

REFERENCE

**NON - CIRCULATING /
CONSULTER SUR PLACE**

**EXTERNAL AFFAIRS
AFFAIRES EXTERIEURES
OTTAWA**

AUG 3 1978

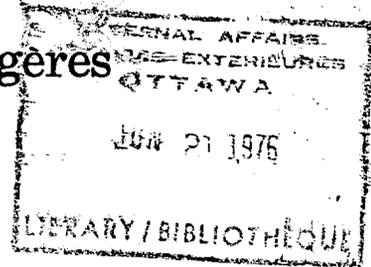
LIBRARY / BIBLIOTHÈQUE

janvier/février 1976

CAI EA
I 56 F
Jan - Fev 76
DOCS c.3

Perspectives internationales

Une revue d'opinion sur les affaires étrangères



Diplomatie nucléaire

Anatomie de la crise libanaise

Le nouveau Portugal

La 7^e session extraordinaire de l'ONU

Politique et Forces armées

Maintien de la paix et pacification

Perspectives internationales

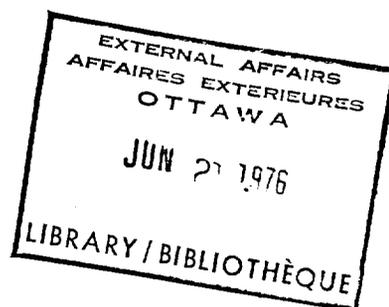


Table des matières

janvier/février 1976

Diplomatie nucléaire:	
La filière CANDU/ <i>Don Peacock</i>	3
Les ambiguïtés de la politique nucléaire du Canada/ <i>Albert Legault</i>	9
<hr/>	
Anatomie d'une crise: le Liban en 1975/ <i>D. Waines</i>	15
<hr/>	
Le nouveau Portugal/ <i>Charles David</i>	22
<hr/>	
La septième session extraordinaire de l'ONU/ <i>D. Wright</i>	24
<hr/>	
Politique et Forces armées:	
Le flanc sud de l'OTAN/ <i>Robert J. Jackson</i>	28
Du maintien de la paix à la pacification/ <i>W. Heine</i>	33
Revision de la structure de la Défense canadienne/ <i>C. J. Marshall</i>	38
Régimes militaires et participation politique/ <i>Alexander Craig</i>	42
<hr/>	
Lettres à la rédaction	48
<hr/>	
Section de référence	55
<hr/>	

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

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

Tarif des abonnements: Canada, \$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.

Directeurs de rédaction:

M. L. Balthazar

M. A. I. Inglis

Président, Comité de rédaction

M. Freeman M. Tovell,

Directeur général adjoint, Bureau des Affaires publiques

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

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

La filière CANDU

par Don Peacock

«Diplomatie publique», voilà une nouvelle expression ronflante en vogue au ministère des Affaires extérieures à Ottawa. Elle fait référence à l'importance croissante accordée aux relations publiques, ou information publique, dimension de la promotion des intérêts et objectifs du Canada en matière de politique étrangère. On peut alléguer que la diplomatie publique, par opposition à la diplomatie traditionnelle menée entre les diplomates de divers gouvernements, consacre le rôle décisif que joue l'opinion publique dans les démocraties libérales. L'emploi du bon moyen de persuasion auprès du public peut contribuer au succès de campagnes diplomatiques menées en privé par la filière normale. Voilà pour la théorie. Mais qu'en est-il dans la pratique?

L'offensive déployée entre la fin de 1973 et juillet 1974 pour persuader le gouvernement britannique de rester fidèle à la technologie nucléaire de type canadien plutôt que de se tourner vers la technologie américaine a sans doute constitué la plus importante campagne de diplomatie publique jamais entreprise par le Canada. (Ayant été personnellement associé à cette affaire, il se peut que je ne sois pas tout à fait objectif en émettant cette assertion. Je suis toutefois persuadé que les faits, parlant d'eux-mêmes, viendront la justifier.) Au fur et à mesure qu'elle a pris de l'expansion, la campagne de promotion de la technologie du réacteur

Ancien conseiller (presse) du Haut-commissariat du Canada à Londres, M. Peacock est devenu depuis peu directeur général de l'Information au Secrétariat d'accueil du Canada (Habitat). Journaliste chevronné, M. Peacock s'est joint à la Tribune de la presse parlementaire en 1954. Il a assumé, pendant les années 60, les fonctions d'adjoint spécial du ministre de l'Agriculture, puis du premier ministre. En 1968, il a accédé au poste de directeur de rédaction du journal The Albertan de Calgary. L'article ci-contre n'engage que l'auteur.

CANDU est devenue une conjugaison de diplomaties publique et privée, unique dans la jeune expérience du Canada en politique étrangère. En toute franchise, et cela est heureux, le succès qu'elle a obtenu a dépassé les espérances de tous ceux d'entre nous qui y ont participé.

Le seul réacteur viable?

C'est vers la mi-octobre 1973, au service de presse du Haut-commissariat du Canada à Londres, que nous avons remarqué l'apparition, d'abord dans un journal, puis dans un autre, d'articles prédisant que les Britanniques ne tarderaient pas à opter, faute d'un autre choix, pour la technologie américaine des réacteurs pour satisfaire leurs futurs besoins en énergie. De toute évidence, ces articles paraissaient s'inspirer de «fuites» au sein de l'industrie nucléo-énergétique britannique. Ils aboutissaient à la conclusion que le réacteur américain semblait le seul réacteur viable sur le marché mondial. Au Haut-commissariat, notre conclusion était différente.

Le 15 octobre, *The Guardian* a publié un article intitulé «Les réacteurs américains alimenteront peut-être la Grande-Bretagne». Le correspondant technologique, Peter Rodgers, écrivait que la Grande-Bretagne, pour la prochaine étape de son programme nucléaire, «allait assurément» se décider pour les modèles américains de centrales nucléaires. Cela revenait à dire que les Britanniques abandonneraient leur réacteur à eau lourde générateur de vapeur et le réacteur perfectionné refroidi au gaz. (Bien que, pendant des années, il y ait eu consultations et échanges de renseignements entre les représentants canadiens et britanniques en matière d'énergie nucléaire, le Canada ne s'était guère soucié de vendre son réacteur CANDU aux Britanniques parce que ceux-ci travaillaient à leur propre modèle, le réacteur à eau lourde générateur de vapeur qu'on songeait à abandonner.)

Une semaine plus tard, David Fishlock, chroniqueur scientifique estimé, a signé un article semblable dans *The*

Financial Times. Il prévoyait, comme Rodgers, une querelle politique de première envergure au sujet des efforts du *Central Electricity Generating Board* pour persuader le Gouvernement britannique de délaissier sa propre technologie des réacteurs pour la technologie américaine. La phrase suivante a vraiment fait bouillir le sang des membres du service de presse de Canada House ce matin-là: «D'après les données actuellement connues, les réacteurs à eau légère de conception américaine constitueraient la source d'énergie nucléaire la plus fiable et la moins onéreuse.»

A peine quelques semaines plus tôt, nous avions rédigé, au service de presse, pour *Canada Today*, publication bimensuelle du Haut-commissariat, un article de fond sur le réacteur CANDU à eau lourde, générateur de vapeur, alimenté à l'uranium naturel. *Canada Today* était alors chez l'imprimeur et devait être distribué dans les jours qui ont suivi la publication, le 22 octobre, de l'article de Fishlock. Avec une immodestie bien peu canadienne, nous citions L'Énergie atomique du Canada, Limitée dans notre article qui se terminait ainsi: «Pionnier, le Canada a porté au stade de l'application commerciale à grande échelle un système nucléo-énergétique sans égal parmi les modèles actuels éprouvés en faisant une utilisation économique et efficace de l'uranium comme combustible.»

Au Haut-commissariat, nous savions que presque tous les grands responsables britanniques du domaine nucléaire connaissent fort bien les superbes performances du réacteur CANDU de la centrale nucléaire de l'Hydro-Ontario à Pickering (Ontario). Nous savions également que le président d'alors de l'Énergie atomique, M. J. Lorne Gray, avait en Grande-Bretagne de nombreux contacts dans les milieux nucléaires et qu'il leur rendait visite périodiquement. Pourtant, il n'avait été fait mention du CANDU ni dans l'article de Rodgers ni dans celui de Fishlock. De plus, les deux articles nous faisaient clairement comprendre que les sources de leurs informations, évidemment des fonctionnaires haut placés du *Central Generating Board*, n'accordaient aucune chance au CANDU d'emporter la décision britannique d'acheter une technologie nucléaire étrangère.

Origine de la fuite

Pis encore, l'origine de la «fuite» ne faisait plus de mystère. C'était l'avis préconisant un nouveau programme nucléo-énergétique pour la Grande-Bretagne adressé au premier ministre britannique d'alors, Edward

Heath, par le groupe le plus influent du mandarinat énergétique britannique, groupe rassemblé autour du *Central Generating Board*. Si l'avis était accepté, la vente éventuelle de la technologie CANDU à la Grande-Bretagne ne serait pas seule en danger. Jusqu'ici, la Grande-Bretagne s'était révélée une alliée précieuse de la technologie canadienne des réacteurs car c'était le seul autre pays à poursuivre la mise au point du réacteur à eau lourde générateur de vapeur. Si elle abandonnait ce type de réacteur pour le modèle américain, la concurrence se ferait entre la technologie nucléaire du Canada et celle des États-Unis, pratiquement dans le monde entier. L'enjeu était de taille, et le temps pressait.

Mais que pouvions-nous faire de plus sur le plan diplomatique? Au niveau officiel, nous avons fait toutes les démarches que les convenances admises en diplomatie permettaient. Nous étions convaincus qu'à ce niveau, l'histoire du CANDU était bien connue: nous estimions d'ailleurs qu'elle valait bien celle du réacteur de conception américaine; mais il se trouvait quelqu'un qui ne racontait que l'histoire du réacteur américain et laissait de côté celle du CANDU.

Au service de presse, nous avons alors décidé de consulter le conseiller scientifique du Haut-commissariat, J. Ward Greenwood. Que pensait-il de l'idée que le haut-commissaire d'alors, J. H. (Jake) Warren, organise, à l'intention des correspondants scientifiques britanniques, une séance d'information sur le CANDU avant qu'il ne soit trop tard? Considérant que c'était là une idée valable, M. Greenwood est allé rencontrer M. Warren et ses confrères du ministère de l'Industrie et du Commerce intéressés à vendre la technologie du CANDU à l'étranger.

Le 24 octobre, M. Warren envoyait à Ottawa une dépêche diplomatique à l'adresse de M. Gray, de l'Énergie atomique du Canada, et en faisait parvenir une copie aux Affaires extérieures et aux autres ministères intéressés. Il passait en revue ce qu'avaient publié les media londoniens et faisait observer que l'Énergie atomique du Canada tenait une offre permanente de collaboration si les Britanniques optaient pour les réacteurs de type CANDU pour combler leurs besoins futurs en énergie. Mais, à cette époque, le programme nucléo-énergétique de Grande-Bretagne semblait s'engager dans une nouvelle voie. L'Énergie atomique devrait peut-être envisager d'offrir à la Grande-Bretagne de lui vendre, clefs en main, un réacteur CANDU. Comme nos informations indiquaient que le *Central Generating Board* entendait

faire mousser le réacteur américain auprès du ministre approprié lors de rencontres prévues pour le 5 novembre et le 4 décembre, il n'y avait plus de temps à perdre. Il fallait prendre une décision au plus tôt.

M. Gray répondait six jours plus tard par un télégramme qui est parvenu à Londres le lendemain matin, soit le 31 octobre. Il s'excusait de son retard à répondre, mais il avait dû se rendre en Europe, surtout pour discuter avec des hauts fonctionnaires italiens de la possibilité (infructueuse, comme on l'a vu par la suite) de leur vendre un réacteur CANDU.

Il indiquait qu'il avait déjà offert, le 29 août, un réacteur CANDU clefs en main au *South of Scotland Electricity Board*. Cet organisme avait décliné son offre, préférant attendre la décision du *Central Generating Board*, plus important et beaucoup plus influent. M. Gray avait toutefois lieu de croire que la filière CANDU génératrice de vapeur plaisait à l'organisme écossais. M. Gray informait M. Warren que l'Énergie atomique était toute disposée à offrir en vente directe à la Grande-Bretagne un CANDU, pourvu que celle-ci lui consacre le même examen qu'au réacteur américain. Un intérêt peu sérieux n'aboutirait qu'à faire perdre au Canada de l'argent et beaucoup de temps précieux. L'Énergie atomique serait prête à offrir au *Central Generating Board* un CANDU à prix ferme, assurant la Grande-Bretagne d'une participation à sa production et de toutes les garanties relatives au fonctionnement et à la date d'achèvement. Elle irait même jusqu'à livrer du Canada une centrale nucléaire complète, bien que M. Gray fût persuadé que l'industrie et les autorités britanniques n'accepteraient pas cette dernière offre.

Aucune décision n'avait encore été prise pour lancer la campagne du CANDU sur le terrain de la diplomatie publique, comme nous le proposons au service de presse. Mais du côté «privé» de la diplomatie, les événements commençaient à se précipiter. Au Haut-Commissariat, M. Warren et d'autres personnes effectuaient quelques rapides sondages par les «voies diplomatiques» plus normales, pour employer un cliché. Ces sondages ont révélé qu'il n'y aurait pas de levée de boucliers officielle contre de nouvelles initiatives visant à gagner, auprès des autorités britanniques, des appuis pour la technologie du CANDU. En fait, certains indices laissaient croire que des hauts fonctionnaires britanniques opposés au réacteur de conception américaine seraient favorables à un débat public élargi sur cette décision fondamentale.

Le 6 novembre, M. Warren faisait connaître à Ottawa, dans une autre dépêche diplomatique, les résultats des sondages. Heureuse coïncidence, M^{me} Jeanne Sauvé, ministre d'État canadien chargé des Sciences et de la Technologie, avait prévu une visite officielle en Grande-Bretagne vers le début de novembre. M. Warren pouvait inclure dans sa dépêche la conclusion de M^{me} Sauvé selon laquelle la filière canadienne et son avenir rencontraient, de toute évidence, des appuis auprès d'un vaste éventail de Britanniques intéressés d'une façon ou d'une autre à la décision que prendrait la Grande-Bretagne. On avait également déterminé quels facteurs principaux joueraient vraisemblablement dans la décision.

Les besoins de la Grande-Bretagne

Ayant éprouvé de nombreux problèmes et déboires avec sa propre technologie nucléo-énergétique, la Grande-Bretagne voulait alors un réacteur reconnu pour son rendement fiable, son fonctionnement économique, sa sécurité éprouvée, sa conception souple, ses applications commerciales et ses possibilités d'exportation, toutes qualités du CANDU. Mais les sondages avaient également mis en lumière que les Britanniques étaient loin de les connaître en détail. M. Warren avisait Ottawa qu'à moins de signaler au plus tôt aux Britanniques les avantages de la filière CANDU dans le cadre d'une nouvelle campagne de publicité, la technologie canadienne des réacteurs serait mise au rancart. Il proposait de lancer l'offensive en offrant aux autorités britanniques de leur envoyer une équipe de L'Énergie atomique du Canada pour leur vanter les derniers succès du CANDU. Puis, une équipe composée de hauts fonctionnaires britanniques serait invitée à venir au Canada voir le CANDU à l'œuvre.

M. Warren prenait également la précaution de préciser que la réussite de l'affaire était loin d'être assurée. Mais sans d'autres efforts pour faire reconnaître les avantages du CANDU, l'échec était inévitable.

Au cours d'une visite effectuée à Londres en mai 1973, le ministre canadien de l'Industrie, M. Alastair Gillespie, avait rencontré le secrétaire d'État britannique à l'Industrie et au Commerce, M. Peter Walker. Le lendemain du câble de M. Warren, Ottawa lui répondait en lui câblant le texte d'une lettre de M. Gillespie à M. Walker. M. Gillespie rappelait à M. Walker qu'au cours de leurs entretiens en mai, ils avaient discuté des possibilités de coopération entre leurs deux pays au chapitre de l'énergie d'ori-

gine nucléaire. Il lui rappelait aussi l'invitation à une équipe britannique de venir au Canada rencontrer des hauts fonctionnaires de L'Énergie atomique et de l'Hydro-Ontario et voir la centrale de Pickering à l'œuvre. M. Gillespie lui disait que le moment était venu de renouveler l'invitation. Il proposait également qu'une équipe de L'Énergie atomique soit envoyée en Grande-Bretagne et que les fonctionnaires britanniques et canadiens explorent ensemble les domaines où des organismes et entreprises des deux pays pourraient collaborer au cours des prochaines années pour mettre au point des installations nucléaires. M. Gillespie faisait suivre sa lettre, deux jours plus tard, d'un appel téléphonique outre-mer.

La nouvelle campagne de promotion du CANDU était lancée. Mais elle ne se trouvait pas encore dans l'orbite de la diplomatie publique. M. Warren avait tenu, en premier lieu, à s'assurer par le biais de la diplomatie privée que rien ne viendrait offenser les hauts fonctionnaires britanniques. Parallèlement, une stratégie avait été élaborée lors de réunions tenues au siège du Haut-commissariat, *MacDonald House*, située Grosvenor Square. Tous ont reconnu qu'il fallait tout d'abord convaincre les Britanniques de ne pas écarter le réacteur CANDU à tube pressurisé en faveur du réacteur américain à cuve pressurisée. On est également convenu que la campagne devait être menée dans un esprit strictement positif — pas question de discréditer la technologie des réacteurs d'autres concurrents. L'accent devait être mis sur les aspects positifs des réacteurs CANDU, y compris ceux du modèle mis au point par la Grande-Bretagne.

Chances de succès

D'après le service de presse, les chances de succès paraissent meilleures du côté politique que des côtés économique et technique. Malgré les affirmations, publiées dans *The Financial Times* le 22 octobre à partir des sources de *Fishlock* au *Central Generating Board*, selon lesquelles le réacteur de type américain produisait de l'énergie à meilleur compte que tout autre réacteur (ce qui incluait donc le CANDU), nous demeurions convaincus que l'écart de prix entre les deux était mince. Charge initiale de combustible et eau lourde comprises, on estimait les coûts de construction d'un CANDU à environ 10 pour cent de plus que ceux d'un réacteur américain. Mais au stade de la production d'énergie, le CANDU se révélait plus avantageux avec des coûts de combustible moins élevés, soit la diffé-

rence entre les prix de l'uranium naturel et de l'uranium enrichi. Selon L'Énergie atomique, les deux réacteurs ne présentaient aucun danger. Quel avantage, si avantage il y avait, possédait donc le CANDU?

D'après nous, il résiderait surtout dans la ressemblance entre le CANDU et l'un des réacteurs mis au point par la Grande-Bretagne. Si la querelle politique entourant le choix d'un réacteur américain, qu'avaient prédite les journaux, était telle, c'est que la Grande-Bretagne avait été le premier pays à mettre au point une centrale nucléaire. Ses dirigeants politiques pourraient-ils admettre à la face du monde que la Grande-Bretagne avait perdu son pari nucléo-énergétique?

Il a été convenu au Haut-commissariat que la stratégie la plus prometteuse consistait à insister sur les possibilités qu'avaient le Canada et la Grande-Bretagne de produire ensemble le réacteur à eau lourde générateur de vapeur à la fois pour combler les besoins immédiats de la Grande-Bretagne en énergie nucléaire et pour former équipe avec d'autres pays concurrençant les deux gros producteurs de réacteurs américains, *Westinghouse* et *General Electric*. Si la décision britannique allait dans cette direction, on pourrait la présenter comme étant une décision de conserver la technologie britannique. Dans l'intervalle, la technologie du Canada plus avancée, celle des réacteurs à tube pressurisé, serait prête à combler les lacunes du savoir-faire britannique en matière de réacteurs de sorte que les futurs «générateurs de vapeur» répondraient aux attentes. Ainsi, nous aurions réalisé notre premier objectif.

M. Walker acceptait de bon gré les suggestions de M. Gillespie. On n'a pas tardé à arrêter les plans d'une visite à Londres de M. Gray et d'autres fonctionnaires de L'Énergie atomique. Le 26 novembre aurait lieu à *Canada House* une présentation technique de grande envergure du cas CANDU aux autorités britanniques des milieux gouvernementaux et des affaires en matière nucléo-énergétique. Entre-temps, le service de presse avait envoyé deux notes au haut-commissaire, l'une datée du 1^{er} novembre proposant officiellement la tenue d'une séance d'information sur le CANDU à l'intention des media, l'autre du 8 novembre proposant le lancement d'une campagne publicitaire.

Campagne de diplomatie publique

A la suite d'autres sondages effectués par la filière privée et d'échanges de télégrammes et de conversations téléphoniques entre Ottawa et le Haut-commissariat, il

était décidé, le 20 novembre, que la campagne serait autant publique que privée. Un communiqué était publié le 21 novembre pour annoncer la visite de M. Gray et de son équipe. Il disait que L'Énergie atomique du Canada, Limitée était «intéressée à collaborer avec la Grande-Bretagne pour la construction et la commercialisation de réacteurs à eau lourde comme sources futures de production d'électricité». Il informait notamment les media que M. Gray tiendrait une conférence de presse le 27 novembre à *Canada House*. Pendant que la campagne canadienne se mettait en branle, la querelle prévue au sujet de la décision britannique s'intensifiait presque de jour en jour dans les media. De toutes les conférences de presse auxquelles j'ai assisté dans les quatre années que j'ai passées à *Canada House*, c'est celle de M. Gray qui a rassemblé le plus de monde, à l'exception de celle du premier ministre Pierre Trudeau.

La campagne de diplomatie publique commençait pour de bon. M. Fishlock avait appris la visite de M. Gray et lui consacrait deux colonnes dans l'édition du 21 novembre du *Financial Times* sous le titre: «Le Canada offre de vendre un réacteur à eau lourde au R.-U.» Il faisait un résumé précis du plan d'attaque canadien: «Le Canada doit présenter au début de la semaine prochaine au gouvernement britannique une offre toute nouvelle pour le convaincre des avantages d'une collaboration anglo-canadienne dans le domaine des réacteurs à eau lourde.» La conférence de presse de M. Gray a duré près de deux heures et fourni aux reporters des renseignements de base détaillés, étayés de documents, sur la filière CANDU et les intérêts du Canada dans la commercialisation de sa technologie. Le lendemain matin, *The Guardian* portait en manchette: «Le Canada courtise le Royaume-Uni en matière d'énergie». *The Financial Times* a titré sur quatre colonnes: «Le Canada entre dans la course». *The Times* a étalé sur cinq colonnes: «Energie nucléaire: une option canadienne».

Dans *The Edinburg Scotsman*, Frank Frazier, correspondant chargé des questions d'énergie, signalait un article sur une visite effectuée à Glasgow par le vice-président d'alors de L'Énergie atomique, M. John S. Foster (maintenant président depuis le départ de M. Gray). M. Frazier se trouvait à la conférence de presse où M. Gray avait discuté avec des fonctionnaires du *South of Scotland Electricity Board* de la possibilité qu'une collaboration s'établisse entre le Canada et la deuxième centrale électrique d'Écosse en importance.

Les sept mois suivants, M. Gray est retourné en Grande-Bretagne à trois reprises, précédé chaque fois de tout le battage publicitaire que le Haut-commissariat pouvait se permettre. Le ministre fédéral de l'Énergie, des Mines et des Ressources d'alors, M. Donald MacDonald, accompagné de son homologue du gouvernement provincial ontarien, M. Darcy McKeough, se rendaient en Grande-Bretagne en février et rendaient visite au premier ministre Heath le lendemain du jour où ce dernier proclamait les élections qu'il devait perdre. De plus, ils tenaient ensemble une conférence de presse à *Canada House*. M. Gillespie plaidait plus avant la cause du CANDU auprès des ministres britanniques du nouveau gouvernement travailliste lors d'une visite en avril. Une équipe composée de trois experts britanniques a visité la centrale de Pickering en février, et, le 8 avril, M. Fishlock publiait dans *The Financial Times* que le compte rendu qu'ils présenteraient au Cabinet britannique pourrait «ruiner» les chances du *Central Generating Board* d'obtenir l'approbation d'acheter des réacteurs américains.

Impulsion essentielle

A mon avis, la première conférence de presse de M. Gray a donné à la campagne du CANDU l'impulsion essentielle. Nous avons appris que les articles relatifs à cette nouvelle initiative canadienne ont retenu l'attention de nombreux parlementaires britanniques. Il y avait lieu de croire que c'est grâce à elle qu'un sous-comité de la Chambre des communes a repris ses audiences sur l'énergie nucléaire. Le siège du Parti conservateur a demandé au conseiller scientifique Greenwood d'organiser une séance d'information pour les députés conservateurs de l'arrière-banc, ce qu'a fait ce dernier. Des représentants de L'Énergie atomique sont venus du Canada pour y assister. Aux Communes, des questions ont été posées sur les possibilités d'une collaboration anglo-canadienne dans le domaine des réacteurs à eau lourde. Le programme du Canada en matière d'énergie nucléaire a d'ailleurs été qualifié d'«extrêmement impressionnant».

Le magazine réputé *New Scientist*, dans une page entièrement consacrée à la conférence de presse de M. Gray, signalait que «la technologie du CANDU était beaucoup plus près de l'expérience britannique que la technologie américaine des réacteurs à eau légère (LWR) et que les techniques des réacteurs britanniques à eau lourde générateur de vapeur (SGHWR) ressemblaient à celles que nécessitent le CANDU, ce qui devrait rendre plus

facile l'adoption du CANDU par les ingénieurs britanniques.» L'article critiquait l'éventuelle décision d'acheter américain et pressait le sous-comité des Communes d'aller de l'avant, ce à quoi ce dernier semblait déjà décidé. Retombée intéressante, le prestigieux quotidien parisien *Le Monde* faisait paraître à la «une» un article sur la conférence de presse de M. Gray. L'Ambassade du Canada à Paris signalait à Ottawa que ce fait «constitue une percée publicitaire pour le CANDU en France».

Vers la fin de novembre, on avait pris la décision de mener une campagne publicitaire dans le but de maintenir l'élan de la diplomatie publique. M. Warren a cependant posé certaines conditions, à savoir qu'il ne fallait pas miser sur l'éventualité d'une crise énergétique dont on se préoccupait alors en Grande-Bretagne et ajouter aux problèmes politiques du Gouvernement britannique sur les questions d'énergie. D'autres raisons motivaient le lancement de cette campagne: elle accroîtrait l'intérêt de la Grande-Bretagne à l'égard de l'expérience nucléaire canadienne et créerait un climat plus propice à une décision favorisant la filière CANDU ou une filière connexe que si, dans son ensemble, le grand public ignorait l'existence de la filière CANDU.

Sur les conseils d'une agence de publicité londonienne, une annonce d'un quart de page a été publiée dans *The Financial Times* du 11 janvier 1974, dans *The Sunday Times* du 13 janvier et dans *The Daily Telegraph* du 15 janvier. La même annonce a également paru dans *The Economist* du 19 janvier. Cette publicité était faite dans un esprit positif et assuré. Sous le titre «CANDU — La solution canadienne», le premier paragraphe disait ceci: «Il existe en Amérique du Nord une autre source d'énergie nucléaire qui a fait ses preuves au point de vue commercial — le réacteur canadien CANDU. Seule la modestie nous empêche de dire qu'il est le meilleur réacteur actuellement sur le marché. Mais on ne peut nier que ses performances démontrent qu'il n'y a pas réacteur plus productif, plus sûr et plus fiable en exploitation commerciale». La publicité se terminait ainsi: «La recherche nucléaire de l'Énergie atomique du Canada remonte au temps de sa participation avec la Grande-Bretagne au début de l'ère nucléaire, il y a 30 ans. Le temps n'est-il pas venu de renouveler l'association?»

La série d'annonces a donné lieu à l'apparition de nouvelles lettres à la rédaction. Des copies en furent envoyées aux 635 députés britanniques. Dans une lettre adressée à *The Financial Times* intitulée

«CANDU peut y arriver» l'auteur de la lettre demandait pourquoi le Canada avait dû recourir à une annonce pour faire connaître le CANDU. Pourquoi n'était-ce pas le *Central Generating Board* qui donnait aux Britanniques les raisons pour lesquelles il ne choisissait pas le CANDU? Une lettre a paru dans *The Guardian* sous quatre colonnes intitulée «Et les réacteurs canadiens?...» Après le changement de gouvernement en Grande-Bretagne en février 1974, une délégation de neuf députés représentant toutes les tendances a visité la centrale de Pickering pour voir eux-mêmes sur place le CANDU. Ils ont été impressionnés à tous égards. D'autres annonces ont paru par la suite dans *The Times* (le 13 mars) et dans le *New Scientist*. L'annonce du *New Scientist* a plus tard servi à illustrer une émission de télévision d'affaires publiques de la BBC, «Panorama», qui mentionnait le CANDU dans une étude de la décision de la Grande-Bretagne à l'égard des réacteurs. Une lettre à la rédaction concernant cette annonce a attiré l'attention du producteur d'une émission d'affaires publiques du réseau radiophonique de la BBC qui a interviewé M. Gray à son émission.

Toutefois, les résultats n'ont pas tous été positifs. *The Economist*, s'alignant de toute évidence sur la position préconisée par le *Central Generating Board*, a classé le réacteur CANDU parmi les réacteurs «désuets» dans un article paru le 9 février. Un membre d'un groupe syndical qui avait assisté à une rencontre avec M. Gray a adressé à la rédaction une lettre qui a paru dans *The Economist* du 2 mars dans laquelle il critiquait l'article et se portait à la défense du CANDU et du réacteur britannique. Mais d'après ce que j'ai lu dans *The Economist* depuis et malgré une demande que j'ai adressée à leurs bureaux de rédaction au moment de la préparation du présent article, il n'y a pas eu rétractation. Le rédacteur de la chronique industrielle du *Sunday Times*, M. Keith Richardson, n'a pas changé d'opinion non plus. Dans l'édition du 31 mars, il publiait un article de deux pages intitulé «Pourquoi la Grande-Bretagne doit acheter la technologie nucléaire américaine».

Décision de la Grande-Bretagne

Heureusement, la Grande-Bretagne a décidé à la fin de ne pas acheter la technologie américaine et de s'en tenir à sa propre technologie des réacteurs et de conclure avec le Canada une entente de partage technologique dans le domaine des réacteurs à tube pressurisé. La décision a été prise en juillet 1974.

Nous l'aurions prise nous-mêmes, nous du Haut-commissariat qui avons participé à la campagne, publique et privée, que nous n'aurions pas été plus satisfaits.

La diplomatie publique a connu sa consécration lorsque le *Scientific American*, dans son édition d'octobre 1975, a publié une longue analyse du CANDU où celui-ci était comparé aux réacteurs à eau légère américains. L'article a été écrit à la suite

de l'intervention, auprès des rédacteurs de la revue à New-York, du représentant européen du magazine, établi à Londres, qui avait entendu parler du CANDU par le biais du service de presse de *Canada House*. Entre autres, l'article disait: «... la filière CANDU peut rivaliser avec les actuelles filières de production nucléaire américaines.» Est-ce là ce qu'on entend par «désuet»?

Les ambiguïtés de la politique nucléaire du Canada

par Albert Legault

La France est accusée à tort ou à raison d'avoir contribué au développement du programme nucléaire d'Israël, dans la mesure où ce pays s'est servi, au départ, d'un réacteur nucléaire français pour obtenir les matières fissiles nécessaires à la fabrication de bombes nucléaires. On n'est pas loin dans certains milieux de prétendre que l'«engin» nucléaire indien expérimenté en 1974 à des fins, dit-on, pacifiques, a été dû largement au produit de la technologie canadienne, notamment dans le domaine des réacteurs nucléaires indiens construits en étroite collaboration avec le Canada.

Il semble bien que c'est à partir du réacteur canado-indien (CIR) de Trombay que l'Inde a isolé le plutonium nécessaire à la fabrication de son premier «engin» nucléaire. Il appert également que l'Inde a utilisé son propre uranium naturel — dont elle est d'ailleurs fort bien dotée — pour obtenir son plutonium. Le Canada ne serait donc responsable que dans la mesure où la technologie canadienne — et non les matières fissiles — a servi indirectement à accélérer un processus dans lequel l'Inde s'est engagée. Moralement toute la question est donc de savoir si l'Inde aurait véritablement développé son programme nucléaire sans l'assistance nucléaire canadienne. Personne ne pourra jamais, bien sûr, répondre à cette question puisqu'il est impossible de créer en réalité une situation

ante qui pourrait être conforme à l'hypothèse que l'on pose en théorie *ex post facto*. Quoi qu'il en soit, c'est dans toute cette affaire la surprise du Canada qui étonne le plus, car un observateur attentif de la situation internationale pouvait d'ores et déjà prévoir dès 1972, sinon bien avant selon d'autres spécialistes, que l'Inde était loin d'avoir renoncé à l'«option nucléaire».

Or, dans le domaine de la technologie nucléaire, il est beaucoup d'autres pays que l'Inde qui bénéficient du concours canadien en matière de réacteurs nucléaires ou de fournitures de matières fissiles. Certains de ces pays, de surcroît, n'ont jamais ratifié le traité de non-prolifération de 1968. A telle enseigne l'Argentine, le

M. Legault est professeur de science politique à l'Université Laval et directeur général du Centre québécois des relations internationales. Spécialiste des études sur la stratégie, il est l'auteur d'articles sur les réductions mutuelles et équilibrées des forces et sur Chypre, parus antérieurement dans Perspectives internationales. De 1966 à 1968, M. Legault a occupé à Paris le poste de directeur adjoint du Centre international d'information sur les opérations de maintien de la paix. L'article ci-contre n'engage que l'auteur.

