien avait publié un «livre vert» remarquable par sa lucidité et sa profondeur, «Relations canado-américaines:

choix pour l'avenir» (*Perspectives internationales*, automne 1972), sur lequel nous reviendrons un peu plus loin. Mais le «nouveau nationalisme économique» était loin d'avoir dit son dernier mot. Au contraire, à certains égards, il s'exprimait plus fort que jamais, par exemple quand il dénonçait «l'impérialisme culturel américain dans les universités canadiennes». Et dans une large mesure, il déterminait le climat dans lequel sont «résolus» les problèmes canado-américains des années 70.

Il se peut fort bien que les frictions qui se produisent depuis quelque temps soient sans précédent, aussi bien en raison de leur nombre que de leur diversité et de leur complexité — elles portent sur les magazines, l'énergie et les pipelines, la défense, la câblodiffusion, les pêcheries, l'industrie automobile, le commerce des œufs et du bœuf, les eaux limitrophes, la pollution, les sports, l'Agence d'examen de l'investissement étranger et ainsi de suite. Si ce sont là des critères de la maturité et de la cohésion nationale, le Canada obtient de toute évidence de très bonnes notes. Encore faudrait-il s'interroger sur la valeur d'un tel test. Certains des problèmes bilatéraux ont été traités avec beaucoup de finesse, par exemple, lorsqu'on a concilié les écarts statistiques dans les chiffres et les courbes d'évolution du commerce des produits de l'industrie automobile. Par contre, dans certains autres cas, le Canada n'aurait pu mieux choisir si son intention avait été d'envenimer ses relations avec les États-Unis. Citons les restrictions sévères sur les exportations de pétrole canadien, l'atmosphère de «guerre commerciale» créée par les restrictions discutables sur l'importation du bœuf et des œufs, la défense autoritaire du football «canadien», le processus secret par lequel on soumet les mainmises étrangères au test des «avantages appréciables» et l'hypothèse douteuse selon laquelle le gouvernement peut et devrait surveiller le «contenu canadien» des magazines canadiens. C'est une bien piètre consolation que de rappeler le régime de restrictions économiques pratiqué par les États-Unis en 1971 et de prétendre que le Canada n'a pas été le seul à mal administrer ses affaires. Il ne faut surtout pas oublier que dans tout échange de mauvais procédés avec les Américains, nous risquons fort d'être les gros perdants.

Les perspectives d'avenir

Il existe pourtant une autre consolation. Bon nombre de nos frictions avec nos voisins du Sud ne sont que passagères et bien peu d'entre elles touchent au cœur même des relations économiques canado-améri-

caines. Le véritable défi est de regarder vers l'avenir, d'anticiper l'évolution de l'économie mondiale, d'identifier les questions clés des relations canado-américaines dans les années 80 et de trouver les meilleurs moyens de nous attaquer aux problèmes qui nous divisent, et de poursuivre les intérêts que nous avons en commun. Il serait difficile d'imaginer une tâche plus hasardeuse. Encore une fois, je ne me propose pas de formuler ici un plan détaillé. Je ne peux cependant me soustraire à l'obligation de dire les choses qui ont besoin d'être dites.

Les relations particulières

Commençons par le commencement. Contrairement à ce qu'on nous répète sans cesse ces temps-ci, le Canada entretient encore et continuera toujours d'entretenir des «relations particulières» avec les États-Unis, non pas dans l'optique traditionnelle où le Canada cherche à obtenir les bonnes grâces de Washington (tout en proclamant très haut son «indépendance»), mais parce qu'il existe effectivement entre les deux pays une concentration unique de liens transfrontaliers dispersés sur un large front socio-économique. («Le Canada et les États-Unis», dans le numéro de mars/avril 1975 de *Perspectives internationales*, est particulièrement instructif à ce sujet.)

La configuration générale de cette interdépendance est bien connue. A peu près 70 pour cent de notre commerce de marchandises, dont la valeur dépasse actuellement 40 milliards de dollars, se fait avec les États-Unis; plus de 20 pour cent des importations des États-Unis proviennent de leur premier partenaire commercial, le Canada, qui absorbe pour lui-même une part correspondante de leurs exportations; les investissements directs des États-Unis au Canada se chiffrent à peu près par 26 milliards de dollars, ceux du Canada aux États-Unis s'élèvent à 4 milliards de dollars, soit près de deux fois le chiffre américain correspondant par habitant; les Américains font plus de tourisme au Canada que partout ailleurs dans le monde, et quatre Canadiens sur dix font du tourisme aux États-Unis; enfin, le volume des échanges entre les deux pays dans les domaines de la culture et de l'éducation n'a pas son égal dans le monde entier. Il est nécessaire de rappeler sans cesse ces réalités, ainsi que l'enrichissement réciproque qu'elles procurent, parce qu'elles sont trop souvent et trop commodément oubliées ou déformées dans le feu du débat sur la «domination» américaine.

Il est certain que ces «relations particulières» ont été favorisées en partie par certaines politiques gouvernementales de

part et d'autre de la frontière. Le pacte de l'automobile en est un exemple. Mais à la base, ce sont incontestablement les forces économiques, alliées à la proximité géographique et sociale, qui ont créé cette situation. Ainsi, à moins que l'on n'emploie les plus strictes mesures pour l'en empêcher, l'interdépendance canado-américaine subsistera non seulement dans ses gigantesques proportions actuelles, mais deviendra probablement plus étroite encore dans les années à venir.

Une économie mondiale en pleine évolution

Pendant ce temps, l'économie mondiale passera par divers changements profonds. Il est à peu près certain que notre perception actuelle de ces changements aura été soit très floue, soit erronée, soit totalement déficiente. On peut tout de même déjà déceler un certain nombre de tendances: l'expansion continue des blocs commerciaux régionaux à l'extérieur de l'Amérique du Nord; la croissance rapide des entreprises multinationales au chapitre de la production, du commerce et de la technologie; le double rôle économique de plus en plus important de l'Europe de l'Ouest et du Japon, à la fois marchés d'exportation pour les biens et les services canadiens et concurrents dans la production de ces mêmes biens et services; l'apparition de nouveaux centres de croissance dans les pays moins développés, qui présentent également des avantages commerciaux mais aussi les mêmes possibilités de concurrence; le développement et le resserrement des relations entre l'Est et l'Ouest, l'Union soviétique et la Chine devenant des forces majeures sur le marché mondial du commerce et de l'investissement; les pressions accrues qu'exercent l'explosion démographique et la demande sur les ressources énergétiques et sur un équilibre écologique de plus en plus précaire; la détermination grandissante des pays du Tiers monde à revendiquer ce qu'ils considèrent comme leur juste part des richesses de notre planète; le paradoxe du nationalisme en expansion dans un monde toujours plus interdépendant, où le Canada et les États-Unis sont de plus en plus perçus dans un contexte économique nord-américain.

Il serait héroïque, sinon insensé, de vouloir intégrer tous ces éléments dans un grand schème politique qui présagerait les futures relations canado-américaines. Mais il n'en reste pas moins que le commerce, l'investissement, l'énergie, la technologie et l'environnement compteront parmi les principales composantes de nos relations bilatérales du prochain quart de siècle. Canadiens et Américains devraient envisa-

ger sérieusement chacune de ces questions, étudier leurs multiples recoupements et prévoir leurs répercussions sur l'unité nationale et l'indépendance. C'est précisément ce qu'a tenté de faire le Conseil économique du Canada dans son récent rapport sur la politique commerciale canadienne. (*Au-delà des frontières: Une nouvelle stratégie commerciale pour le Canada*, Ottawa, 1975.)

Le rapport du Conseil économique sur la politique commerciale

Nul doute qu'on pourra faire ailleurs qu'ici l'examen et l'appréciation de ce document et des études qu'il a engendrées. D'autre part, il serait mal venu de reprocher à quiconque d'accueillir avec scepticisme les commentaires de ceux qui ont travaillé de près à sa réalisation. Je ferai néanmoins quelques brèves observations, car, à mon avis, ce rapport éclaire d'un jour nouveau les problèmes d'une analyse économique des relations canado-américaines dans le climat actuel de vive controverse sur l'abdication de notre pays devant l'impérialisme américain.

Les recherches du Conseil n'étaient en aucune façon entièrement nouvelles. En fait, elles reprenaient pour une bonne part les nombreuses études qui avaient jusque-là tenté d'analyser les effets économiques du libre-échange industriel entre le Canada et le reste du monde. Le Conseil a cependant fait les mises à jour qui s'imposaient. De plus, il a pris soin d'examiner minutieusement les avantages relatifs des diverses options de libre-échange qui s'offrent à notre pays dans les années à venir. Enfin, il s'est chargé d'évaluer, d'une façon plus détaillée que jamais auparavant, ce qu'il en coûterait aux Canadiens de démanteler et de réorganiser leur structure industrielle pour l'adapter au libre-échange, et il a indiqué par quelles politiques on pourrait minimiser ces coûts et apporter à l'économie en général le maximum de bénéfices.

Le message central du rapport est suffisamment clair. Le libre-échange multilatéral des produits industriels devrait rapporter une augmentation d'environ 10 pour cent du revenu réel canadien: «De toutes les mesures qu'un gouvernement pourrait adopter aujourd'hui, ou à tout autre moment depuis la crise de 1929, le libre-échange multilatéral est sans doute celle qui, d'un coup, pourrait le plus améliorer le bien-être des Canadiens.» (p. 90). A défaut de cette option, un certain nombre de zones régionales de libre-échange produirait des bénéfices considérables, à la condition que les États-Unis n'en soient pas exclus. Un mar-

ché de libre-échange qui engloberait le Canada, les États-Unis, la Communauté européenne et le Japon présenterait le plus d'avantages; une zone de libre-échange Canada, États-Unis et Communauté européenne atteindrait environ les trois quarts des avantages du libre-échange multilatéral, et un marché canado-américain, plus de la moitié. Et la politique mondiale étant ce qu'elle est, le Canada pourrait fort bien se trouver forcé d'adopter la dernière option s'il persistait à rechercher des gains économiques considérables.