Pakistan, l'Espagne et le Japon en ce qui concerne la fourniture d'uranium. Le cas de la Corée du Sud est différent, puisque celle-ci a décidé récemment de ratifier le traité, ce qui ne l'a pas empêchée par ailleurs de déclarer, il n'y a pas si longtemps non plus, qu'il ne devrait pas lui être logiquement interdit de penser à l'armement nucléaire, si jamais il venait à l'idée des États-Unis de priver la Corée du Sud de leur «parapluie» atomique.

Réacteurs nucléaires et bombes nucléaires

Il n'est donc pas absurde de penser que certains pays récipiendaires de l'aide canadienne pourraient dans l'avenir, à l'instar de l'Inde, faire éclater leurs propres engins nucléaires, d'autant qu'il existe à leur égard de fortes présomptions du simple fait qu'ils n'aient pas encore ratifié le traité de 1968 sur la non-prolifération des armements nucléaires.

En ce domaine, il faut surtout savoir que l'industrie civile peut constituer une étape importante du progrès dans le domaine de la technologie nucléaire militaire. La fabrication d'une bombe nucléaire suppose en effet qu'un pays puisse disposer de matières fissiles, l'uranium 235 et le plutonium 239 étant les matériaux les plus fréquemment utilisés. Pour obtenir de l'uranium 235, il faut enrichir la teneur isotopique de l'uranium 235 contenu dans l'uranium naturel. Le procédé en lui-même est fort complexe en plus d'être fort coûteux. Quant au plutonium 239, c'est uniquement à partir des réactions nucléaires qui se produisent à l'intérieur des réacteurs que l'on peut l'obtenir. L'opération est également fort coûteuse, — on évalue par exemple à \$60,000 le kilogramme de plutonium 239 contenant une faible teneur de l'isotope 240 (3 p. cent) —, mais elle est à la portée de la plupart des États qui disposent de réacteurs nucléaires alimentés à base d'uranium 238.

Si l'on tient compte du fait qu'il est possible d'obtenir environ 130 kilogrammes de plutonium à partir de centrales nucléaires d'une puissance de capacité électrique de 500 mégawatts — à puissance égale et selon le type de réacteurs utilisés il serait possible par ailleurs d'augmenter la quantité de plutonium obtenue — et qu'il ne faut que 5 à 8 kilogrammes de plutonium 239 pour produire une bombe dite «atomique» du type Hiroshima, on se rend compte que l'industrie civile peut être génératrice d'un nombre incalculable de bombes pour peu qu'un État veuille bien s'engager dans cette direction. A titre d'exemple, notons que la capacité électrique totale générée par les réacteurs

CANDU au Canada à compter de 1983 sera d'environ 15,000 mégawatts — lorsque achevée en 1982, la centrale de Bruce en Ontario générera à elle seule 6,000 mégawatts. Un simple calcul nous indique que le Canada pourrait isoler, s'il voulait faire subir aux matières irradiées dans les réacteurs les traitements chimiques appropriés, une quantité suffisante de plutonium pour se doter de centaines de bombes d'à peu près 20 kilotonnes chacune!

A ce compte-là, et pour ne prendre qu'un exemple, combien de bombes l'Argentine pourrait-elle produire si elle décidait d'utiliser à des fins militaires le réacteur CANDU de 600 mégawatts qui sera opérationnel à Rio Tercero à compter de 1981? Sur la base des chiffres avancés ci-dessus, on peut déduire que ce pays pourrait produire au moins 12 bombes atomiques en 1982, en avoir accumulé une bonne soixantaine cinq ans plus tard, et plus d'une centaine au début des années 1990. Notons que ce pays ne dispose pas encore cependant d'usines de traitement chimique qui lui permettraient d'enrichir la teneur isotopique du plutonium 239.

On est en droit de se demander s'il est réaliste de poser la question en ces termes. Il est nécessaire, pour y répondre, d'étudier d'un peu plus près le traité sur la non-prolifération et les conditions posées par le Canada dans ses programmes d'assistance nucléaire.

Le traité de non-prolifération

Les principales obligations acceptées par les pays qui ont souscrit au traité de non-prolifération de 1968 se résument simplement. En ce qui concerne les États nucléaires, ceux-ci se sont engagés à ne pas faire ce qu'ils n'ont jamais eu l'intention de faire de toute façon, c'est-à-dire à ne pas fournir à quiconque des armements atomiques, d'une façon directe ou indirecte, ou de quelque façon que ce soit. Les pays non nucléaires, pour leur part, se sont engagés à ne pas en acquérir, voire même à ne pas chercher à en acquérir, de façon directe ou indirecte, ou de quelque façon que ce soit. Les États non nucléaires au traité se sont engagés enfin à conclure avec l'AIEA (Agence internationale de l'énergie atomique) de Vienne un accord en vertu duquel l'ensemble du développement de leur programme nucléaire est soumis aux garanties de l'Agence. Le Canada, de son côté, a toujours vu en ce traité le meilleur instrument de contrôle disponible à l'heure actuelle — à défaut d'un accord plus global et plus sévère et, disons-le, d'un désarmement général — pour entraver la prolifération des armements nucléaires. Précisons cependant, ce que le Canada reconnaît

volontiers, que ce traité ne vaut que ce qu'il vaut, qu'il repose sur le consentement volontaire des États qui y souscrivent, et que l'Agence enfin ne dispose pas comme telle de moyens de sanctions contre l'État qui déciderait du jour au lendemain de se dérober à ses responsabilités. Quoi qu'il en soit, il s'agit là d'un instrument juridique auquel plus d'une centaine de pays ont souscrit.

Pour rétablir une certaine réciprocité des droits entre les États qui sont dotés d'armements atomiques et ceux qui n'en ont pas, le traité n'interdit en rien la recherche nucléaire à des fins pacifiques. Il l'encourage au contraire puisque les États nucléaires se sont engagés à faire bénéficier les États non nucléaires de leur technologie nucléaire, à la condition bien sûr qu'elle soit utilisée à des fins pacifiques.

Une certaine ambiguïté du traité est que son article III, 2 interdit toute exportation de matières brutes ou de produits fissiles spéciaux à moins que ces matériaux ne soient soumis aux garanties de l'Agence. En cas d'exportation vers un pays non nucléaire, est-ce à dire que les garanties de l'Agence s'appliquent uniquement aux produits importés dans le pays récipiendaire, ou est-ce l'ensemble du programme nucléaire du pays récipiendaire qui doit être soumis aux garanties de l'Agence? Précisons que la question ne se pose pas pour les pays qui ont ratifié le traité puisque les États non nucléaires qui l'ont fait sont soumis au contrôle de l'Agence. Mais qu'en est-il d'un pays non signataire comme Israël par exemple qui importerait des matières fissiles d'un autre pays partie au traité? Le contrôle de l'Agence devrait-il uniquement s'appliquer aux matières fissiles exportées en Israël, indépendamment de l'ensemble du programme nucléaire israélien? C'est là une source d'ambiguïté que la Conférence du printemps 1975 sur l'examen du traité de non-prolifération n'a pu régler à sa satisfaction. Si la résolution finale de la Conférence était parfaitement claire à cet égard, il reste qu'en pratique les États producteurs nucléaires s'en tiennent à une interprétation restrictive de l'article III, 2.

La non prolifération: trois paradoxes de la politique canadienne

Avant de dégager les conditions désormais posées par le Canada en matière de coopération nucléaire, il n'est pas inutile de rappeler les contradictions dans lesquelles le Canada semble s'être enfermé en matière de non-prolifération des armements atomiques.

La première contradiction, et non la moindre, est que le Canada s'oppose fa-

rouchement à toute prolifération des armements nucléaires tout en participant lui-même à l'infrastructure nucléaire de l'Alliance atlantique, ou encore en acceptant dans le cadre des accords NORAD des têtes nucléaires sous double contrôle. Ce phénomène de coparticipation est qualifié dans le langage des spécialistes de prolifération horizontale par opposition à la prolifération verticale qui est définie comme l'accroissement successif du nombre des États qui se dotent de leurs propres armements atomiques.

L'ambiguïté de notre politique se situe en quelque sorte à mi-chemin entre la certitude qu'a le Canada de savoir qu'il est protégé et celle de savoir qu'il pourrait se protéger lui-même tout en sachant pertinemment que d'autres se chargent de le faire à sa place. Convenons qu'il est peu de pays au monde qui pourraient se prévaloir d'une argumentation stratégique aussi singulière qu'exceptionnelle.

La deuxième contradiction résulte de notre politique en matière de non-prolifération proprement dite. Tous et chacun savent l'émoi qu'a provoqué à l'intérieur du gouvernement canadien — pour ne point parler de l'opinion publique canadienne — l'expérimentation du premier «engin» nucléaire indien. Admettons que le gouvernement canadien ait véritablement été surpris par le geste qu'a posé l'Inde en mai 1974. Admettons, de plus, qu'il n'y eut jamais l'ombre d'un doute dans l'esprit des dirigeants canadiens que l'Inde pût manquer à sa promesse solennelle de n'utiliser qu'à des fins pacifiques l'aide technologique canadienne. Il n'est guère difficile, si l'on dit vrai ici — des esprits hasardeux pourraient sans doute démontrer le contraire — de croire en la sincérité de la réaction canadienne.

Là où il est cependant plus difficile de suivre le raisonnement de la politique canadienne, c'est qu'Ottawa persiste à poursuivre ses négociations avec certains pays comme l'Espagne et l'Argentine par exemple, contre lesquels il existe en l'absence de la ratification par ces pays du traité de non-prolifération, des présomptions d'aventurisme nucléaire.

L'absence d'une promesse ne signifie pas que l'on va nécessairement mettre en œuvre les intentions maléfiques dont on vous soupçonne à tort ou à raison. Il est cependant des occasions où la promesse aide à faire disparaître certaines présomptions, et c'est précisément l'un des objectifs que vise le traité sur la non-prolifération. C'est donc dire que le Canada en continuant son programme d'aide nucléaire auprès de certains pays qui ont refusé jusqu'à maintenant d'engager leur avenir

sur la base d'une simple promesse acceptée implicitement le risque que la faible probabilité de l'option nucléaire aujourd'hui non exercée par ces pays se matérialise un jour. C'est là une contradiction que les raisonnements les plus subtils n'arriveront jamais à faire disparaître complètement.

En réalité, si le Canada ne s'interdit pas de négocier avec ces pays, c'est qu'il comprend parfaitement bien le langage de l'intérêt national auquel on ne saurait tout à fait lui reprocher d'être sensible. N'a-t-on pas déjà dans le passé conclu des accords de coopération nucléaire avec l'Argentine? Ce pays n'a-t-il pas scrupuleusement respecté les termes des accords signés avec notre pays? Lui refuser la continuation de notre aide technologique ne reviendrait-il pas à le priver d'un appui indispensable en matière de coopération nucléaire pacifique? De la même façon, le Pakistan ne pourrait-il pas prendre ombrage de toute cessation de l'aide canadienne alors même qu'il ne peut nullement être tenu responsable de la mésaventure canado-indienne? Pourrait-on enfin logiquement mettre en doute la bonne foi du Japon qui a contracté d'importants engagements vis-à-vis de notre pays en matière de technologie et de ressources naturelles? N'est-il pas de surcroît l'un des principaux partenaires économiques du Canada?

Tous ces discours sont vrais, mais on oublie, ce faisant, que l'on tient de la sorte le langage de l'intérêt national. Et c'est là le troisième paradoxe de notre politique, car la ligne ferme et dure, comme certains neutres l'ont compris, et comme certains pays dits engagés l'ont aussi découvert, ne se prête guère à la compromission. En tentant de ménager la chèvre et le chou, c'est-à-dire en étant contre la prolifération tout en acceptant le risque de collaborer avec des pays qui n'ont pas ratifié le traité de 1968, on continuera à n'en pas douter à retirer son épingle du jeu, mais le réveil sera sans doute beaucoup plus brutal qu'en 1974 lorsqu'un pays choisira dans l'avenir, s'il le choisit, de s'engager dans la voie nucléaire.

Il est probable que le langage de l'intérêt national ou de la politique dite «réaliste» implique également une certaine responsabilité de la part des autorités politiques d'informer la population canadienne de la véritable dimension des enjeux. Il y a un écart considérable entre ce que nous disons et faisons aujourd'hui et l'image que se fait le public canadien de ce que nous disons et faisons. Si nous tenons désormais un langage réaliste, c'est peut-être que le Canada n'est plus après tout, sur le plan économique, le petit pays

qu'il prétendait être il y a quelques années encore.

Les exigences canadiennes en matière de contrôle

En décembre 1974, soit sept mois après l'essai nucléaire indien, le gouvernement canadien annonçait par la bouche de son ministre de l'Énergie, des Mines et des Ressources, monsieur Donald MacDonald, que les garanties dont serait désormais assortie l'aide canadienne en matière de coopération nucléaire s'appliqueraient non seulement aux matières fissiles exportées, mais aussi à tout l'équipement et à la technologie nucléaire d'origine canadienne. On réalisait ainsi le tour de force de se donner tout à la fois bonne conscience et d'éviter que la technologie fournie puisse servir à la fabrication d'autres réacteurs autochtones qui seraient issus de la technologie canadienne. On sait par exemple que l'Inde est en train de construire un réacteur nucléaire qui est une copie conforme du réacteur RAPP.

Les contrôles demandés par le Canada sont ainsi beaucoup plus sévères parce que plus englobants, que ceux appliqués par l'AIEA. Quelle que soit la sévérité des contrôles imposés, il est bien évident que le Canada ne pouvait cependant échapper de la sorte au reproche qu'on lui faisait de poursuivre sa coopération nucléaire avec des pays dont la ratification du traité sur la non-prolifération était loin d'être chose acquise. On profita donc de la Conférence sur l'examen du traité de non-prolifération, tenue en mai 1975, pour donner un second tour de vis à la politique canadienne en matière de coopération nucléaire.

Le ministre des Affaires extérieures, M. A. MacEachen, déclara à cette occasion qu'à l'avenir «les engagements d'aide publique bilatérale du Canada destinés à financer les projets nucléaires seront réservés aux pays membres du traité sur la non-prolifération des armes nucléaires». De plus, ajoutait le ministre, l'adhésion au traité constituera un «facteur important dans la décision du gouvernement du Canada de financer les exportations dans le domaine nucléaire». (Déclaration du ministre MacEachen, faite à Genève, le 7 mai 1975.)

En d'autres termes tout ceci signifie qu'aucun des pays qui n'aurait pas ratifié le traité de non-prolifération ne pourrait se prévaloir des programmes d'assistance canadiens en matière de technologie nucléaire, si l'on réclame à cette fin des crédits canadiens. Si aucun crédit n'était cependant sollicité, la demande serait considérée, encore qu'il est peu probable qu'une suite lui soit donnée puisque la pré-

férence du Canada irait au pays qui aurait déjà adhéré au traité.

Le Canada en est ainsi arrivé à créer de proche en proche quatre catégories de pays, ce qui est tout à la fois peu dire et très révélateur de l'imagination politique peu commune des Canadiens! Dans la première catégorie, il n'y a qu'un seul pays: il s'agit de l'Inde dont les accords de coopération bilatérale précèdent en quelque sorte non seulement le traité de non-prolifération des armements nucléaires mais encore la création même de l'Agence internationale de l'énergie atomique. Il y a dans la seconde catégorie des pays comme le Pakistan, l'Espagne et l'Argentine qui ne sont pas parties au traité mais qui continuent de bénéficier de l'aide canadienne en matière de technologie ou d'équipement. La troisième catégorie est celle des pays pauvres n'ayant pas encore adhéré au traité et que l'on exclut désormais de la liste de nos clients potentiels lorsqu'ils ne se conforment pas à l'idéologie dominante des peuples et des nations en matière de non-prolifération. Il y a enfin la catégorie des pays riches non signataires du traité qui pourraient sans doute acheter des réacteurs nucléaires canadiens, sans avoir à se trouver dans l'humiliante position de réclamer des crédits à cet effet. La porte ne leur est donc pas définitivement fermée, puisque nous nous sommes contentés jusqu'à maintenant de n'exprimer que des préférences qui constitueraient en quelque sorte un «facteur important» mais non nécessairement déterminant de la décision à prendre.

Le moins que l'on puisse dire dans tout cela, c'est que la nuance est claire et pure comme de l'eau de roche! Nous ne reviendrons pas ici sur le troisième paradoxe que nous évoquions ci-dessus, mais il est bien évident que le langage que nous tenons aujourd'hui n'est guère conforme aux idéaux moraux que nous proclamons, et que nous ne sommes pas prêts à appliquer intégralement ces principes dans la pratique puisque la nature du système international nous oblige à des compromis.

Le problème de la pluralité des États

Il faut souligner aussi le phénomène de la pluralité des États. Tout se passe en fait comme si le Canada avait l'impression d'être seul au sein du système international, et qu'il avait la possibilité d'entraver la prolifération des armements nucléaires du seul fait de ses interdits moraux.

En réalité, le Canada peut fort bien adopter une politique qui, nous venons de le voir, ne souffre pas démesurément d'illogisme, et faire tout en son pouvoir

pour amener les autres États à penser comme il voudrait les voir penser. Il reste toutefois que certains pays n'ont nullement l'intention de discourir de la même façon que nous, et cela me paraît conforme à la réalité du système international.

Certains pays, en fait, n'ont pas l'intention d'adhérer au traité, d'autres préfèrent maintenir leur coopération bilatérale à l'abri de toute indiscretion internationale, certains enfin ne se gênent pas pour tisser entre eux des liens privilégiés dont on ignore pour l'instant où cela les mènera.

La grande question de savoir s'il est possible ou non d'entraver la prolifération des armements nucléaires constitue à elle seule un grand débat historique. Mais je n'ai pas l'intention de m'engager ici dans de longs discours. Qu'il suffise de dire qu'il existe à ce propos deux écoles de pensée: celle des optimistes et celle des pessimistes. Les premiers estiment que nous vivons en période d'interdépendance profonde, que le monde a changé, que la défense nationale nucléaire est une absurdité, et que nous nous dirigeons vers une forme d'œcuménisme marqué du sceau de la compassion entre les hommes et les peuples. Les pessimistes allèguent au contraire que rien n'a changé, que les nationalismes revivent et que la prolifération des armements nucléaires est inévitable. La vérité se situe probablement quelque part entre ces deux thèses et tout ce que l'on peut raisonnablement affirmer, c'est qu'à défaut d'arrêter la prolifération des armements nucléaires, il est possible de la retarder. Il est parfaitement compréhensible que le Canada ne veuille en aucune façon être associé d'une façon ou d'une autre, directement ou indirectement, au phénomène de la dissémination des armements nucléaires. Il est aussi tout à fait logique et souhaitable que les contrôles les plus sévères soient maintenus sur nos problèmes d'aide en matière de coopération nucléaire. Notre responsabilité cependant s'arrête là.

Les raisons pour justifier ce choix seraient trop longues à expliquer. Certaines ont déjà été mentionnées dans les lignes qui précèdent, d'autres se devinent aisément. De ces dernières, l'une est fondamentale: c'est que la gigantesque dissémination de la technologie nucléaire est inévitable dans le domaine de la production de l'énergie électrique. L'usage pacifique ou militaire qu'un pays peut faire de la technologie dépendra toujours, en ultime recours, de l'appréciation qu'il se donne de son intérêt national.

Si l'on songe qu'il faut de cinq à six ans pour faire diverger un réacteur, et que celui-ci sera opérationnel durant

30 ans, il serait présomptueux de penser que les conditions dans lesquelles un contrat est aujourd'hui passé seront les mêmes dans 36 ans. Tout ceci ne signifie pas que les promesses contractées seront nécessairement rompues, mais ceci veut dire qu'il est légitime de penser qu'il y aura des accrocs quelque part et que certains n'accepteront pas d'être confinés dans leur statut d'infirmité nucléaire permanente, s'ils estiment que leur sécurité ne peut être assurée autrement que par l'armement nucléaire. Ceci vaut tout aussi bien pour les pays signataires que pour les pays non signataires, sauf que dans le premier cas il serait plus juste d'employer le *langage des probabilités*, et dans le second, *celui des présomptions* dont il reste à démontrer le bien-fondé.

S'il est vrai d'autre part que l'on ne peut arrêter les progrès de la technologie, et que le Canada jouit d'un avantage comparatif indéniable dans le domaine de la technologie nucléaire, on ne voit pas pourquoi on lui reprocherait d'exploiter à son avantage la carte maîtresse qu'il tient en main. Combien de bombes atomiques le Canada aura-t-il produites en 1985, en 1990, en 1995? La question, on s'en rend compte, est absurde, car ce n'est pas en ces termes que l'on peut poser le problème.

En réalité une saine politique canadienne en matière de non-prolifération implique, pour être plausible, quatre conditions. La première, c'est qu'il ne se dote pas lui-même d'un armement atomique, ce qui ne semble guère problématique pour l'instant. La seconde, c'est qu'il s'assure que sa technologie, son équipement et ses matières fissiles ne serviront qu'à des fins

pacifiques. Sa responsabilité s'arrête là, car ce que fait un État à l'extérieur du cadre de cette coopération ne relève pas de notre compétence. La troisième condition, c'est que nous tentions par tous les moyens possibles — ce qui relève en revanche de notre pouvoir — de retarder le processus de la dissémination nucléaire par le truchement des instruments juridiques multilatéraux de contrôle. Il faut souligner dans ce domaine les déclarations nombreuses et répétées du gouvernement canadien, nos efforts au sein du groupe des pays producteurs nucléaires, et nos propositions en ce qui concerne l'établissement d'un régime international pour réglementer l'utilisation des explosifs nucléaires à des fins pacifiques. La quatrième condition, enfin, c'est que le Canada accepte de voir la réalité en face et explique un peu mieux à sa population les véritables dimensions du problème, de crainte que n'aille grandissant l'écart entre l'image que nous projetons de nos gestes et paroles et ce que nous faisons et disons en réalité.

C'est uniquement lorsque ces conditions seront remplies que l'industrie canadienne arrivera un peu mieux à suivre les dédales de la pensée gouvernementale en matière de coopération nucléaire. Or, en ce domaine, il va sans dire que des directives claires et précises s'imposent d'une façon urgente, car la carte maîtresse que détient aujourd'hui le Canada pourrait être abattue par d'autres pays qui nous talonnent de près et qui par ailleurs ne s'embarrasseront peut-être pas d'autant de scrupules pour mener à terme leur politique de coopération nucléaire à des fins civiles.



Anatomie d'une crise: le Liban en 1975

par David Waines

Beyrouth était naguère considérée avec envie comme la Zurich du Moyen-Orient. Aujourd'hui, le commerce des armes y constitue l'entreprise commerciale la plus viable et la plus manifeste. Regardée hier comme le lieu de villégiature de l'Est de la Méditerranée, Beyrouth n'est plus qu'un champ de bataille sanglant rivalisant avec Saïgon (ou peut-être Varsovie) aux jours les plus sombres de la guerre. Destructures d'immeubles, tortures, meurtres, viols, enlèvements, déprédations et vengeances ne décrivent que partiellement les horreurs de la vie quotidienne à cet endroit. Beyrouth est aujourd'hui une ville ravagée. Pays divisé, le Liban accomplit le rituel grotesque et sauvage de ce qui semble un suicide collectif.

Les observateurs étrangers ne sont pas seuls à s'interroger sur la genèse de la situation actuelle. De nombreux Libanais contemplent le spectacle avec horreur, voire avec honte. Pourtant, peu reconnaissent que le Liban, en 1975, est devenu plus que le théâtre d'une simple conflagration locale. Les répercussions internationales possibles de la crise elle-même, que la plupart des gouvernements arabes et occidentaux se sont jusqu'ici contentés de reconnaître en silence, se trouvent parmi les plus explosives depuis la Première Guerre de Palestine, en 1948.

Telles des rumeurs de crainte, les théories expliquant le chaos actuel sont légion; elles ont pour dénominateur commun l'existence d'une certaine «conspiration». Elles ne diffèrent que sur la question de savoir qui complotte quoi contre qui. Prises séparément, ces théories sur une conspiration renferment chacune un grain de plausibilité: prises ensemble, elles traduisent l'héritage du passé ainsi que les craintes et frustrations issues de l'ensemble complexe de conditions actuellement très mouvantes.

On peut donc dire que le caractère désuet du Pacte national est cause, de façon générale, de la guerre civile qui sévit au Liban.

La France et la Grande-Bretagne

Après la Première Guerre mondiale, les deux grandes puissances occidentales, la Grande-Bretagne et la France, se partagèrent le Moyen-Orient. Masquant leurs rivalités et intérêts impérialistes derrière le régime des territoires mandatés de la Société des Nations, la Grande-Bretagne (qui occupait déjà l'Égypte) reçut la Palestine et l'Iraq tandis que la France obtint la Syrie et le Liban. Vers la fin des années 1920, on élaborait au Liban une constitution selon laquelle le pays serait préparé à accéder à l'indépendance. Par la suite, on conclut un accord verbal officieux par lequel les dépouilles politiques de la vie nationale seraient réparties suivant la proportion numérique de chacune des deux principales communautés religieuses, chrétienne et musulmane. Un recensement effectué par les Français en 1932 (dont on considère maintenant les résultats comme ayant servi leurs intérêts politiques les plus vils) révéla que, réunies, les diverses sectes chrétiennes obtenaient une légère majorité sur les Musulmans. La secte chrétienne maronite, profrançaise et prooccidentale par tradition, constituait la plus grande *minorité*. Aussi fixa-t-on, dans le Pacte national, la représentation parlementaire à un rapport constant de six Chrétiens pour cinq Musulmans. Le président de la République, personnalité politique la plus puissante du pays, serait un Chrétien maronite, le premier ministre, un Musulman sunnite et le président de

Citoyen canadien résidant au Caire, M. Waines enseigne présentement à l'Université Ain Shams après avoir été conférencier invité et directeur adjoint du Centre d'études arabes de l'American University du Caire. En 1975, il a enseigné l'anthropologie à l'Université Simon Fraser (Canada). Il est l'auteur d'un ouvrage intitulé The Unholy War, Israel and Palestine, 1897-1971, ainsi que de nombreux articles sur le Moyen-Orient. L'article ci-contre n'engage que l'auteur.

la Chambre des députés, un musulman chiite.

Le système était une combinaison soigneusement dosée de plusieurs intérêts confessionnels où les Maronites étaient assurés d'un rôle *politique* prédominant. Le même rapport selon les sectes s'appliquait à chaque nomination à un poste public. Plus importante encore était l'armée, dont le commandant en chef et de nombreux officiers supérieurs étaient de fervents Maronites. Cette répartition confessionnelle (ou horizontale) ne devait toutefois pas éclipser le rôle et la puissance économique des féodaux et des commerçants qui divisait aussi verticalement le pays en nantis et en démunis, indépendamment de la religion. Par exemple, depuis l'indépendance, en 1943, jusqu'à maintenant, le Liban a été dominé par le même panthéon de dirigeants, musulmans ou chrétiens, et par leurs fils ou leurs protégés. Le Cabinet de six ministres, formé en 1975 pour mettre un terme à la lutte intestine, réunissait trois dirigeants féodaux âgés de plus de 70 ans et deux personnes, dont le premier ministre, qui avaient «hérité» de la caution politique de prédécesseurs appartenant à leurs familles. De toute évidence, la principale faiblesse du Pacte national résidait dans son hypothèse, également verbale, que le Liban et l'univers environnant étaient des entités immuables.

Vulnérabilité du Liban

Mais le temps ne resta pas au beau fixe et la tempête ne tarda pas à s'élever. Le Liban était fort vulnérable aux événements qui débordaient l'horizon étroit de son emprise immédiate. La Première Guerre de Palestine, en 1948, fut un cas d'espèce. Bien que l'armée libanaise n'y ait pas participé, les milieux financiers qui dirigeaient le Liban en retirèrent des avantages concrets. L'imposition du boycottage économique arabe à l'encontre d'Israël raffermi et assura même la position de Beyrouth comme important port de transit en direction et au départ de tout le monde oriental arabe. Par ailleurs, les habitants du Liban, qui virent leur nombre augmenter de 10 pour cent du jour au lendemain par l'arrivée de centaines de milliers de Palestiniens chassés ou s'enfuyant de leurs foyers pendant la guerre, devinrent malgré eux des exilés sur leur propre sol. Personne ne pouvait prévoir à cette époque les conséquences de cette situation.

A peine dix ans plus tard, les faiblesses et les contradictions du Pacte national éclatèrent au grand jour lors de l'ouverture des hostilités entre communautés,

maintenant appelées Première Guerre civile de 1958. Comparativement à la violente guerre civile actuelle, celle de 1958 fut une escarmouche n'ayant fait au plus que quelques centaines de morts; on estime à plusieurs milliers les pertes en vies humaines dans la présente crise.

De nouveau, les répercussions des bouleversements externes du monde arabe se firent sentir sur la scène politique libanaise. L'union de l'Égypte et de la Syrie sous Gamal Abdel Nasser et le renversement du régime monarchique en Irak furent qualifiés par les masses arabes de mouvements progressistes anti-impérialistes. Au Liban, le président Camille Chamoin (ministre de l'Intérieur dans le présent Cabinet de transition) qui, à l'époque, essayait de contrevioler la Constitution en se présentant pour un second mandat consécutif, subit les attaques acerbes des forces nasséristes pour ses tendances ouvertement pro-occidentales. Les Maronites du Liban n'avaient jamais caché qu'ils se sentaient beaucoup plus proches de l'Europe, de la France surtout, que de leurs compatriotes. Ils s'estimaient investis de la mission de préserver le caractère typique du Liban au sein d'un monde musulman arabe, ce qui impliquait par nécessité leur perpétuelle domination politique et économique. Alléguant une tentative imminente en vue d'attirer le Liban dans le camp socialiste arabe, le président Chamoun fit appel à la sixième flotte américaine pour l'aider à faire face à ses opposants. Lorsque les Marines débarquèrent à Beyrouth, les attaques que l'opposition dirigeait contre le président semblaient totalement justifiées.

Une fois la crise dénouée et la vie revenue à la normale, les Libanais crurent qu'ils avaient «appris une leçon» et qu'un tel désordre civil ne pourrait plus se reproduire. Dans la décennie qui suivit 1958, cet optimisme sembla justifié, car l'économie atteignit des niveaux de croissance inégalés. Toutefois, en l'absence presque totale de ressources naturelles autres que la sagacité des entrepreneurs libanais laborieux, l'économie fondée essentiellement sur les services sembla plus guidée par la «main invisible» dont parlait Adam Smith que par un quelconque projet rationnel de développement. Même les spécialistes reconnaissaient que la meilleure politique d'expansion économique était de ne pas en avoir du tout. A une ou deux exceptions près, la même attitude myope de laissez-faire caractérisa l'approche du gouvernement en matière de bien-être et de justice sociale.

En fait, ce fut, entre toutes, la leçon que les Libanais n'apprirent pas. La guerre

civile de 1958 ayant opposé les sectes, — chrétienne contre musulmane —, elle ne pouvait concilier le mouvement sous-jacent de mécontentement et les demandes en vue d'une répartition plus équilibrée et équitable des richesses nationales. Les disparités économiques entre les deux principaux secteurs étaient immenses. Ainsi l'agriculture, qui occupait environ 50 pour cent de la population active, ne contribuait au revenu national que pour 1 pour cent environ, tandis que le secteur des services, qui n'employait que 14 pour cent de la population active, y participait pour 67 pour cent environ. En plus des inégalités de revenus, les disparités de développement s'accroissaient entre le Mont-Liban, région à prédominance maronite, et le Sud, région agricole habitée en majorité par des Musulmans chiïtes pauvres.

Le statu quo

La guerre civile de 1958 n'avait donc rien changé. Le système restait le même: les torts ne pouvaient être réparés qu'en faisant appel aux bons offices de dirigeants féodaux qui appartenaient à une secte et tenaient les rênes du pouvoir politique et économique. La prospérité des communautés et des régions, tout comme celle des personnes, dépendait du poids de leurs dirigeants respectifs dans la balance du pouvoir. En temps de stabilité relative, les liens de coopération entre les dirigeants des différentes sectes contribuèrent à perpétuer le système des inégalités reconnu par le Pacte. En temps de crises, le premier clivage a pu sembler purement confessionnel, mais ces mêmes dirigeants s'efforcèrent tout autant de conserver leur position privilégiée au sein de leur communauté par crainte des conséquences d'un véritable déferlement des forces populaires soumises à leur autorité.

En 1958, toutefois, se produisit au Liban un important changement qui ne passa pas inaperçu. Alors que le recensement de 1932 était censé avoir reflété l'équilibre entre les sectes, on soupçonnait ces positions d'être dangereusement différentes une génération plus tard. Non seulement les Musulmans étaient soupçonnés de réunir une majorité absolue de la population, mais la principale minorité n'était sans doute plus maronite, mais chiïte. Les taux de natalité supérieurs chez les Musulmans et une plus grande propension chez les Chrétiens à émigrer aux Amériques expliquaient cette nouvelle situation. Dire qu'on «soupçonnait» que l'équilibre démographique s'était modifié revient à dire que personne, encore moins les dirigeants maronites et sunnites, n'entendait connaître les vraies proportions par un nouveau

recensement. Politiquement, la question était trop explosive et, à l'instar de nombreux autres problèmes pressants, on jugeait préférable de la laisser de côté. Néanmoins, tous étaient conscients que l'enjeu était de taille.