Reportons-nous au rapport lui-même pour capter l'essentiel du message:

«Les vestiges du protectionnisme au Canada et à l'étranger... [ont] contribué à limiter ses possibilités (celles du Canada) de croissance dynamique et soutenue, possibilités dont l'importance sera de plus en plus grande dans l'économie mondiale qui se dessine pour l'avenir... Nous avons [par conséquent conclu] que c'est dans le régime de liberté commerciale le plus étendu que ses intérêts (ceux du Canada) seraient le mieux servis. Comme un tel environnement pourrait très bien être impossible à réaliser dans un avenir rapproché, le Canada doit songer à des mesures complémentaires pour se rapprocher du multilatéralisme.

Dans notre classement des options selon leurs avantages économiques respectifs, nous avons montré que la participation du Canada à une zone de libre-échange comprenant, outre les États-Unis, soit la Communauté européenne ou le Japon, soit les deux, serait la meilleure solution en attendant de parvenir à une entente multilatérale. Il faut cependant se rendre compte que les circonstances pourraient, ici encore, s'opposer à la signature d'une telle entente. Dans ses efforts en vue d'établir un régime de libre-échange, le Canada pourrait donc se voir forcé d'envisager un accord bilatéral avec les États-Unis seulement, ce qui serait non pas la solution idéale, mais la seule qui puisse permettre de réaliser au cours des dix ou quinze prochaines années la vaste restructuration de l'industrie canadienne qui s'impose nettement dans le contexte actuel.» (*Au-delà des frontières*, pp. 42, 118.)

Le rapport poursuit en s'attaquant à des préoccupations d'ordre plus général. Il fait remarquer, par exemple, que les Américains seraient peu enclins à résilier un accord de libre-échange à cause des gros enjeux que leurs hommes d'affaires auraient mis dans la production et les structures commerciales canado-américai-

nes; il ajoute qu'un tel accord réduirait sans doute, à long terme, la dépendance du Canada vis-à-vis le capital américain, mais qu'il faudrait veiller à ce que les Américains ne renforcent pas à court terme leur emprise sur l'industrie canadienne. Par ailleurs, le rapport s'engage dans une discussion prudente des questions socio-politiques et en conclut qu'«il n'y a pas lieu de supposer qu'une zone de libre-échange peut se transformer en quoi que ce soit, si les pays participants ne le veulent pas» (p. 126) et que les questions socio-économiques «sont bien plus complexes qu'on ne le croit généralement et... ne vont pas nécessairement à l'encontre des effets positifs du libre-échange canado-américain» (p. 129).

Si l'on pense à la virulence du «nouveau nationalisme» du début des années 70, ce n'était pas une mince affaire pour le Conseil que d'en arriver à un consensus sur un tel rapport. En fait, c'est un hommage au talent de diplomate et à la persévérance du président que ce document choc ait pu paraître dans sa forme finale sans qu'une seule voix ne s'y oppose au sein du Conseil.

Il fallut cependant y mettre le prix. Tout d'abord, le rapport a dû être conçu de façon à diluer l'hypothèse que le libre-échange canado-américain se situe aux premiers rangs de nos options économiques; c'est pourquoi le rapport insiste exagérément sur «l'impact de la libération des échanges» dans un contexte multilatéral, et qu'on a réparti sur plusieurs chapitres l'analyse de la composante américaine, pour des raisons qui n'ont rien à voir avec la logique économique. En second lieu, et toujours dans le même dessein, le Conseil a dû inclure dans son rapport une quantité appréciable de nouveaux matériaux qui en ont retardé la publication sans ajouter beaucoup à sa rigueur analytique; le chapitre sur «une approche graduelle à la libération des échanges» en fournit un bel exemple. Enfin, le Conseil a été incapable de faire la moindre recommandation précise sur les relations canado-américaines, même s'il a affirmé que «les Canadiens devraient explorer ces problèmes [socio-politiques] beaucoup plus profondément qu'ils ne l'ont fait jusqu'ici», que «le temps ne favorise pas leur industrie secondaire et que, si des régimes plus vastes s'avéraient impossibles à réaliser, il pourrait être coûteux, en termes économiques, de renoncer à un traité de libre-échange avec les États-Unis» (p. 129).

Naturellement, ces efforts pour étouffer la riposte antiaméricaine étaient voués à l'échec. Car il n'est pas difficile à ceux qui ne s'embarrassent pas de logique de

mal interpréter et de déformer même une analyse aussi diluée que le rapport du Conseil. La riposte, donc, ne se fit pas attendre. Dans un éditorial des plus colorés, intitulé «Au-delà de la frontière», on a pu lire que la stratégie commerciale proposée par le Conseil n'était «qu'une rationalisation du degré actuel d'intégration de l'économie nord-américaine, qui renforce la domination des États-Unis, restreint les options sociales et politiques du Canada et canalise ses énergies dans un sens qui ne peut que le refermer sur lui-même au lieu d'élargir ses horizons au-delà de ses frontières»; et l'auteur ajoutait que «la meilleure chose que le Canada puisse faire en matière de politique commerciale... serait de se débarrasser d'un Conseil économique du Canada qui veut offrir notre pays aux États-Unis comme cadeau de bicentenaire». (*The Gazette*, Montréal, 12 juillet 1975, p. 6.) À l'autre extrême, assez curieusement, on trouvait certains des farouches défenseurs du statu quo — dont un bon nombre de hauts politiciens — tout empressés de prodiguer les stéréotypes habituels sur le «bien de la patrie», vantant cette fois les bienfaits du libre-échange multilatéral.

Il est de plus en plus évident toutefois que la clameur fait peu à peu place à une réflexion sérieuse. Et surtout, le rapport du Conseil a bel et bien paru et constituera désormais un élément positif et solide dans le grand débat canadien sur nos relations avec les États-Unis.

Les options de Mitchell Sharp

À ce propos, il convient de parler ici du «Livre vert» de M. Sharp sur les relations canado-américaines. Ce texte passe d'abord en revue les divers éléments de l'équation, puis présente et étudie les trois options désormais bien connues: «le Canada peut chercher à maintenir... l'état actuel de ses relations avec les États-Unis en modifiant ses politiques le moins possible; le Canada peut s'acheminer délibérément vers une intégration plus grande avec les États-Unis; le Canada peut adopter une stratégie générale, à long terme, visant à développer et à raffermir son économie et les autres aspects de sa vie nationale et, ce faisant, réduire la vulnérabilité actuelle du Canada» (p. 3). Le ministère des Affaires extérieures a déjà publié une série d'articles exprimant des opinions indépendantes sur ce document gouvernemental. («Relations canado-américaines: divers points de vue», *Perspectives internationales*, janvier/février 1973.) S'il n'est donc pas utile d'y revenir ici, il me semble toutefois nécessaire de faire quelques observations à la lumière du

rapport du Conseil économique sur la politique commerciale.

Tout d'abord, la première et la deuxième option sont en réalité les deux côtés d'une même médaille, étant donné les forces en présence dans l'économie mondiale actuelle. «Maintenir l'état actuel des relations du Canada avec les États-Unis», c'est un euphémisme pour dire qu'on s'achemine inexorablement vers une plus grande interdépendance entre le nord et le sud. Le véritable choix, à ce moment, doit s'effectuer entre une interdépendance planifiée ou non. Et il va de soi que la planification offre beaucoup plus de chances de maximiser les gains et de minimiser les pertes.

En second lieu, il y a toute cette mystique politique qui entoure le rejet de la deuxième option. Les éléments dont nous disposons aujourd'hui démentent formellement l'affirmation selon laquelle, «par une simple logique interne», le libre-échange canado-américain entraîne inévitablement l'union douanière et économique et, finalement, l'union politique. Ils nous permettent tout au contraire de penser sérieusement qu'une telle réaction en chaîne peut fort bien ne pas se produire et que le libre-échange canado-américain «renforcerait, de façon modeste, l'autonomie canadienne». (P. V. Lyon, *Canada-United States Free Trade and Canadian Independence*, Ottawa, 1975, p. 36.)

Troisièmement, si une mystique entoure la deuxième option, le mystère est entier quant à la troisième. C'est celle-là, bien entendu, que M. Sharp préconise, alléguant qu'au moyen d'une «stratégie globale à long terme» — qui n'a jamais été définie de façon précise — «la marée continentale peut être endiguée jusqu'à un certain niveau, plus proche de celui atteint par le mouvement d'interdépendance mondiale» (p. 24). C'est à peine si les coûts économiques d'endiguement de cette marée sont mentionnés, encore moins discutés. Puis, il y a cette hypothèse implicite, mais non vérifiée, selon laquelle la troisième option est la seule qui soit conséquente avec le nationalisme canadien, c'est-à-dire, avec l'objectif de maintenir une entité canadienne solide et distincte. On peut supposer que cette nouvelle ardeur de notre gouvernement sur le front canado-américain se veut un reflet de «l'usage coordonné d'un large éventail d'instruments politiques convergents» (p. 21). A ce stade-ci pourtant, ni le choix des instruments ni leur renforcement concerté ne nous permettent d'être très optimistes.

Il y a lieu également de supposer que les efforts tenaces du gouvernement pour établir un «lien contractuel» avec la Communauté européenne s'inscrivent dans le

cadre de la troisième option. Sans préjudice de leur aboutissement, on peut tout de même affirmer que s'il s'agit d'une initiative en vue de libérer davantage les échanges, elle n'a aucun sens sans la participation américaine; dans la négative, il y a tout lieu de se demander alors pourquoi on lui a fait tant de publicité.