1967 — un tournant

La guerre de juin 1967 marqua un tournant dans la récente histoire de l'affrontement entre les États arabes et Israël. Comme dans les conflits précédents, le Liban demeura à l'écart. Après la Jordanie, le Liban comprenait le plus grand nombre de Palestiniens déplacés depuis 1948 et vivant soit dans des camps de réfugiés, soit ailleurs, où ils menaient une vie prospère en tant que membres intégrés à la vie économique nationale. A la suite de la défaite humiliante, par Israël, des armées arabes régulières, il était naturel que l'Organisation de libération de la Palestine (OLP), sous nouvelle direction, tentât de combler le vide. Après 1967, les fréquentes attaques de commandos contre Israël conquièrent la faveur des masses arabes. La riposte d'Israël entraîna une spirale de la violence dans le secteur. En effectuant des raids sur le Liban et la Jordanie, Israël entendait semer la discorde entre les Palestiniens et les gouvernements d'accueil, isolant et affaiblissant ainsi les bases d'appui des commandos. La politique porta fruit lorsque le roi Hussein de Jordanie liquida le mouvement de commandos lors de la sanglante guerre civile de septembre 1970.

Par la suite, Israël s'intéressa au Liban. Les camps d'entraînement palestiniens (qualifiés par la presse de *Fatahland*), situés dans le sud du pays, essuyèrent les attaques aériennes soutenues d'Israël; même les simples villageois vécurent sous la menace d'invasion et de destruction par des patrouilles blindées. Pour faciliter ces manœuvres, Israël construisit des routes militaires et des postes d'observation armés en territoire libanais. Des missions spéciales furent menées au cœur du pays, sa capitale Beyrouth. Après la guerre d'octobre 1973, les groupes de la résistance palestinienne intensifièrent leurs attaques contre Israël, depuis le Liban, la rive gauche du Jourdain et Jérusalem. Israël usa de représailles, mais ne put en arriver à «une solution jordanienne» malgré les combats entre les Palestiniens et l'armée libanaise.

Étant donné la structure politique confessionnelle du Liban ainsi que la faiblesse et le manque d'unité de son gouvernement, une solution jordanienne n'était pas, en fait, viable. Le Sud, à prédominance chiïte, subissait de terribles attaques israéliennes, et les villageois, quittant leurs foyers, marchèrent sur Beyrouth

pour protester auprès du Gouvernement contre le manque de protection. Dans les milieux gouvernementaux, on commença à entendre certains préconiser «l'internationalisation» ou la «neutralisation» du Liban alors que, dans les milieux maronites, certains affirmaient avec cynisme que le Sud pouvait bien aller au diable ou, encore pire, aux Israéliens. Les dirigeants maronites de l'armée, appuyés par le président, ne voulaient pas se laisser entraîner dans un conflit inégal avec les Israéliens. Par ailleurs, un affrontement direct avec les Palestiniens risquait d'écarter de l'armée les éléments nationalistes musulmans. Le problème demeurait le suivant: comment imposer des limites contractuelles aux opérations palestiniennes sans avoir l'air de tenter d'éliminer les commandos eux-mêmes. Les dirigeants palestiniens, tout en ayant les événements de Jordanie en mémoire, admirent leur propre dilemme et celui du gouvernement et, voulant éviter de jouer cartes sur table, contribuèrent à désamorcer la situation.

La présence palestinienne ne constituait toutefois qu'une partie de la configuration des forces génératrices de tension présentes au Liban depuis 1967. Les problèmes politiques et socio-économiques fondamentaux éclatèrent encore une fois au grand jour. Qui plus est, Beyrouth était devenue l'ancre intellectuel d'un vaste éventail de critiques radicales non seulement sur le problème palestinien, mais sur la société arabe et libanaise en général. Ces idées et mouvements radicaux germaient le plus souvent dans les écoles et les universités. Grèves et manifestations, surtout dans les universités américaine et libanaise de Beyrouth, exprimaient l'insatisfaction et la prise de conscience politique d'une jeune génération contre un régime politique fossilisé. En 1974, leur répression à l'Université américaine de Beyrouth par une administration collaborant avec les Forces spéciales libanaises de sécurité créa une grande amertume, mais reçut également l'approbation des groupes de droite du Liban et des capitaux arabes.

Profondes frustrations

De la position stratégique des principales communautés confessionnelles, la question palestinienne ne masquait que de profondes frustrations et craintes. Les Chiïtes, demandant protection contre les attaques israéliennes, remirent en question la viabilité d'un système qui méconnaissait autant leur bien-être économique que leur destin matériel. Les Musulmans sunnites, en particulier ceux du riche milieu des affaires, rattachaient dans une large mesure leurs intérêts au statu quo, tandis que les

autres reconnaissaient la nécessité d'entreprendre certaines réformes politiques fondamentales. De leur côté, les Maronites voyaient dans toute modification apportée aux dispositions du Pacte national un premier pas vers leur subordination définitive à la communauté musulmane. Et pourtant, les deux communautés — chrétienne ou musulmane — reconnaissaient tacitement que les arrangements politiques d'hier ne correspondaient plus aux réalités d'aujourd'hui. Là où elles divergeaient, comme nous le verrons, c'était dans leurs options respectives quant à l'avenir.

Aussi paradoxal que cela puisse paraître, les efforts en vue d'établir petit à petit une paix générale au Moyen-Orient au lendemain de la guerre d'octobre 1973 contribuèrent directement à faire éclater la guerre civile au Liban. Voici, en résumé, le scénario de la dynamique locale et internationale de la crise.

Tout commença par l'étape, longue et tendue, de la diplomatie ambulante du secrétaire d'État américain, M. Henry Kissinger, qui aboutit au deuxième accord de désengagement au Sinaï en septembre 1975. Les États-Unis et Israël obtinrent tous les deux des résultats tangibles et immédiats: en se concentrant sur l'Égypte, le voisin d'Israël le plus important par sa superficie et sa puissance militaire, ils pareraient à l'éventualité d'un marchandage beaucoup plus dur et prolongé découlant d'un effort politique conjugué des Arabes contre Israël. Pour le président Sadate, les gains politiques de l'accord étaient négligeables. Toutefois, il espérait se gagner des appuis pour sa politique de libéralisation économique dans son pays en montrant aux investisseurs américains et européens éventuels que leurs capitaux pourraient jouer un rôle décisif dans l'édification d'une nouvelle Égypte. Certains observateurs égyptiens admettent, en privé, que l'Égypte, en retour de l'espoir illusoire d'une expansion économique rapide, abdiqua en fait son rôle traditionnel dans l'arène de la politique interarabe et choisit la voie de l'isolationnisme.

Puis, la retraite égyptienne dans l'isolationnisme ne manqua pas d'aider tacitement les buts des Américains et des Israéliens, qui essayaient tous les deux d'isoler et d'affaiblir les Palestiniens pour qu'ils cessent de faire obstacle à un règlement global dans le secteur. Depuis l'expulsion des Palestiniens de Jordanie en septembre 1970, leur dernière importante base d'opérations se trouve au Liban; pourtant, un affrontement direct entre le gouvernement et les commandos passait pour impossible. Néanmoins, certaines forces du pays, sen-

tant le moment venu, étaient prêtes à tirer parti de la présence palestinienne dans un tout autre but premier qui, s'il était atteint, contribuerait également à la suppression des commandos comme force viable.

Ensuite, conçu dans l'esprit de certains dirigeants militaires et politiques maronites comme le seul moyen d'assurer la sécurité de leur communauté face au grand bouleversement au Liban, cet objectif fondamental n'était rien de moins que le partage du pays et la création d'un État maronite dit «République des Cèdres».

Enfin, par le jeu de circonstances favorables, les intérêts locaux et internationaux trouvèrent un terrain d'entente aux buts distincts qu'ils poursuivaient: le partage du Liban a) pour satisfaire les fins purement locales des Maronites et b) pour assurer en permanence la sécurité de la frontière septentrionale d'Israël. Aux yeux des minorités musulmanes et des minorités chrétiennes plus modestes comme celle des grecs orthodoxes, l'avenir est devenu, avec la détermination des Maronites d'entraîner le pays dans le chaos, un cauchemar kafkaïen.

L'espace ne permet pas d'élaborer sur l'aspect international de la crise. Le cours des derniers événements au Liban s'accorde toutefois entièrement avec la «thèse du partage», comme les lignes suivantes essaient de le démontrer.

Prélude de la guerre civile

L'incident appelé *affaire Protéine*, survenu en février 1975, a été le prélude de la guerre civile. On constituait alors une société privée qui monopoliserait les droits des pêcheurs indépendants le long de la côte libanaise. Le président de la société était Camille Chamoun. Les pêcheurs, en majorité musulmans, réagirent violemment en faisant des grèves et des manifestations à Saïda, port situé dans le sud du pays. Le gouvernement a fait appel à l'armée pour apaiser les troubles, et l'on a compté plusieurs morts dont un homme politique éminent, ancien député parlementaire de Saïda.

L'*affaire Protéine* a révélé au grand jour les doléances musulmanes à l'égard du système, et le gouvernement du premier ministre Solh a fait l'objet de violentes critiques. Deux points principaux étaient en litige. Les intérêts musulmans étaient outrageusement sous-représentés au gouvernement, et l'armée subissait une trop forte domination maronite. Plus tard, en mars, seize dirigeants musulmans ont réitéré leur appel en faveur de changements de structure au Pacte national, change-

ments qui restreindraient les pouvoirs du président et créeraient un conseil de commandement interconfessionnel qui partagerait avec le commandant en chef maronite la direction de l'armée. Le chef de l'aile droite phalangiste (le parti des Kataëb), Pierre Gemayel et Camille Chamoun ont contesté ces motions et s'y sont opposés en accusant les commandos palestiniens de s'ingérer dans les affaires internes du Liban en se rangeant du côté des pêcheurs contre l'armée. Gemayel a demandé la résiliation de l'Accord du Caire de 1969 en vertu duquel les Libanais autorisaient les Palestiniens à établir ces camps de commandos sur son territoire.

Les dirigeants maronites cherchaient par cette manœuvre à esquiver le problème posé par une modification du Pacte national en mettant sur le tapis, comme la plus grave du pays, la question de la présence palestinienne. Puis, les Phalangistes ont tenté de faire dégénérer les tensions en conflit généralisé. A la mi-avril, les milices phalangistes ont attaqué, à la faveur d'une embuscade dans un quartier de Beyrouth, un autocar qui retournait au camp de réfugiés de Tell-Zaatar et tué 27 des occupants palestiniens. On a dénombré plusieurs centaines de morts dans les combats de rues qui ont eu lieu par la suite dans la capitale (d'autres combats se sont déroulés à Tripoli, Saïda et Tyr).

Une trêve est intervenue et les combats ont cessé, mais le gouvernement du premier ministre Solh avait vécu. Dans le discours de démission qu'il a prononcé à la mi-mai, M. Solh a accusé les Phalangistes d'avoir semé les germes de la violence et réitéré son appel antérieur en faveur d'une participation accrue des Musulmans aux affaires militaires et d'une administration entièrement déconfessionnalisée. Il a également déclaré sans ménagements que les Musulmans qui résidaient au Liban depuis longtemps (c'est-à-dire principalement des Palestiniens) devraient se voir accorder la citoyenneté libanaise.

Les Phalangistes ont clairement reconnu que les pressions en faveur de changements s'accroitraient. Les temps étaient révolus où des liens de coopération unissaient les intérêts féodaux de l'élite dirigeante, car les changements entraîneraient l'élimination de la prédominance politique maronite au sein du système confessionnel. Aussi les Phalangistes ont-ils conclu qu'il fallait abolir le système confessionnel existant, non pas en le remplaçant par un État démocratique laïcisé, mais en préservant l'essence même des relations féodales confessionnelles au sein d'une seule entité distincte.

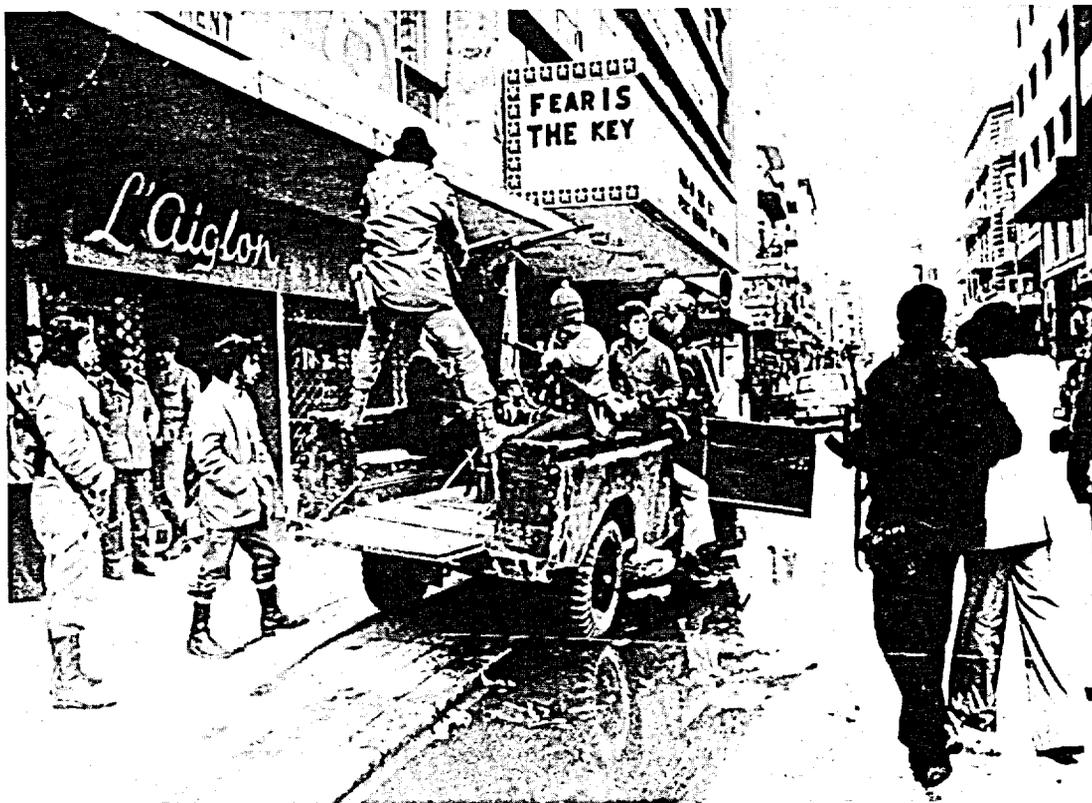


Photo World Wide

Veille de Noël 1975 — Comme en témoigne le spectacle offert par l'artère principale de Beyrouth, l'humanité n'est pas encore entrée dans une ère de paix. L'inscription sur la marquise convient davantage à notre époque. Au moment où nous mettons

sous presse, le Liban connaît une trêve précaire, mais il est difficile de savoir s'il s'agit du prélude à un règlement politique ou d'un simple entracte dans la guerre civile.

Cabinet militaire

Devant l'état de crise, le président Frangié a nommé un Cabinet militaire tandis qu'au même moment, les Phalangistes essayaient d'entraîner les Palestiniens dans une autre série de combats. Sous le tollé des Musulmans, le Cabinet militaire s'est dissous après trois jours seulement d'existence. Dans l'intervalle, Yasser Arafat, chef de l'OLP, avertissait les Phalangistes que, même si les Palestiniens ne désiraient pas se mêler d'une crise politique essentiellement libanaise, ils ne toléreraient pas qu'un second «front jordanien» soit ouvert contre eux.

Le président Frangié a ensuite demandé à sept reprises au premier ministre Rachid Karamé de former un gouvernement de réconciliation. Un mois plus tard, le 1^{er} juillet, M. Karamé constituait un Cabinet de transition comprenant six membres.

Pendant tout l'été, les habitants des nombreuses stations de montagnes du Liban ont entendu le crépitement incessant des tirs, des milices privées s'entraînant en prévision d'une reprise des combats. Les

Phalangistes de Pierre Gemayel constituaient la milice la plus importante, la mieux organisée et la plus disciplinée, qui avait également acquis l'expérience des combats lors de la Guerre civile de 1958. M. Kamal Joumblat, chef de la communauté druze et homme peu enclin à tenir des propos inconsidérés, a accusé publiquement le président lui-même de fournir aux Phalangistes armes et munitions provenant des magasins de l'armée. Que le président soit profondément lié à la cause maronite, cela est peu contesté, car son propre fils, Tony, dirige une autre milice appelée «l'Armée de libération zghortiste». Camille Chamoun dispose également d'une puissante milice tandis que l'on donnait «les vacances annuelles» à de nombreux officiers de l'armée maronite pour entraîner les différentes milices.

Chez les Musulmans, deux importants groupes, bien que plus petits et moins bien équipés que leurs opposants phalangistes ont soutenu le choc des premières attaques. Une des milices, El-Mourabitoun, est dirigée par Ibrahim Alaylat, jeune homme au passé louche qui est devenu un héros des

rues musulmanes. Le second groupe, créé par le dirigeant religieux chiite Iman Musa Sadr, s'est surtout employé à défendre les quartiers chiïtes défavorisés qui ont essuyé les violentes attaques des Phalangistes.

Selon une enquête menée par le journal beyrouthien *el-Anouar*, les combats au Liban, entre la mi-avril et le début de juin, ont fait environ 2,300 morts et plus de 16,000 blessés. Certains disent que ces chiffres sont gonflés, mais personne ne saurait dire de combien. En tout état de cause, ces chiffres ne faisaient que préfigurer la violence à venir et qui a éclaté à la mi-septembre.

Intensification des combats

A leur dernière reprise, les combats ont atteint une intensité tout à fait imprévue: mortiers, mitrailleuses, lance-roquettes et canons sans recul forment l'armement des milices les mieux équipées. De plus, les millions de dollars ne manquent pas au pays pour l'achat d'armes, surtout de fabrication russe. La force soutenue de la livre libanaise par rapport aux autres devises étrangères, révélatrice d'une importante entrée de fonds au pays, a constitué l'un des traits les plus marquants de la guerre civile.

D'après ce qu'un ancien conseiller de Pierre Gemayel a confié à l'auteur du présent article, le plan des Phalangistes était de réaliser le partage *de facto* de Beyrouth par la force des armes. Les Musulmans résidants dans les secteurs à prédominance maronite, comme Ashrafiyah, ont été chassés et leurs maisons détruites. Les quartiers commerciaux où des Musulmans louaient des boutiques de propriétaires chrétiens ont également été détruits; tel a été le sort de Souk Soursouck et de Souk el-Khadra. L'objectif des Phalangistes était de diviser la ville par une ligne allant depuis le côté est du port jusqu'au Mont-Liban où ils pourraient fortifier les secteurs nord du pays où résident la majorité des Maronites. Cela fait, la création d'un État maronite aurait pu devenir réalité. Les Phalangistes ont toutefois rencontré une résistance beaucoup plus forte que prévue et ont donc subi de lourdes pertes. Ils ne peuvent, ni plus ni moins que tout autre groupe, influencer de façon décisive le cours et la cadence des événements.

Jusqu'à maintenant, les dirigeants politiques traditionnels se sont révélés incapables de trouver la voie de la réconciliation bien que le premier ministre Rachid Karamé soit sorti de la crise avec un prestige accru. Il a réussi à réunir en Comité de dialogue national les portè-parole des

divers groupes. Les deux points de vue diamétralement opposés n'ont pas tardé à mener les délibérations du Comité à l'impasse. Les Phalangistes et leurs partisans faisaient valoir qu'il importait au premier chef de rétablir la sécurité au pays, ce qui revenait, estimait-on généralement, à affaiblir les Palestiniens. L'autre camp soutenait que le meilleur moyen d'assurer la sécurité consistait, comme première étape, à réformer le système politique par voie législative. Les dirigeants maronites ont clairement laissé entendre qu'ils n'accepteraient aucune modification du Pacte national, mais qu'ils consentiraient tout au plus à envisager des «réinterprétations» mineures. Le Comité a été incapable de sortir de l'impasse, et les efforts d'intermédiaires tels que l'envoyé du Vatican, le Cardinal Bertoli, et le diplomate français M. Couve de Murville, n'ont donné aucun résultat.

Ce qui illustre le mieux le dilemme de chaque faction rivale et, en fait, la stratégie du Liban lui-même, c'est qu'on estime qu'environ 150,000 hommes portent des armes dans tout le pays, soit à peu près dix fois l'effectif de l'armée nationale. Dans l'actuel équilibre des forces, il ne peut y avoir de vainqueurs, mais seulement des perdants. L'un des dirigeants de l'OLP m'a confié récemment: «C'est une sale guerre; nous ne voulons pas prendre part aux combats, mais nous ne pouvons les faire cesser». Le danger constant que le conflit ne prenne plus d'ampleur et n'entraîne ainsi Syriens et Israéliens est inséparable de la crise. Quant aux perspectives de paix et de stabilité dans le secteur, la tournure possible des événements semble les rendre imprévisibles, voire effrayantes.

Une note de sagesse et d'espoir s'est toutefois fait entendre au milieu de la cacophonie de la démence. Au plus fort des derniers combats, des centaines de manifestants — hommes, femmes et enfants, Musulmans et Chrétiens — sont descendus dans les rues du centre de Beyrouth demandant avec insistance la cessation de la sauvagerie. Ils scandaient «Ni Musulmans, ni Chrétiens, seulement Libanais». D'autres se sont rassemblés dans les églises — de nouveau des Chrétiens et des Musulmans — pour effacer de leurs cartes d'identité le nom de la secte à laquelle ils appartiennent. Leur seul espoir est que les forces de polarisation ne triomphent pas, que le Liban compte assez de Libanais pour rétablir l'équilibre, quel qu'il soit, et mette un terme à cette ruée vers la mer, semblable à celle de lemmings.

Le nouveau Portugal

par Charles David

En face d'une réalité portugaise toujours mouvante, il serait imprudent de tirer trop vite des plans sur la comète. D'autant qu'en fin de compte, les événements survenus au Portugal nous ont clairement démontré que, là comme ailleurs, l'apparence ne recouvrait pas forcément l'essentiel. Plusieurs séjours au Portugal, depuis ce qu'il est convenu d'appeler «la Révolution de l'oeillet», m'ont appris à me méfier des «interprétations définitives» de la situation politique portugaise. Surtout quand elles mettent en cause les espérances des uns et les arrière-pensées des autres. Cet article ne se veut autre chose qu'un simple énoncé de faits replacés dans leur cadre.

Pour tenter, en effet, de saisir les nuances de cette "Révolution" et d'expliquer en profondeur ses différentes étapes, il est pratiquement indispensable de replacer la trajectoire «d'avril 1974» dans sa vraie perspective. Car la perception fautive des événements qui se déroulent à Lisbonne et dans le nord du pays est née, en fait, d'une série de malentendus tenaces, volontaires ou inconscients.

Primauté de l'armée

On néglige, en effet, de se rappeler que la réussite exemplaire du 25 avril 1974, qui devait mettre un terme à une dictature fasciste de 48 ans, fut avant tout le fruit d'un coup d'État militaire monté par une minorité d'officiers extrêmement politisés parvenant à persuader un certain nombre de centurions de la justesse de leur cause et à gagner de vitesse les éléments d'extrême-droite de l'armée. Cette primauté de l'armée sur la scène politique portugaise explique pourquoi la situation politique est

simplement le reflet des lignes de partage qui serpentent au sein d'une armée désormais "atomisée". Le pouvoir au Portugal est devenu, en fait, l'enjeu des différentes factions militaires manœuvrant avec l'appui de partis politiques.

Là encore dans la démarche des partis politiques, on retrouve la marque originelle d'avril 1974. Car si le coup d'État militaire fut salué par l'allégresse populaire et reçut l'assentiment des partis réfugiés dans la clandestinité et de leurs dirigeants exilés, il demeure fondamentalement que la genèse de cette réussite fut complètement étrangère au peuple et aux partis. Le premier, qui n'en espérait pas tant, surtout de la part d'une armée, pilier majeur du système de Salazar et de Caetano, se contenta d'applaudir sans chercher à trop y comprendre et à percer les mystères du lendemain.

Quant aux états-majors des partis ancrés dans leurs conceptions traditionnelles, toute leur action consista à se lancer dans les manœuvres de grande envergure pour disloquer à leur profit la force du Mouvement des Forces Armées (MFA) et s'emparer du pouvoir. Les machines de propagande de tous les partis ne se sont pas fait faute d'exploiter au détriment de leurs adversaires les aspects politiques de la situation qui accrédiétaient leurs thèses, révélant ainsi le véritable but de leurs actions. Ce qui a donné lieu aux coups d'État ou plus exactement aux tentatives de coups de force perpétrés par les différentes forces politiques: objectif permanent pour le Parti communiste d'Alvaro Cunhal; légaliste pour le Parti socialiste de Mario Soarès et renversement définitif de l'actuelle situation prédominant depuis le 25 avril 1974 pour le Parti populaire démocratique d'Emilio Guerreiro.

Pendant longtemps, et cela continue d'ailleurs, toute la vie politique portugaise a tourné autour des fameuses élections tenues lors du premier anniversaire du coup d'État d'avril 1974. On en connaît les résultats. Le Parti socialiste, avec 34.87



D'origine haïtienne, Charles David, qui a effectué pour le compte du journal LA PRESSE plusieurs séjours au Portugal, notamment au plus fort de la crise de l'été dernier, occupe au sein de ce quotidien un poste de chroniqueur de politique internationale. L'article ci-contre n'engage que l'auteur.

pour cent des suffrages exprimés contre 12.53 pour cent pour le Parti communiste, en est sorti grand vainqueur. Pour certains, l'affaire était définitivement réglée: le Peuple portugais avait rendu son verdict.

Pourtant, certaines propagandes extrêmement bien ajustées n'ont pas réussi à jeter totalement le voile sur la signification profonde de ces élections qui, par ailleurs, se sont déroulées dans un climat d'honnêteté et de probité souligné par tous les partis en cause. On oublie, en effet, de rappeler que les élections d'avril 1975 ont été tenues dans le but — et le seul — de choisir les membres d'une Assemblée constituante et non pour mettre sur pied une Assemblée Législative débouchant sur la formation d'un gouvernement. De plus, dans la foulée des événements du 11 mars 1975 qui conduisirent l'ancien président de la République, le général de Spínola et certains de ses partisans à gagner l'exil et exclurent le CDS de la carte électorale, les dirigeants du MFA et le cinquième gouvernement provisoire dirigé par le général Vasco Gonçalves avaient exigé et obtenu de tous les mouvements politiques engagés dans la bataille électorale leur accord à une plate-forme politique.

Entre autres choses, cette plate-forme accordait aux militaires du MFA un droit de veto, d'une durée de trois à cinq ans, sur le choix des personnalités devant occuper le fauteuil présidentiel et le poste de premier ministre, et un droit de regard sur l'évolution politique au Portugal.

Incontestablement cette manœuvre du MFA, si elle permettait aux militaires de garder la main haute sur la situation, faisait surtout l'affaire du Parti communiste qui, dès le début de cette aventure, par suite de sa meilleure organisation, avait choisi d'épouser sans restriction la cause des officiers les plus engagés politiquement. Cette stratégie, à court terme, devait se révéler payante et désastreuse à la fois.

Influence du Parti communiste

Car, jusqu'à la chute du gouvernement Gonçalves, le Parti communiste se vit accorder une influence politique démesurée par rapport à son implantation populaire. Mais, par contre, cette démesure, très manifeste dans le contrôle des organes d'information de la capitale, fut au centre de l'offensive menée par le Parti socialiste et les forces de droite pour mettre un terme à ce qu'ils appelaient «le projet du Parti communiste d'instaurer une dictature au Portugal». D'ailleurs c'est l'épisode du «Républica» qui enclencha la manœuvre victorieuse contre le général Gonçalves.

On connaît les faits. *Republica*, journal à direction socialiste qui prit des risques énormes sous la dictature fasciste, ne cessa, dès la proclamation des résultats électoraux, de mener une lutte ouverte contre le gouvernement de coalition du général Gonçalves. La dissension éclata au sein du journal. Les typographes, d'obédience communiste, réclamèrent le droit de discuter et même de remettre en question la politique éditoriale de la direction du journal. Le refus de Raul Rego, rédacteur en chef du journal et membre du comité directeur du Parti socialiste, entraîna une lutte ouverte. Le journal fut pris en charge par les typographes et la direction expulsée.

S'appuyant sur ce qu'il appelait une «violation caractérisée de la liberté de la presse», par suite de la décision du Conseil de la Révolution de nommer une commission administrative militaire à la tête du journal pour régler le conflit — il est vrai, au profit des typographes —, Mario Soarès quitta le gouvernement.

En fait, cette affaire du *Republica*, après la main-mise du Parti communiste sur «l'Inter-Syndicale» avec l'aval de certains groupes militaires, mit surtout le feu aux poudres. Mais derrière cette décision du Parti socialiste, il y avait surtout la menace de «l'institutionnalisation» des organisations populaires de base préconisée par le Mouvement des Forces armées qui ne visait autre chose qu'une transformation en profondeur des structures bourgeoises de l'appareil d'État.

Ce fameux projet «d'institutionnalisation», d'ailleurs, ne faisait aucun mystère de ses objectifs et déclarait vouloir substituer progressivement à l'armature existante un appareil de base populaire contrôlant tous les leviers du pouvoir et consacrant la prédominance des organismes populaires liés aux forces armées. En d'autres termes, le fameux slogan «Alliance MFA — Peuple», mis en avant par les bureaux de la 5^e division et les équipes de dynamisation culturelle, mettait en péril l'existence des partis, à commencer par celle du Parti socialiste.

Et ce fut la bataille, qui continue depuis. Désormais, l'armée portugaise se présente toujours comme un ensemble de factions appuyées chacune par une clientèle civile, mais cela ne correspond plus à la réalité.

Au fond, toute la question fondamentale est de savoir si la future société portugaise que, depuis le 25 avril 1974, on tente d'accoucher, peut mieux — dans la mesure où elle voudra apporter une nouvelle dimension à l'homme portugais, em-

pêtré dans son sous-développement — assurer sa survie par les lents procédés du réformisme englobés dans les principes de

la démocratie parlementaire ou par la déchirure brutale de la Révolution dans ses excès et ses inégales réussites.

La septième session extraordinaire de l'ONU

Tournant dans le dialogue avec les pays en développement

par David Wright

Plusieurs mois se sont écoulés depuis que la septième session extraordinaire de l'Assemblée générale des Nations Unies a terminé ses travaux. Cette session sera jugée et ses répercussions se feront sentir non pas tant à travers les détails de la terminologie de sa résolution omnibus, mais à travers le changement de climat dans le dialogue entre pays riches et pays pauvres et dans les négociations sur les questions ressortissant au nouvel ordre économique. Certes, la terminologie adoptée à la session extraordinaire a son importance, mais elle ne représente qu'un moment dans une suite d'événements. Elle se traduira peu à peu, au fil des questions, par des actions dont la nature pourra toutefois se ressentir largement de l'atmosphère créée par cette session. S'il en est ainsi, la septième session extraordinaire aura marqué un tournant décisif dans les

relations entre pays développés et pays en développement.

Les négociations se sont poursuivies d'une façon beaucoup plus efficace que celles de la sixième session extraordinaire, en avril 1974, au cours de laquelle des ultimatums excessifs lancés par des membres radicaux du tiers monde avaient amené certains États industrialisés occidentaux à raffermir leur résolution de ne faire aucune concession sur la plupart des problèmes majeurs. Ainsi, chacun est resté sur ses positions, on en est arrivé à un consensus illusoire et on a adopté une déclaration et un programme d'action sans vote, mais aussi sans la détermination politique, chez ceux qui étaient le mieux placés pour le faire, de les mettre en application. Les membres du Groupe des 77 (actuellement une centaine de pays en développement) ont finalement déchanté devant cette situation lorsqu'ils se sont rendu compte que ces victoires sur le papier signifiaient bien peu de chose si les pays en développement ne retiraient pas des avantages concrets. On a fait valoir à ce moment qu'en s'aliénant certains des pays industrialisés les plus puissants, le tiers monde avait, dans une certaine mesure, nui à sa cause.

M. Wright est chef de la Section de l'aide bilatérale de la Direction de la coopération du ministère des Affaires extérieures. Il a été affecté à Rome ainsi qu'à la Mission permanente du Canada auprès de l'Organisation des Nations Unies à New York; il a aussi fait partie de la délégation canadienne à la septième session extraordinaire de cette organisation. Il est diplômé des universités McGill et Columbia et sa dernière contribution à Perspectives internationales remonte au numéro de novembre-décembre 1974; il y signait la critique d'un livre de William F. Buckley Jr. sur l'ONU. L'article ci-contre n'engage que l'auteur.

Trait dominant

La septième session extraordinaire a donné lieu à des demandes plus raisonnables de la part des pays en développement, à une plus grande ouverture de la part des pays développés et à des négociations sérieuses et fécondes. L'initiative exercée par quel-

ques modérés au sein du Groupe des 77 et le progrès marqué de la position des États-Unis ont été fort remarquables. Il y a eu moins de rhétorique: car les déclarations officielles, pour une fois, sans se référer aux interventions des autres orateurs, portaient sur les questions économiques fondamentales à l'ordre du jour. La volonté politique manifestée par les pays développés et les pays en développement d'en arriver à un véritable consensus a été le trait dominant de la session.

Plusieurs raisons importantes expliquent cette évolution profonde, qui s'est opérée en dix-huit mois. Tout d'abord, la sixième session extraordinaire a eu tout au moins un effet positif. Elle a mis à l'avant-scène les questions économiques qui opposent pays développés et pays en développement. Le concept d'un nouvel ordre économique international a donné une certaine cohérence à la myriade de revendications que les pays en développement formulaient depuis de nombreuses années. Les dirigeants politiques se sont, plus qu'auparavant, concentrés sur ces questions dans le contexte d'un nouvel ordre économique. Celui-ci englobait l'ensemble des questions, et nombre de dirigeants du monde industrialisé ont demandé un examen approfondi des politiques qui s'y rattachaient. Dans cette optique, la septième session extraordinaire est devenue une tribune pour résoudre quelques-uns des problèmes en suspens. Ainsi, on a établi un calendrier de l'évolution de la politique dans les pays développés importants.