Conclusions

Voilà qui nous ramène à notre argument initial, à savoir que le mythe et la réalité s'affrontent toutes les fois que les Canadiens cherchent à déterminer l'état de leurs relations avec les États-Unis. Car en dépit des raffinements apportés à l'analyse de ce problème et à l'élaboration des politiques, notre perception de ces relations accuse toujours de graves lacunes; de plus, nous avons toutes les difficultés du monde à nous débarrasser de nos «complexes» socio-politiques. Il est fort possible que lorsque les «radicaux» parlent de «la vieille garde des économistes théoriciens comme étant la dernière à modifier son optique» (A. Rotstein, «Moins de candeur ou de doctrine», *Perspectives internationales*, janvier/février 1973), c'est en fait à eux-mêmes qu'ils font allusion. Quoi qu'il en soit, il est urgent de dégager l'atmosphère alors que nous entrons dans le dernier quart du vingtième siècle. Les Canadiens en particulier ne peuvent se permettre de faire un pas en avant et deux pas en arrière dans leurs rapports avec les États-Unis.

Il existe à coup sûr beaucoup d'avenues ouvertes tant aux Américains qu'aux Canadiens. Nos propres dirigeants devraient d'abord jouer franc jeu avec le peuple canadien en ce qui concerne les répercussions d'une plus grande interdépendance entre le Canada et les États-Unis, en favorisant des débats plus éclairés à ce sujet, par exemple, et en établissant un comité parlementaire permanent des affaires canado-américaines. Le gouvernement canadien pourrait ensuite rationaliser l'élaboration de ses politiques en améliorant ses mécanismes de coordination de façon à réduire au minimum les «improvisations» dans les questions bilatérales. Enfin, les deux gouvernements pourraient voir immédiatement à créer une commission mixte permanente de recherche, constituée d'économistes et d'experts en d'autres domaines, qui serait chargée d'analyser les problèmes bilatéraux et les possibilités de collaboration et de faire les recommandations appropriées, ainsi que d'identifier les grands secteurs de coopération avec les pays industrialisés et avec le Tiers monde qui se prêtent à une approche coopérative.

Épilogue

Continuité et évolution de la politique étrangère du Canada

par Allan J. MacEachen

A l'instar de nombreux autres pays, la politique étrangère du Canada est façonnée par un certain nombre de facteurs, notamment sa situation géographique, son histoire, sa population, sa culture, ses richesses naturelles, ses institutions économiques, ainsi que le climat politique interne et la conjoncture internationale. Les facteurs d'ordre géographique et historique sont relativement stables malgré les effets de la technologie sur le milieu physique et les nouvelles interprétations dont l'histoire fait périodiquement l'objet. Les facteurs liés à la population, à la culture, aux richesses naturelles et aux institutions économiques peuvent évoluer à la longue, mais il est assez facile d'en prévoir le rythme et le cheminement. Quant au climat politique interne et à la conjoncture internationale, ce sont là des facteurs généralement moins stables, dont l'évolution est plus imprévisible.

L'importance relative de ces facteurs variant d'un pays à l'autre et d'une époque à l'autre, la politique étrangère d'un État sera plus ou moins stable ou prévisible. Ainsi, on peut arguer de l'évolution des dernières décennies que l'influence des événements extérieurs n'a cessé de croître, d'où il ressort que tous les États, quels que soient leur statut et leur puissance, sont moins libres qu'auparavant d'infléchir à leur guise leur politique étrangère. Parallèlement, les progrès accomplis sur le plan de l'éducation, des transports et des communications, ainsi que l'évolution des modes de vie amènent les citoyens à s'intéresser davantage et en plus grand nombre à la politique étrangère. Il en découle que les notions de souveraineté et de politique étrangère sont affaiblies par des pressions tant extérieures qu'intérieures.

Et pourtant, les relations du Canada avec les autres pays sont demeurées dans

l'ensemble remarquablement stables depuis les premières années de l'après-guerre. Elles n'ont cessé de prendre de l'ampleur tant en étendue qu'en diversité et en profondeur. Toutefois, parmi les facteurs qui régissent notre politique étrangère, c'est surtout aux changements survenus sur le plan de la situation extérieure qu'il a fallu s'adapter: par exemple, la décolonisation en Afrique et en Asie, le retour de l'Europe et du Japon au rang des grandes puissances économiques, la détente encore fragile entre l'Est et l'Ouest, ou encore, la nouvelle autorité avec laquelle les pays en voie de développement réclament un ordre économique mondial plus équitable.

Initiatives

Qui plus est, l'évolution de la situation au Canada même a été à la source de certaines initiatives sur le plan de la politique étrangère; qu'il suffise de mentionner le resserrement des relations culturelles avec la France et d'autres pays francophones, et plus récemment, les efforts visant à établir un lien «contractuel» avec les communautés européennes et à accroître les relations économiques du Canada avec les pays membres de celles-ci. Ces changements récents laissent peut-être présager de l'avenir; les nouvelles orientations de la politique intérieure pourraient influencer davantage que par le passé sur les relations extérieures du Canada.

Néanmoins, lorsqu'on analyse rétrospectivement la politique étrangère du Canada, ce qui frappe d'abord et avant tout, c'est la continuité plutôt que les éléments nouveaux. Et cela est facile à expliquer. En premier lieu, nous avons réussi à éviter les changements soudains ou profonds dans notre vie politique, et les Canadiens n'ont, dans l'ensemble, aucune raison de se plaindre de leur situation économique, surtout pas en comparaison avec le niveau de développement ailleurs dans le monde.

En deuxième lieu, les relations du Canada avec son principal partenaire, les États-Unis, ont continué d'occuper une

L'honorable Allan J. MacEachen est député de la circonscription Highlands-Canso du Cap-Breton et secrétaire d'État aux Affaires extérieures du Canada.

place prépondérante pendant toute cette période, et notre marge de changement en matière de politique étrangère est donc demeurée plutôt faible. Quoi qu'on pense de ces relations (les Canadiens n'ont jamais pu faire l'unanimité à ce sujet), on ne peut douter de leur importance capitale dans l'élaboration de la politique étrangère du Canada. A un degré moindre, les liens du Canada avec les pays européens, d'où sont venus 90 pour cent de ses habitants, reposent sur des facteurs de grande stabilité, soit l'histoire et la culture plutôt que la géographie. L'immigration, les échanges commerciaux et le tourisme contribuent à resserrer ces liens, et les engagements en matière de défense leur donnent une importance politique accrue.

La situation économique relativement privilégiée du Canada constitue un troisième élément fondamental de notre politique étrangère. Nous sommes un peuple riche vivant dans un monde dont les deux tiers des habitants sont pauvres. En 1950, nous avons commencé à entretenir des relations privilégiées avec les nouveaux membres du Commonwealth; depuis, nous avons accepté de participer à une vaste gamme de programmes d'aide au développement. Bien que nos efforts dans ce domaine se rapprochent par leur caractère de ceux d'autres pays occidentaux, leur portée et leur diversité les rendent uniques et témoignent de l'intérêt sincère que nous portons à un développement harmonieux de la communauté des nations. En raison de son passé colonial relativement récent et du fait qu'il continue à dépendre des capitaux étrangers et de l'exportation des matières premières, le Canada est mieux en mesure de comprendre les aspirations des pays nouvellement indépendants. Par notre richesse et nos ascendances européennes, nous appartenons à la catégorie des États occidentaux industrialisés; mais les raisons qui nous poussent à faire appel à la bonne volonté des peuples pour concilier leurs intérêts divergents sont loin d'être superficielles.

Les facteurs de stabilité qui influent présentement sur notre politique étrangère continueront-ils à revêtir la même importance dans l'avenir? Dans l'ensemble, je le crois. En supposant que nous conservions notre intégrité et notre unité territoriales, il est fort peu probable que survienne un revirement soudain dans la conception que les Canadiens se font de leurs intérêts nationaux, bien qu'il ne soit pas aussi facile que par le passé de parvenir à un consensus sur la scène politique canadienne, particulièrement dans les domaines où d'importants intérêts provinciaux entrent en jeu. Par exemple, le processus des

consultations et des négociations fédérales-provinciales sur l'utilisation de nos richesses naturelles complique et pourrait conditionner la participation du Canada à des arrangements internationaux dans ce domaine. Mais, à mon avis, les avantages que peuvent retirer tous les Canadiens de la coopération internationale et d'une représentation collective plutôt que régionale dans les échanges avec d'autres pays prévaudront sur les avantages qui pourraient éventuellement découler d'intérêts particuliers ou à court terme. Il est intéressant de noter qu'aucun des grands partis politiques canadiens, y compris le Parti québécois, défenseur de la thèse indépendantiste au Québec, ne prône une révision en profondeur des objectifs de notre politique étrangère. Dans un tel contexte, il sera sans doute possible de chercher des solutions et des terrains d'entente nouveaux sans briser la continuité de la politique étrangère.

Le gouvernement continuera à encourager les efforts visant à définir avec plus de précision la réalité canadienne dans le contexte nord-américain, tout en favorisant l'expansion rapide des échanges commerciaux, de la coopération industrielle et des diverses relations — dont les échanges culturels — avec d'autres pays, en particulier en Europe et dans la région du Pacifique. Mais à mon sens, la poursuite même de ces objectifs aura pour effet de donner une importance encore plus grande à nos relations avec les États-Unis. Aujourd'hui, il ne convient plus d'expliquer le caractère particulier de ces relations par le fait que le Canada et les États-Unis ont beaucoup de choses en commun et doivent s'accorder mutuellement un traitement «particulier». Mais il n'en demeure pas moins que cette notion est très réelle et continuera de l'être compte tenu du degré élevé d'interaction entre les deux pays — déterminé dans une large mesure par des facteurs géographiques et culturels — auquel vient s'ajouter la disparité des coûts et avantages de cette interaction. Dans la mesure où les intérêts du Canada se distinguent de ceux des États-Unis, et que des politiques appropriées sont adoptées en fonction de ces intérêts, il deviendra de plus en plus nécessaire de s'expliquer, de se consulter et de négocier: l'interaction entre les gouvernements des deux pays ne pourra donc que s'intensifier. En outre, bien qu'elle puisse perdre graduellement de son importance, la position centrale des États-Unis dans le monde ne peut qu'être le garant de son influence sur les autres pays, quels qu'ils soient. Les pays qui dépendent des États-Unis pour un appui quelconque ou qui partagent en général une certaine croyance

en la démocratie et au pluralisme social — ce qui est loin d'être uniquement le fait du Canada ou des sociétés industrielles occidentales ou «occidentalisées» — seront peu portés à approuver des politiques étrangères que les dirigeants américains considèrent comme constituant une menace pour la sécurité de leur pays. Il ne faut pas en conclure que le Canada n'est pas libre de définir et de défendre ses intérêts dans une optique qui lui soit propre; il s'agit plutôt de reconnaître que le maintien avec les États-Unis de relations caractérisées par la confiance et le respect mutuel constitue un élément essentiel parmi les intérêts du Canada.