De plus, la situation au Moyen-Orient s'est améliorée. La sixième session extraordinaire avait été convoquée à la suite de la guerre d'octobre 1973, de l'embargo sur le pétrole et du fort renchérissement de ce produit qui en est découlé; par contre, la septième session s'est réunie peu après un nouvel accord de désengagement entre Israël et l'Égypte et une période de calme relatif dans cette région. L'atmosphère aux Nations Unies a très souvent traduit par le passé la situation au Moyen-Orient. Entre les deux sessions extraordinaires, l'ONU en tant qu'institution avaient été mise à rude épreuve à propos de la question de la Palestine et dans le débat sur la «tyrannie de la majorité». Au moment où la septième session spéciale s'est réunie en septembre 1975, le climat s'était assaini et détendu à tel point que les délibérations sur les questions économiques entre pays développés et pays en développement ont été possibles sans qu'interviennent dans le débat la question du Moyen-Orient ou d'autres questions purement politiques.

Le sommet de l'OUA

Le sommet de l'Organisation de l'unité africaine, qui s'est tenu à Kampala à l'été, a joué un rôle de toute première importance à cet égard. Les pays africains n'en sont pas arrivés à un accord sur une initiative arabe tendant à expulser Israël des Nations Unies. Tout espoir de progrès sur les questions économiques aurait disparu si une telle action s'était produite lors de la septième session extraordinaire. Les pays africains avaient consenti par le passé à se plier aux exigences des pays arabes sur le plan politique (par exemple, la rupture de relations diplomatiques avec Israël) dans l'espoir d'obtenir une aide substantielle des producteurs de pétrole nouvellement riches. L'OPEP n'a pas répondu à leurs attentes et les prix élevés du pétrole n'ont fait qu'aggraver les problèmes de développement de bon nombre d'entre eux. Plusieurs dirigeants africains étaient peu disposés à accepter les conséquences d'une tentative d'expulser Israël des Nations Unies, autant en raison de leurs relations avec les États-Unis que de la survivance des Nations Unies comme institution capable de leur apporter d'importants avantages politiques et économiques.

En troisième lieu, le changement d'atmosphère s'explique par la situation économique mondiale et par le fait que les pays en développement se sont avisés que l'inflation et la récession qui se poursuivent dans le monde occidental industrialisé auraient des répercussions nuisibles sur eux. Leurs exportations vers les marchés occidentaux étaient compromises, et les pays donateurs risquaient d'être moins capables de leur offrir une aide au développement. On se rendait bien compte qu'une détérioration générale du système international du commerce et des paiements n'était sûrement pas le moyen le plus efficace de réformer ce système, même si une telle réforme s'imposait absolument. Tandis que les radicaux du groupe des 77 continuaient de réclamer une révolution du système économique international, les modérés ont perçu le danger qu'il y a à trop exiger d'un système pour l'instant fragile.

Réévaluation des intérêts nationaux

Au cours des 18 mois qui se sont écoulés entre les deux sessions extraordinaires, plusieurs membres du groupe des 77 ont également réévalué leurs intérêts nationaux. En 1973 et 1974, il avait semblé plus important de faire preuve de solidarité politique envers le Groupe que de prendre position à partir d'une évaluation de l'intérêt national touchant les questions économiques individuelles. Aux yeux des pays

en développement, c'était la solidarité politique qui servait le mieux leurs intérêts nationaux. Cette attitude découlait en partie de leur espoir de réussir aussi bien que l'OPEP avec leurs matières premières. La voie de la solidarité permettait aux défenseurs les plus radicaux et les plus déterminés d'un nouvel ordre économique international comme l'Algérie, de jouer avec succès le rôle de chef de file.

En 1975, la solidarité du Groupe des 77 subissait des failles évidentes. Les intérêts nationaux des pays en développement sont, dans certains cas, diamétralement opposés, comme c'est le cas pour les exportateurs et les importateurs du même produit. La plupart des produits de base ne se prêtent pas au genre de cartel que forme l'OPEP en raison des possibilités de substitution, de la diversité de leurs pays de provenance et de leur nature. Une analyse minutieuse des dispositions du nouvel ordre économique tel que défini par la sixième session extraordinaire, révèle que les avantages reviendraient en grande partie aux pays en développement à revenu moyen, dont un grand nombre possèdent en abondance des matières premières et sont sur le point de s'industrialiser. Le nouvel ordre économique réserve peu d'avantages pratiques au quart monde, sous-groupe naissant des pays en développement, ceux qui sont à un stade très peu avancé de développement économique, pauvres en ressources naturelles et les plus durement touchés par les augmentations rapides des coûts de la nourriture et du pétrole.

Ces pays n'ignoraient pas qu'ils continueraient à avoir besoin, pour leur développement, d'une aide massive des pays développés s'ils voulaient progresser sur le plan économique. En outre, ils savaient fort bien qu'il n'était pas à leur avantage de s'opposer aux pays donateurs traditionnels au sujet de questions dont la résolution leur apporterait peu de bénéfices tangibles. Les pays en développement à revenu moyen, recevant déjà moins d'aide des pays industrialisés, lesquels portent de plus en plus leur attention sur les pays les plus pauvres, consentaient à minimiser le rôle de l'aide et à se concentrer sur les réformes économiques avantageuses pour eux. Les pays les plus défavorisés n'étaient pas encore à même de prendre cette mesure. Ainsi, grâce à leur solidarité, les pays en développement ont joué le rôle de chefs de file radicaux en 1974, mais leurs divergences plus nettes en 1975 leur a fait adopter une attitude plus modérée, reflet de l'équilibre des intérêts au sein du Groupe des 77.

La modération nouvelle que manifestaient les pays en développement a amené les pays développés à exprimer leur volonté politique, en dépit de leurs graves difficultés économiques, à l'égard des questions relatives au nouvel ordre économique. L'importance politique du débat sur le nouvel ordre économique au sein des pays développés ainsi que l'à-propos de la septième session extraordinaire, qui avait lieu à un moment de calme au Moyen-Orient, et 18 mois complets après la sixième session extraordinaire, tous ces facteurs ouvraient la voie à des attitudes beaucoup plus positives de la part des représentants des pays développés. On avait procédé à un examen attentif des questions au cours de la période de 18 mois et il a généralement été reconnu aux échelons politiques élevés des pays développés qu'il fallait prendre des mesures importantes pour faire face aux problèmes du Tiers monde si l'on voulait éviter les tragédies et les affrontements.

Un grand nombre de délégations se rendaient à New York avec l'objectif d'en arriver à une entente, même si, pour cela, il fallait réévaluer certaines positions de principe qu'on avait fermement défendues par le passé. La volonté politique de réussir et de donner l'impression de réussir était très forte. Même les pays qui n'étaient pas directement engagés dans les négociations de substance, comme l'URSS, qui considérait que les questions n'intéressaient que les pays en développement et les pays occidentaux industrialisés, sont pour une fois restés en dehors du débat et ont ainsi facilité la conclusion d'une entente.

Groupes de négociation

Enfin, la conduite des négociations elles-mêmes a permis de les mener à bon terme lors de la septième session extraordinaire. Les sujets à l'étude ont été répartis entre de petits groupes de négociation. Lorsqu'une question particulière menait à une impasse, les principaux porte-parole des tenants de vues différentes se réunissaient en privé pour trouver un terrain d'entente. La présence, à New-York, de négociateurs forts de leur expérience dans leurs domaines économiques respectifs et de leur engagement politique en vue d'en arriver à une entente — (M. Perez-Guerrero du Venezuela, M. Lai de la Malaysia, M. Amouzegar d'Iran, M. Enders des États-Unis et M. Hijzen de la CEE) a rendu cette formule plus efficace. Dans les dernières heures de la session, les efforts intenses de ces négociateurs les ont tenus presque continuellement en réunions à huis clos.

Quel a été le bilan de la septième session extraordinaire?

Une résolution dont voici les sept points fut adoptée: 1) commerce international, 2) transfert des ressources réelles pour financer le développement des pays du Tiers monde et réformes monétaires internationales, 3) science et technologie, 4) industrialisation, 5) alimentation et agriculture, 6) coopération entre les pays en développement, et 7) restructuration des secteurs économiques et sociaux du système des Nations Unies. Les deux premiers points, les plus importants, ont été les plus difficiles à négocier. Les questions les plus controversées étaient bien connues des négociateurs et des observateurs aguerris aux tribunes sur les questions économiques internationales: une approche intégrée des accords sur les produits, de l'indexation, de l'accès préférentiel aux marchés des pays développés, du redéploiement de la capacité industrielle des pays développés en faveur des pays en développement, des délais prévus pour la fourniture de l'aide publique au développement, du lien entre l'aide et les droits de tirage spéciaux, des réformes du système monétaire international, du droit de vote dans les institutions financières internationales et d'un mécanisme mondial de réserve alimentaire. La terminologie finalement adoptée à l'égard de ces questions n'a pas résolu tous les problèmes en suspens dans chaque domaine, mais elle a tout au moins établi une base commune entre les pays développés et les pays en développement en vue de la poursuite des travaux.

L'orientation de l'évolution du système économique international revient maintenant à des organismes plus spécialisés. C'est au sein de ces organismes que doivent se faire sentir le plus profondément les résultats de la septième session extraordinaire et les engagements qui y ont été pris. Les conseils individuels sur les produits, la Conférence sur la coopération économique internationale ou la conférence entre pays producteurs et pays consommateurs qui a commencé ses travaux en décembre à Paris, la CNUCED et ses comités, les négociations commerciales multilatérales en cours tenues sous l'égide du GATT, et les discussions au sein du Fonds monétaire international, autant de points qui seront au centre de négociations détaillées sur des aspects particuliers du système économique international. Les questions abordées à la septième session extraordinaire seront traitées en profondeur lors de ces réunions. D'après le progrès réalisé au sein de chacune d'elles, on

pourra mesurer le succès réel de la septième session extraordinaire.

Les gouvernements des pays développés réagiront unilatéralement, par l'entremise de leurs programmes d'aide au Tiers monde. Il est évident que pour bon nombre de pays en développement, surtout pour les plus pauvres, l'aide extérieure continuera d'apporter une importante contribution au développement social et économique et de constituer, à leurs yeux, l'élément capital du nouvel ordre économique.

Le défi qui se pose consiste à conserver l'élan amorcé et la volonté politique née par suite de la septième session extraordinaire en vue de consolider la coopération entre pays développés et pays en développement. Ce défi sera d'autant plus difficile à relever que la conjoncture économique actuelle est incertaine. Les pays développés risquent, sous les pressions politiques internes, de devoir concentrer leur attention et leurs ressources plutôt sur leurs propres problèmes économiques que sur ceux des pays en développement. Ainsi, la réalisation de l'objectif de 0.7 pour cent du PNB au titre de l'aide publique au développement est une gageure infiniment plus difficile à un moment où on est aux prises, sur le plan intérieur, avec l'inflation, la récession et les restrictions dans les dépenses gouvernementales.

Pour certains pays en développement, comme les membres de l'OPEP et les principaux producteurs d'autres produits clés, le pari consistera à accepter la responsabilité inhérente à l'accession à la puissance économique. Pour d'autres, il s'agira de redistribuer la richesse à l'intérieur de leurs propres frontières sur une échelle beaucoup plus vaste et de modifier l'ordre de leurs priorités de façon à étendre les bienfaits du développement social et économique aux couches plus pauvres de la population.

La septième session extraordinaire laissera sa marque sur le monde à travers les actions unilatérales des gouvernements et les négociations multilatérales visant à améliorer des secteurs déterminés du système économique international. L'ampleur des problèmes auxquels font face les gouvernements est sans précédent. Il importe, plus que jamais, de réussir. Des mesures inadéquates ou employées à mauvais escient entraîneront une instabilité planétaire qui pourrait nuire gravement à la qualité de la vie de tous les être humains. L'homme a la chance de faire progresser la civilisation dans le monde entier ou de la voir glisser vers un avenir incertain.

Attitudes politiques face à l'OTAN sur la scène méditerranéenne

par Robert J. Jackson

L'OTAN est en difficulté dans la Méditerranée et les perspectives d'avenir sont loin d'être encourageantes. La situation est critique non seulement à cause des conflits qui déchirent cette région, mais aussi en raison des graves difficultés internes qu'y connaissent les membres de l'Alliance. L'engagement psychologique de ces derniers au sein de l'OTAN risque donc de décroître au cours des prochaines années.

Le flanc sud revêt une importance historique pour l'OTAN parce qu'il comprend tout le secteur qui s'étend de l'océan Atlantique aux frontières de l'URSS, en passant par la mer Méditerranée. L'OTAN considère comme essentiels à sa protection les installations de défense et les services de renseignements qu'elle possède dans cette vaste région géographique. Les besoins purement militaires y ont augmenté en raison de la nécessité de ménager aux Américains des routes pour le ravitaillement d'Israël et de l'ouverture du canal de Suez qui a permis aux navires soviétiques d'avoir accès à l'océan Indien et a entraîné une recrudescence de l'activité navale des pays du Pacte de Varsovie en Méditerranée orientale. En outre, les crises politiques qui ont secoué la région ont contribué à créer au cœur de l'Europe de l'OTAN un foyer d'instabilité qui nuit à l'intégration politique de l'Alliance. Les bouleversements des trois dernières an-

nées, en particulier la question d'Israël et les événements de Chypre et du Portugal, ont ébranlé la politique de l'OTAN jusque dans ses fondations. En très peu d'occasions en fait, la consultation politique au sein de l'OTAN a abouti à ce genre de décisions péremptoires qui auraient pu donner à l'Alliance le soutien dont elle a besoin ou, du moins, lui assurer la fidélité de ses membres.

Ce ne sont pas les divergences à caractère militaire ou politique qui constituent les plus graves problèmes de l'OTAN sur son flanc sud. L'Alliance a changé de visage depuis l'époque de sa formation et tout le rôle de la défense s'en est trouvé modifié. La peur de l'expansion communiste a disparu, de même que l'objectif de refoulement des Soviétiques. Le monde occidental est toujours protégé par la puissance nucléaire américaine. L'OTAN n'évolue plus dans le même climat depuis l'accord SALT 1 et depuis l'instauration de l'*Ostpolitik* ouest-allemande. De plus, la réduction symbolique des hostilités entre les deux blocs, manifestée par la détente, et la Conférence de 35 nations sur la sécurité en Europe, a diminué l'importance des ententes purement défensives conclues au sein de l'OTAN. Cependant, si les besoins défensifs ont diminué, les membres de l'OTAN font face à des problèmes internes toujours plus sérieux. Plutôt que des considérations militaires, ce sont donc des problèmes de politique intérieure qui compromettent la position de l'OTAN dans cette région.

Pour qu'il y ait alliance, il faut qu'un contrat lie entre eux un certain nombre d'États et que diverses mesures soient prises à l'intérieur de chacun de ceux-ci. Or, cette activité nationale risque d'avoir des répercussions sur la scène internationale. Il est difficile de dire avec précision dans quelle mesure l'organisation politique intérieure influe sur la décision en matière de politique étrangère, mais, chose certaine, les politiques internationales sont nécessairement déterminées par des facteurs nationaux. Les statistiques révèlent

M. Jackson est professeur de science politique à l'université Carleton. Spécialiste de l'étude comparée des gouvernements et des politiques, il a publié de nombreux livres et articles sur la Grande-Bretagne, la France, le Canada et les Philippines. Il est également l'auteur d'articles sur la vie politique française et il fait souvent part de ses commentaires sur les affaires étrangères à la radio et à la télévision. Sa plus récente contribution à Perspectives internationales remonte à novembre-décembre 1974. L'article ci-contre n'engage que l'auteur.

que, dans l'ensemble, les contraintes auxquelles une nation est soumise — le changement social, la diversité sociale, les conflits internes — expliquent son attitude hostile face à l'étranger. Il faut tenir compte de paramètres économiques tels que le PNB, le chômage, le taux d'inflation, l'importance des forces armées, etc. Les facteurs politiques susceptibles d'entrer en jeu comprennent les changements de gouvernement, les élections, les coalitions instables et diverses formes d'affrontement comme les soulèvements, les révoltes, les coups d'État et leurs séquelles. Enfin, on peut supposer que ces indices de base de la satisfaction ou de l'aliénation d'une société sont modifiés par les attitudes politiques d'une élite qui agit aussi bien sur la scène nationale que sur la scène étrangère.

Changement profond

Dans la région méditerranéenne, tous les pays de l'OTAN passent par une phase de changement profond et l'attitude des élites à l'égard de l'Alliance s'en trouve modifiée. A ce point de vue, le contraste est frappant entre le nord et le sud. Ni en Grande-Bretagne, ni en Allemagne, par exemple, ne trouve-t-on un seul groupe d'opposition, ou un front commun d'opposition, qui soit véritablement en faveur d'un remaniement de l'Alliance. C'est tout le contraire qui se passe sur le flanc sud.

A l'heure même où paraissent ces lignes, de graves événements se déroulent dans l'ouest de la péninsule ibérique. Bien entendu, le Portugal revêt une grande importance pour l'Alliance à cause de la valeur symbolique de son lien avec elle, à cause de ses ports de mer et de la position stratégique des Açores. De surcroît, les violents conflits idéologiques qui s'y produisent pourraient avoir un effet décisif et permanent dans d'autres pays européens, en particulier la France et l'Italie. Les Portugais veulent du changement, non seulement en ce qui concerne l'OTAN, mais dans tous les aspects de leur vie nationale. Leurs délégués aux rencontres internationales maintiennent toujours que le Portugal demeurera au sein de l'OTAN, mais la présente recherche nous porte à prédire sans trop d'audace que c'est tout le contraire qui se produira. Certes, le président Francisco da Costa Gomes, les dirigeants militaires, le Conseil de la révolution et le Mouvement des forces armées prennent tous position en faveur de l'Alliance. Toutefois, la forte tendance de gauche à l'intérieur du gouvernement et des Forces armées en général ne permettra pas au pays de demeurer indéfiniment au sein de l'OTAN.

En supposant que le Portugal s'achemine vers un gouvernement stable, civil et démocratique, seules les attitudes des partis politiques qui ont brigué les suffrages en octobre 1974 détermineront si le pays demeurera ou non au sein de l'Alliance. De tous les partis en présence lors de cette élection, seuls les démocrates centristes étaient sans réserve en faveur de l'OTAN telle qu'elle se présente aujourd'hui. Les communistes, dirigés par Alvaro Cunhal, n'ont jamais caché dans le privé qu'ils préféreraient voir le Portugal se retirer de l'Alliance, même s'ils ont répété pendant leur campagne que le temps n'était pas encore venu d'en discuter. Les deux partis victorieux, les socialistes et les démocrates populaires, ne sont ni l'un ni l'autre en faveur du maintien de l'OTAN dans sa forme actuelle. Tous deux aimeraient voir l'OTAN se restructurer elle-même. Les socialistes croient que leur révolution rapprochera dans une certaine mesure le Portugal du Tiers monde et l'éloignera de l'Europe. Bien qu'ils insistent sur la nécessité pour leur pays de devenir une démocratie de type ouest-européen, ils préconisent néanmoins une politique étrangère «plus gauchisante» que celle de tout autre parti socialiste d'Europe occidentale. Même le Parti populaire démocratique, pourtant plus modéré, considère qu'une nouvelle organisation de la défense permettrait au Portugal d'adopter une politique étrangère plus radicale. Certains de ses dirigeants voudraient que le Portugal et l'Europe forment une alliance strictement européenne de défense et d'autres déclarent même que l'OTAN n'est pas absolument essentielle pour l'avenir. Il apparaît donc que les deux partis les plus susceptibles de former un gouvernement et de se prononcer en faveur de l'OTAN posent comme condition première une révision de la charte et des structures fondamentales de l'Alliance. Une telle révision pourrait amener le Portugal à dénoncer les ententes militaires, imitant ainsi la France, ou à se retirer complètement de l'OTAN pour devenir un allié des États du Tiers monde. Il se peut que le départ du général Vasco Goncalves et l'établissement du sixième gouvernement sous la direction de l'amiral Jose Pinheiro de Azevedo permettent aux commandants de l'OTAN responsables des opérations dans la péninsule ibérique d'entretenir un "optimisme prudent", mais les attitudes des hommes politiques et le bouleversement des institutions sociales ne manquent pas d'être inquiétants, sinon révélateurs d'un changement profond dans la politique étrangère portugaise.

Si le Portugal dénonce certains de ses engagements avec l'Alliance, il se trouvera à suivre l'exemple de deux autres membres du flanc sud qui ne sont plus parties aux ententes militaires. La France et la Grèce ont toutes deux refusé jusqu'ici de réintégrer leurs troupes dans la structure militaire de l'OTAN.

La France n'est pas «une filiale d'outre-mer»

En 1966, la France décidait de se retirer de l'Alliance. Beaucoup de Canadiens ont alors pensé qu'il s'agissait uniquement d'une manifestation de la politique de grandeur du général de Gaulle; c'était en fait une conséquence logique de la politique française à long terme. Dans ses *Mémoires d'espoir: le renouveau et l'effort*, de Gaulle lui-même fait état de la volonté d'indépendance des Français, lorsqu'il parle de l'Alliance atlantique comme d'une déclaration de principe «en vertu de laquelle notre défense et, par là, notre politique disparaissaient dans un système dirigé de l'étranger, tandis que le généralissime américain, installé près de Versailles, exerçait sur l'Ancien Monde l'autorité militaire du Nouveau» (*Le renouveau*, p. 15). L'invasion de la Tchécoslovaquie par les nations du Pacte de Varsovie allait toutefois modifier l'attitude française d'animosité envers l'OTAN. Depuis ce temps, des arrangements ont même été pris qui permettent à l'OTAN d'utiliser les réseaux de communications, les voies aériennes et les pipelines français, et à la France de maintenir deux divisions militaires en territoire allemand. L'impact de son retrait s'est encore résorbé ces dernières années, puisqu'elle a convenu avec l'OTAN de diriger ses armes contre certaines régions géographiques bien définies. Il demeure toutefois peu vraisemblable que la France s'implique davantage dans l'OTAN. Aucun des partis minoritaires, socialiste, communiste ou réformateur, n'est d'accord pour modifier la politique du pays. Les gaullistes, sans qui toute coalition ministérielle manquerait de fermeté, s'opposent à tout changement majeur dans la politique de défense ou la politique étrangère. Par conséquent, le seul parti susceptible d'appuyer l'OTAN est celui des républicains indépendants, dirigé par le président Valéry Giscard d'Estaing.

Encore là, l'éventualité d'un changement de politique émanant du président lui-même reste très mince. Et si Pompidou et Giscard ont toujours été plus coopératifs avec l'OTAN que de Gaulle, la devise française demeure «nous ne sommes pas une filiale d'outre-mer». Qui plus est, Giscard est obligé de conserver une atti-

tude «gaulliste» dans des questions comme celles de la défense s'il veut faire passer ses réformes libérales et économiques en France. Il a été élu pour sept ans et est sans doute le président le plus en faveur de l'OTAN qu'on puisse trouver, mais on ne saurait cependant espérer que la France se rapproche beaucoup de l'Alliance, pas plus qu'elle n'amortira toute réduction du pouvoir de l'OTAN dans le secteur méditerranéen.

Opposition à un compromis avec l'OTAN

A l'OTAN, on pense généralement que la Grèce réintègrera la structure militaire de l'Alliance une fois passée la présente vague antiaméricaine et une fois réglée la question chypriote. Des entretiens avec les dirigeants des partis grecs indiqueraient toutefois que cet espoir est lui aussi très mince, car l'atmosphère qui règne dans ce pays est en fait extrêmement hostile à l'Occident. Même le journal *Estia*, sans doute le plus virulent quotidien anticommuniste d'Athènes, proclamait au plus fort de l'affaire de Chypre: «Si l'Union soviétique peut garantir (notre intégrité territoriale), rangeons-nous de son côté».

Le gouvernement de Karamanlis maintient que la Grèce devrait rester en dehors des arrangements militaires de l'OTAN et que toute relâche des préparatifs militaires dans cette partie du monde devrait être prise en main par une autre puissance. Les autorités grecques ont pris des mesures pour consolider leurs frontières avec la Yougoslavie et la Bulgarie et elles ont placé des effectifs militaires dans les îles du Dodécanèse pour se protéger contre les Turcs.

En Grèce, les partis politiques sont répartis sur un axe gauche-droite, mais leurs attitudes convergent en ce qui concerne l'OTAN. Le Parti communiste (de l'extérieur) voudrait voir la Grèce quitter l'OTAN et adopter une politique pro-orientale. Le Mouvement socialiste panhellénique d'Andreous Papadereous et le Parti communiste (de l'intérieur) aimeraient que la Grèce devienne neutre vis-à-vis l'Alliance, ce qui lui permettrait d'agir comme un pivot entre les pays de l'OTAN et ceux du Pacte de Varsovie. L'Union du centre dirigée par George Mavros, jouerait donc un rôle capital dans toute évolution de l'attitude grecque à l'égard de l'OTAN. Mavros soutient que l'OTAN doit évoluer et que la Grèce ne réintègrera jamais sa structure militaire. Il préconise la création d'une Alliance européenne de défense telle que celle envisagée à la fin de la Seconde Guerre mondiale.

Le leadership public et politique en Grèce s'oppose évidemment de façon catégorique à tout compromis avec l'OTAN; il est donc tout à fait improbable que le gouvernement Karamanlis puisse retourner à l'OTAN même s'il le voulait. Le mieux que l'OTAN puisse espérer, c'est que la Grèce ne devienne pas plus hostile à son égard qu'elle ne l'est actuellement. On a mis fin aux plans militaires gréco-turcs et le nouveau système électronique de défense aérienne (NADGE) n'est plus aussi sûr qu'il l'était, mais la marine américaine a toujours accès aux ports grecs et la Grèce continue de participer à des consultations politiques avec les membres de l'OTAN.

La Turquie: événements inquiétants

Puisque ni la France ni la Grèce ne sont disposées à réintégrer l'Alliance militaire, quelles sont les chances pour que les deux membres les plus fidèles de l'Organisation dans ce secteur, la Turquie et l'Italie, acceptent d'augmenter leur contribution? Les derniers événements survenus en Turquie ne laissent pas d'être inquiétants à ce sujet. Les partis qui y forment l'actuel gouvernement de coalition, à savoir le Parti de la justice, le Parti du salut national, le Parti nationaliste et le Parti républicain de la confiance, sont tous favorables à l'OTAN. Mais le gouvernement ne jouit que d'une très faible majorité à la Chambre basse, de sorte qu'il ne peut se permettre de s'éloigner beaucoup de la ligne de conduite édictée par Bülent Ecevit, chef du Parti républicain du peuple, en ce qui concerne la question chypriote. L'ex-premier ministre Ecevit voulait simplement que l'île de Chypre ne dépende ni de la Grèce (donc, rejet de l'*enosis*) ni de la Turquie (donc, rejet du *taksim*), mais qu'elle soit divisée en deux administrations relativement indépendantes et réunies en une confédération aux liens extrêmement faibles. A l'heure actuelle, le gouvernement turc est dans l'impossibilité de s'écarter de cette ligne de conduite. Du côté de l'opposition, le Parti démocratique demeure favorable à l'OTAN, mais le Parti républicain du peuple est beaucoup plus neutraliste que le gouvernement de coalition. Le fait que le premier ministre Demirel ait réussi à ranger de son côté une partie de l'opinion (comme en témoignent, semble-t-il, les élections sénatoriales d'octobre 1975), lorsqu'il a pris position contre les Américains au sujet de l'embargo sur la ventes d'armes, a forcé Ecevit à adopter une politique encore plus progressiste qu'il ne l'aurait souhaité. Pour garder la gauche intacte, Ecevit a manœuvré de façon à

durcir quelque peu sa position à l'égard de Chypre.

Puisque tous les partis y appuient la politique actuelle de l'OTAN, la Turquie pourrait en théorie être appelée à assumer une plus grande responsabilité dans les activités de l'OTAN sur le flanc sud. Pays encore en développement, elle ne peut toutefois consacrer une plus grande partie de ses ressources à la fourniture de matériel et d'effectifs militaires. Elle possède déjà la plus grande armée de terre des forces de l'OTAN et affecte un pourcentage élevé de son faible PNB aux dépenses militaires. Elle contribuait en outre largement en fournissant aux Américains et à l'OTAN l'espace géographique nécessaire à leurs activités de renseignements, mais une grande partie de ce territoire a été fermé aux Américains depuis l'embargo sur les armes. Les États-Unis ont maintenant levé cet embargo mais ils ne savent pas s'ils pourront reprendre leurs préparatifs de défense en Turquie, car aucune déclaration publique n'a été faite à ce sujet. Il est clair, en tout cas, qu'aucun parti politique ne peut demander à la population turque de s'engager davantage dans l'OTAN. On peut donc s'attendre à ce que les choses en restent là en ce qui concerne la participation turque à l'Alliance.

Le dernier pays méditerranéen à faire partie de l'OTAN est l'Italie. Son gouvernement est très favorable à l'OTAN, mais des difficultés internes pourraient le forcer à réviser ses positions. Les démocrates-chrétiens sont aux prises avec de graves problèmes nationaux et on ne peut s'attendre à ce qu'ils se prononcent publiquement en faveur d'un engagement accru de l'Italie au sein de l'Alliance.

La question de la participation italienne à l'OTAN n'est pas débattue et ne peut l'être pour l'instant. S'il était permis à l'électorat italien de se prononcer directement sur elle, ou si elle devenait une préoccupation majeure pour le pays (par exemple, si l'on voyait plus de soldats de l'OTAN à travers l'Italie), le gouvernement de coalition commencerait alors peut-être à s'effondrer. Il ne serait pas très difficile aux libéraux et aux républicains d'entrer dans une coalition ministérielle en faveur de l'OTAN, mais les socialistes et les sociaux-démocrates verraient bientôt naître des dissensions à ce sujet au sein de leurs partis. Même les démocrates-chrétiens, chez qui deux factions de gauche voudraient voir admettre le Parti communiste dans la coalition actuelle, auraient beaucoup de difficulté à élaborer une politique acceptable sur cette question. A l'extérieur du gouvernement, les néo-fascistes ne prêtent guère d'importance à la

question de l'OTAN et même les communistes n'affichent pas une attitude strictement défavorable à l'Alliance. Le secrétaire général du PCI, Signor Berlinguer, soutient que l'Italie n'a pas à se pencher sur la question. A l'instar de la Démocratie chrétienne, le Parti communiste croit donc qu'il vaut mieux tenir le public dans l'ignorance en ce qui concerne l'OTAN, d'autant plus qu'il préconise "un compromis historique" entre bourgeois et prolétaires. Si, d'une part, les communistes annonçaient qu'ils sont en faveur du retrait de l'OTAN, beaucoup d'Italiens pro-européens, mais gauchistes, seraient indisposés. Si, d'autre part, la DC optait pour un rôle accru du pays dans l'OTAN, elle entrerait en conflit avec sa propre gauche, éloignerait son partenaire dans la coalition et le mettrait peut-être en fâcheuse posture face à l'électorat. Les élections municipales et provinciales de 1975 ont représenté un gain de 7 pour cent pour la gauche, ce qui ne facilite guère la tâche à tout gouvernement italien désireux d'accroître la participation du pays à l'OTAN.

D'après cette analyse des attitudes des gouvernements, on peut presque affirmer que les cinq nations du flanc sud de l'OTAN sont toutes en faveur du *statu quo*. Mais les gouvernements sont souvent les dernières institutions à pouvoir donner une image des événements à venir. Pour comprendre l'évolution des mentalités, les analystes devront se pencher sur les questions et les structures politiques internes

et suivre de près les prochains changements dans les coalitions ministérielles.

Points en commun

Il est intéressant de constater que les systèmes de partis de ces cinq pays ont des points en commun. Aucun parti politique n'est disposé à préconiser une augmentation des dépenses militaires ou une adhésion plus étroite à la politique de l'OTAN. Les partis communistes à travers l'Alliance ou bien veulent que leur pays se retire du pacte, ou bien évitent soigneusement de soulever la question dans leur programme électoral. Les formations qui pourraient donc se prononcer sur ce point sont soit de la droite, soit composées de socialistes ou de centristes. Pour les raisons mentionnées plus haut, aucun des partis conservateurs ne désire accroître le rôle de son pays au sein de l'OTAN. Quant aux partis centristes ou socialistes du flanc sud, tous adoptent une attitude négative face à l'OTAN ou désirent tout au moins qu'elle modifie son orientation et ses structures.

Si les présents calculs sont bons, les difficultés de l'OTAN dans cette partie du monde sont loin d'être réglées, les Américains se verront dans l'obligation d'être davantage présents en Méditerranée et, lorsque l'avenir de l'OTAN fera enfin l'objet de discussions, son flanc sud demandera une remise en question de la défense et de la coopération en Occident. Et cette fois, il exigera sûrement plus qu'une simple "gestion de la détente".



Une question de ligne directrice

Du maintien de la paix à la pacification

par William Heine

Pays de 24 millions d'habitants disséminés sur un territoire si vaste qu'il est difficile d'en mesurer l'étendue, on peut dire du Canada qu'il est particulièrement favorisé. Devant le reste de l'humanité, il se doit de ne pas limiter à l'aide et aux échanges la contribution qu'il apporte aux nations dans le besoin. D'ordinaire, le temps fait défaut lorsqu'éclatent de nouveaux différends sur la scène internationale; le Canada doit donc travailler dès maintenant sans relâche à déterminer de meilleures lignes directrices pour les opérations futures des Nations Unies afin de faire évoluer celles-ci du maintien de la paix à la pacification.

Si le Canada veut remplir efficacement, par le biais de l'Organisation des Nations Unies, les tâches de maintien de la paix que ses politiques, les attentes du monde entier et l'expérience lui ont confiées dans l'après-guerre, il faut reconsidérer le rôle plutôt passif qu'ont joué jusqu'à maintenant les forces canadiennes au service de l'ONU.

Les contingents canadiens affectés au maintien de la paix ne doivent pas pour autant se mettre à «neutraliser» des combattants fermement résolus à s'entretenir. Au contraire, la réserve et la modération, devenues presque légendaires, dont les troupes canadiennes font preuve devant une provocation intense, doivent le demeurer. Leur rôle devrait toutefois être dorénavant plus positif et mieux défini.

Prenons comme analogie le travail du policier dans les rues des villes canadiennes: il ne lui suffit pas de s'interposer entre les combattants et de croire que sa seule force physique les dissuadera de s'entretenir. On attend de lui qu'il désarme, si nécessaire, les individus dangereux qui réagissent de façon irrationnelle sous le coup d'une émotion ou sous l'effet de l'alcool ou de drogues. S'il n'y parvient pas, il sera fort probablement blessé ou tué. Pis encore, s'il est passif, il sera assez peu efficace.

Les contingents canadiens au service des Nations Unies doivent passer du maintien de la paix, qui constitue une interprétation passive de la responsabilité de l'ONU de faire respecter une paix convenue, à la pacification, que nous définirons arbitrairement ici comme une conception beaucoup plus active et dynamique. Malheureusement, à l'époque actuelle tout comme au temps du Christ, les pacificateurs ne sont pas bénis. Ils sont en fait honnis dans de nombreuses langues.

Enclave de Gaza

Tolérée par les Arabes, la présence des troupes canadiennes et d'autres troupes onusiennes dans l'enclave de Gaza a été une source de vive contrariété pour les Israéliens, opposants classiques aux décisions des Nations Unies, bien que leur pays ait été créé par un vote de cette Organisation. Les forces des Nations Unies ont, pendant plusieurs années, maintenu la paix entre l'Égypte et Israël. En 1967, lorsque la guerre devint imminente, les forces des Nations Unies stationnées dans l'enclave de Gaza ne purent passer du maintien de la paix à la pacification. U Thant, Secrétaire général des Nations Unies à l'époque, accéda à la requête de l'Égypte et ordonna le retrait des forces. Sa décision, fort justifiée, a toutefois créé un vide soudain entre l'Égypte et Israël. Avant que les Égyptiens aient pu donner l'assaut à l'ennemi en traversant cet espace (à supposer, comme je le pense, qu'ils

M. Heine est rédacteur en chef du London Free Press. Journaliste chevronné, il donne également des cours de journalisme à l'université Western Ontario. L'année dernière, il a publié son premier roman, intitulé The Last Canadian. M. Heine a beaucoup voyagé dans plusieurs parties du monde et il s'est rendu au Moyen-Orient à de multiples reprises. L'article ci-contre n'engage que l'auteur.

en aient eu l'intention, même si certains diplomates canadiens en doutaient alors et en doutent encore maintenant), les Israéliens prirent l'initiative en ouvrant le combat par une attaque aérienne dévastatrice; vinrent ensuite les chars d'assaut et finalement l'infanterie et les forces d'occupation. A l'issue de cette guerre, les hauteurs du Golan, la rive ouest du Jourdain, Jérusalem, l'enclave de Gaza et la péninsule du Sinaï étaient aux mains des Israéliens.

Au cours de la dernière décennie, l'histoire du Moyen-Orient se résume essentiellement aux efforts déployés par les Arabes en vue de regagner la péninsule du Sinaï, les hauteurs du Golan, la rive gauche du Jourdain et Jérusalem. Que se serait-il passé en 1967 et au cours des années suivantes, si les forces des Nations Unies étaient restées et avaient reçu ordre de riposter aux attaques de la partie qui aurait cherché à avancer? Certes, quelques centaines de "casques bleus" équipés de fusils, de mitraillettes, de jeeps et de blindés, n'auraient pu arrêter d'imposantes forces déterminées à passer, fussent-elles égyptiennes ou israéliennes. Toutefois, si les forces des Nations Unies avaient conservé leurs positions, il est permis de penser que ni l'Égypte, ni Israël n'auraient fait fi de l'opinion mondiale et de la possibilité que des forces plus importantes viennent s'ajouter pour contenir la menace de guerre.

Si la guerre de 1967 n'avait pas eu lieu, il n'aurait pas été nécessaire en théorie de dégager le canal de Suez (qui n'avait pas servi depuis huit ans), l'Arabie Saoudite n'aurait pas été obligée de consacrer autant d'efforts à la restitution de Jérusalem au monde arabe, l'Égypte et la Syrie n'auraient pas eu besoin de combattre pendant la guerre de 1973, la Syrie n'aurait pas à se préparer à affronter une autre guerre et les États-Unis n'auraient pas à dépenser des milliards de dollars pour essayer de convaincre Israël de s'éloigner de quelques milles du canal de Suez.

Rôle positif à Chypre

Si le rôle des Nations Unies dans l'enclave de Gaza a été trop passif en 1967, on peut dire qu'il s'est profondément transformé à Chypre en 1974. Peu de commentaires vinrent souligner ce fait à l'époque, mais il demeure que la réaction des Nations Unies fut beaucoup plus positive. Les forces des Nations Unies restèrent dans l'île. Non seulement les forces canadiennes firent-elles de même, mais elles maintinrent leurs positions à Nicosie et, dans une grande mesure, elles influèrent sur l'issue de l'invasion turque à Chypre. Les forces cana-

diennes refusèrent de se laisser intimider tant par les envahisseurs de l'armée turque que par les Chypriotes grecs ou turcs; on ne peut en dire autant des forces onusiennes formées de contingents d'autres pays, qui étaient stationnées dans d'autres parties de l'île. Les Canadiens se rendirent en jeep jusqu'au *Ledra Palace Hotel* et assurèrent la sécurité de plusieurs centaines de civils. Ils essuyèrent des attaques nourries et subirent plusieurs pertes pour que la "ligne verte" soit respectée dans les rues de Nicosie.

Un jour marqua un précédent au chapitre de l'effort personnel: le colonel Clayton Beattie (depuis promu au grade de brigadier-général) faisant montre d'un courage et d'une détermination peu ordinaires, empêcha alors presque à lui seul que l'aéroport de Nicosie ne tombe aux mains des Turcs. Les Chypriotes grecs revendiquèrent la victoire en prétendant faussement que leurs troupes s'étaient héroïquement défendues. Elles ont au contraire été expulsées de Kyrenia, de Famagouste et de plusieurs villages. Qui plus est, si les forces onusiennes (ou plutôt... canadiennes) n'avaient pas tenu bon, les Chypriotes grecs auraient été expulsés de l'aéroport et, partant, de Nicosie même. On pourra juger de la situation concernant l'aéroport durant la guerre d'après un témoignage que j'ai obtenu de source sûre en octobre 1974 au cours d'une visite dans la partie turque de Chypre. J'ai en effet appris qu'on avait remplacé le commandant d'un bataillon turc parce qu'un colonel canadien l'avait dissuadé de capturer l'aéroport. Plusieurs diplomates accrédités auprès du gouvernement chypriote m'ont spontanément dit sans ambages (ce, bien sûr, confidentiellement) que les "Canadiens avaient sauvé Nicosie".

J'ignore, faute de corroboration, si l'attitude des forces canadiennes à Chypre à l'été de 1974 a été le fait d'un changement de politique délibéré des Nations Unies; d'une décision spontanée du commandant des forces des Nations Unies, le général Prem Chand; ou d'une décision prise sous l'impulsion du moment par un colonel canadien qui ne cherchait qu'à empêcher les forces turques d'encercler et, par leur feu nourri, de rendre pratiquement intenable le quartier général des Nations Unies dans l'île, à mi-chemin entre Nicosie et l'aéroport. D'où que soient venues les décisions, les Canadiens ont, à maints égards, créé un précédent et sont passés du maintien de la paix à la pacification. Le fait qu'ils aient franchi ce cap en n'essayant que très peu de pertes traduit leur compétence professionnelle.



Photo World Wide

Au cours des hostilités qui ont fait rage à Chypre en 1974, les Forces canadiennes de maintien de la paix ont empêché l'aéroport international de Nicosie de tomber aux mains des Chypriotes grecs ou turcs. Après la cessation des combats et l'acceptation

d'une trêve précaire, les membres du contingent canadien ont établi un poste d'observation de l'ONU sur le toit de l'immeuble du terminus. Nous les voyons ici en train de consolider leur position au moyen de sacs de sable.

La pacification à Chypre a produit l'effet souhaité. Elle pourra être efficace ailleurs si l'on en définit les critères.

La leçon du Vietnam

L'expérience canadienne au Vietnam du Sud donne un exemple de ce qui peut se produire lorsque les critères sont insuffisamment définis. Elle explique également pourquoi le Canada devrait élaborer de

nouvelles politiques en ce qui concerne toute entreprise future des Nations Unies (entre autres failles, l'opération au Vietnam du Sud, n'était pas menée sous l'égide des Nations Unies, mais les leçons apprises et les précédents créés peuvent s'appliquer aux activités de l'ONU à l'avenir). De telles politiques ont peut-être été ou sont peut-être élaborées par les Affaires extérieures, la Défense et d'autres ministères

intéressés; le cas échéant, on en a jalousement gardé le secret. Cette attitude est inadmissible, car le contribuable canadien est en droit d'être mis au courant à l'avance de la façon dont le gouvernement entend dépenser son argent.

Les Américains et l'opinion publique mondiale ont exercé de fortes pressions sur le Canada pour qu'il participe à la surveillance au Vietnam. Si la paix devait être conclue au Vietnam, il fallait quelqu'un pour la maintenir. A cet égard, seules quelques conditions du Canada ont été respectées. Cependant, le ministre des Affaires extérieures à l'époque, Mitchell Sharp, n'avait pratiquement pas d'autre choix que d'y envoyer une force canadienne. Peu disposé à se rendre dans cette partie du monde, mais conscient des risques qu'un refus encourrait, le Canada a sagement fait savoir qu'il retirerait ses troupes si on ne leur assignait pas une tâche pertinente. Au Vietnam, les Canadiens n'ont guère pu faire mieux que de se réunir dans une salle de comité et de discuter âprement avec les nations communistes affectées au pseudo-maintien de la paix. Le Canada s'est prévalu de son choix et s'est retiré de la région, créant ainsi un bon précédent.

Évidemment, dans l'état de tension internationale actuel, on ne peut s'attendre de l'ONU qu'elle mette sur pied une force policière internationale dotée de chars d'assaut, d'aéronefs, de navires, de fusils et de troupes en quantités suffisantes pour maintenir la paix, même au cours d'une guerre relativement modeste. Étant donné qu'environ 80 des 141 nations de l'ONU votent au sein d'un bloc afro-asiatique-communiste, les tâches confiées à une telle Force pourraient (malgré le veto du Conseil de sécurité) créer plus de problèmes qu'en résoudre.

Le Canada peut néanmoins raisonnablement insister pour que les forces onusiennes qui participeront aux opérations de maintien de la paix à l'avenir puissent faire autre chose que de demeurer passivement entre les combattants, en espérant que personne n'ouvrira le feu. Ainsi, ils devraient être autorisés à occuper, à titre préventif ou en cas d'urgence, des objectifs stratégiques tels que les grands aéroports, les stations de radio et de télévision, des routes et réseaux ferroviaires névralgiques, et à essayer activement de désengager les éléments avancés des deux combattants.

A Chypre, on aurait dû permettre aux forces des Nations Unies d'encercler Famagouste au moment où les Grecs ont quitté la ville et avant que les Turcs n'y pénètrent, et assurer ainsi l'occupation et

l'exploitation de ce port stratégique. Il aurait fallu plusieurs divisions pour empêcher les premiers débarquements turcs à Kyrenia, et cette manœuvre aurait été peu pratique; les troupes onusiennes stationnées à cet endroit auraient dû y rester toutefois et protéger la population chypriote grecque contre l'invasion des forces turques. Au cours de ma visite en 1974, les Chypriotes turcs m'ont confié que si la force onusienne disposée à Kyrenia et le long de la côte avait été composée de Canadiens, la percée turque, qui leur a permis de s'emparer de 40 pour cent de l'île, aurait été beaucoup moins dévastatrice. La véracité de cette constatation ne pourra jamais être prouvée, mais elle est d'autant plus intéressante qu'elle provient de source turque.

Étant donné les conditions actuelles d'affrontement économique, politique et militaire, on se heurte à de sérieuses difficultés lorsqu'on cherche à obtenir l'approbation d'un mandat plus global, plus efficace et mieux défini. Il faut pourtant travailler à renforcer des précédents tels que «l'occupation» onusienne de l'aéroport de Nicosie, la faculté de retirer les troupes si elles ne détiennent pas l'autorité nécessaire pour mener à bien leur travail et s'appliquer, de façon générale, à étendre les pouvoirs des forces de maintien de la paix. Ainsi, à la faveur des combats qui sévissent au Liban au moment où j'écris ces lignes, il n'est certes pas impossible que la Syrie envahisse ce pays pour détourner l'attention nationale de son impuissance à combattre Israël sans un deuxième front qu'ouvrirait l'Égypte. Une telle manœuvre précipiterait inévitablement un déplacement rapide des forces israéliennes vers le nord, avec l'intention manifeste de se rendre maîtresses du mont Hermon et de vider la «terre du Fath» des Palestiniens, tout en essayant de former une ligne de défense le long de la rive sud du fleuve Litani.

Face à une telle éventualité, le Canada devrait dès maintenant prévoir sa réponse si jamais on lui demandait de détacher des troupes pour séparer les forces syriennes et israéliennes. Il devrait également étudier la possibilité que le Gouvernement exerce des pressions politiques ou économiques sur la Syrie et Israël pour obtenir les conditions les plus efficaces possible pour les troupes canadiennes rattachées à la force onusienne ainsi que pour tous les éléments de cette force. Le Canada a une ambassade en Israël et au Liban mais non en Syrie. Étant donné l'importance stratégique que revêt la Syrie comme terrain propice à la guerre au Moyen-Orient, le

Canada devrait y maintenir des représentants (l'ambassadeur du Canada au Liban est également accrédité auprès de Damas, mais ses visites y sont obligatoirement brèves).

Ceci dit, l'arsenal économique et diplomatique à même lequel le Canada pourrait puiser pour modifier les politiques de l'ONU semble, hélas, limité à prime abord. Il lui serait possible de retenir les expéditions de denrées destinées à l'Organisation de secours des Nations Unies, mais cette mesure ne produirait aucun effet sur Israël (elle lui sourirait plutôt) et qu'un effet mitigé sur la Syrie. Celle-ci s'intéresse d'abord et avant tout aux réfugiés palestiniens parce qu'ils constituent un instrument utile dans le conflit fondamental qui oppose le monde arabe à Israël. Il semble d'autre part que le volume des échanges entre le Canada et les pays où les forces des Nations Unies peuvent être envoyées soit relativement modeste; la plupart de ces pays pourraient donc se procurer leurs biens essentiels ailleurs ou s'en passer.

La seule arme vraiment efficace dont disposent les diplomates canadiens dans leur recherche d'une politique élargie des Nations Unies en matière de maintien de la paix est l'estime dont jouit le Canada aux Nations Unies et la disponibilité dont il a fait preuve en répondant à l'appel de l'Organisation par le passé. Le Canada devrait miser sur cette réputation et prendre la ferme résolution de ne participer à toute opération que s'il prévoit y apporter une contribution significative.

Si l'on arrêta des lignes directrices appropriées quant à la façon d'exécuter les tâches dévolues aux participants, il ne fait aucun doute que le Canada continuerait d'accepter des missions de maintien de la paix et de pacification. Les forces canadiennes sont particulièrement aptes à être l'élément moteur de toute force onusienne détachée sur le terrain.

On peut également retirer des avantages indirects de ces activités. En l'absence de la guerre, qui constitue un entraînement ultime pour des soldats, il n'existe pas de meilleure façon d'accroître la compétence des officiers et de leurs subalternes que de les affecter à des situations dangereuses sur le terrain.

Nos troupes ont su résister «à la gachette facile» et n'ont fait aucun martyr durant la crise du FLQ, en dépit des centaines de soldats en fonction dans un climat désespérément tendu à Ottawa et à Montréal. Le Canada n'a pas connu l'équivalent d'un «Kent State» parce que les troupes en service ici ont appris à une rude école à contenir l'émotion d'un peuple; qu'on se rappelle la «ligne verte» à Chypre et l'enclave de Gaza. Les forces canadiennes sont et ont été composées de professionnels qui ont essuyé sans broncher les obscénités, les pluies de cailloux et même le tir de certains manifestants. Elles n'ont riposté et ce, avec une force soigneusement calculée, que lorsqu'elles ont commencé à subir de sérieuses pertes. Dans la seule crise du FLQ, le coût de l'engagement du Canada envers les Nations Unies a été maintes fois repayé.



Revision de la structure de la Défense canadienne

par C. J. Marshall

Dans sa déclaration du 27 novembre dernier à la Chambre des communes, le ministre de la Défense, M. James Richardson, annonçait une série de décisions gouvernementales qui viennent couronner une année d'étude de la politique canadienne en matière de défense. Si elles ne modifient ni la forme ni le fond de la politique actuelle, par contre ces mesures infléchiront sans doute largement l'approche du Canada face aux problèmes de sécurité internationale et de politique étrangère connexes.

Le cheminement qui conduit à la déclaration de M. Richardson remonte à l'automne 1974. On décide alors de faire le point et d'évaluer la situation en profondeur: en effet, les Forces armées canadiennes ne seraient bientôt plus en mesure d'accomplir convenablement les tâches qui leur sont confiées, tant au pays qu'à l'étranger, étant donné qu'il n'y avait pas eu de renouvellement majeur du matériel depuis presque 10 ans et que les ressources ne suffisaient même plus aux besoins opérationnels quotidiens.

Financement par programme

Pour situer l'origine du problème actuel, il nous faut retourner 18 mois en arrière. Dé-

M. Marshall est directeur des relations de défense au ministère des Affaires extérieures. Il est entré au Ministère en 1957 après avoir travaillé pendant six ans au ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien. Avant d'occuper son poste actuel, il a exercé diverses fonctions au service du Ministère, notamment celles de ministre-conseiller et de représentant permanent suppléant auprès du Conseil de l'Atlantique Nord à Bruxelles. M. Marshall est l'auteur d'un article paru dans le numéro de septembre-octobre 1974 de Perspectives internationales qui portait sur la Déclaration d'Ottawa adoptée par l'OTAN.

sireux de stabiliser notre programme de défense, le Gouvernement approuve, à l'été 1973, un mécanisme de financement par programme pour le budget du ministère de la Défense nationale. La formule prévoit une augmentation annuelle du budget à un taux prédéterminé pour une période de cinq ans, ceci dans le but de favoriser une saine administration, la planification des effectifs et l'acquisition d'équipement. Malheureusement, le taux d'augmentation annuel est établi à 7 pour cent au milieu de 1973, avant que ne commence la forte poussée inflationniste. Cela semble difficile à croire aujourd'hui, mais à ce moment-là, on s'attendait que cette augmentation annuelle de 7 pour cent couvre non seulement la hausse inflationniste des coûts des opérations quotidiennes des Forces armées, mais permette également un accroissement indispensable des ressources disponibles pour les biens d'équipement.

La spirale inflationniste a toutefois déjà pris de l'ampleur lorsque la nouvelle formule de financement est rendue publique, à l'automne 1973. Les coûts augmentent à un taux annuel de 12 à 15 pour cent et le ministère de la Défense s'avère impuissant à joindre les deux bouts. A court terme, il ne reste plus qu'à adopter un programme de restrictions sévères. L'effectif des Forces armées est réduit de 83,000 à 78,000 hommes, on diminue les activités opérationnelles et l'entraînement et on coupe les dépenses d'équipement et de construction.

La solution adoptée ne pouvait toutefois durer qu'un temps: en effet, plusieurs années d'austérité budgétaire avaient empêché la Défense de se constituer des réserves qui lui auraient permis d'attendre des jours meilleurs. Par ailleurs, pour accroître sensiblement le budget de la Défense, il aurait fallu restreindre d'autres programmes prioritaires du Gouvernement, mesures que le public aurait probablement

fort peu prisées. On se devait donc de réduire sensiblement les effectifs des Forces armées et de les dispenser de certaines tâches au pays et à l'étranger. Bien qu'appliquée pour des raisons d'ordre pratique plutôt que théorique, cette solution a donné lieu à un réajustement important de notre politique en matière de défense, avec toutes les implications que cela suppose au niveau de la politique intérieure et étrangère.

Continuité de la politique

Pour prendre les difficiles décisions qui s'imposent, le Gouvernement entreprend, en décembre 1974, une Révision de la structure de la Défense. Son mandat précise qu'on ne remet pas en question les éléments de base de la politique énoncée dans le Livre blanc sur la Défense (1971), de même que les quatre grands rôles des Forces armées, à savoir la protection de la souveraineté canadienne, la défense de l'Amérique du Nord, la participation à l'OTAN et le maintien de la paix. L'étude portera plutôt sur les modalités d'application et les sommes à investir. Compte tenu de la nécessité de limiter les ressources consacrées à la Défense, il s'agit de spécifier quelles tâches on devrait dorénavant confier aux Forces armées et quelles ressources (hommes et équipement) leur seraient nécessaires pour s'en acquitter convenablement. La Révision doit non seulement déterminer s'il existe des cas de double emploi et si on peut y remédier, mais aussi cerner les nouvelles tâches dont il faudrait s'acquitter, compte tenu de l'évolution de la situation nationale et internationale. Enfin, il faut évaluer les ressources nécessaires à l'exécution des tâches convenues pour que le Gouvernement puisse déterminer si elles peuvent être assumées, vu ses autres priorités.

Le personnel du ministère de la Défense a fait la majeure partie des travaux de préparation de la Révision, travaux dont les résultats ont été présentés au Cabinet par le ministre de la Défense nationale. Toutefois, puisque les décisions prises allaient influencer de nombreux secteurs de la politique gouvernementale, des représentants du Bureau du Conseil privé, du ministère des Affaires extérieures et du Conseil du Trésor ont participé à tous les stades de l'étude. D'ailleurs, on a demandé au ministère des Affaires extérieures de rédiger un document d'évaluation générale du contexte international dans lequel s'inscrira l'application de ces décisions.

Tout au long de la période de l'après-guerre, le Canada a fermement soutenu l'approche collective de l'OTAN en ma-

tière de défense; il a collaboré avec les États-Unis à la défense de l'Amérique du Nord et contribué, plus que tout autre pays, aux opérations de maintien de la paix des Nations Unies. Le Gouvernement doit décider si le Canada continuera d'affecter des ressources importantes à ces diverses composantes de la sécurité internationale. Une décision affirmative serait coûteuse, puisqu'elle exigerait le maintien des effectifs des Forces armées à un certain niveau, et que dans nombre de cas, l'équipement et l'entraînement nécessaires sont différents de ceux qui correspondent aux besoins proprement canadiens.

La mise en branle de la Révision de la structure de la Défense au début de 1975 a suscité l'intérêt et la préoccupation de nombreux alliés du Canada. Puisque le Gouvernement avait terminé, dès 1971, un réexamen en profondeur de sa politique en matière de défense, nos alliés ne voyaient pas très bien l'objet de la Révision, sinon de justifier d'autres coupures à notre programme de défense. Il nous l'ont fait savoir clairement par les voies diplomatiques normales, lors de visites ministérielles à Ottawa et au cours des séjours du premier ministre en Europe. Nos alliés souhaitent et voulaient nous voir continuer de contribuer à la cause de la sécurité internationale dans la mesure de nos compétences et de nos ressources. Étant donné la vigueur et la fréquence avec lesquelles ils ont exprimé leur point de vue, il est vite devenu évident que les résultats de la Révision de la structure de la Défense auraient autant d'incidence sur notre politique étrangère que sur notre politique de défense.

Les futures relations du Canada avec la Communauté européenne et la possibilité de négocier avec elle un lien contractuel étaient alors des aspects particulièrement importants de notre politique étrangère. Bien que les Neuf n'aient jamais fait un rapprochement explicite entre l'évolution de nos relations avec eux et notre participation future à l'OTAN, il nous était difficile de ne pas considérer comme inévitable l'existence d'un tel rapprochement. On s'imaginait mal que les Européens puissent répondre favorablement à notre requête de relations privilégiées si notre intérêt pour une question aussi vitale pour eux que la sécurité européenne ne motivait pas le Canada à maintenir sa participation au dispositif de défense collective de l'Europe. Il fallait aussi tenir compte des répercussions qu'auraient nos décisions en matière de défense sur nos relations avec les États-Unis.

Sans oublier, bien sûr, quantité d'autres questions. Comment le Canada voit-il la situation internationale sous le rapport

de la sécurité? En tant que puissance moyenne en Amérique du Nord, jusqu'à quel point le Canada doit-il et peut-il contribuer à la solution des problèmes présents ou futurs? Comment concilier ces activités avec l'évolution de nos besoins intérieurs? Quelle importance accorder à ces questions, compte tenu des autres priorités du Gouvernement? Quels devraient être la nature, la «structure» et l'équipement de nos Forces armées?

Cinq questions

Les travaux de base de la Révision ont fait ressortir cinq questions précises qui devaient retenir l'attention des ministres: a) Le Canada doit-il continuer de maintenir des troupes en Europe en temps de paix et, dans l'affirmative, quel genre de troupes? b) Dans le domaine naval, de quel équipement le Canada doit-il disposer pour assurer sa sécurité territoriale ou collaborer à la défense collective? c) Quels sont les besoins du Canada en matière de défense aérienne? d) Si on exclut les forces stationnées en Europe, quelles autres forces le Canada doit-il maintenir pour les urgences au pays et à l'étranger? e) Dans quelle mesure le Canada doit-il contribuer aux activités de maintien de la paix des Nations Unies?

Les réponses à ces cinq questions détermineront ce que seront les Forces armées canadiennes, quels seront leur taille ainsi que l'équipement et les ressources nécessaires à leur efficacité. Elles constitueront, dans leur ensemble, un facteur déterminant de la future politique étrangère du Canada, ce qui est tout aussi important. Ne vont-elles pas influencer nos relations avec nos 14 amis et alliés de l'OTAN, jouer un rôle important dans nos relations avec les États-Unis et influencer sur notre statut au sein des Nations Unies?

Une fois l'analyse terminée, les problèmes pesés et les options étudiées, certains points fondamentaux sont apparus plus clairement. D'abord, on a reconnu qu'une armée bien entraînée et bien équipée jouit d'une position privilégiée pour servir les divers intérêts du Gouvernement. Il serait évidemment contraire à l'intérêt national, et économiquement peu rentable, de laisser les Forces armées canadiennes se détériorer à un point tel qu'elles ne pourraient plus soutenir efficacement les politiques du Gouvernement.

En second lieu, on s'est avisé que le personnel discipliné, spécialisé et bien équipé des Forces armées était en mesure d'assurer mieux que quiconque certaines fonctions à caractère purement national, comme la protection des intérêts canadiens en matière de pêche ou le renforcement de

la souveraineté canadienne dans l'Arctique, et que ces objectifs nationaux à eux seuls, justifiaient l'existence des Forces armées.

Troisièmement, il semblait évident qu'en dépit de la détente qui caractérise maintenant les relations Est-Ouest, la sécurité de l'Occident et les perspectives de nouveaux progrès à ce chapitre par la voie de négociations avec l'URSS continueraient de reposer, dans l'avenir prévisible, sur le maintien d'un certain équilibre des forces. Comme, selon toutes les indications, l'Union soviétique continuait d'ajouter à son arsenal, l'Occident n'avait d'autre choix que de donner la réplique. On ne pouvait fermer les yeux devant cette situation, pour déplorable qu'elle fût.

On s'est rendu compte aussi que plusieurs intérêts vitaux pour le Canada étaient inextricablement liés à ceux de l'Europe occidentale et des États-Unis. L'existence d'une Europe occidentale morcelée et soumise, en partie du moins, à l'influence soviétique constituerait un passif pour le Canada, qui risquerait notamment de s'inféoder aux États-Unis, dans la Forteresse Amérique. Il était donc vital pour lui que soient maintenus des dispositifs de sécurité conçus, entre autres, pour défendre la liberté et l'intégrité de l'Europe.

Enfin, on a reconnu que si le Canada voulait toujours souscrire à l'approche collective en matière de sécurité et en bénéficier, il lui fallait aussi se préparer à assumer une part du fardeau commun de défense considérée juste et raisonnable par toutes les parties. Le concept de la «protection gratuite», en dépit de son attrait superficiel, ne pouvait servir de base à une politique efficace en matière de défense et de relations étrangères et allait à l'encontre des efforts déployés par le Canada depuis l'après-guerre pour s'affirmer sur la scène internationale.

La logique inévitable de ces considérations et les conséquences qui en découlent paraissent d'autant plus sérieuses que les décisions difficiles prises par le Gouvernement en novembre 1975, avec leurs graves répercussions financières, n'ont suivi que de quelques semaines l'annonce du programme anti-inflationniste du Gouvernement qui posait comme principe la minimisation des nouvelles dépenses.

Points explicites

Dans sa déclaration du 27 novembre dernier, M. Richardson a exposé les conséquences pratiques des conclusions auxquelles est parvenu le Gouvernement au cours de la Révision de la structure de la Défense. Pour permettre aux Forces armées canadiennes d'accomplir les tâches

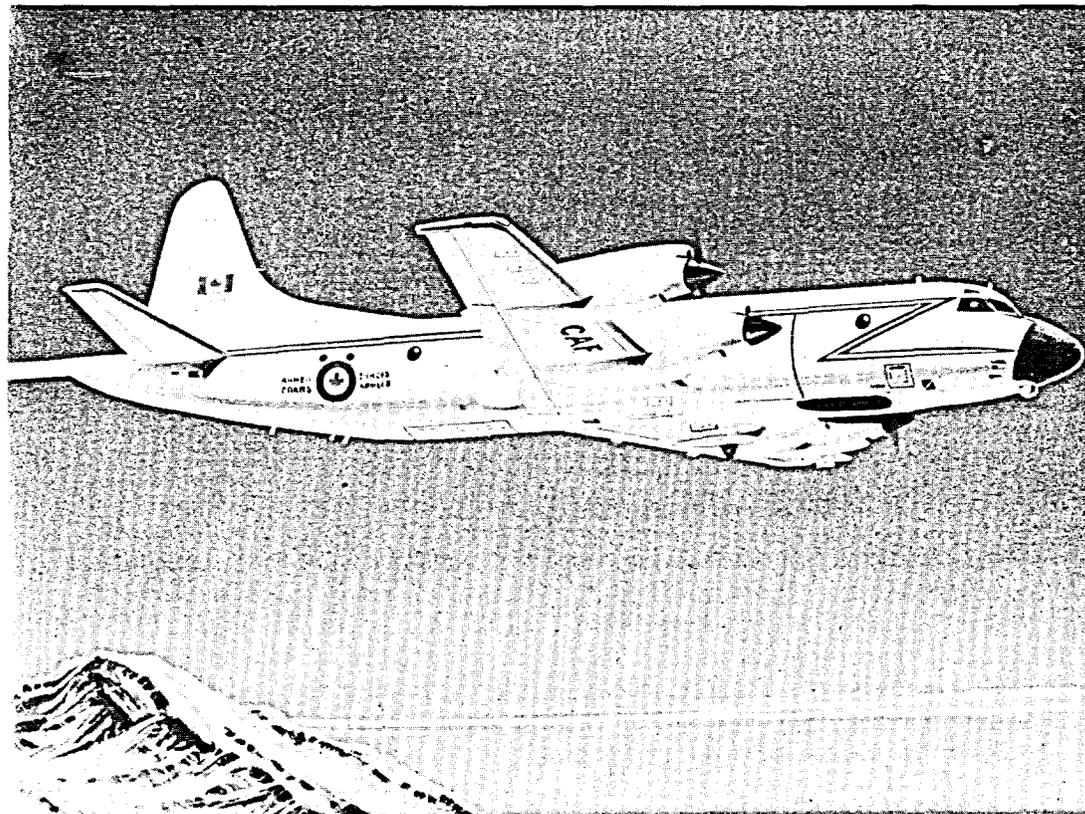
dont on les chargerait, on a tout d'abord décidé de maintenir une force mixte d'environ 100,000 hommes, dont 78,000 réguliers et 22,000 réservistes. Cette force devrait être en mesure de protéger la souveraineté du Canada, d'assurer sa sécurité interne, de contribuer à la sécurité internationale et d'intervenir immédiatement en cas d'urgence civile.

Il a en outre été décidé que le Canada continuerait de maintenir une force terrestre et aérienne mixte en Europe et que celle-ci, pour assurer l'efficacité de son élément terrestre, disposerait bientôt de blindés modernes rééquipés ou neufs. L'élément aérien de cette force sera maintenu à son niveau actuel et, bien qu'aucune décision n'ait été prise quant au remplacement des chasseurs utilisés actuellement, on doit commencer au début de 1976 les études techniques relatives aux diverses options possibles. Par ces décisions, que nos alliés européens et les États-Unis ont accueillies favorablement, le Canada reconnaît que sa première ligne de défense se situe en Europe. Il admet du même coup qu'en dépit de sa position géographique, il se doit de contribuer à la protection de l'Europe et que, pour le faire efficacement, ses Forces armées doivent

être dotées de l'équipement moderne nécessaire.