Richesse du pays

Le troisième facteur de stabilité dont nous avons fait état est la richesse du Canada. Un pays dont la population vit dans la misère n'a d'autre choix que de chercher à remédier à la situation, au besoin par l'adoption de mesures radicales. Ce n'est pas le cas du Canada. En fait, de par notre situation économique, il s'agit plutôt pour nous non d'accroître notre richesse, mais bien de la partager avec d'autres. Le Canada dépend évidemment du commerce international et des capitaux étrangers pour assurer sa prospérité, et ne pourra que souffrir de la récession dans le monde, particulièrement aux États-Unis, ou, au pays, d'une diminution de la production industrielle causée par toute coupure soudaine des techniques ou des capitaux étrangers. Mis à part le pétrole et quelques autres produits de base, il est peu probable que nous nous retrouvions dans une position de dépendance sur le plan des importations essentielles. Si l'économie mondiale demeure plus ou moins ouverte et vigoureuse, et si nous témoignons d'une volonté bien arrêtée de tirer le meilleur parti possible de nos ressources et de notre situation relativement privilégiée, les Canadiens devraient continuer à vivre dans la prospérité. En conséquence, nous projetons d'accroître et d'améliorer nos programmes d'aide au développement, et de participer activement à toute la gamme de projets maintenant à l'étude en vue de modifier de façon positive et sensible les perspectives économiques des pays en voie de développement.

La politique étrangère du Canada ne pourra cependant préserver sa continuité que si la conjoncture internationale évolue normalement, du moins sous certains aspects essentiels, c'est-à-dire, si sont maintenues une paix globale relative, une croissance économique suffisante (permettant l'accès ininterrompu aux approvisionnements et aux marchés) et des

institutions internationales efficaces. L'absence de l'un ou l'autre de ces éléments handicaperait sérieusement la politique étrangère du Canada. Sans un minimum d'ordre politique et de croissance économique dans le monde, nous serions incapables de réaliser des objectifs établis en grande partie en fonction de notre situation particulière sur le plan mondial — celle d'un pays nord-américain entretenant des liens particuliers avec l'Europe, mais possédant une vocation mondiale axée sur le commerce, les richesses naturelles et la diversité culturelle. Mais quelles sont les perspectives de paix et de prospérité à l'échelle internationale?

Trente ans après la fin de la Seconde Guerre mondiale, il est toujours possible de croire que nous pourrions en éviter une troisième. L'éventualité d'une telle guerre suscite des visions si terribles depuis l'apparition des armes nucléaires que nous ne pouvons nous permettre de penser autrement. Et pourtant, la course aux armements stratégiques se poursuit de plus belle, et de nouveaux acteurs entrent en scène alors même que les protagonistes de la première heure tentent de s'entendre pour mettre un terme à l'escalade. La fin de la guerre en Indochine, l'entente de dégagement dans le Sinaï conclue entre Israël et l'Égypte, les progrès accomplis dans les entretiens sur la limitation des armes stratégiques et l'approbation de l'Acte final de la CSCE sont autant d'événements qui réduisent les risques immédiats d'une guerre mondiale déclenchée par des conflits régionaux, mais il n'en demeure pas moins que de tels conflits sont endémiques dans un monde où cohabitent cent cinquante États-nations et où la technologie nucléaire fait tache d'huile. Il est vrai qu'une guerre entre superpuissances a pu être évitée pour une génération, en partie à cause des visions d'apocalypse que font naître les armes nucléaires. Il est également vrai que les relations entre les deux Grands se sont généralement améliorées, ce qui nous permet d'espérer que la prudence restera de mise. Mais il ne suffit pas d'espérer; il faut également adopter des mesures destinées aussi bien à décourager l'utilisation des armes stratégiques qu'à faire disparaître l'intérêt d'un recours à de telles armes.

Équilibre entre les forces

Dans un premier temps, il faut donc qu'il y ait un équilibre relatif entre les forces en présence d'une part et, d'autre part, une coopération étroite entre les États-Unis et leurs principaux alliés au sein de l'OTAN. Par ailleurs, pour que diminue la «rentabilité» de l'armement stratégique,

il faudra que s'opère un rapprochement entre l'Ouest et l'URSS, entre l'Ouest et la Chine, et si possible entre la Chine et l'URSS, que les armements soient réglés par la voie d'ententes et de garanties concernant le contrôle des armements, que la position de l'ONU comme agent de la paix et de la sécurité internationale soit renforcée, que tous les pays aient l'assurance d'un minimum de sécurité économique et que la coopération à l'échelle régionale devienne une réalité.

Si un plus grand nombre d'États acquièrent des armes nucléaires, il deviendra impératif de presser le pas, car il semble improbable que la dissuasion stratégique soit aussi efficace si le nombre des protagonistes se multiplie au lieu de rester essentiellement à deux, comme cela a été le cas depuis la dernière guerre mondiale. En d'autres termes, dans la mesure où les décisions concernant la guerre et la paix échapperont au contrôle de Washington et de Moscou, et que les risques de déclenchement d'une guerre mondiale seront parallèlement accrus, la responsabilité de trouver de nouveaux moyens de concilier des intérêts divergents devra être partagée par un plus grand nombre.

Vraisemblablement, les motifs qui poussent les États à s'armer dépendront de plus en plus des changements qui s'opèrent au niveau de la répartition du pouvoir économique dans le monde. A un extrême, les pays dont la prospérité récente provient du fait qu'ils possèdent des produits rares voudront peut-être mieux protéger ces richesses; à l'autre extrême, les pays qui risquent la faillite du fait qu'ils ne peuvent payer les denrées et le pétrole dont ils ont besoin, ou qui se voient refuser l'accès à ces approvisionnements, pourraient envisager de recourir à des mesures désespérées ou être incapables d'empêcher certains groupes nationaux de se livrer à des actes de terrorisme et de violence à l'étranger. Dans cette perspective, il devient d'autant plus nécessaire d'établir de nouvelles règles pour une gestion mondiale des ressources. Par ailleurs, même si l'on fait abstraction de ses implications d'ordre moral, on ne peut qualifier que d'extrêmement instable une situation dans laquelle au moins une centaine de nouveaux États entrent en lice pour obtenir une part des privilèges et avantages détenus jusqu'à présent par une petite minorité, et où le rapport entre les revenus par habitant peut être de l'ordre de vingt-cinq contre un et se situe en moyenne à quatorze contre un en faveur des pays industrialisés.

Il n'est pas certain qu'on retrouve prochainement des taux de croissance

moyens aussi élevés qu'au cours des années soixante et au début des années soixante-dix, et, le cas échéant, il est encore moins certain que le rythme de croissance soit aussi régulier que par le passé. Ces doutes nous sont inspirés par la durée de la récession en cours dans les pays industrialisés, laquelle est liée à l'escalade ininterrompue des prix du pétrole. Qui plus est, même si le monde s'adapte au renchérissement de l'énergie, nous sommes loin d'être assurés à l'heure actuelle que le phénomène inflation-récession ne se reproduira pas. Ce sont là des questions sur lesquelles les «spécialistes» n'arrivent pas à s'entendre, mais pour ma part, je suis tenté d'avancer l'hypothèse d'une double et parallèle évolution dans l'économie mondiale: d'une part, un rajustement des relations entre les États-Unis, l'Europe de l'Ouest et le Japon (par suite d'un déclin de la puissance relative des États-Unis), et d'autre part, l'apparition de nouvelles sources de demande et de nouveaux centres de décision à l'extérieur du groupe des pays industrialisés. Ces changements ont porté un dur coup au système monétaire international créé en 1945, et ils ont en fait obligé les responsables à opérer une réforme en profondeur du système; ils ont également remis en question la doctrine du libre-échange elle aussi apparue dans les années de l'après-guerre et reposant sur le postulat d'une croissance plus ou moins illimitée.

La répartition des ressources: un problème

A mon sens, il n'est pas nécessaire de faire la démonstration d'une pénurie de ressources non renouvelables pour en arriver à la conclusion que la répartition des ressources est devenue un problème dont l'ordre et la portée se sont considérablement modifiés, dans un monde où l'on assiste à une manipulation des ressources par les pays qui les détiennent et où existent de très grandes disparités au niveau du pouvoir d'achat. Dans cette conjoncture, il est assez facile de comprendre qu'on exige l'établissement d'un nouvel ordre économique international; mais les voies par lesquelles il sera possible d'y arriver ne sont pas tracées. Pour ne citer qu'un exemple, quels que soient ses avantages sur le plan de l'environnement et de la qualité de vie, le ralentissement du rythme de croissance dans les pays industrialisés aura pour effet d'empêcher les pays en voie de développement d'enregistrer les taux de croissance élevés qui leur sont indispensables pour rattraper leur retard économique. Par ailleurs, si les pays industrialisés retrouvent un rythme de croissance élevé, ils devront

procéder à une révision en profondeur de leur politique en matière d'aide et de commerce afin que les relations économiques soient plus équitables à l'échelle internationale

De tels changements ne seront pas facilités si, parallèlement, les pays riches perdent de leur influence au sein des organismes internationaux chargés du transfert des ressources aux pays pauvres. Certes, il faut procéder à une restructuration de ces organismes, opération déjà en cours au FMI et à la BIRD; notamment, la nouvelle richesse des pays de l'OPEP leur donne davantage voix au chapitre dans les délibérations des conseils de ces institutions. Mais tout en reconnaissant la nécessité d'une réforme, il ne faut pas perdre de vue que les principaux participants doivent conserver leur confiance en l'efficacité de ces organismes. J'espère que les nouveaux processus de prise de décisions et de mise en œuvre des programmes tiendront compte de tous les intérêts fondamentaux en jeu. Bien que l'ONU ait été créée il y a trente ans, ce n'est qu'aujourd'hui que ses membres doivent affronter la dimension globale de décisions qui touchent pratiquement tous les États, et qu'ils sont appelés à régler une foule de questions dont l'issue revêt une importance primordiale pour la plupart d'entre eux. Comme tous les organismes, l'ONU doit s'adapter au changement ou disparaître, et c'est aux membres de la première heure, en particulier les grandes puissances, qu'incombe principalement et inévitablement la responsabilité de cette adaptation.