On a décidé en outre que le Canada continuerait de contribuer largement au dispositif naval de l'Alliance et de l'hémisphère nord-américain et, par voie de conséquence, on a décidé de remplacer les Argus en service depuis la fin des années 50 par 18 avions de patrouille Lockheed P3 à long rayon d'action. Lorsqu'il disposera de ces nouveaux appareils, le Canada aura probablement la meilleure patrouille navale à long rayon d'action au monde. On a décidé de remplacer la flotte d'Argus, principalement parce que les nouveaux appareils, en plus de contribuer au système collectif de défense, permettront d'améliorer sensiblement la protection de la souveraineté canadienne dans les eaux côtières et dans l'Arctique. Quant à la marine canadienne, on a reconnu que s'il n'était pas urgent de prendre une décision concernant le renouvellement de la flotte, il faudrait se pencher sur cette question à plus ou moins brève échéance; on devait d'ailleurs commencer, en 1976, une étude détaillée des incidences d'un tel programme de remplacement.

Au chapitre de la défense aérienne de l'Amérique du Nord, on a décidé que le



L'acquisition de nouveau matériel fait partie du programme de modernisation des Forces armées canadiennes. Bien qu'aucune décision n'ait encore été prise au sujet du remplacement du chasseur actuel, on a convenu d'acheter dix-huit avions de patrouille Lockheed P3 à long

rayon d'action pour remplacer les Argus, en service depuis longtemps. Ci-dessus, le nouveau CF-LRPS, dont la livraison est prévue pour 1979-1980, sera utilisé tant du côté de l'Atlantique que de celui du Pacifique.

Canada maintiendra les forces lui permettant d'assurer sa souveraineté, c'est-à-dire d'identifier et de contrôler les intrusions dans son espace aérien. Il est donc probable qu'il faudra un jour acquérir de nouveaux chasseurs; idéalement, l'appareil choisi pourra servir aussi bien en Amérique du Nord qu'en Europe.

Il a en outre été décidé que les Forces armées canadiennes pourront à l'avenir détacher en tout temps jusqu'à 2,000 hommes pour les opérations de maintien de la paix des Nations Unies, ce qui permettra au Canada de continuer à apporter une contribution majeure dans ce domaine.

Engagements financiers

Le plus important peut-être, c'est que le Gouvernement a reconnu la nécessité de consacrer aux Forces armées les ressources dont elles ont besoin pour s'équiper convenablement et travailler efficacement. A cette fin, il a été convenu que pour les cinq prochaines années, les crédits de fonctionnement du budget annuel de la Défense seront indexés au taux d'inflation. En

même temps, les dépenses d'investissement s'accroîtront en valeur réelle de 12 pour cent par année jusqu'à concurrence d'au moins 20 pour cent de l'ensemble du budget de la Défense.

La déclaration de M. Richardson a mis fin à douze mois d'incertitude et de préoccupation quant à la mise en œuvre d'une politique de défense déjà approuvée. Ces décisions ont démontré aux Canadiens que le Gouvernement reconnaissait toujours que la sécurité et la politique étrangère du Canada sont mieux servies par sa participation active à la défense collective de l'Occident. Le Gouvernement a toutefois prévu que ces activités seraient organisées de façon à répondre, du même coup, aux besoins du Canada en matière de sécurité nationale.

Pour nos alliés, les décisions prises réglaient la question de la participation active du Canada au système de défense collective et, en même temps, celle de sa contribution traditionnelle à la recherche de la paix et de la sécurité internationales.

Politique et Forces armées

Régimes militaires et participation politique

par Alexander Craig

La question de la participation politique en régime militaire prend de plus en plus d'importance. De nos jours, environ la moitié des États du Tiers monde sont dirigés soit par des gouvernements militaires, soit par des régimes politiques, au sein desquels l'influence des Forces armées est très forte. Les gouvernements militaires peuvent-ils remettre le pouvoir aux civils? Le feront-ils? Ou les forces armées tenteront-elles de s'institutionnaliser en tant que participants reconnus et régularisés au processus politique, cherchant ainsi à épargner les ravages d'interventions répétées à leurs institutions et à leur pays?

Le présent article étudiera les gouvernements militaires de l'Amérique du

Sud et de l'Europe méridionale en fonction de leurs divergences de vues sur la participation au processus politique. Parmi ceux qui étudient les régimes militaires d'Afrique et d'Asie, certains croient volontiers que les militaires tendent à se retirer graduellement de la politique. Tous ne le voient pas de cet œil, et si l'expérience de l'Amérique latine doit nous enseigner quelque chose, c'est bien de nous garder d'entretenir un tel optimisme. En fait, ce qui se passe en Amérique latine et en Europe méridionale, dans les pays de culture ibérique et méditerranéenne, peut nous donner un aperçu des tendances qui se dessinent ailleurs. Après tout, il ne s'agit pas uniquement des pays les plus

avancés du Tiers monde, mais également des systèmes où l'intervention militaire dans la politique est vraiment ancrée dans l'histoire.

Régime militaire désigne ici soit un gouvernement sous l'emprise militaire directe soit un gouvernement établi et maintenu par les forces armées. L'expression «régime militaire» regroupe une foule de particularités. Le régime militaire dirige tantôt de façon directe, tantôt de façon indirecte; il arrive que sa participation soit prononcée, sauf pour certains secteurs sociaux; il en va parfois autrement. Les civils sont habituellement associés à ces gouvernements, bien sûr, mais ils n'en demeurent pas moins subordonnés aux autorités militaires. Les gouvernements militaires ont cependant certaines caractéristiques en commun: ils sont autoritaires et s'opposent, quelquefois avec virulence, aux partis et à la politique sous leur forme traditionnelle. Ils sont, par essence, instables.

Méfiance à l'égard de la politique

Peut-être ne se rend-t-on pas suffisamment compte de l'hésitation et de la prudence dont les militaires font preuve lorsqu'il s'agit de s'immiscer dans la politique, bien que nous n'ayons sous les yeux que deux exemples de l'hésitation des militaires à trop s'engager: le Liban et le long règne de Salazar au Portugal. Ce n'est pas que les militaires éprouvent des doutes quant à leur position centrale. En Colombie, un décret a défini, en 1888, la subversion comme étant toute atteinte à «la religion catholique, à l'armée, à la propriété privée et à la monnaie à cours légal». En Amérique latine comme ailleurs, les forces armées se considèrent encore, à cet égard, comme l'un des piliers de la société.

Elles se perçoivent aussi comme les gardiens de la nation, et non pas comme les serviteurs du gouvernement qui pourrait être provisoirement au pouvoir. Mais elles savent également par expérience combien l'activité militaire peut être, en politique, un facteur de division. Lorsqu'elles se croient obligées d'intervenir, elles veulent donc que cela compte. Elles entrent en action pour instaurer un État sain, pour imposer l'ordre.

Chose bien compréhensible, les régimes militaires veulent justifier leur existence devant le peuple qu'ils dirigent, les intérêts étrangers, et, par-dessus tout, eux-mêmes. Quels que soient leurs autres objectifs, ils cherchent à se faire appuyer, par le peuple ou autrement, pour parvenir à établir leur droit de décider quels sont les intérêts primordiaux du pays. Ils peu-

vent chercher à légitimer leur présence de diverses façons, en modifiant la Constitution ou en proposant de nouvelles formes de participation. Un bon gouvernement doit avoir une certaine idée de ce que pense et éprouve le simple citoyen; et, surtout dans une société instable, les gouvernements qui tiennent à conserver le pouvoir doivent constamment saper l'appui susceptible d'être accordé aux forces d'opposition.

Trois attitudes

Trois ensembles fondamentaux d'attitudes vis-à-vis de la question de la participation politique seront distingués, et les raisons qui expliquent la présence de combinaisons différentes dans chaque régime seront ensuite analysées en fonction des facteurs, tant internes qu'externes, qui caractérisent les forces armées en tant qu'institution. La première attitude face au problème de la participation peut être dite de «restauration». On pourrait encore parler d'attitude «normalisante», «démocratique» et «modératrice», bien que chacun de ces qualificatifs soulève des questions complexes sur la nature exacte de ce qu'il faut reconstituer, normaliser ou modérer et sur la façon d'y arriver.

Néanmoins, les militaires eux-mêmes ont parfois des idées précises sur ce qu'ils entendent restaurer. Il n'en a pas été ainsi dans l'ensemble, au Portugal, en Grèce et au Brésil depuis 1964, et en Argentine après 1966, mais c'est clairement ce qui s'est passé dans les divers renversements militaires des dictateurs personnalistes et populistes en Colombie, au Venezuela et en Argentine au cours des années 1950 et, d'une autre façon, dans les initiatives politiques décisives, mais espacées, des forces armées chiliennes.

Nous appellerons la deuxième approche «personnaliste» ou «opportuniste». Ce type d'attitude commence maintenant à disparaître en Amérique latine, en partie parce que l'institution militaire, surtout à mesure qu'elle devient mieux préparée, plus professionnelle, peut elle-même devenir farouchement antipersonnaliste; l'Argentine, par exemple, est déterminée à ne pas répéter l'expérience de Peron. Cette attitude tend à se développer dans les pays

M. Craig est professeur adjoint de science politique à l'Université Western Ontario. Il s'intéresse surtout à l'Amérique latine et aux régimes militaires. Il a été conseiller auprès de l'International Institute of Strategic Studies et correspondant à Buenos Aires pour le journal The Guardian et d'autres journaux britanniques. L'article ci-contre n'engage que l'auteur.

moins industrialisés à bas niveaux de développement socio-économique, surtout en ce qui a trait à l'alphabétisation et à l'urbanisation: Duvalier et Amin peuvent peut-être constituer des cas d'espèce, Stroessner sûrement. La conception de la participation politique tend alors à être anti-institutionnelle et populiste; il n'en est toutefois pas toujours ainsi, car un dictateur personnaliste tel Stroessner peut n'avoir rien d'un bonapartiste ou d'un démagogue, mais beaucoup d'un paternaliste.

La troisième attitude, révolutionnaire, tend à être fondamentalement exclusive tout en comportant plus ou moins de cooptation. On peut diviser cette approche entre droite et gauche, la grande majorité des gouvernements militaires entrant dans la première catégorie, bien entendu, tandis que certains cas significatifs se retrouvent dans la seconde — le Pérou et le Portugal, évidemment, mais à certaines périodes, également d'autres pays. Torres en Bolivie, à coup sûr, mais aussi Torrijos à Panama se classent en partie dans la première catégorie et en partie dans la seconde (encore que le terme «gauche», tout hérissé d'ambiguïté qu'il est, pour adapter une phrase de Tawney sur le socialisme, soit particulièrement délicat à employer lorsqu'on l'applique aux gouvernements militaires, qui trouvent difficile, voire impossible, d'abandonner leurs attitudes autoritaires).

Ce qui distingue cette approche des deux précédentes, c'est qu'elle ne cherche pas à reconstituer, mais à changer le système selon une idéologie. Ce genre de gouvernement militaire, relativement nouveau, rejette donc la manière opportuniste et personnaliste. Avant la prise du pouvoir par les militaires au Brésil en 1964, les régimes militaires ne se souciaient pas de garder le pouvoir indéfiniment. L'issue — ou même le but — de l'expérience péruvienne n'est pas encore bien claire, mais, sauf qu'une forme vraiment inadéquate de démocratie y a existé, l'étiquette de 'corporatiste' est celle qui, à plus d'un titre, l'a le mieux désignée jusqu'à maintenant.

Participation à la brésilienne

Le Brésil a tenté, sans trop de succès, de préserver une façade démocratique, mais le gouvernement entend fermement associer de façon essentielle et régulière les forces armées au système politique. Dans un discours qu'il a prononcé à la fin de 1974, le Président Geisel a soutenu que le Brésil se dirige vers «une structure réellement démocratique». Mais, comme pour démontrer son propre manque de conviction démocratique, il a poursuivi en promettant qu'il emploierait des mesures autoritaires

pour faire échec aux manœuvres contre la démocratie, de sorte que les militaires détermineraient ce qui est «anti-démocratique.» «Il n'y a pas de place dans ce système, a-t-il affirmé, et il ne saurait y en avoir, pour des attitudes irresponsables et purement attentatoires aux règles mêmes de la démocratie.»

On a, pendant bien des années, abusé du terme «fasciste», mais la nature et la force de ce que de nombreux Chiliens appellent la «Gestapo», police secrète du pays à l'heure actuelle, n'est qu'une seule des preuves qu'une grande partie des éléments dominants de l'armée chilienne veut imposer un État fasciste. Le gouvernement actuel au Chili est un exemple extrême d'un régime militaire qui s'arrange pour écarter impitoyablement non seulement les ouvriers, les étudiants et d'autres groupes organisés, mais aussi les partis traditionnels.

Les gouvernements révolutionnaires de droite comptent sur la coercition, certes, mais ils cherchent aussi à séduire de «nouvelles élites» dans les secteurs montants de la classe moyenne qui appuient sans réserve leurs efforts tendant à une seule fin, la croissance économique, et une étroite alliance avec le pouvoir financier dominant de la région. (Helio Jaguaribe, sociologue brésilien, a écrit l'une des meilleures critiques de ce qu'on appelle au Brésil «le modèle canadien».) La politique peut être remise à plus tard, et la paix sociale, renforcée, tandis qu'on laisse au système le soin d'assurer «par contagion» une répartition plus équitable. Avant mars 1964, le Président Goulart paraissant accélérer la mobilisation sociale (ou «communisme», comme de nombreux militaires et leurs sympathisants ont préféré l'appeler), les forces armées sont entrées dans la ronde pour renverser le mouvement. Elles invoquent la «leçon du développement occidental» — «Lorsqu'il y aura suffisamment de capitaux d'accumulés, cela provoquera un relèvement graduel des conditions de vie par l'effet de «filtration».»

Il est actuellement malaisé de déceler l'approche de «restauration» en Amérique latine. Elle se caractérise par une volonté de permettre des partis politiques (à l'exception, éventuellement, du parti au pouvoir au moment d'une intervention armée) et l'élection d'une assemblée constituante ou d'un corps législatif. La deuxième approche, personnaliste, tente soit de créer un parti de masse, soit de reléguer les partis à un rôle négligeable au sein de l'État. L'approche «révolutionnaire» bannit tous les partis ou tente d'imposer sa propre version des partis politiques.

Ces modèles sont, bien sûr, théoriques. De nombreux gouvernements militaires constituent un assemblage variable de chacun d'eux, mais la plupart de ces régimes peuvent se classer dans l'un ou l'autre type de base. Lorsque les forces armées ne peuvent s'entendre sur leurs visées, elles ne réussissent généralement pas à s'institutionnaliser. L'Argentine d'après 1955 nous en fournit un très bon exemple: fait sans précédent, elle a fini en 1972 par rappeler au pouvoir le dictateur qu'elle avait déposé.

Nous étudierons maintenant les raisons de l'existence de ces approches différentes. Nous les diviserons en facteurs extérieurs et inhérents à l'institution militaire. Les facteurs extérieurs peuvent être répartis dans deux catégories principales: le domaine étranger, c'est-à-dire la situation du pays dans les affaires internationales, et la nature du système socio-économique du pays.

Les facteurs extérieurs sont beaucoup plus significatifs dans la plupart des régions que l'Amérique latine — ce qui ne veut pas dire qu'ils sont en tous points négligeables. Mais les gouvernements militaires des nations d'Afrique, d'Asie et du Moyen-Orient, abstraction faite que nombre d'entre elles ont récemment vu le jour, existent souvent dans des régions où les tensions internationales se font sentir beaucoup plus. (Cela s'applique également au Sud de l'Europe. La dimension internationale que prennent actuellement les événements du Portugal est de première importance, et les facteurs extérieurs, en particulier la guerre froide, ont grandement contribué au maintien des régimes en Espagne, et, jusqu'à récemment, en Grèce.)

L'influence américaine

Au sein de l'Amérique latine, l'influence américaine n'est pas tout à fait aussi fondamentale et absolument incontestable en Amérique du Sud qu'aux Antilles et en Amérique centrale (surtout depuis l'arrivée au pouvoir de Castro). Voici ce que signale un rapport du Sénat américain daté de décembre 1971:

Les États-Unis se sont jetés dans la gueule du loup en se mêlant de contrecarrer un processus d'évolution sociale (indirectement au Guatemala en 1954, ouvertement en République Dominicaine en 1965) et la gueule s'est de plus en plus douloureusement refermée sur eux depuis lors...

Même depuis ces interventions, les États-Unis se sont sentis contraints d'appuyer tous les gouvernements au pouvoir dans ces deux pays; ces derniers ont généralement été conservateurs, n'ont rien fait pour amener une évolution sociale au sens strict du mot et ont terrorisé l'opposition, leur image s'est ternie tant chez eux qu'à l'étranger et a déteint sur les États-Unis...

Entre-temps, il est devenu de plus en plus difficile de traiter les problèmes fondamentaux de chaque pays.

Le gouvernement militaire actuel du Pérou et le premier mandat de Peron (1946-1952) se sont gagnés un appui considérable en raison de leur opposition aux États-Unis et de l'opposition de ces derniers envers eux (songeons à Nasser et au rétablissement de la fierté nationale en Égypte après la défaite humiliante de Farouk par les Britanniques). Par ailleurs, les militaires brésiliens ont été influencés non seulement par la longue amitié qui unissait le Brésil et les États-Unis et le désir du Brésil d'imiter la destinée manifeste de ce pays au cours du siècle écoulé, mais également par les liens étroits tissés par leur entraînement et leur combat aux côtés des Américains en Italie lors de la Seconde Guerre mondiale.

Bien qu'ils expliquent aussi l'existence des régimes militaires, les facteurs extérieurs ne font qu'en modeler la nature. A cet égard, l'importance première revient au système socio-économique du pays et, en particulier, à la forme de gouvernement et d'État antérieure à la prise du pouvoir par les militaires. Cela est fondamental et ne peut être en aucun cas sous-estimé. Maurice Duverger l'a bien énoncé dans un numéro du *Monde* en septembre 1975:

Mais le Portugal reste plus proche du Tiers monde par le sous-développement économique, la dominante agraire, la faible implantation des idées libérales, l'emprise d'une religion archaïque, l'absence d'encadrement politique moderne. Sur ces bases, la démocratie pluraliste ne pourrait y fonctionner que de façon restreinte et formelle, comme dans l'Inde ou à Ceylan, avant que ces pays ne glissent vers la dictature....

L'histoire contemporaine revêt une importance particulière: dans une certaine mesure, les gens n'obtiennent que le degré de participation auquel ils aspirent. Dans un numéro de novembre 1971, le journal *Le Monde* a ainsi résumé la puissance du gouvernement militaire de Grèce: «L'apathie d'une population épuisée par une guerre avec l'étranger et une horrible insurrection civile constitue le premier facteur œuvrant pour la cause du régime. Comme les Espagnols, les Grecs se résigneraient davantage à une dictature qu'à de nouvelles épreuves.» En Grèce, comme en Espagne, les facteurs internes et externes se sont combinés de façon que ces deux régimes soient fondamentalement des régimes révolutionnaires de droite (le premier contenant des éléments de populisme, le second des éléments de personnalisme.)

Expérience argentine

Il n'est pas sans intérêt que, de tous les pays étudiés ici, aucun n'a atteint le développement de l'Argentine sous les rap-

ports du revenu par habitant et des niveaux d'urbanisation et d'alphabetisation ainsi que sous les rapports moins quantifiables du degré de sécularisation et de la force des syndicats et d'autres groupes intermédiaires. Or c'est ce pays qui a trouvé le plus difficile le problème de la participation politique en régime militaire. Les forces armées ont parfois désiré se retirer de la scène politique et, encore plus souvent, d'autres secteurs ont souhaité leur retrait définitif. Le dilemme argentin a consisté en ce que l'armée argentine n'a jamais été vraiment dirigée par le pouvoir civil tandis que le niveau de développement politique et économique était pourtant trop élevé pour une forme de démilitarisation comme celle réalisée avec succès par Kemal Ataturk lorsque la classe ouvrière urbaine et la paysannerie turques n'étaient pas encore actives politiquement.

Les facteurs inhérents à l'institution militaire sont nombreux. Ils concernent principalement l'autoperception de l'institution, ses traditions et son histoire récente ainsi que la formation, la socialisation et les antécédents sociaux de la classe des officiers: se combinant aux facteurs extérieurs, ces divers facteurs contribuent à former la perspective mentale des officiers, leur conception du monde qui les fera pencher en faveur d'un mode de participation politique plutôt qu'un autre.

Certains de ces facteurs, telle l'autoperception de l'institution (par exemple, ses niveaux d'identité, de cohésion et d'organisation, qui tendent à dépasser ceux de tout autre secteur de la société) se rattachent plutôt au motif de la prise du pouvoir par les militaires qu'à leur façon de gouverner. Ils ne les expliquent toutefois pas complètement, et on ne saurait le voir plus clairement qu'en examinant comment l'histoire récente des militaires au Pérou et au Portugal a changé leur autoperception.

En 1968, le premier ministre des affaires étrangères du gouvernement militaire péruvien, le général Mercado Jarrin, a déclaré qu'il était devenu un radical après son tour de service parmi les paysans appauvris de l'*altiplano*. Nombre de ses collègues ont semblé être influencés dans le même sens. Comme leurs homologues péruviens, les militaires portugais ont fait la guérilla et fini par être tellement gagnés par les opinions de leurs adversaires qu'ils ont décidé eux aussi que leur pays avait besoin de profondes réformes, mais non pas dans la tradition dictatoriale dépassée. Aux yeux de nombreux officiers, cette réaction semble s'être produite pour prévenir, ou du moins retarder, une révolution sociale radicale issue de la base, mais de nombreux éléments dirigeants, particu-

lièrement au Portugal à l'heure actuelle, ont adopté avec enthousiasme la maxime du Président du Mozambique, Samora Machell, «Un soldat qui ne fait pas de politique est un assassin».

On a apporté plus d'efforts que de lumières dans une étude des origines sociales des officiers et de la façon dont ces dernières influent sur leurs attitudes. Tout comme dans d'autres domaines de l'étude des militaires, il est presque impossible de rassembler suffisamment de données. Néanmoins, le cas péruvien paraît venir appuyer l'argument selon lequel les officiers d'origine rurale et modeste semblent être mieux préparés à lutter contre l'oligarchie et à instaurer un régime orienté vers l'aide aux classes défavorisées.

L'ascendance des officiers est, dans certains cas, tout aussi importante. L'intervention de colonels et de capitaines, plutôt que de généraux, si les premiers peuvent conserver le pouvoir, tend à être plus radicale: l'Argentine en 1943 et plus récemment le Portugal (peut-être la Libye, l'Éthiopie et l'Égypte de Nasser) en sont des exemples.

Nul doute que de toutes les influences, la formation est l'une des plus déterminantes. «La guerre, a affirmé Bouthoul, dispense de la nécessité de réaliser des compromis laborieux, d'équilibrer les intérêts divergents.» De nombreux officiers agissent encore de façon à montrer qu'ils ont été formés dans ce sens, mais le rôle changeant des militaires, surtout en Amérique latine, a donné lieu à un «nouveau professionnalisme» dans lequel on considère que sécurité équivaut à développement.

La façon dont celui-ci se réalisera, et notamment le rôle que le peuple sera appelé à jouer, peuvent dépendre dans une très large mesure de la nature de la formation. Le centre des hautes études militaires du Pérou (CAEM) a lui-même été fortement influencé par les intellectuels progressistes latino-américains à la Commission économique des Nations Unies pour l'Amérique latine, à Santagio au Chili. Dans cette perspective, le CAEM, dans un document publié cinq ans avant la prise du pouvoir par les militaires en 1968, a déclaré:

Tant que le Pérou ne disposera pas de partis politiques bien organisés et dotés de programmes, le pays continuera d'être ingouvernable... La triste et désespérante vérité est qu'au Pérou, les vrais pouvoirs ne sont pas l'exécutif, le législatif, le judiciaire ou l'électorat, mais les latifundistes, les exportateurs, les banquiers et les investisseurs américains (des États-Unis).

Par ailleurs, les centres d'entraînement militaire brésiliens ont été davantage influ-

encés par les modèles et conseillers américains; la faveur dont jouit l'École des économistes de Chicago dans le Chili d'aujourd'hui est notoire.

On pourrait dire que le dernier facteur interne est la perspective mentale de l'institution, en particulier la partie qui a trait à sa nature hiérarchique particulière et à son isolement d'une société pluraliste et hétérogène. Les gouvernements militaires et leurs alliés civils s'opposent fréquemment à toute participation significative: ils veulent créer un État neutre (ou «apolitique»), ordonné et, par dessus tout, dirigé. Winston Churchill a dit à Lloyd George que ce dernier comprenait mieux la politique que lui, parce que lui, Churchill, avait été élevé comme un soldat.

Agencement

Comment ces divers facteurs s'agencent-ils pour produire des régimes modérateurs, personnalistes ou révolutionnaires? Cela dépend en grande partie de l'histoire propre au pays et de sa situation, bien sûr, mais le niveau de développement importe également. La plupart des pays que nous étudions ici ont franchi les deux premières étapes. L'élévation des niveaux de développement est synonyme de forces militaires mieux entraînées et plus professionnelles, plus averties politiquement, éventuellement plus impatientes de prendre le pouvoir et d'essayer de procéder rapidement à des réformes de fond en comble.

Qu'est-ce qui fait pencher un gouvernement militaire vers la droite ou la gauche révolutionnaire? Encore une fois, l'histoire du pays, sa position géographique et d'autres facteurs particuliers sont essentiels, mais certaines caractéristiques communes apparaissent. Il semblerait, par exemple, que les forces armées qui combattent les guérilleros ruraux, comme cela a été le cas au Pérou et au Portugal, sont plus sensibles au changement de la condition misérable et apparemment désespérée des ruraux défavorisés que les institutions militaires aux prises avec la guérilla urbaine, comme en Uruguay et au Brésil. Il n'est guère nécessaire de souligner une autre analogie: les gouvernements militaires qui interviennent pour empêcher ou contrecarrer une mobilisation populaire, comme au Brésil, au Chili, en Grèce, au Guatemala et ailleurs, sont de droite et répressifs, tandis que ceux qui interviennent dans les États à forte tendance conservatrice, comme au Portugal, au Pérou, en Éthiopie et en Argentine en 1943, inclinent nettement vers la gauche.

Les régimes militaires révolutionnaires de droite ou de gauche partagent un point de vue fondamental. Pour sortir du cercle vicieux du retrait et de l'intervention, ils essaient de se tailler un rôle politique permanent. Ils cherchent donc à institutionnaliser ou à régulariser la participation militaire à la politique. C'est ce qui se passe au Brésil et au Pérou et ce qu'on tente, à l'occasion, ailleurs. Ce sera un processus long et aléatoire. Un ancien ambassadeur des États-Unis au Chili, un homme d'expérience, Ralph Dungan l'a ainsi résumée en 1969, dans une déclaration devant le Comité sénatorial américain des relations extérieures:

Le militaire latino-américain de l'avenir, tout au moins dans les pays les plus avancés et les plus grands, est, d'après moi, susceptible de se préoccuper moins de l'appui et de la loyauté d'une classe particulière de la société. Il est également moins porté à s'attacher à la préservation d'un système politique ou social pré-existant et davantage porté à s'adapter aux idéologies populaires et même nationales, en partie parce qu'il s'identifie plus volontiers à elles et en partie pour se ménager une place pour lui et son service ou groupe social dans l'appareil du pouvoir naissant.

Rien n'indique que les militaires vont cesser d'intervenir dans la politique ou se contenter encore une fois d'un rôle «de restauration». L'époque du pouvoir personnaliste en Amérique latine et peut-être aussi dans le Sud de l'Europe semble tirer à sa fin.

Comment les autres pays doivent-ils réagir face à une situation de ce genre? Le rôle du diplomate est restreint, en particulier dans l'actuel «village planétaire» des télécommunications accrues et, donc, de la centralisation des prises de décision majeures. Les demandes, tant à l'intérieur qu'à l'étranger, adressées aux gouvernements canadiens ne sont nullement aussi intenses ou vastes que celles qui sont adressées, par exemple, aux États-Unis. Aussi est-il plus facile de suivre une politique de reconnaissance diplomatique plus cohérente et rationnelle. En d'autres mots, on accepte les régimes dès qu'on reconnaît qu'ils gouvernent effectivement le pays: ainsi, les considérations morales ne comptent pas pour le diplomate.

Il ne s'ensuit pas que tous les régimes militaires sont pareils. Les personnes intéressées à la politique étrangère devraient connaître les aspirations des diverses composantes de leur communauté nationale. En ce qui concerne certains régimes militaires, un éditorial paru dans le principal hebdomadaire commercial canadien le *Financial Post* (octobre 1975), a ainsi résumé la situation: «... Le Brésil est, pour le Canada, le septième marché d'ex-

portation en importance. Le Canada a des intérêts dans la prospérité économique du Brésil. Mais tant que le Brésil ne modérera

pas sa position politique, les efforts que déploie ce pays ne pourront être appuyés sans réserve.»

Lettre ouverte au ministre des Affaires extérieures

A propos des intellectuels québécois...

Monsieur le Ministre,

Nous venons de prendre connaissance de l'article de M. Louis Balthazar intitulé: *La politique étrangère du Canada et les intellectuels québécois*, dans le numéro de juillet-août 1975 de la revue *Perspectives internationales* publiée par votre ministère.

Vu l'importance de cette publication, sa grande portée dans les milieux diplomatiques et universitaires et le statut de codirecteur à la rédaction qu'occupe l'auteur, nous désirons porter à votre attention les sérieuses anomalies et contradictions que nous avons relevées dans cet article, le manque de connaissance dont fait preuve M. Balthazar de la politique étrangère et des relations internationales, de même que le caractère tendancieux et opportuniste de son interprétation.

Les idées émises lors de cette séance d'information tenue les 13 et 14 mars dernier telles que rapportées par M. Balthazar, ne sauraient représenter, comme le prétend faussement l'auteur, le point de vue des intellectuels du Québec et jettent au contraire beaucoup de discrédit sur eux. En aucune façon, ce petit groupe d'individus ne peut se présenter comme le porte-parole d'une majorité qui n'était pas présente à cette session. Par ailleurs, si le compte rendu de cette réunion est exact, les opinions exprimées sont, à notre avis, dépourvues de toute base scientifique essentielle à l'analyse de la politique étrangère. Elles s'inscrivent plutôt dans un cadre de référence emprunté à l'idéologie, à l'émotivité, à la morale populaire et surtout au sens commun. Au mépris de la rigueur intellectuelle et de l'éthique que doit posséder un codirecteur, M. Balthazar tente au surplus de leur donner un sens et une valeur sociologique qu'elles n'ont pas. Ses prétentions élitistes sont d'une naïveté inquiétante.

Pendant plus de cinq ans, nous nous sommes voués à l'étude de la science politique et particulièrement des relations internationales suivant une approche scientifique. Les connaissances acquises nous permettent de qualifier d'aberrants les propos dont M. Balthazar se fait l'écho. Comment un observateur averti de la dynamique du phénomène politique peut-il parler d'une conception québécoise du système international? Des différences de conception sont sûrement possibles et elles existent; cependant elles ne tiennent pas aux particularités socio-culturelles mais plutôt au degré de formation intellectuelle. Un sondage d'opinions dans tout le Canada montrerait peut-être des distinctions d'attitudes entre le Québec et le reste du Canada en ce qui a trait par exemple, à l'ordre des priorités et à l'orientation à donner à la politique étrangère canadienne. En matière politique, les attitudes des Canadiens sont toujours fortement régionalisées. Cependant au plan de la pensée systématique, de telles distinctions n'obéissent pas à ces règles. Nous croyons au contraire que parmi les intellectuels, bon nombre de Québécois et de Canadiens anglophones partagent les mêmes conceptions du système international. Soutenir le contraire comme le fait M. Balthazar, est une absurdité théorique et c'est confondre les niveaux d'analyse.

Les propositions énoncées concernant la réorientation de la politique étrangère du Canada, illustrent bien les fondements émotifs et idéologiques des raisonnements qui ont prévalu lors de cette séance d'information. Il est plus que déconcertant de voir que des personnes qui se donnent le titre d'intellectuel, veuillent axer la politique étrangère canadienne au Moyen-Orient dans une direction donnée, avec comme seule justification la sympathie éprouvée par certains groupes québécois envers les pays arabes. Aucun individu le moins éclairé ne peut reprocher au Canada de se ranger du côté des états capitalistes puisque ses structures politiques, sociales et économiques l'imposent. Il faut être vraiment irréfléchi pour demander au Canada de soutenir les revendications des pays du tiers-monde au détriment des pays industrialisés sans faire au préalable une analyse sérieuse des implications tant nationales qu'internationales. En conséquence,

Monsieur le Ministre, nous ne voulons pas être associés aux idées farfelues que M. Balthazar attribue à tort aux intellectuels du Québec.