Ces quelques spéculations sur l'avenir montrent que le Canada ne pourra poursuivre ses objectifs en matière de politique étrangère dans un climat international relativement propice que si les pays industrialisés — y compris l'URSS — opèrent une réorientation fondamentale de leur politique de façon à

- a) accroître la coopération entre les puissances nucléaires,
- b) réduire les moyens d'acquisition et les motifs d'utilisation des armes nucléaires,
- c) aplanir les disparités qui existent dans le monde au chapitre du revenu par habitant, et
- d) créer de nouvelles modalités pour la prise de décisions à l'échelle internationale.

Certaines réalisations permettent de croire que des progrès sont accomplis dans cette voie; ainsi, l'entente intervenue, lors de la septième session extraordinaire de l'Assemblée générale des Nations Unies, sur les mesures à prendre en vue d'établir un ordre économique nouveau a constitué

un signe encourageant et peut-être même un premier jalon. Mais nous sommes encore loin d'être assurés du succès de l'entreprise.

L'un des principaux pays industrialisés, le Canada se doit de contribuer à l'élaboration de politiques axées sur ces objectifs d'importance mondiale. C'est avec intérêt que j'ai pris connaissance de l'article paru dans cette revue sur le statut du Canada comme puissance «moyenne»; mais en fait, les richesses naturelles que nous possédons nous donnent-elles droit à un statut plus important? Par le passé, il était relativement facile d'évaluer la puissance d'un pays: la norme conventionnelle était la capacité de mettre en œuvre et de soutenir une activité militaire supérieure. Mais à une époque où les armes nucléaires limitent le recours à la force militaire, cette norme perd de sa valeur, du moins dans une certaine mesure. Il faut également reconnaître que la capacité de soutenir un effort militaire dépend de l'accès à des ressources naturelles comme le pétrole qu'il n'est plus aussi facile de se procurer. Les États qui contrôlent d'importantes quantités de ces ressources se retrouvent dans une position très avantageuse s'ils ont également les effectifs et la volonté d'accepter les risques de la guerre à notre époque; les États qui en sont démunis doivent faire appel à d'autres pour assurer leur sécurité.

En d'autres termes, il m'apparaît qu'aujourd'hui, le pouvoir provient également en partie de la possession de choses que d'autres désirent, ainsi que de la capacité et de la volonté d'empêcher leur exploitation par d'autres s'il le faut et de les partager avec les autres s'il y a lieu. Le Canada possède certainement des ressources précieuses, dont certaines, comme le pétrole, en moins grande abondance que nous le croyions il y a quelque temps encore. Dans une très large mesure, il nous revient d'user sagement de ces éléments de puissance et d'influence dans l'intérêt de la sécurité et de la prospérité générales. Seulement si nous faisons preuve de volonté et montrons les capacités nécessaires, pourrions-nous être fiers de la puissance qu'on nous attribue.

J'en conclus que le Canada est en mesure d'apporter une contribution distincte et substantielle à la sécurité mondiale et que cette contribution et le prix qu'il faudra y mettre ne sont pas contraires à nos intérêts. Mais j'estime que la sécurité est une motion que les Canadiens devront explorer et jauger dans une optique plus large. Outre la sécurité militaire internationale, à laquelle nous devons continuer de contribuer adéquatement, et la protection de nos propres intérêts, nous avons

également à l'égard de la communauté mondiale des obligations qui ne sont pas toujours bien reconnues.

Ce ne sont pas là seulement de belles paroles. L'humanité est effectivement arrivée à un tournant — aux prises avec un dilemme qui n'est pas sans rappeler celui de l'apprenti sorcier. Nous devons utiliser des techniques qui pourraient causer notre perte et que nous ne sommes pas sûrs de pouvoir maîtriser. Le peu de pouvoir que nous avons à cet égard appartient à des gouvernements qui, quelles que soient leurs structures et leur idéologie, doivent

répondre à une attente de plus en plus grande chez leurs populations qui exigent une répartition plus équitable des ressources limitées de notre planète. L'on ne saurait répondre à cette attente dans un avenir rapproché — voire éloigné — sans les techniques et les capitaux nécessaires à la production des richesses. Autrement, les espoirs déçus, la révolte et le risque de guerre seront notre lot. La sécurité à long terme du Canada exige que nous tenions compte — en tout temps — des dimensions internationales de nos politiques intérieures.

Recension

Le troisième volume des Mémoires de L. B. Pearson

par Eugene Forsey

Le troisième volume des Mémoires de M. Pearson constitue, comme le deuxième, un assemblage composite de divers documents que les deux éditeurs sont parvenus à agencer avec beaucoup d'adresse et de discernement. Ceux qui ont connu M. Pearson mieux que moi peuvent ne pas être d'accord, mais à mes yeux, ce livre trace de la première à la dernière page un portrait tout à fait fidèle de l'homme qu'il a été.

Les deux premiers volumes nous ont fait connaître Pearson le professeur, le fonctionnaire et le diplomate. Celui-ci, par contre, nous fait découvrir Pearson le politicien et, à ma grande surprise, un politicien qui avait beaucoup de métier. J'avais toujours pensé de lui, sans me tromper, je crois, qu'il s'était jeté à contrecœur dans la politique active, tout simplement par devoir d'état. Je suis persuadé qu'il n'a jamais éprouvé pour le jeu de la politique l'enthousiasme et la jouissance d'un John Diefenbaker ou la «soif de combattre» d'un Arthur Meighen. Néanmoins il ressort clairement de ce livre que personne n'aurait pu travailler avec autant d'acharnement que Pearson l'a fait dès le moment de son adhésion à un parti politique, en particulier à partir de son accession à la chefferie. Et si l'on regarde en arrière, il y a même lieu de se demander qui aurait pu mieux que lui s'acquitter de la tâche qu'il a accomplie, surtout dans les circonstances auxquelles il a dû faire face.

Il accéda à la chefferie à un moment où le moral des libéraux était sérieusement ébranlé. Le parti nourrissait tout de même l'espoir suprême que le gouvernement Diefenbaker ne serait rien de plus qu'un bref interrègne à la suite duquel l'électorat retrouverait ses sens, se repentirait et reporterait les libéraux au pouvoir. Cette illusion conduisit au catastrophique vote de confiance de janvier 1958, où Pearson se fit duper par les «experts» libéraux, dont il évoquera avec indulgence et magnanimité l'erreur monumentale. L'élection de 1958 balaya en effet toute illusion et décima le parti. Pearson rend un vibrant hommage aux nombreuses personnes qui ont rendu possible le spectaculaire redressement accompli au cours des quatre années suivantes; il faut dire aussi que les erreurs du gouvernement et certaines circonstances qui échappaient alors à toute emprise l'ont beaucoup aidé à l'époque. Mais cette renaissance demeure indubita-

Le sénateur Forsey fait autorité en matière de constitution canadienne, et est un expert en ce qui concerne les questions syndicales. Il est membre du Sénat du Canada depuis 1970. Le sénateur fera une analyse du premier volume des Mémoires de M. Diefenbaker qui paraîtra dans le numéro de janvier/février de Perspectives internationales. L'article ci-contre n'engage que l'auteur.

blement son œuvre, empreinte de ses qualités morales et intellectuelles.

La situation n'était guère plus encourageante lorsqu'il arriva au pouvoir. Il était chef d'un gouvernement minoritaire. Il devait coûte que coûte tenir la fameuse et imprudente promesse des «soixante jours décisifs». C'est à cette époque que se déclencha, avec la présentation du budget de Walter Gordon, une série de catastrophes, où, l'un après l'autre, les ministres firent faux pas sur faux pas ou dégringolèrent de toute leur hauteur dans un formidable fracas d'invectives parlementaires. (Dans sa critique du deuxième volume, le professeur Peyton Lyon disait que le troisième volume fournirait peut-être davantage matière à «émoustiller les amateurs de scandale politique». En fait, ce sombre épisode y est plutôt adroitement relaté avec un extrême souci de discrétion, ce qui ne fait qu'aiguiser la curiosité de ceux qui attendent fiévreusement la publication des Mémoires de Diefenbaker.) Par-dessus tout, le gouvernement devait faire face à la «révolution tranquille» du Québec, une tâche qui exigeait de lui une habileté peu commune. Bien sûr, il était aidé en cela par les divisions au sein du parti conservateur et par la terrible faiblesse de ce dernier au Québec. Le simple fait d'avoir survécu dans des conditions pareilles représente déjà un véritable tour de force; quel triomphe alors d'avoir pu faire passer certaines des lois sociales les plus importantes et les plus avant-gardistes de notre histoire, un triomphe auquel nous n'aurions peut-être jamais pu assister, n'eût été la personnalité exceptionnelle de Pearson.

On lui a reproché d'avoir cédé à M. Lesage sur la question du Régime de rentes du Canada. Mais on oublie peut-être (et, assez curieusement, M. Pearson n'en parle pas) que l'article 94A de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique conférait aux provinces le pouvoir suprême en matière de pensions (un des aspects les plus déplorables de l'héritage que nous ait laissé Mackenzie King). Il fallait donc, étant donné l'attitude et le pouvoir constitutionnel du Québec, parvenir à s'entendre avec ce gouvernement pour doter le Canada tout entier d'un régime de pensions uniforme. J'ai quelque raison de croire qu'une autre grande province a elle aussi caressé le projet d'établir son propre régime, mais il est heureux que le projet n'ait jamais été discuté même avec le gouvernement fédéral.

On trouve dans ce volume des exemples sublimes de franchise désarmante. Ainsi, certains libéraux auront quelque difficulté à reconnaître que «le parti libéral, qu'il soit dans l'opposition ou au pouvoir,

comprenait à ce moment [vers 1961], comme toujours d'ailleurs, un groupe à tendance droitiste et un autre à tendance gauchiste», et (pis encore) que «cette dichotomie est une caractéristique essentielle du libéralisme». Les «gauchistes» pourront toujours tirer quelque réconfort d'une dernière remarque, à propos de «certaines approches officieuses en vue d'une coalition éventuelle» (on croirait presque entendre Mackenzie King) avec le NPD: «Nous nous plaisions à penser que nous étions un parti de gauche tout comme la plupart des nôtres auraient coexisté sans gêne avec eux» (hypothèse sans contredit très douteuse).

Un autre passage mérite d'être relevé pour sa franchise. Il s'agit d'un commentaire à propos du fameux discours sur la «politique nouvelle», prononcé en 1964: «C'est à peine si l'appel a été entendu. Le pays n'a pas réagi». Il aurait peut-être réagi davantage si cette nouvelle politique s'était manifestée de façon plus concrète, dans les nominations au Sénat par exemple.

On pourrait croire d'après ce que j'ai dit jusqu'ici que j'ai succombé au charme de Pearson tel qu'il transparait dans ce volume. Clarté du style, bon sens, modestie, urbanité, générosité, discrétion autant de qualités auxquelles il est difficile de résister comme c'était le cas du vivant de l'auteur. Mais il y a un certain nombre de passages où la franchise est incomplète, vaincue peut-être par un souci de discrétion et un désir de ne pas blesser, de fermer les yeux sur certaines fautes et d'exagérer certains exploits; il y a aussi les sujets sur lesquels mes opinions s'éloignaient, et s'éloignent toujours, radicalement de celles de Pearson, à tel point que je me suis demandé par moments si j'avais bien fait d'accepter de rédiger cette critique.

Je crois par exemple que sa volte-face soudaine sur la question des armes nucléaires n'est pas suffisamment expliquée ou justifiée. Je m'étonne aussi du fait qu'il ne soit même pas fait mention de la terrible législation ouvrière adoptée par Terre-Neuve en 1959 (on mentionne toutefois la grève des bûcherons), omission qui ne fait peut-être que trahir la honte du parti libéral fédéral de ne l'avoir pas dénoncée à l'époque. De même, les reproches adressés au général Norstad pour son discours de janvier 1963 à Ottawa (Norstad «y allait fort en venant au Canada nous dire publiquement que nous ne remplissions pas nos engagements envers l'OTAN») et au département d'État américain pour son communiqué de presse subséquent (le département d'État a répondu «de façon bien indiscrete» aux «révélations et [aux] affirmations de M. Diefenbaker») me semblent

bien peu sévères et cadrent mal avec cette déclaration de Pearson (à propos de la réaction du président Johnson à son discours à l'Université Temple sur le Vietnam): «Je suppose que nous aurions été très fâchés si un membre du gouvernement américain était venu au Canada exprimer son avis sur la politique du gouvernement canadien, comme je l'avais fait à Philadelphie». Peut-être que «nous» aurions été fâchés, mais Pearson?

Partageant le zèle de Pearson pour l'unité nationale, et d'accord en grande partie avec sa façon d'aborder le sujet, je demeure quant aux questions constitutionnelles un incorrigible disciple de Sir John A. Macdonald. Et comme tel, j'ai été alarmé par ce qui me semblait être une bienveillance excessive (pour ne pas dire plus) de la part du gouvernement Pearson à l'égard des requêtes des provinces; et Pearson lui-même, dans l'exposé qu'il fait de sa «doctrine du fédéralisme» (pp. 238-239), ne réussit pas à dissiper mon inquiétude.

Ce qui me déconcerte le plus, je pense, c'est le fait qu'un ancien professeur d'histoire comme lui ait pu négliger à ce point certains aspects de notre histoire, comme on peut le constater dans le volume. Sur un point essentiel en effet, sa perception de l'histoire semble avoir fait terriblement défaut. Dans le discours pas très reluisant qu'il prononça lors du débat scandaleux sur le gazoduc (où son parti tout entier se montra tout à fait incapable de comprendre ce que signifiait le parlementarisme), il décrivit le Canada, à l'époque de la construction du chemin de fer du Canadien Pacifique, comme «non pas un pays autonome . . . mais une colonie gouvernée à partir de Downing Street». L'écolier de Macaulay s'en serait mieux tiré; cela dépasse mon entendement que Pearson ait choisi d'inclure cette bourde dans ses Mémoires.

Par ailleurs, le passage consacré au débat sur le drapeau ne renferme pas la

moindre marque de compréhension d'un sentiment profond que partageaient bon nombre d'entre nous, à savoir que notre drapeau national devrait comporter certains symboles de notre passé historique, à la fois britannique et français. On retrouve la même indifférence lorsque Pearson confesse sa préférence pour une éventuelle république canadienne. Pis encore, ce froid commentaire (p. 282) sur la disparition de certains symboles historiques: «on ne voit plus aussi souvent les armoiries, l'adjectif 'royal' a largement fait place à celui de 'canadien'»; comme si on n'avait pas la moindre idée de l'identité des «révolutionnaires tranquilles» à l'origine de ces disparitions. Pourquoi diable faudrait-il considérer comme favorable à notre identité nationale la suppression de symboles qui nous distinguent si nettement non seulement des États-Unis, mais de toute autre nation indépendante des Amériques? Mystère.

J'ajouterai, pour finir sur une note plus gaie, que tout le charme du volume revient en grande partie à l'humour particulier de Pearson, dont les pointes sont souvent dirigées contre lui-même. Les exemples ne manquent pas, mais celui qui me plaît le plus est ce trait d'esprit, tout à fait propre à l'auteur, sur lequel le récit prend fin. Après avoir pris sa retraite, Pearson fut invité à un dîner donné en son honneur par la tribune de la presse, «une soirée très agréable», comme il le dit lui-même. Dans le taxi qui le ramenait chez lui, la tête renversée contre la banquette, il somnolait et songeait «aux caprices de la vie, à ce qui allait se passer maintenant». Il s'aperçut soudain que le chauffeur avait dépassé le 24 de la promenade Sussex. «Je lui tapai dans le dos et lui dit: 'c'est là, c'est là!' Le chauffeur se tourna vers moi et me regarda d'un air bienveillant mais apitoyé: 'M. Pearson, vous ne vivez plus là maintenant'.» Qui d'autre que lui aurait choisi de conclure là-dessus? «Qu'il repose de même! Que ses fautes lui soient légères.»



Section de référence

I. LIVRES

Franck, Thomas M., and Edward Weisband, éditeurs, *Secrecy and foreign policy*. New York: Oxford University Press, 1975. 453 p.

Langford, J., *Canadian Foreign Investment Controls*. Don Mills, Ontario, CCH Canadian Limited, 1974.

Splete, Allen P., éditeur, *Canadian-American relations: continuing a needed dialogue. Selected papers from the Fourth Annual Canada Week*, avril 7-12, 1974, St. Lawrence University, Canton, New York. 243 p.

Swanson, Roger Frank, éditeur, *Canadian-American summit diplomacy 1923-1973; selected speeches and documents*. (The Carleton library n° 81). Toronto: McClelland and Stewart, 1975. 314 p.

II. ARTICLES

Bonney, W. H., «Foreign Investment Review Act.» Dans *Alberta Law Review* 12: 83-89, 1975 n° 1.

«The price that Canada pays for high wages.» Dans *Business week* 80-81, 29 septembre 1975.

Carty, Bon, «Chile's economy: investing in the junta.» Dans *The last post* vol. 5 n° 1, 15 octobre 1975.

Copithorne, M. D., «The settlement of international claims between Canada and China: a status report.» Dans *Pacific affairs* vol. 48 n° 2 230-237, été 1975.

Donaldson, R. A. et J. D. A. Jackson, «The Foreign Investment Review Act: an analysis of the legislation.» Dans *Canadian bar review* vol. 53 n° 2 171-236, mai 1975.

Faulkner, J. Hugh, «On publishing policy.» Dans *Journal of Canadian studies* vol. 10 n° 2 32-49, mai 1975.

ICCS (Vietnam) LORE Team, «Canadian Land Ordnance Engineers in Vietnam, 1973.» Dans *Canadian Defence quarterly* vol. 5 n° 1 46-51, été 1975.

Kolbe, Robert A., «Fishermen be damned; writing off an industry.» Dans *Nation* vol. 221 n° 10 298-299, 4 octobre 1975.

Litvak, Isaiah A. and Christopher J. Maule, «Canadian multinationals in the Western Hemisphere.» Dans *Business quarterly* vol. 40 n° 3 30-42, automne 1975.

Matthews, Robert O., «Canada's relations with Africa.» Dans *International journal* vol. 30 n° 3 536-568, été 1975.

Orr, Carole, «Greenpeace: Ottawa plays a stalling game.» Dans *The last post* vol. 5 n° 1 5-7, octobre 1975.

Pratt, Larry, «More on the CIA: spooks in God's country?» Dans *The last post* vol. 5 n° 1 9-10, octobre 1975.

Stanton, Barry, «Un Yankee au Québec.» Dans *Maclean* vol. 15 n° 9 25-29, septembre 1975.

Sweeney, T. A., «How workable is Canada's taxing of foreign source income?» Dans *Business quarterly* vol. 40 n° 3 56-61, automne 1975.