L'analyse à laquelle se livre l'auteur dans la dernière partie de son article au sujet de la politique étrangère du Canada, démontre clairement une faiblesse théorique et une absence éhontée de réalisme. En plus d'utiliser à mauvais escient plusieurs termes et de faire de grossières erreurs sémantiques, M. Balthazar se livre à une interprétation d'une confusion conceptuelle déconcertante sur le bilinguisme et le bi-culturalisme. Le Canada, comme tout autre pays, conduit sa politique étrangère en fonction de ses intérêts nationaux (commerciaux, politiques et stratégiques, etc. . .) à travers diverses «situations». L'attention portée à la francophonie et au bilinguisme ne saurait être que relative à l'administration, au recrutement des diplomates et des fonctionnaires et à l'immigration, mais toujours dans une perspective instrumentale pour mieux atteindre d'une part, ses objectifs fondamentaux et, d'autre part, satisfaire une opinion publique francophone. La même analyse vaut pour le maintien de l'équilibre entre pays francophones et anglophones en ce qui a trait à la distribution de l'aide extérieure. Mais faire du bilinguisme une donnée centrale et parler de politique étrangère bi-culturelle comme le fait M. Balthazar, c'est oublier toutes ces distinctions élémentaires et, par conséquent, son incompétence n'est plus alors à démontrer.

Les incompatibilités qu'il voit entre praxis et théorie relèvent beaucoup plus d'un obscurantisme que de principes réfléchis. On découvre le comble de l'absurde quand M. Balthazar avance que les «vœux des intellectuels» québécois sont peut-être irréalisables, alors qu'il voudrait les voir pris en considération par les autorités. De telles aberrations, non seulement nuisent-elles à la réputation des intellectuels québécois, mais gênent le dialogue nécessaire entre praticiens et théoriciens de la politique étrangère. Dans ce contexte, votre discours ne pouvait être plus pertinent, en rappelant les contraintes qui conditionnent la politique étrangère et la nécessité d'en tenir compte.

Toutes ces considérations, si brèves soient-elles, montrent que l'auteur est inapte à écrire sur la politique étrangère du Canada, qu'il manifeste une grande ignorance, qu'il fait de la fausse interprétation et, en conséquence, nous vous demandons, Monsieur le Ministre, de démettre M. Louis Balthazar de sa fonction de codirecteur à la rédaction de la revue *Perspectives internationales* afin d'en préserver la qualité et la bonne réputation.

Sachant que vous comptez beaucoup sur un apport important et de haute valeur des Québécois à l'élaboration de la politique extérieure du Canada et que vous avez le souci de protéger le prestige du Ministère, nous espérons que vous répondrez à notre requête.

La grande diffusion de *Perspectives internationales* tant au Canada qu'à l'étranger, de même que son impact sur l'opinion publique, particulièrement dans les milieux diplomatiques, universitaires et politiques, nous obligent à envoyer aux principaux journaux copie de la lettre que nous vous adressons, afin de corriger les graves préjudices causés par M. Balthazar aux intellectuels québécois.

Nous vous prions de croire, Monsieur le Ministre, à notre très haute considération.

Denys Laliberté
Michel Pratt
Candide Charest-Wallot
Claude Baillargeon

Mise au point de M. Balthazar

Plutôt que de jouer les Don Quichotte et de se lancer dans des dénonciations intempestives au mépris de toute éthique intellectuelle, les auteurs de cette lettre auraient pu se donner la peine de relire mon article. Même s'il portait le titre «Les intellectuels québécois et la politique étrangère», j'y soulignais assez clairement que les personnes présentes à la séance d'information dont je faisais état étaient *des universitaires et des journalistes* qui exprimaient des *opinions* assez répandues dans leur milieu respectif.

Mes jeunes délateurs y gagneraient aussi à prendre conscience de ce fait élémentaire. Des «opinions» sont la plupart du temps «dépourvues de toute base scientifique» et bien souvent fondées sur «l'idéologie, l'émotivité, la morale populaire et le sens commun». Et ma foi, pour ce qui est de la morale populaire et du sens commun, en particulier, je ne vois pas que ce soit là si mauvais, même pour des intellectuels. Dieu sait, d'ailleurs, si les intellectuels expriment souvent des opinions inspirées par leur émotivité et leurs passions! La lettre ci-contre en est un bel exemple.

Sans doute on peut analyser scientifiquement des opinions, mais au moment où on les exprime, on ne fait pas de la science. Les intellectuels présents à cette réunion de l'an dernier ne prétendaient pas, au moment où ils parlaient, énoncer des conclusions scientifiques.

Enfin, ces étudiants d'un *Brave New World* ne croient pas que l'appartenance à une culture puisse conditionner une conception du monde. Pour eux, c'est le «degré de formation intellectuelle» qui détermine une perception particulière du système international. A les entendre, on croirait que les intellectuels français et britanniques pour prendre un exemple, perçoivent la situation internationale de la même façon. Qu'ils se donnent seulement la peine de comparer la presse québécoise francophone à la presse anglophone du Canada, les congrès de relations internationales tenus en français au Québec à ceux qui sont tenus ailleurs au Canada, ils n'auront pas besoin d'un fort cadre conceptuel pour percevoir les différences.

Il est peut-être à propos de rappeler que *Perspectives internationales* est une revue d'opinion. Les articles signés par les directeurs de la rédaction ne traduisent pas une politique éditoriale. Les directeurs y expriment plutôt leurs propres points de vue et ils sont certainement aussi libres de le faire que tout autre collaborateur (y inclus les auteurs dont les opinions sont exprimées dans la lettre ci-contre).

Si le secrétaire d'État aux Affaires extérieures devait démettre un directeur de ses fonctions pour avoir exprimé des opinions qui suscitent un désaccord (ou même pour avoir autorisé l'expression de telles opinions) la revue ne pourrait pas exister.

L.B.

Le coup d'État de 1948...

Messieurs,

J'ai lu avec beaucoup d'intérêt l'article de M. Hudon, intitulé «Le Venezuela et l'OPEP», qui a paru dans le numéro de mai/juin 1975 de votre publication. Cette lettre a pour but de commenter l'utilisation du terme «manœuvre» figurant à la page 42 de ce numéro de *Perspectives internationales*: «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...».

Le terme en question possède la force et la qualité de l'affirmation d'un fait incontestable, qui, j'ai lieu de le croire, est fondée sur le témoignage des personnes directement impliquées dans cette affaire à l'époque, mais qui n'est absolument pas corroborée par des preuves historiques raisonnables.

Au cours d'une conversation que j'ai eue ce matin avec l'auteur de cet article, celui-ci a été incapable de me fournir quelque preuve satisfaisante que ce soit à l'appui de sa thèse. Cette conversation m'a plutôt permis de conclure légitimement qu'il a rapporté, sans les vérifier, des conjectures (qu'on pourrait à juste titre qualifier de potins) dont il a entendu parler au hasard des nombreux entretiens qu'il a eus depuis son arrivée au Venezuela, il y a quelque 13 ans. Ces remarques ne sont guère à la hauteur de ce qu'on attend normalement d'un auteur qui s'est livré à une étude apparemment sérieuse.

On ne saurait nier que ces racontars sur les événements de 1948 ont fusé (et furent peut-être encore). Toutefois, vous trouverez peut-être intéressant d'apprendre que le soulèvement civil et militaire réussi de 1945 (dont il est fait mention plus haut dans la même colonne de l'article de M. Hudon) n'était à l'origine qu'un mouvement militaire auquel se sont joints les civils du parti *Acción democrática* tout à la fin de sa préparation. Ainsi, ceux qui ont «manœuvré» le mouvement de 1945 et le coup d'État militaire de 1948 étaient essentiellement les mêmes personnes, à cette différence près qu'en 1948, les militaires ont écarté tous leurs partenaires civils jusqu'à ce que la tâche qu'ils s'étaient imposée fût menée à bien; leur objectif consistait entre autres à chasser du gouvernement leurs anciens associés civils, à savoir les membres du parti *Acción democrática*.

Je ne vivais pas moi-même au Venezuela à cette époque, mais ce que j'ai entendu dire (et j'imagine que M. Hudon n'en a pas appris davantage) me porte à croire que cette «manœuvre» (et je ne suis pas sûr du sens précis de ce terme en particulier) était une opération entièrement militaire. En effet, les entretiens que j'ai eus avec certaines personnes qui étaient, à l'époque, actives dans le domaine des affaires politiques, y compris une discussion entreprise hier dans le dessein de vérifier ma compréhension de ces événements, ne m'ont donné aucune raison de supposer que l'opération fut projetée, planifiée, appuyée, financée et menée par d'autres que les militaires eux-mêmes. M. Hudon n'a avancé pour sa part aucune preuve permettant de réfuter cette supposition. Son affirmation doit donc être considérée comme une observation journalistique et interprétative qui est basée sur ce qu'on peut qualifier de «folklore politique» de l'époque. Si l'on voulait être indulgent, on pourrait dire qu'il a utilisé, pour traduire sa pensée, des termes très vagues et ainsi ajouté, avec un manque de sérieux singulier, encore un autre élément à la prétendue «légende noire» dont on accable malheureusement les sociétés pétrolières. Or, ces sociétés sont portées à ne pas se défendre, et, si leur conduite n'a peut-être pas toujours été irréprochable, ce cas précis ne semble apporter, à l'appui de la thèse mal formulée de M. Hudon, aucune preuve qui constitue une accusation réelle et valable contre les sociétés pétrolières.

Afin que vous sachiez pourquoi je m'intéresse à cette question, je dois vous dire que je suis directeur d'une société pétrolière, la *Compañía Shell* de Venezuela N.V. et, qu'en plus, j'entretiens une vive curiosité pour les affaires du Venezuela, pays où je suis né et où j'habite.

Je comprends parfaitement que les vues exprimées dans votre publication par les collaborateurs n'engagent que leur auteur. Il semble toutefois que le ministère des Affaires extérieures aurait intérêt à promouvoir la diffusion de faits objectifs qu'il doit en principe pouvoir évaluer, du moins dans une certaine mesure, et je dois donc exprimer mon étonnement devant ce qui paraît un manque de rigueur déplorable.

Veillez agréer, Messieurs, l'expression de mes sentiments distingués.

R. A. Irving
Caracas, Venezuela

Le Canada et l'Afrique du Sud

Messieurs,

Il y a un an, peut-être plus, Monsieur Vorster, premier ministre sud-africain, déclarait au monde: «Donnez-moi six mois pour amorcer des réformes». Cette déclaration politique était faite en vue de donner une meilleure image extérieure de la République sud-africaine. Depuis le temps des propos de M. Vorster, en fait, beaucoup de choses ont changé: la majorité ayant certainement évolué hors de son contrôle. Le Mozambique, partie de la ligne de front de protection de l'Afrique australe, est devenue indépendant, alors que l'Angola, dans la même position stratégique, en proie actuellement à la guerre civile, y accédera sous peu. Avec la tombée de ces deux bastions coloniaux blancs, véritable rempart de protection, la Rhodésie se trouve maintenant à découvert, l'Afrique du Sud vulnérable. En quelques mois, de sûre, la situation, pour les deux régimes racistes, est devenue incertaine, et même précaire: d'où certainement ce besoin soudain d'accueil extérieur, d'esprit de conciliation et de détente avec les régimes africains voisins. On a vu, à la suite de ce revirement géopolitique, un Vorster d'un État où le ségrégationnisme est institutionnalisé, côtoyer un Kaunda d'un État africain, refuge de guérillas et de mouvements de libération, pour faire pression en vue d'amener M. Smith, de Rhodésie, à faire des compromis sur la situation sociale intérieure de son pays. Pour ce qui est de celle de la République sud-africaine, les Africains peuvent maintenant prendre place sur les bancs publics réservés jadis exclusivement aux Blancs: mais ces derniers ne prendront plus place désormais sur ces mêmes bancs si des Africains y prennent place . . . Certaines salles de spectacles sont maintenant ouvertes aux populations africaines dans quelques grandes villes, dont Capetown, entre autres. Le problème sud-africain, à la suite de ces changements intérieurs, préconisés par le premier ministre et plus ou moins mis en pratique, demeure total.

Les champions de cette politique fondamentale qu'est le «développement» séparé pour l'Afrique du Sud, et qui est établie en lois, en structures d'État et en idéologie, sont toujours aux commandes de la République. Irréductibles dans leurs convictions, pour ces personnes, une libéralisation des normes raciales, aussi mineure soit-elle, entraînerait des conséquences incalculables pour la sécurité et la survie même de l'État. Ainsi donc n'était-il aucunement question de faire des compromis, et encore moins de céder le moindre terrain sur la question du ségrégationnisme, c'est-à-dire de donner aux Africains des droits politiques, soit de favoriser leur développement, soit d'abolir les multiples lois raciales qui existent et qui sont mises en pratique par une police bien entraînée à cet effet et toujours vigilante. Il est naturellement impossible, dans quelque État que ce soit, d'empêcher systématiquement toute opposition de se manifester d'une manière ou d'une autre. Les quelques personnes qui osent parler ouvertement contre les fondements mêmes (injustice sociale et répression) de l'État racial (*apartheid*) sont considérées comme des anarchistes et des ennemis de l'État. Leur situation nous est communiquée en partie par le rapport annuel d'*Amnesty International*, qui rapporte les noms et les conditions de détention de quelques-uns qui ont la chance d'être connus. Une forme beaucoup plus connue et tolérée d'opposition en République sud-africaine est ce que l'on pourrait appeler l'opposition «dorée»: sans s'opposer aux principes mêmes de la ségrégation raciale comme base du régime, elle demande, sans trop de conviction et d'empressement, des changements mineurs, sans grande portée autre que symbolique, comme le droit pour les Africains d'utiliser les ascenseurs des Blancs dans les édifices gouvernementaux. Bref, jamais jusqu'à ce jour une certaine cadence, un certain élan de réformes, aussi mineures soient-elles, n'a pu être atteint; jamais un rythme dans le domaine des changements n'a pu être entrepris. Pour faire avancer la cause juste des Africains, il faudrait plus d'hommes, de toutes catégories, Blancs comme Africains, convaincus du bien-fondé et de la justice de leurs aspirations, mus par le désir d'établir une société égale et juste, qui pourraient lutter aussi bien à l'intérieur qu'à l'extérieur (en raison de la répression) des structures établies du régime. Ces citoyens recevraient facilement l'appui nécessaire à leur cause aussi bien de la grande majorité des habitants de l'Afrique du Sud que de celle du monde entier. De tels hommes auraient cependant à faire face à des structures répressives d'un État, structures fort bien établies et surtout légalisées.

Bien que les Blancs soient en minorité dans ce vaste et riche pays, ce sont les populations africaines qui sont traitées comme des étrangers sur leurs propres terres. La triste réalité contemporaine que sont les «bantoustans», «parcs» ou «réserves» dans lesquels sont littéralement confinés les Africains, pour mieux être contrôlés et pour ne pas menacer le régime en place, est une manière machiavélique et inhumaine de diviser pour mieux régner. «États souverains et indépendants», ces bantoustans, lopins de terres qui sont parmi les moins bons du riche pays, et qui sont dispersés sur l'étendue du pays pour ne pas se regrouper, dépendent en tout de la République sud-africaine. Les Africains, à qui l'on permet, pour satisfaire aux besoins de la minorité blanche, d'accéder aux grandes villes, doivent obtenir et porter en tout temps un «visa» de circulation dans les agglomérations et les quartiers blancs, qui leur permet de s'identifier auprès des forces de contrôle et de justifier leur présence au sein de la minorité blanche. Privés des droits les plus élémentaires, ces êtres humains sont entretenus dans un sous-développement imposé pour ne pas devenir une menace au système établi, ou encore de prendre conscience de la force numérique, ou du bien-fondé de leur désir d'émancipation dont la minorité les prive. Quelle est l'attitude du Canada devant cette République sud-africaine qui s'est bâtie sur le racisme institutionnalisé? Une grande ambiguïté qui touche certainement à la tolérance et surtout qui permet de garder une gamme de relations diverses au profit des industries et du gouvernement canadien lui-même. En effet, le maintien de cette ambiguïté permet à toutes les parties concernées de passer outre aux principes élémentaires de la justice sociale et de facilement contourner les condamnations.

Verbalement, comme d'habitude, notre pays fait beaucoup. Aux Nations Unies, de même qu'au sein de divers commissions et comités internationaux, le Canada s'indigne qu'une telle situation puisse exister et être tolérée. Officiellement, le gouvernement canadien condamne vigoureusement le régime sud-africain pour sa politique d'*apartheid*. Devant la Commission du développement social du Conseil économique et social des Nations Unies, notre représentant, M. A. W. Sullivan, disait: «Le Canada s'est toujours opposé à la discrimination raciale, quel que soit le visage qu'elle adopte et il a particulièrement condamné celle-ci sous sa forme institutionnalisée et odieuse qui porte le nom d'*apartheid* . . . (New York, le 17 avril 1975). Dans les dépliants officiels gouvernementaux, telles les brochures intitulées *Politique étrangère au service des Canadiens* la position est la même, c'est-à-dire forte condamnation du régime raciste.

Pratiquement que fait le Canada? Beaucoup: dans l'optique qui consiste à supporter le régime qu'il condamne, et cela au nom du réalisme. Bien que notre pays ne cesse de proclamer, à qui veut l'entendre sur la scène internationale, son indignation devant la triste situation qui prévaut en Afrique du Sud, il maintient dans ce pays non seulement une ambassade dans les capitales (le siège du gouvernement se déplace tous les six mois entre Victoria et Prétoria: l'ambassade canadienne se déplace donc entre deux bureaux dans les villes respectives), mais aussi un consulat à Johannesburg. De plus, le ministère du Commerce et de l'Industrie de notre pays dispose de deux missions commerciales à Capetown et Johannesburg. Donc, sur le plan politique et diplomatique, une reconnaissance *de facto* et *de jure*. Sur le plan économique, notre pays va plus loin. Dans le secteur national gouvernemental, notre commerce voisine les 125 millions de dollars; dans le secteur international, le Canada, par le biais de l'Accord préférentiel du Commonwealth sur le Commerce, participe à d'autres échanges commerciaux. Bien que cet accord fut signé dans les années 30, et que depuis l'Afrique du Sud se soit retirée, il n'en demeure pas moins un instrument efficace de commerce multilatéral que le Canada ne se prive pas de bien exploiter. Les divers organismes gouvernementaux, sociétés de la Couronne et autres ont des relations économiques variées avec ce pays qui préconise la ségrégation raciale. Air Canada est une de celles-ci. Il demeure du domaine du possible que notre pays ait aidé ou aide actuellement la République sud-africaine par l'intermédiaire d'agences nationales, comme l'ACDI ou encore la Société Canadienne d'Uranium (la République fédérale allemande, bien que condamnant, tout comme le Canada, le régime d'*apartheid*, coopère étroitement dans le domaine nucléaire avec ce pays.) Dans le secteur privé national, le gouvernement canadien a adopté la politique de ne pas s'ingérer dans les différents liens économiques que les compagnies canadiennes contractent avec l'Afrique du Sud et cela pour plusieurs raisons: ne pas indisposer les compagnies, surtout ne pas priver le gouvernement d'une source de revenus et enfin ne pas déplaire aux dirigeants du gouvernement sud-africain. Donc, ouvertement, mais sans le crier sur les toits, de respectables compagnies canadiennes, comme Bata, compagnie de Toronto, avec l'accord du gouvernement canadien, investissent non seulement d'importantes sommes dans ce pays et acceptent de supporter économiquement un régime d'injustice sociale mais font leurs mesures ségrégationnistes du pays et les appliquent dans leurs établissements en Afrique du Sud. Quant au secteur privé international, les grandes compagnies multina-

tionales installées au Canada, ou les compagnies canadiennes, dirigées par des intérêts étrangers (Alcan, Consolidated Bathurst, Falconbridge Nickel, Ford Motor of Canada, International Nickel Co. of Canada, Massey Ferguson, Sun Life of Canada et autres) supportent économiquement par leurs investissements le régime de la République sud-africaine. Il va sans dire qu'eux aussi se sont empressés de faire leurs les politiques raciales de ce pays dans le but de mieux utiliser la main-d'œuvre bon marché. Alors que cette injustice sociale flagrante est faite sans cesse au nom du Canada, le gouvernement canadien s'en tient uniquement à sa position de non ingérence dans les affaires commerciales des différentes compagnies pour ne pas indisposer celles-ci. Toutefois, en rapport avec cette sacrosainte non ingérence dans les affaires des compagnies, il serait bon de savoir dans quelle mesure le gouvernement canadien accorde des crédits pour l'exportation de nos produits vers l'Afrique du Sud.

Et comme dans de très nombreux cas, pour se donner tout de même une image à la hauteur de son verbiage, le Canada octroie une aide humanitaire aux couches de la population sud-africaine qui sont défavorisées (la majorité du pays). Ces quelques fonds sont gracieusement envoyés par des intermédiaires charitables, après s'être effrités petit à petit en chemin pour défrayer l'administration gouvernementale . . . Aussi le Canada peut-il se permettre de dire, à voix haute, au monde qu'il met en pratique ce qu'il préconise et lutte pour atteindre les objectifs de sa politique étrangère: rechercher la justice sociale et le bien-être de la population à travers le monde.

Mais si notre gouvernement était réellement animé par ces objectifs, qu'y aurait-il à faire? Beaucoup. Le Canada au lieu d'accepter d'une manière complaisante la réalité de l'injustice pourrait prendre une attitude plus proche de son exhibitionnisme verbal. Le gouvernement a devant lui un grand choix d'actions qu'il peut prendre, allant d'un geste mineur (comme la fermeture du consulat pour raison d'économie, en ces temps d'inflation) à la condamnation *pratique* du régime lui-même (rupture des liens économiques et politiques, continuation et augmentation de l'aide humanitaire).

Entre ces deux positions extrêmes, le gouvernement canadien pourrait, sans aller à l'encontre de sa précieuse politique de non-ingérence dans les affaires des compagnies nationales et multinationales, pour ne pas perdre ses sources de revenus, prendre des mesures dans le domaine de sa compétence et de son contrôle, c'est-à-dire les ministères et les agences gouvernementales. Il est en effet uniquement du ressort du cabinet et du Parlement de voir à ce que toutes les agences gouvernementales et les ministères cessent leurs relations avec l'Afrique du Sud. Ils pourraient de même déclarer caduc l'Accord préférentiel du Commonwealth sur le Commerce pour la simple raison de condamner le régime en place. Ces actions sont à la portée directe du gouvernement et peuvent être mise en application sans nuire aux intérêts privés.

Quant à cette politique de non-ingérence, il faut se rendre compte que toute politique, quelle qu'elle soit, n'est pas immuable. Il serait certainement temps de réévaluer le principe de notre politique d'appui indirect du régime de l'*apartheid*, car on parle bien ici d'une apathie, d'une mollesse totale qui supporte, entretient et même encourage le racisme institutionnalisé. Le Canada, en n'agissant pas avec énergie face à une situation qu'il déclare intolérable à la suite de ses trop nombreuses condamnations verbales, est aussi coupable et condamnable, pour complicité, que la République sud-africaine elle-même.

Par le passé et dans le présent, que l'on regarde la position canadienne sous ses multiples facettes, le Canada est perdant, de par sa conduite et de par son manque de vigueur.

Marc Parent

Section de référence

I. LIVRES

Canada and Latin America: partners in development. (Toronto): *Canadian Association for Latin America* (1974?). 1 vol. (pagination multiple).

Granatstein, J. L.

Canada's war; the politics of the Mackenzie King government, 1939-1945. Toronto: Oxford University Press, 1975. 436 p.

History and myth: Arthur Lower and the making of Canadian nationalism. (sine loco): University of British Columbia Press, 1975. 339 p.

Pearson, Lester B.

The memoirs of the Right Honourable Lester B. Pearson. Edited by John A. Munro and Alex Inglis. Volume 3, 1957-1968. Toronto and Buffalo: University of Toronto Press, 1975. 338 p.

II. ARTICLES

Brecher, Irving, «The continuing challenge of international development: a Canadian perspective». Dans *Queen's quarterly* 82:323-343, automne 1975.

«Canada: the potash industry braces for a takeover». Dans *Business week* 2411:37-38, 15 décembre 1975.

Godfrey, John, «The fault, dear Brutus, is not in the Stars and Stripes—». Dans *Canadian forum* 55:18-20, novembre 1975.

Mixon, Paul, «Canadian banks adjust to growing Eurocurrency market». Dans *Canadian business* 48:56-58, novembre 1975.

Neumann, Klaus E., «The great pipeline debate». Dans *Canadian business* 48:42-44, novembre 1975.

Pratt, Larry, «The politics of Syncrude: selling out». Dans *Canadian forum* 55:4-17, novembre 1975.

Smith, David E., «Provincial representation abroad: the office of agent general in London». Dans *Dalhousie review* 55:315-327, été 1975.

Stewart, Walter, «The thirty-year flop: the United Nations has failed because so-called 'good guys' like Canada have denied it money, men and, most of all, commitment». Dans *Maclean's* 88:38-42, 20 octobre 1975.

TRAITÉS

Bilatéraux

Barbade

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

Bridgetown, le 20 novembre 1974

En vigueur le 20 novembre 1974

Prolongé par un Échange de Notes signées à Bridgetown le 8 décembre 1975

Colombie

Échange de Notes entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement de la Colombie constituant un Accord réciproque de l'opération des radioamateurs.

Bogota, le 5 novembre et le 2 décembre 1975

En vigueur le 17 décembre 1975

Maroc

Convention entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement du Royaume du Maroc tendant à éviter les doubles impositions et à prévenir l'évasion fiscale en matière d'impôts sur le revenu et sur la fortune.

Ottawa, le 22 décembre 1975

Nations Unies

Accord entre le Gouvernement du Canada et l'Organisation des Nations Unies concernant les dispositions à prendre pour HABITAT:

Conférence des Nations Unies sur les établissements humains — 1976.

New York, le 23 décembre 1975

En vigueur le 23 décembre 1975

Norvège

Accord entre le Gouvernement de la Norvège et le Gouvernement du Canada sur les relations en matière de pêche.

Ottawa, le 2 décembre 1975

Échange de Notes entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement de la Norvège visant à amender l'Accord du 15 juillet 1971 sur la chasse du phoque et la conservation des réserves de phoques dans l'Atlantique nord-ouest.

Ottawa, les 8 et 12 décembre 1975

En vigueur le 12 décembre 1975

URSS

Échange de Notes entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement de l'Union des Républiques socialistes soviétiques sur des questions relatives à la pêche.

Ottawa, le 22 décembre 1975

En vigueur le 22 décembre 1975

Multilatéraux

Amendement à l'Annexe de la Convention visant à faciliter le trafic maritime international par l'adjonction d'une pratique recommandée en vue de l'élaboration d'une signalisation standardisée qui puisse être utilisée aux terminus maritimes et à bord des navires à passagers.
Fait à Londres, le 20 mai 1975
Notification de l'acceptation du Canada déposée le 9 décembre 1975

Convention douanière relative aux conteneurs.
Fait à Genève le 2 décembre 1972
Signée par le Canada le 5 décembre 1972
Instrument de ratification du Canada déposé le 10 décembre 1975
En vigueur pour le Canada le 10 juin 1976

Accord établissant le programme international de l'énergie.
Fait à Paris le 18 novembre 1974
(L'instrument attestant que le Canada consent à être lié par les termes de cet accord a été déposé le 17 décembre 1975. Le Canada a signé et a attesté de son consentement dans la mesure où il n'y a pas incompatibilité avec son régime constitutionnel.)

Publications du ministère des Affaires extérieures

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

No 105 (4 novembre 1975) Consultations Canada/Antilles du Commonwealth, les 12 et 13 novembre 1975

No 106 (3 novembre 1975) La délégation canadienne à la Conférence générale de l'Agence de Coopération culturelle et technique à Port-Louis, Île Maurice

No 107 (6 novembre 1975) Canada/Communauté européenne — Coopération dans le domaine de l'environnement

No 108 (7 novembre 1975) Délégation canadienne à la 18^e session de la Conférence de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, Rome, du 8 au 27 novembre 1975

No 109 (13 novembre 1975) Angola

No 110 (20 novembre 1975) Texte de la déclaration du porte-parole du Gouvernement du Canada aux audiences de la Commission mixte internationale sur la dérivation de Garrison, à Winnipeg, Manitoba

No 111 (20 novembre 1975) Réunion canado-japonaise sur la coopération économique à Tokyo du 25 au 28 novembre

No 112 (24 novembre 1975) La représentation du Canada aux cérémonies marquant l'avènement du roi d'Espagne

No 113 (27 novembre 1975) L'Indépendance du Surinam, survenue le 25 novembre 1975

No 114 (28 novembre 1975) Communiqué conjoint sur les entretiens canado-polonais sur la question des pêcheries

No 115 (1^{er} décembre 1975) Consultations dans le domaine scientifique entre le Canada et l'Allemagne à Ottawa du 26 au 28 novembre 1975

No 116 (2 décembre 1975) Accord Canada/Norvège sur les relations de pêche

No 117 (5 décembre 1975) Accord général d'échanges Canada-URSS. Programme de la Commission mixte pour 1976-1977

No 118 (5 décembre 1975) Visite du secrétaire d'État aux Affaires extérieures au Moyen-Orient

No 119 (8 décembre 1975) Étude de l'OCDE des politiques d'éducation au Canada

No 120 (8 décembre 1975) Accord culturel entre le Canada et la Belgique — Commission mixte

No 121 (9 décembre 1975) Nominations diplomatiques

No 122 (8 décembre 1975) Le Canada à la Quadriennale de scénographie de Prague

No 123 (9 décembre 1975) Conférence sur la coopération économique internationale

No 124 (10 décembre 1975) Accord culturel canado-belge

No 125 (12 décembre 1975) Participation du Canada aux opérations de maintien de la paix des Nations Unies au Moyen-Orient

No 126 (22 décembre 1975) Convention entre le Canada et le Maroc tendant à éviter les doubles impositions et à prévenir l'évasion fiscale en matière d'impôts sur le revenu et sur la fortune

No 127 (22 décembre 1975) Accord Canada/URSS sur des questions de pêche

No 128 (30 décembre 1975) Nomination d'un représentant du Canada auprès du Conseil économique et social des Nations Unies (ECOSOC)

PAI EA
I 56 F
MAR-APR. 76
BOSS
REF

avril 1976

RES

Perspectives internationales

LATEST ISSUE

Revue d'opinion sur les affaires étrangères

Le nouveau visage de l'Asie

Évolution politique dans le Pacifique

La Chine et ses voisins

Les relations entre États et provinces

Vers l'unité européenne

Accord canadien avec l'Europe

Perspectives internationales

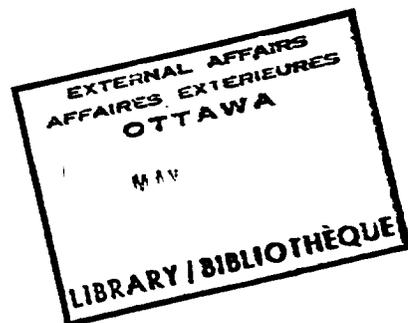


Table des matières

mars/avril 1976

L'Asie et le Pacifique	
Le nouveau visage de l'Asie/ <i>David Van Pragh</i>	3
Évolution politique dans le Pacifique/ <i>H. Edward English</i>	11
La Chine et l'Asie du Sud-Est/ <i>Gérard Hervouet</i>	16
<hr/>	
Le Canada et les États-Unis	
Les relations entre États et provinces/ <i>Roger F. Swanson</i>	19
Les dimensions fédérales-provinciales des relations canado-américaines/ <i>Thomas Levy et Don Munton</i>	25
<hr/>	
L'Europe	
Vers l'unité européenne/ <i>James Langley</i>	30
Le lien contractuel entre le Canada et l'Europe/ <i>David Humphreys</i>	35
L'Europe des Dix-huit et le Canada/ <i>Jean-Yves Grenon</i>	40
La participation sociale en Autriche/ <i>W. L. Luetkens</i>	46
<hr/>	
Marché commun en Amérique du Nord/ <i>André Dirlik et Tom Sawyer</i>	51
<hr/>	
Recension	
La Société des Nations selon Veatch/ <i>John English</i>	54
<hr/>	
Section de référence	56
<hr/>	

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

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

Tarif des abonnements: Canada, \$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.

Directeurs de rédaction:

M. L. Balthazar

M. A. I. Inglis

Président, Comité de rédaction

M. Freeman M. Tovell,

Directeur général adjoint, Bureau des Affaires publiques

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

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

Le néo-réalisme asiatique gage d'une ère nouvelle

par David Van Praagh

L'Asie connaît, depuis 1975, un nouveau réalisme engendré par la fin précipitée de quatre grandes étapes de son histoire.

La guerre du Vietnam se termine en avril avec la prise de Saïgon par les communistes. En juin, Indira Gandhi rompt avec la tradition démocratique en Inde en proclamant l'état d'urgence. En octobre, le renouveau japonais atteint son apogée lorsque l'empereur Hirohito exprime, à la Maison blanche, ses regrets au sujet de l'agression de son pays lors de la Seconde Guerre mondiale et, en Chine, le remplacement graduel des artisans de la révolution par de nouveaux chefs nationalistes marque la fin du règne de l'idéologie.

Même si ce découpage historique est quelque peu arbitraire — la présence du 1^{er} Corps d'armée américain étant, par exemple, plus réelle que certains aspects de la démocratie indienne —, l'Asie ne se serait pas métamorphosée plus rapidement si elle avait été le jouet d'une quelconque puissance occulte. L'année 1975, point culminant de la période agitée de l'après-guerre, a servi de tremplin à la génération montante; ses répercussions se feront peut-être même sentir au siècle prochain.

Le nouveau visage de l'Asie est encore flou et rien ne garantit que les prochaines décennies de son histoire seront moins troublées et difficiles que celles qu'elle vient de traverser. Néanmoins, il nous est plus facile aujourd'hui de saisir les hommes, les nations, les événements et les tendances de cet immense continent qui regroupe aujourd'hui, et regroupera encore en l'an 2000, de 50 à 60 p. cent de la population du globe. L'évolution s'accélère au fur et à mesure qu'on prend conscience du fait que la stabilité politique doit reposer sur une répartition équitable des avantages économiques dans les milieux urbains, et surtout dans les régions rurales des pays asiatiques.