Wiseman, Henry, «Has new life been breathed into U.N. peacekeeping?» Dans *Canadian defence quarterly* vol. 5 n° 1 22-28, été 1975.

Wolfe, Morris, «The desperate (and sometimes ridiculous) battle to save Canadian television.» Dans *Saturday night* vol. 90, n° 4 33-42, septembre 1975.

Zorgbibe, Charles, «Québec: scénarios pour l'indépendance.» Dans *Défense nationale* 67-77, juillet 1975.

TRAITÉS

Bilatéraux

Allemagne, République fédérale d'
Échange de Notes entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement de la République fédérale d'Allemagne constituant un Accord concernant l'utilisation du polygone de recherche Churchill.

Bonn, le 16 septembre 1975

En vigueur le 16 septembre 1975 avec effet rétroactif à compter du 1^{er} juillet 1975.

Accord de coopération culturelle entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement de la République fédérale d'Allemagne.

Bonn, le 3 mars 1975
En vigueur le 6 novembre 1975.

Cuba
Accord sur le transport aérien entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement révolutionnaire de la République de Cuba.
Ottawa, le 26 septembre 1975
En vigueur provisoirement le 26 septembre 1975.

États-Unis d'Amérique
Échange de Notes entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement des États-Unis d'Amérique concernant la création à Terre-Neuve d'une installation temporaire de piste spatiale qui se rattacherait au Projet Skylab.
Ottawa, le 20 décembre 1971 et le 23 février 1972
En vigueur le 23 février 1972
Terminé le 17 novembre 1975.

Échange de Notes entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement des États-Unis d'Amérique prolongeant le Projet Skylab.
Ottawa, le 30 septembre 1974 et le 26 novembre 1974
En vigueur le 26 novembre 1974
Terminé le 17 novembre 1975.

France
Échange de Notes entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement de la République française modifiant l'Accord aérien signé le 1^{er} août 1950, tel qu'amendé.
Ottawa, les 8 et 19 septembre 1975
En vigueur le 19 septembre 1975 avec effet rétroactif à compter du 8 septembre 1975.

Échange de Notes entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement de la République française concernant la construction, l'entretien et le fonctionnement d'une seconde station de quarantaine animale sur le territoire des îles Saint-Pierre et Miquelon.
Ottawa, le 29 octobre 1975
En vigueur le 29 octobre 1975.

Maroc
Accord entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement du Royaume du Maroc relatif à l'équipement des Centres pédagogiques régionaux de Rabat et Safi.
Rabat, le 8 septembre 1975.

Pérou
Accord général de coopération technique entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement de la République du Pérou.
Lima, le 23 novembre 1973
En vigueur le 3 septembre 1975.

Protocole d'amendement de l'Article VII de l'Accord général de coopération technique entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement du Pérou du 23 novembre 1973.
Lima, le 2 juillet 1975
En vigueur le 3 septembre 1975.

Accord de prêt de développement entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement de la République du Pérou.
Lima, le 26 septembre 1975
En vigueur le 26 septembre 1975.

Accord de prêt de soutien institutionnel entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement de la République du Pérou.
Lima, le 26 septembre 1975
En vigueur le 26 septembre 1975.

Multilatéraux

Deuxième protocole additionnel à la Constitution de l'Union postale universelle.
Fait à Lausanne le 5 juillet 1974
Signé par le Canada le 5 juillet 1974
Instrument de ratification du Canada déposé le 8 septembre 1975
En vigueur pour le Canada le 6 janvier 1976.

Règlement général de l'Union postale universelle et Protocole final — Annexe: Règlement intérieur des Congrès.
Fait à Lausanne le 5 juillet 1974
Signé par le Canada le 5 juillet 1974
Instrument d'approbation du Canada déposé le 8 septembre 1975
En vigueur pour le Canada le 6 janvier 1976.

Convention de l'Union postale universelle avec Protocole final.
Fait à Lausanne le 5 juillet 1974
Signée par le Canada le 5 juillet 1974
Instrument d'approbation du Canada déposé le 8 septembre 1975
En vigueur pour le Canada le 6 janvier 1976.

Protocole à la Convention internationale pour les pêcheries de l'Atlantique nord-ouest.
Fait à Washington le 8 avril 1975
Instrument d'approbation du Canada déposé le 8 septembre 1975.

Amendements aux Chapitres II, III, IV et V de la Convention internationale de 1960 pour la sauvegarde de la vie humaine en mer.
Adoptés à Londres le 20 novembre 1973
Instrument d'acceptation du Canada déposé le 7 octobre 1975.

Accord international sur le sucre, 1973.
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 définitivement le 15 octobre 1974
Résolution visant à prolonger l'Accord jusqu'au 31 décembre 1976 acceptée par le Canada le 31 octobre 1975.

Amendement à l'Annexe à la Convention visant à faciliter le trafic maritime interne, 1965.
Fait à Londres le 2 janvier 1975
Le Canada a notifié le Secrétaire général de l'OMCI de son acceptation le 5 novembre 1975, sous réserve de la différence suivante:
«Le ministère de la Main-d'œuvre et de l'Immigration du Gouvernement du Canada exige que le capitaine d'un navire remette immédiatement aux officiers d'immigration responsables, à chaque fois que le navire arrive dans un port canadien depuis un port de l'extérieur du Canada, une liste des membres de l'équipage sur le formulaire prescrit par le ministre (FAL Formulaire 5), et produise les membres de l'équipage pour vérification selon qu'il soit requis.»

Convention sur la prévention de la pollution des mers résultant de l'immersion de déchets.
Fait à Londres, Washington, Moscou et Mexico le 29 décembre 1972
Signée par le Canada à Mexico le 29 décembre 1972
En vigueur le 30 août 1975

Instruments de ratification du Canada déposés à Londres, Washington, Moscou et Mexico le 13 novembre 1975
En vigueur pour le Canada le 13 décembre 1975.

Publications du ministère des Affaires extérieures

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

- No 74 (8 septembre 1975) Communiqué conjoint sur les discussions entre le Canada et le Portugal des questions de pêcheries d'intérêt commun.
- No 75 (15 septembre 1975) Visite du ministre des Affaires étrangères de Yougoslavie.
- No 76 (16 septembre 1975) Nominations diplomatiques.
- No 77 (16 septembre 1975) Délégation du Canada à la trentième session de l'Assemblée générale des Nations Unies.
- No 78 (16 septembre 1975) Communiqué conjoint sur les entretiens canado-norvégiens sur la question des pêcheries (Oslo).
- No 79 (18 septembre 1975) Visite du secrétaire d'État aux Affaires extérieures en Pologne du 29 septembre au 4 octobre.
- No 80 (22 septembre 1975) Visite du ministre des Affaires étrangères de l'URSS.
- No 81 (22 septembre 1975) Communiqué conjoint sur les entretiens canado-polonais sur la question des pêcheries, le 19 septembre.
- No 82 (26 septembre 1975) Le Quatuor Orford reçoit une subvention pour une tournée en Europe.
- No 83 (26 septembre 1975) Communiqué conjoint du Canada et de l'URSS sur les pêcheries.
- No 84 (30 septembre 1975) Délégation canadienne à la première Conférence du Commonwealth sur le téléenseignement.
- No 85 (1er octobre 1975) Le Canada rend hommage au bicentenaire américain à l'occasion du match Shrine 1976 entre les étoiles collégiales de l'est et de l'ouest.
- No 86 (6 octobre 1975) Délégation chinoise de l'Éducation, du 8 au 23 octobre.
- No 87 (10 octobre 1975) Participation canadienne au Comité intergouvernemental de la migration européenne.
- No 88 (6 octobre 1975) Message du SEAE, M. A. J. MacEachen, à son homologue portugais, M. Ernesto Melo Antunes.
- No 89 (8 octobre 1975) Nominations diplomatiques.

- No 90 (9 octobre 1975) Le *Lyric Trio* reçoit une subvention pour une tournée.
- No 91 (9 octobre 1975) Le ministère des Affaires extérieures subventionne une tournée du Théâtre du Nouveau Monde, de Paris à Abidjan.
- No 93 (3 octobre 1975) Communiqué conjoint publié à l'occasion de la visite en Pologne du SEAE, du 29 septembre au 4 octobre.
- No 94 (9 octobre 1975) Amendement à l'Accord aérien entre la France et le Canada.
- No 95 (10 octobre 1975) Festival canadien au *Kennedy Center* de Washington.
- No 96 (10 octobre 1975) Groupe d'observateurs parlementaires à la trentième session de l'Assemblée générale des Nations Unies.
- No 97 (sans date) Visite à Ottawa du secrétaire d'État des États-Unis, M. Henry Kissinger, les 14 et 15 octobre 1975 — Déclarations faites par le secrétaire d'État américain et par le secrétaire d'État aux Affaires extérieures du Canada, M. J. A. MacEachen.
- No 98 (17 octobre 1975) *Costumes* d'Alfred Pellan au nombre des expositions d'art canadien présentées aux États-Unis à l'occasion du bicentenaire de l'Indépendance américaine.
- No 99 (22 octobre 1975) Le nouveau plan quinquennal d'échanges culturels du Canada et l'essor des études canadiennes à l'étranger.
- No 100 (22 octobre 1975) Communiqué conjoint sur les entretiens canado-norvégiens sur la question des pêcheries, Ottawa, 21 et 22 octobre.
- No 101 (23 octobre 1975) Renvoi canado-américain à la Commission mixte internationale sur la dérivation de Garrison.
- No 102 (27 octobre 1975) Visite du ministre du Plan et de la Coopération du Gouvernement du Sénégal à Ottawa.
- No 103 (29 octobre 1975) Affectation de diplomates en résidence.
- No 104 (29 octobre 1975) Accord culturel canado-belge.
- No 105 (4 novembre 1975) Consultations Canada-Antilles du Commonwealth, les 12 et 13 novembre 1975.
- Déclarations et discours*, publiés par la direction de l'Information du ministère des Affaires extérieures, Ottawa:
- No 75/27 Stratégie de développement international, allocution de M. Allan J. MacEachen, secrétaire d'État aux Affaires extérieures, prononcée devant les membres du Corps diplomatique, à Ottawa, le 2 septembre 1975.

N° 75/28 «La troisième option»: politique de diversification des relations extérieures du Canada. Allocution du secrétaire d'État aux Affaires extérieures, M. Allan J. MacEachen, à l'occasion du dîner en l'honneur du secrétaire d'État des États-Unis, M. Henry Kissinger, le 14 octobre 1975.

N° 75/29 Les Nations Unies: institution utile et irremplaçable. Allocution de M. Allan J. MacEachen, secrétaire d'État

aux Affaires extérieures du Canada, prononcée devant l'Assemblée générale des Nations Unies, à New York, le 22 septembre 1975.

N° 75/30 La politique d'*apartheid* du gouvernement de l'Afrique du Sud. Allocution de M. Louis Duclos, représentant du Canada, au Comité politique spécial de la trentième session de l'Assemblée générale des Nations Unies.

Index 1975

Affaires extérieures (*voir aussi* Droit international, États-Unis, Europe de l'Est, France, Japon, Maintien de la paix, Moyen-Orient, Pétrole, Relations Est-Ouest, Terre-Neuve et Vietnam.)

Continuité et évolution de la politique étrangère du Canada — MacEachen, nov./déc. p. 68

La politique étrangère du Canada et les intellectuels québécois — L. Balthazar, juil./août, p. 3

Le Canada puissance de premier plan — J. Eayrs, mai/juin, p. 16

Le journal d'un homme exceptionnel (*recension*), S. Rae, mai/juin, p. 45

Le monde changeant de 1950-1975 — A. I. Inglis, nov./déc., p. 3

Un quart de siècle de politique étrangère — G. Bergeron, nov./déc., p. 24

Afrique

La garde prétorienne d'Idi Amin — (*recension*), M. Twaddle, sept./oct., p. 54

Le Canada et l'Afrique australe — K. W. Hilborn, juil./août, p. 55

Afrique du Sud *voir* Afrique

Aide extérieure

Les politiques d'aide: reflet des préoccupations fédérales — G. Armstrong, mars/avril, p. 49

Vingt-cinq ans de coopération au développement — G. Lajoie, nov./déc., p. 28

Amérique latine (*voir aussi* États-Unis)

La réforme du Traité de Rio — A. Pick, sept./oct., p. 26

Relations américano-cubaines (*recension*) — A. Blanchette, sept./oct., p. 52

Belgique

La visite du premier ministre à Paris et à Bruxelles — John G. H. Halstead, janv./fév., p. 3

Chypre *voir* Moyen-Orient

Commerce *voir* CEE, États-Unis et Pétrole

Commonwealth

La Conférence du Commonwealth à Kingston, mai/juin, p. 22

L'évolution du Commonwealth — A. Smith, nov./déc., p. 42

Communauté économique européenne (CEE)

USA/CEE: dépendance, interdépendance et indépendance — R. Ranger, juil./août, p. 11

La Grande-Bretagne et la CEE: analyse du "oui" au référendum — W. R. Luetkens, juil./août, p. 22

Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe (CSCE) *voir* Relations Est-Ouest

Corée du Sud *voir* Japon

Cuba *voir* Amérique latine et États-Unis

Droit international

Actions terroristes et société internationale — J. P. Derriennic, mai/juin, p. 7

Arrestations illicites et traités d'extradition — C. V. Cole, mars/avril, p. 44

La genèse du Traité sur la protection des diplomates — E. Lee et S. April, mai/juin, p. 3

Le compromis politique et la retraite de l'idéalisme — B. Buzan, juil./août, p. 47

Les ressources minérales du fond des mers, — J. Angrand, juil./août, p. 51

Rapport sur la session de Genève — R. Auger, juil./août, p. 40

Droit de la mer *voir* Droit international

Écosse *voir* Grande-Bretagne

États-Unis (*voir aussi* CEE, Amérique latine, Droit international)

Et puis... un saut à Washington — D. Farquharson, janv./fév., p. 10

Influence des É.-U. sur les relations canado-cubaines — Jack Ogelsby, sept./oct., p. 37

La fin d'une époque: constante de la terminologie politique — C. Young, mars/avril, p. 18

La guerre commerciale Canada/É.-U. pendant la dépression — H. Wilbur, mars/avril, p. 12

La nécessité d'une visite de Kissinger en Amérique latine — N. Goodsell, sept./oct., p. 23

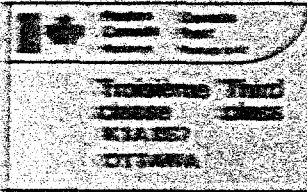
La reconduction de NORAD — D. Cox, juil./août, p. 17

Les relations canado-américaines sous un jour nouveau — A. Inglis, mars/avril, p. 3

Les relations canado-américaines — I. Brecher, nov./déc., p. 58

- Europe de l'Est (*voir aussi* Relations Est-Ouest)
Réponse des Tchèques à la normalisation —
R. Selucky, mars/avril, p. 34
- France
La francophonie — J. M. Léger, nov./déc.,
p. 35
La politique étrangère française sous Giscard
d'Estaing — Jackson, sept./oct., p. 7
Le nouveau triangle: Canada-France-Québec
— P. Painchaud, janv./fév., p. 6
V. Giscard d'Estaing à la recherche d'un
grand dessein — J. Lecerf, janv./fév., p. 12
La visite du premier ministre à Paris et à
Bruxelles — John G. H. Halstead, janv./
fév., p. 3
- Grande-Bretagne (*voir aussi* Communauté écono-
mique européenne)
Le nationalisme écossais et le pétrole dans la
mer du Nord — G. Macleod et R. Boardman,
mars/avril, p. 39
- Immigration
Des études démographiques doivent complé-
ter le *Livre vert* — F. Hawkins, sept./oct.,
p. 3
L'immigration en termes de coûts et de
bénéfices — C. Passaris, sept./oct., p. 10
L'accueil canadien au réfugié — R. Brazeau,
sept./oct., p. 14
- Indochine
Indochine communiste et sécurité en Asie —
S. W. Simon, juil./août, p. 6
Le rôle du Canada au Vietnam (*recension*)
— J. Munro, janv./fév., p. 10
- Israël *voir* Moyen-Orient
- Japon
La croissance du Japon d'ici 1980 — J. Hay,
janv./fév., p. 22
Le Japon et la Corée du Sud sur la corde
raide — K. H. Pringsheim, janv./fév., p. 27
Les relations canado-japonaises — S. Hee-
ney, janv./fév., p. 16
Profil: Takeo Miki, janv./fév., p. 20
- Maintien de la paix (*voir aussi* Chypre)
Maintien de la paix et pacification — A. In-
glis, janv./fév., p. 34
- Moyen-Orient
Angleterre, Grèce et Turquie (*lettre*) —
mai/juin, p. 48
La Nassérisation de l'Égypte et son ren-
versement sous Sadate — G. Beeson, juil./
août, p. 27
Le corps d'officiers israéliens après la Guerre
d'octobre — E. B. Glick, juil./août, p. 33
L'OLP d'Arafat donne un nouveau visage au
mouvement palestinien — F. Turki, mai/
juin, p. 11
- Nations Unies (*voir aussi* Maintien de la paix)
La 29^e session: point tournant pour les Na-
tions Unies — A. Inglis, mai/juin, p. 27
- L'ONU 30 ans après — W. Holmes, nov./
déc., p. 14
- NORAD *voir* États-Unis
- Organisation de libération de la Palestine (OLP)
voir Moyen-Orient
- Organisation des pays exportateurs de pétrole
(OPEP) *voir* Pétrole
- Pearson
Mémoires Vol. III (*recension*) — E. Forsey,
nov./déc., p. 73
- Pétrole (*voir aussi* Grande-Bretagne)
Le Venezuela et l'OPEP — G. Hudon, mai/
juin, p. 39
- Pologne *voir* Relations Est-Ouest
- Puissances nucléaires
Le dilemme des puissances nucléaires — G.
Bruce, mai/juin, p. 34
La prolifération nucléaire — H. Bull, nov./
déc., p. 19
- Québec (*voir* Affaires extérieures)
- Réfugiés *voir* Immigration
- Relations Est-Ouest
CSCE — J. Carson, sept./oct., p. 19
De la guerre froide à la détente — A. Fon-
taine, nov./déc., p. 8
Facteurs de changement en Europe de l'Est
— S. Kirschbaum, mars/avril, p. 23
Helsinki vu par un reporter — J. Best, sept./
oct., p. 20
Le second siècle des relations canado-polo-
naises — A. Bromke, mars/avril, p. 28
Un photographe à Helsinki — sept./oct.,
p. 22
- Ritchie, Charles *voir* Affaires extérieures
- Sociétés multinationales
La politique des entités multinationales —
B. Meredith, sept./oct., p. 47
Les problèmes des pays d'accueil — D. Ley-
ton-Brown, sept./oct., p. 42
- Tchécoslovaquie *voir* Europe de l'Est
- Terre-Neuve
Terre-Neuve et la Confédération (*recen-
sion*) — R. Gwyn, mars/avril, p. 54
- Terrorisme *voir* Droit international et Moyen-
Orient
- U Thant
A la mémoire de . . . — G. Ignatieff, janv./
fév., p. 39
- Vietnam *voir* Indochine
- Divers
Canada's War (*recension*) — P. St-John,
juil./août, p. 62
La pensée impériale britannique (*recen-
sion*) — M. Bray, juil./août, p. 62
La puissance maritime, constante stratégique
— J. Moore, nov./déc., p. 57
Le triangle Canada-France-Québec (*lettre*)
— juil./août, p. 67

11
6100
164



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

DOCS

CA1 EA I56 FRE

1975

Perspectives internationales. --

43205151