Dans le cadre du présent article, nous étudierons l'orientation de quatre ensembles, à savoir l'Inde et la Chine, les deux plus grandes nations asiatiques en développement, le Japon, grande puissance

industrielle, et la région vulnérable de l'Asie du Sud-Est, afin de déterminer en quoi elles peuvent converger, diverger ou s'opposer.

La démocratie indienne

Il est maintenant évident que la démocratie en Inde n'est possible que si les classes défavorisées peuvent participer aux bienfaits du progrès économique. Les institutions démocratiques ne sont pas à blâmer, contrairement à la conviction de nombre d'Occidentaux dont le «masochisme» politique se nourrit des événements en Asie et qui supposent, à tort, qu'un peuple ne peut réfléchir que s'il est en mesure de lire et de manger à sa faim. Un système politique équilibré, envié des autres nations asiatiques et conçu pour offrir des avantages largement accessibles, a au contraire été démoli par des dirigeants qui n'ont pas assez tenu compte des aspirations des classes les plus défavorisées à une vie convenable.

Le système démocratique, avec son assise populaire, aurait de toute façon eu

Collaborateur occasionnel de la revue Perspectives internationales, le journaliste David Van Praagh s'intéresse particulièrement aux affaires asiatiques et aux problèmes du développement international. Professeur adjoint à l'École de journalisme de l'Université Carleton depuis 1972, M. Van Praagh a été, de 1965 à 1972, correspondant du Globe and Mail de Toronto en Asie du Sud et du Sud-Est. Il est l'auteur de plusieurs articles parus dans le Washington Post, le Toronto Daily Star, The Nation et d'autres journaux canadiens et américains; il a aussi été collaborateur de Radio-Canada. Van Praagh, qui termine actuellement un livre sur l'Asie du Sud et du Sud-Est, a travaillé en qualité de rédacteur spécial au Centre de recherches pour le développement international. L'article ci-contre, qui s'inspire en partie des impressions recueillies au cours d'un voyage qu'il a effectué en Asie en 1975, n'engage l'auteur qu'à titre personnel.



Photo PA

Le premier ministre de l'Inde, M^{me} Indira Gandhi, a été au centre d'une vive controverse l'an dernier. Reconnue coupable par les tribunaux de corruption électorale en vue de s'assurer un siège au Parlement, M^{me} Gandhi a non seulement refusé de démissionner, mais elle a modifié rétroactivement la loi et resserré son autorité sur le gouvernement. On la voit ici entourée de députés venus lui manifester leur appui à sa résidence de New Delhi, peu après qu'elle fut déclarée coupable.

raison de M^{me} Gandhi et de son parti du Congrès. Déjà aux élections générales de 1967, il s'en est fallu de peu que le premier ministre soit défait. On avait alors enregistré de nombreux votes de protestation contre la politique de caste et d'exploitation des classes pratiquée par le Parti du Congrès. Le peuple aurait bien pu se donner la victoire si des élections libres avaient eu lieu au début de 1976, comme prévu, et si M^{me} Gandhi, à l'instar d'autres dictateurs, n'avait substitué, six mois avant la consultation populaire, la mitrailleuse au scrutin sous prétexte de sauver le régime démocratique. Le principe de la justice immanente a été bafoué par l'incarcération d'hommes et de femmes auxquels Mohandas K. Gandhi a légué sa philosophie de la résistance passive pour combattre l'égoïsme et la corruption de la classe dirigeante.

Par sa décision, le parti au pouvoir n'a pas seulement annulé «le rendez-vous de l'Inde avec la démocratie», pour reprendre les termes du discours prononcé par Jawaharlal Nehru à la veille de l'indépendance de l'Inde en 1947 et dans lequel il parlait «d'un rendez-vous avec le destin». En tant que premier ministre, M^{me} Gandhi a aussi rompu une autre promesse faite par son père dans l'allocution émouvante qu'il a prononcée juste avant que les douze coups de minuit n'annoncent l'accession du pays

à l'indépendance. «Servir l'Inde, c'est aider des millions de citoyens qui souffrent, disait-il, c'est mettre fin à la pauvreté, à l'ignorance, à la maladie et à l'inégalité. L'ambition du plus grand homme de notre génération était de tarir les larmes du genre humain.»

Le rêve non réalisé

Le rêve du grand Gandhi n'est toujours pas réalisé. La pauvreté et les autres symptômes d'une société figée subsistent. Le projet que caressait Gandhi d'ériger une société juste de la base au sommet ne s'est pas concrétisé, et la grande aventure démocratique de l'Asie se termine par un échec. Pour ressusciter le rêve du mahatma, il faudra plus que des élections fictives ou des améliorations économiques superficielles dues à de bonnes récoltes et aux craintes insignifiantes de bureaucrates à l'esprit étroit.

Si le processus démocratique n'a pas abouti jusqu'ici, quelle voie reste-t-il à l'Inde?

M^{me} Gandhi a su manipuler habilement la police, la censure et le système politique de façon à rester au pouvoir pour une période indéterminée. Mais avec la vague de ressentiment et de colère populaires qui ne cesse de s'amplifier, il est tout aussi irréaliste de penser que cela s'éter-

risera que de croire les Indiens incapables de dépasser le stade de l'autarcie alimentaire sous la direction d'un chef éclairé. Il est vrai que les masses «n'ont pas le fusil», comme me l'a un jour fait remarquer à Calcutta le chef communiste marxiste Jyoti Basu. La révolution indienne ne suivra pas nécessairement la voie chinoise. L'armée indienne possède de grandes pertes des armes, mais comme elle n'a guère de sympathie pour M^{me} Gandhi ou pour la police, elle pourrait bien s'avérer le seul élément capable, au niveau fédéral, de mettre fin au chaos que provoqueraient une ou deux mauvaises récoltes.

Même si l'armée intervient, la solution ultime des problèmes du sous-continent et sa meilleure chance peut-être résideront dans l'effritement de l'Union indienne et la constitution d'États plus petits au fur et à mesure que s'émousse le nationalisme indien. Certains d'entre eux, au moins, comme par exemple une éventuelle république Sikh du Pendjab, les États actuels de Mahârastra, Gujarât et Tamil-Nadu, ou encore une fédération des provinces dravidiennes du Sud de l'Inde actuelle, auraient les ressources et la volonté nécessaires pour assurer la subsistance de leurs citoyens.

Une double scission

Le territoire qui comprend l'Inde britannique et les États princiers a déjà été divisé deux fois en une génération pour donner naissance au Pakistan et au Bangla Desh. Le Pakistan, moins évolué que l'Union indienne, encore que jouissant d'un niveau économique légèrement supérieur, pourrait survivre à d'autres soulèvements en préservant l'unité du Sind et de la partie musulmane du Pendjab. Quant au Bangla Desh, il n'a cessé de s'enfoncer de plus en plus dans un borborygme politico-économique depuis sa création, en 1971. Aussi anachronique que cela puisse paraître, les musulmans Bengali n'ont peut-être de chance de survivre que si des nations musulmanes plus riches les protègent contre une nouvelle flambée nationaliste hindoue dans le nord et l'est du pays.

Nombre d'Occidentaux et d'Asiatiques veulent croire que les tendances ethnocentriques irrationnelles qui régissent l'évolution du sous-continent indien peuvent y être confinées. L'histoire récente ne leur donne pas tout à fait raison, et on ne peut exclure la possibilité qu'un conflit, spontané ou non, ne déborde, peut-être largement, les frontières du sous-continent.

Même si aucune puissance étrangère n'a jusqu'ici été mêlée directement aux guerres menées par New Delhi, à l'exception de la Chine pendant la courte guerre

de l'Himalaya en 1962, d'autres pays, dont les États-Unis, ont failli s'y laisser entraîner. Le gouvernement de M^{me} Gandhi a signé un pacte de sécurité avec l'Union soviétique et, de plus en plus, il tient l'Iran pour un rival qui menace son hégémonie régionale. En plus de posséder une bombe nucléaire, — fabriquée grâce à la technologie canadienne fournie à des fins pacifiques —, l'Inde est en train de se constituer un arsenal de missiles à rayon d'action moyen et de missiles balistiques intercontinentaux pour accéder au rang de superpuissance. Si des Indiens justifient leurs actions internationales au nom de leur situation intérieure, le reste du monde ne peut se permettre de considérer le sous-continent comme une partie entièrement isolée de l'Asie.

L'idéologie chinoise

Il est impossible de rattacher la fin de l'idéologie en Chine à une date précise, ou à un événement particulier. En fait, les Occidentaux se sont peut-être illusionnés quant à la prédominance de l'idéologie au sein de la Chine révolutionnaire au cours du dernier quart de siècle, ou peut-être ont-ils été amenés à y croire par une propagande communiste savamment orchestrée. Les préceptes maoïstes ont sans aucun doute servi à «couvrir» les erreurs commises lors de la réédification, à partir de la base, d'une société archaïque et pauvre. De même, la propagande qui entoure les déclarations du légendaire Mao Tse-toung ou d'un nouveau leader charismatique peut servir à dissimuler de nouveaux faux-pas ou de nouveaux bouleversements de la société chinoise.

Pourtant, la marche hésitante faite de progrès et de reculs successifs qui a caractérisé l'évolution de la Chine rouge semble résolue. Un plan rationnel et global de développement économique accéléré pour les 25 prochaines années a été élaboré. D'autre part, l'affaiblissement de l'influence de Mao et de Chou En-lai au cours de 1975 laisse présager l'avènement d'une ère de réalisme «éclairé». Faits significatifs, Mao et Chou sont graduellement remplacés par de nouveaux éléments et les dirigeants, anciens et nouveaux, veulent absolument éviter toute lutte pour le pouvoir et entreprendre dans le calme et la paix la modernisation de l'agriculture chinoise.

En dépit de l'ouverture délibérée, mais lente, manifestée par sa politique depuis cinq ans, la République populaire de Chine est encore auréolée de mystère. La propension qu'a l'Occident à glorifier les réalisations chinoises n'a pas désarmé depuis qu'Edgar Snow nous a livré ses

conversations avec Mao ainsi qu'un compte rendu de la Longue Marche des années 30. Contrairement à l'Inde du mahatma Gandhi, qui n'a pas connu de révolution, la Chine de Mao a livré un long combat contre la classe privilégiée représentée par le Kuomintang et les puissances étrangères. La révolution a modifié profondément la société et la culture traditionnelles chinoises, et sa violence a inévitablement engendré un régime totalitaire. La Chine d'aujourd'hui, à l'instar d'autres pays pauvres, a maintenant besoin de temps et de paix pour se développer économiquement et se consolider politiquement. Le succès de cette nouvelle stratégie repose peut-être inévitablement sur une plus grande participation de la masse en ce qui concerne les décisions et les avantages découlant du progrès.

Des liens évidents

Même si de nombreux éléments d'information nous manquent, les liens qui existent entre l'agriculture, la politique intérieure et la politique extérieure de la Chine sont on ne peut plus évidents. Chou En-lai a forgé ces liens avant que la maladie ne l'oblige à céder la place, et le premier ministre adjoint Teng Hsiao-ping, symbole vivant du nouveau pragmatisme chinois, a été chargé de veiller à leur maintien.

En Chine, les mots d'ordre sont toujours de rigueur. Au Congrès du parti communiste chinois de janvier 1975, Mao a lancé les mots d'ordre «unité» et «stabilité». A l'appui de la «production», troisième volet essentiel, Chou a annoncé un nouveau plan économique quinquennal dont l'objectif est l'établissement, d'ici 1980, d'un «système économique et industriel indépendant et relativement global», qui permettra à la Chine de devenir «une puissance socialiste moderne d'ici la fin du siècle».

Mais les actes comptent plus que les paroles dans la nouvelle Chine. En octobre dernier, soit trois mois avant la mort de Chou, le rassemblement de tous les délégués du Parti à la commune modèle de Tachai, dans la province de Shansi, indiquait que la modernisation de l'agriculture serait le facteur clé de l'industrialisation et que d'ici 1980 les efforts porteraient surtout sur la mécanisation d'une agriculture archaïque, mais de plus en plus productive. Étant donné le rôle capital que joue la production agricole dans la nouvelle stratégie chinoise, — et les Russes sont des piètres compétiteurs dans ce secteur vital —, même les attaques idéologiques que Pékin ne cesse de lancer contre Moscou revêtent un caractère très pragmatique. Avant d'être écarté par la Révo-

lution culturelle, Teng expliquait en ces termes la nécessité de produire toujours plus de céréales par tous les moyens, y compris des stimulants matériels aux fermiers: «Peu importe qu'un chat soit blanc ou noir; s'il attrape les rats, c'est un bon chat».

Lorsque le président Ford s'est rendu à Pékin en décembre dernier, le fait que Teng ait été aux commandes, avec la bénédiction évidente de Mao, prouve que ce pragmatisme s'étend également à la politique étrangère chinoise. Le président et le premier ministre adjoint ne se sont pas contentés de mettre en garde le président Ford et le secrétaire d'État Kissinger contre les dangers de la détente avec l'Union soviétique. Dans son compte rendu, à peine remarqué, sur les entretiens de Pékin, Kissinger notait que les intérêts chinois et américains «convergent dans la perception qu'ont nos deux pays de leurs relations avec le Japon». Il y avait là plus qu'une reconnaissance tacite par la Chine du pacte de sécurité américano-nippon et de la présence militaire américaine en Corée. Les rapports économiques sino-japonais sont en effet la clé de voûte de l'ambitieux rêve qu'entretiennent les dirigeants chinois d'atteindre le niveau des grandes puissances économiques d'ici le début du XXI^e siècle.

Des relations tripartites

En bref, il n'est pas exagéré d'affirmer qu'on assiste actuellement à un développement rapide de relations tripartites subtiles mais solides entre la Chine, le Japon et les États-Unis.

Depuis la fin de la guerre du Vietnam, Pékin et Moscou rivalisent plus que jamais en Asie et les Chinois s'appuient ouvertement sur la puissance navale et aérienne des États-Unis pour conjurer l'encerclement soviétique. La Chine s'efforce, en outre, d'obtenir de l'Occident du matériel militaire moderne ainsi que des techniques qui lui permettront d'équiper ses forces armées et de parer à une éventuelle attaque soviétique — toujours appréhendée par Pékin.

Avec la fin apparente d'une période d'incertitude économique interne due en partie à des tensions idéologiques, les dirigeants chinois s'endettent pour se procurer du Japon des usines complètement équipées. Ils acquièrent aussi des techniques américaines destinées à l'exploitation rapide de leurs ressources pétrolières continentales et marines, qu'ils se proposent d'écouler sur l'énorme marché voisin. D'ailleurs, ils imitent manifestement le modèle économique japonais en voulant fonder l'industrialisation du pays sur

l'épargne réalisée grâce aux excédents de la production agricole.

L'arrivée au pouvoir d'idéologues comme Wang Hung-wen et Chiang Ching pourrait renverser de nouveau l'ordre des priorités économiques, provoquer une longue lutte politique impliquant l'Armée de libération populaire, voire même réchauffer les relations avec Moscou, aux dépens des liens cultivés avec le monde capitaliste. La Chine n'est pas à l'abri des graves problèmes que connaissent tous les pays en voie de développement, — sa croissance démographique, par exemple, ne semble pas encore maîtrisée —, ou des risques inhérents au transfert du pouvoir dans les États totalitaires. Il n'en reste pas moins que sa croissance agricole est impressionnante. Couronnée de succès, elle devrait fatalement provoquer une diversification économique et une libéralisation politique. Les tendances que l'on décèle actuellement en Chine constituent un stimulant, imprévu certes, mais fort encourageant quant aux perspectives de paix et de progrès de l'Asie non communiste.

La renaissance japonaise

Le Japon serait redevenu la première puissance de l'Asie non communiste, même si la Chine ne dépendait pas de ce riche voisin industrialisé plus que de toute autre nation pour son commerce et sa technologie.

D'ailleurs, les Japonais n'ont pas attendu la fin de la guerre du Vietnam pour comprendre que Tokyo demeurerait à peu près le seul point de contact des Américains en Asie. La démonstration de puissance nucléaire des Indiens, que les Japonais considèrent comme un gaspillage économique, n'a pas autrement entamé le prestige, récemment affirmé, du gouvernement du premier ministre Takeo Miki.

Ces événements renforcent plutôt la position durement acquise par le Japon, 30 ans après la Seconde Guerre mondiale, à savoir celle de partenaire des États-Unis à part entière et égale en Asie et dans le Pacifique. Son statut ne repose pas sur la puissance militaire conventionnelle, que le Japon ne recherche pas. C'est peut-être la raison pour laquelle peu d'Occidentaux ont semblé comprendre que la visite de Miki à Washington au milieu de 1975, ou même la présence symbolique d'Hirohito à la Maison blanche peu après, annonçaient le début d'une ère nouvelle pour une nation qui oscillait entre l'isolement et l'expansion, entre l'Asie et l'Occident, entre la tradition et le modernisme. Nombre de Japonais sont eux-mêmes incertains et troublés.

Le Japon est toutefois devenu, selon

l'expression du ministre des Affaires étrangères Kiichi Miyazawa, «une force stabilisatrice indispensable au maintien de la coopération internationale». Cette déclaration confirme l'idée que le vulnérable État insulaire de l'Asie n'entend pas redevenir une superpuissance militaire ou se doter d'une force nucléaire quelconque. Il cherche plutôt à établir des liens spéciaux avec les États-Unis, la Chine et l'Asie du Sud-Est.

L'expérience acquise

Les Japonais ont beaucoup appris au cours des trois ou quatre dernières décennies et sont bien placés pour faire profiter les autres nations de leur expérience. En prévision de la Seconde Guerre mondiale, ils ont utilisé l'épargne réalisée grâce à une agriculture hautement productive pour s'industrialiser. Après avoir conquis presque tout l'Est de l'Asie, ils ont subi la catastrophe nucléaire, essuyé la défaite militaire et vécu l'occupation étrangère. Après avoir expulsé l'homme blanc de l'Asie, le peuple japonais a accepté la démocratie occidentale et s'y est adapté. Après la guerre, le Japon a repris sa croissance économique accélérée en s'industrialisant à nouveau, en accédant à la société de consommation et en entrant sur les marchés mondiaux, le tout grâce à l'agriculture. Bien qu'il ne semble pas décidé à ratifier le Traité de non-prolifération nucléaire dans un avenir prévisible et qu'il soit probablement sur le point de céder aux pressions des États-Unis qui veulent lui faire étendre son influence navale au sud, jusqu'à sa ligne d'approvisionnement en pétrole à travers le détroit de Malaca, le Japon est bel et bien devenu une grande puissance grâce au miracle économique qu'il a accompli.

Les Japonais estiment que leur économie demeure vulnérable du fait qu'elle est tributaire du pétrole arabe. Toutefois, l'embargo sur le pétrole et les hausses sensibles du prix des produits pétroliers qui ont suivi la guerre du Yom Kippour de 1973 ont rendu aux Japonais un service qu'ils auraient difficilement pu se rendre eux-mêmes. La crise du pétrole a, en effet, provoqué le ralentissement d'une économie qui, selon certaines projections, aurait englouti à elle seule la majeure partie des ressources du globe d'ici à la fin du siècle.

Pour galopante qu'elle fut, l'inflation qui a suivi a été maîtrisée et maintenant on stimule de nouveau la demande de biens de consommation. Au sortir de la récession mondiale du milieu des années 70, le Japon estime que son PNB s'accroîtra de 4 à 7 p. cent par année et n'entend pas revenir à ses anciens taux de crois-



L'auteur du présent article, David van Praagh, a tréballé son appareil photographique au cours d'une récente visite en Asie. Les photographies ci-dessus illustrent son thème, le visage changeant de l'Asie. A gauche, une scène matinale sur la place du marché de Vientiane occupée par les Communistes; à droite, le fameux Train Bolide de Tokyo.

sance de 10, 12 et même 15 p. cent. De plus, on pense que dans un avenir pas trop éloigné, la Chine remplacera les États arabes à titre de principal fournisseur de pétrole du marché japonais.

La contribution du Japon à la coopération internationale se trouve réduite par la peur caractéristique de perdre les gains réalisés ou prévisibles. L'image du « riche et arrogant » japonais, émule asiatique de son « cousin américain », n'est pas tout à fait sans fondement. En effet, la récession a forcé le Japon à réduire sensiblement ses dépenses au moment même où Kakuei Tanaka, le prédécesseur au franc-parler de Miki, s'efforçait d'accroître et de libéraliser l'aide japonaise aux pays asiatiques en développement. Des fonctionnaires chargés de distribuer cette aide avouaient au milieu de 1975 que la possibilité de nouvelles initiatives dans ce secteur était exclue. Les Japonais ont repris leur place habituelle sur les marchés étrangers, bien que leur présence ne soit pas appréciée de nombreux Asiatiques du Sud-Est.

Il existe des possibilités quasi-illimitées pour le développement et le renforcement des relations économiques de ces pays dans un cadre régional, où les investissements et les produits manufacturés japonais joueraient le rôle de dénominateur commun. Tout compte fait, les économies japonaise et chinoise sont complémentaires. Le Japon n'a pas encore de plan précis, mais s'appuyant sur le volume de ses échanges commerciaux avec les États-

Unis, le Canada et l'Australie, il souhaite la création d'une association des nations du Pacifique, dans l'intérêt de tous les pays membres. Déjà, les capitaux japonais ont énormément aidé la Corée du Sud et Taïwan.

L'Asie du Sud-Est

Les Japonais ont beaucoup plus influencé le mode de vie des peuples du Sud-Est asiatique que les Chinois, les Américains ou les Russes, et ce, à un point qui a dépassé leurs propres espérances. L'Indochine se trouve maintenant sous la domination des austères Nord-vietnamiens, mais on peut s'attendre que l'influence capitaliste du Japon s'accroisse au lieu de diminuer, aussi longtemps que les relations tripartites, tacites mais solides, entre la Chine, le Japon et les États-Unis continueront de croître et de s'étendre aux pays qui gravitent dans leur mouvance.

Il serait insensé de sous-estimer le déclin du prestige de l'Occident à la suite des victoires militaires remportées, avec le soutien de Hanoï, par les forces communistes locales au Sud-Vietnam, au Cambodge et au Laos. Il est également inutile de revenir sur les erreurs qu'ont commises les États-Unis en aidant autant qu'ils l'ont fait les gouvernements de ces pays à résister au grand vent anticolonialiste qui vient de balayer l'Asie.

Avec le retrait militaire américain du Sud-Vietnam, les Asiatiques aussi bien que les Américains sont en mesure d'y voir plus

clair. La défaite d'Indochine et le recul de la présence américaine en Asie ont été, en un sens, deux chocs salutaires. L'une des manifestations du néo-réalisme asiatique est que l'on s'accommode maintenant de l'expansionnisme nord-vietnamien. Les dirigeants chinois en sont pleinement conscients et vont intervenir pour restreindre les activités d'Hanoï au Laos, au Cambodge et en Thaïlande.

Aujourd'hui, l'Asie du Sud-Est se divise politiquement en trois blocs: les régimes totalitaires communistes des deux Vietnams (lesquels seront officiellement réunifiés lors du premier anniversaire de la chute de Saigon, le 30 avril 1975, ou peu après), du Cambodge et du Laos; les dictatures militaires ou paramilitaires de l'Indonésie, des Philippines et de la Birmanie; enfin, les régimes de la Thaïlande, de la Malaysia et de Singapour qui s'orientent indépendamment vers des réformes économiques et politiques.

Le tableau n'est pas très encourageant. Bien qu'encore incertaines, les tendances qui se dégagent en Thaïlande, «première ligne» non communiste en Asie du Sud-Est, revêtent un caractère positif. Si les Thaï réussissent à se doter, au cours des prochaines années, d'une démocratie constitutionnelle et d'un programme équilibré de développement rural, la situation dans la région pourrait s'en trouver renversée, à condition toutefois que la Chine, le Japon et les nations occidentales aient des programmes de coopération économique constructifs en Asie.

Les conseils de Mao.

On rapporte que Mao aurait tenu au premier ministre thaïlandais Kukrit Pramoj, en visite à Pékin au mois de juin 1975, les propos suivants: «N'abattez pas vos insurgés communistes, vous en ferez des martyrs; n'essayez pas la propagande contre eux, ils vous battront au jeu; si vous les attaquez, ils se défendront». En clair, seule une distribution équitable des richesses aux paysans permet de combattre l'insurrection.

De l'avis de certains, les Chinois essaient de tromper les Asiatiques non communistes qui, comme Kukrit, sont désireux de parvenir à une entente avec Pékin maintenant que la guerre d'Indochine est terminée. Mais la Chine, qui connaît elle-même une période de transition, a tout à gagner en favorisant la paix et le développement des marchés de l'Asie. D'ailleurs Kukrit, un journaliste clairvoyant, et le premier ministre Lee Kuan Yew de Singapour, politicien pragmatique d'origine chinoise dont les perspectives dépassent le cadre de la région, sont con-

vaincus de l'importance d'une juste distribution des avantages économiques aux masses et de l'appui que la Chine apportera à cette répartition, là où cela servira ses intérêts. L'affirmation de la puissance économique et politique des nations de l'Asie du Sud-Est ne suppose ni la «neutralisation», ni l'adhésion de nouveaux pays communistes, comme le soutient la Malaysia, mais plutôt la création d'une zone de libre-échange, la prise en considération de la position délicate de la Thaïlande et la normalisation des relations avec la Chine.

Le problème relatif à ces prévisions, même prudemment optimistes, est qu'il y a encore beaucoup d'inpondérables en Asie du Sud-Est.

Le Cambodge et le Laos sont menacés de disparaître en tant qu'«États-nations». L'acharnement presque désespéré des Khmers rouges à rechercher l'alliance avec Pékin et Bangkok illustre leur vulnérabilité face à Hanoï par suite du démantèlement de l'infrastructure de leur pays et de la démoralisation de ses habitants après leur prise du pouvoir. Le caractère pacifique de la prise du Laos par les communistes perd de son importance devant l'acharnement des dirigeants du Pathet Lao à supprimer les éléments qui ont jusqu'ici sauvé le peuple Lao de l'assimilation. Lorsque Hanoï aura enfin réussi à réunifier le Vietnam par la force, ses cadres «révolutionnaires» porteront leur effort sur l'aide aux guérilleros Thaï au-delà de l'enclave laotienne.

L'aveuglement des dirigeants de l'Indonésie, des Philippines et de la Birmanie les a conduits à confondre leur maintien au pouvoir et le bien-être des populations, risquant ainsi de provoquer de nouvelles guerres civiles qui pourraient bien s'étendre au-delà des frontières des trois pays. En Birmanie, les étudiants défient les officiers de l'armée qui, sous la direction de Ne Win, ont ruiné l'économie nationale. Aux Philippines, comme en Inde, il n'est nullement prouvé que la «nouvelle société» imposée arbitrairement par Ferdinand et Imelda Marcos et par Indira Gandhi justifie la destruction d'un système démocratique qui aurait pu contribuer à réduire les injustices économiques. En Indonésie, les révélations entourant la mauvaise administration de Pertamina, la société pétrolière d'État, n'ont fait que renforcer les craintes que l'aide et les investissements étrangers favorisent uniquement la classe répressive et corrompue des officiers de l'armée; le problème se complique du fait qu'on a aboli toute opposition au régime Suharto.

Les dirigeants de la Malaysia savent comment "restructurer" sur une base équitable une société multiraciale affaiblie, mais n'ont encore rien entrepris à ce sujet. Même dans la société plus malléable de Singapour, le parti de l'Action populaire de Lee persiste à croire qu'il possède toutes les réponses aux problèmes que posent la croissance économique et l'exercice de la responsabilité politique.

Au début de 1974, Seni Pramoj, le vieux chef de l'opposition thaïlandais, frère aîné de Kukrit, affirmait que le développement économique n'est pas un problème, puisque tous les paysans Thaï mangent à leur faim. Vers le milieu de 1975, soit quelques mois après avoir terminé un mandat, pour la deuxième fois dans l'histoire de la Thaïlande, comme premier ministre intérimaire de ce pays, il s'engageait dans une campagne destinée à souligner la nécessité d'adopter des mesures concrètes de développement économique, surtout pour aider les paysans sans terre, de plus en plus nombreux dans les plaines rizicoles centrales. Cette contradiction illustre bien la situation qui règne en Thaïlande.

Bien que le pays soit revenu à un régime démocratique constitutionnel après le renversement des dirigeants militaires rétrogrades par les étudiants en octobre 1973, les Thaï ont vite compris que le nouveau régime ne peut réussir que par un développement rapide du secteur rural qui assure la participation réelle des paysans à l'économie nationale. Le gouvernement civil de coalition de Kukrit s'efforce de réduire l'influence économique de Bangkok et de renforcer la sécurité de la nation et du reste de l'Asie non communiste du Sud-Est en s'appuyant sur une paysannerie hautement productive. Il y a, bien sûr, des risques. Des mercenaires fascistes à la solde d'officiers de police rétrogrades s'opposent à cette évolution. Kukrit n'a toutefois pas cédé à la panique, la majorité des Thaï ne veulent pas d'une violence inutile, et il y a plus de risques à ne pas opérer un changement qui réponde mieux à la véritable nature du pays. Les Thaï, seul peuple non colonisé de l'Asie du Sud-Est, se sont engagés dans une lutte dont le résultat déterminera non seulement leur avenir mais aussi celui d'autres nations asiatiques.

La justice économique et sociale

Comme ce fut le cas au cours du dernier quart de siècle, l'avenir de l'Asie pour les 25 prochaines années dépendra en grande partie de la façon dont les gouvernements et les peuples réagiront au postulat selon lequel la stabilité et l'indépendance poli-

tiques ne peuvent se développer que sur la base d'une justice économique et sociale. Le néo-réalisme asiatique a toutefois ceci de particulier qu'il est profondément conscient, comme les événements récents l'ont dramatiquement démontré, des conséquences qu'entraîne le rejet ou l'ignorance de ce principe.

Il est trop tard pour empêcher la souffrance, la répression et, probablement, le chaos en Inde et dans le sous-continent pour la bonne raison qu'on n'y a jamais pris au sérieux ce principe élémentaire. Tout ce qu'on peut faire, et encore, avec quelque chance, c'est d'empêcher que le conflit ne s'étende au reste de l'Asie et du monde au fur et à mesure que les pays du sous-continent progresseront dans la recherche de leur nouvelle identité nationale. En cas d'échec, l'exemple de l'Inde pourrait bien faire tache d'huile et saper les espoirs de paix et de progrès des autres nations.

Le peuple chinois bénéficie, semble-t-il, des enseignements de l'expérience des jeunes nations asiatiques en développement. Si ces enseignements sont rejetés parce que Chou En-lai est le seul dirigeant communiste à les avoir retenus, ou qu'un violent affrontement pour la prise du pouvoir l'emporte sur toutes les autres considérations, la Chine et les autres nations asiatiques seront les perdants, au bénéfice de l'Union soviétique.

En Asie, le Japon a été le premier à établir un lien entre la prospérité économique et la vitalité politique. En tant que pays modèle et partenaire de la Chine et de l'Asie du Sud-Est, le Japon peut servir la cause de la paix, de la prospérité, voire de la démocratie. S'il agit uniquement en "opportuniste" et s'il n'a de commun avec la Chine qu'un chauvinisme racial, le Japon pourrait précipiter une autre guerre mondiale.

Libérés de l'hypothèque de la guerre du Vietnam, les pays du Sud-Est asiatique s'embourberont à nouveau si les partisans de Hanoi s'engagent dans de nouvelles aventures militaires et si les champions de la droite réactionnaire consolident leur pouvoir à Djakarta, à Manille et même à Bangkok. La Thaïlande aborde toutefois de façon éclairée le problème du bien-être des masses et la Chine, le Japon ainsi que les États-Unis peuvent lui apporter une aide substantielle dans les domaines économique, politique et militaire.

Bien que précaires, les quelques éléments positifs que nous venons d'évoquer offrent à l'Asie des perspectives plus réalistes et plus encourageantes que par le passé.

La région du Pacifique ou le rôle du conditionnel en politique étrangère

par H. Edward English

Au cours des huit dernières années, la politique américaine dans l'ouest du Pacifique, appuyée principalement par les pays industrialisés de cette région, a été sapée par l'échec vietnamien. Les États-Unis se sont maintenant tournés vers la Chine et si leurs nouvelles initiatives de ce côté ne se sont pas traduites par des tendances vraiment constructives, elles ont à tout le moins marqué la fin des politiques irréalistes d'antan. Par ailleurs, ces initiatives, conjuguées à certaines autres actions américaines sur la scène mondiale, ont relégué dans l'ombre la relation américano-japonaise et par le fait même offensé le Japon, l'allié le plus important des États-Unis dans la région du Pacifique. Le chaleureux accueil offert à l'empereur Hirohito ne pouvait certes à lui seul constituer une juste compensation.

A Washington, comme ailleurs, on reconnaît maintenant l'importance de la composante économique dans toute politique du Pacifique, quels que soient les objectifs visés. Le Japon et le Sud-Est asiatique comptent encore parmi les forces commerciales les plus dynamiques sur la scène internationale et, à cet égard, la région dans son ensemble recèle sans doute le meilleur potentiel pour les années à venir. Dans le secteur des investissements internationaux privés et publics (aide), la région du Pacifique se caractérise aussi par la richesse des possibilités qu'elle offre comparativement à celles de la plupart des pays en développement ainsi que par la réceptivité et l'esprit pragmatique des régimes de la plupart des pays qui la composent. Ces prémisses étant posées, il nous faut toutefois résoudre deux questions importantes: comment mieux cerner ces possibilités et en tirer profit au maximum et jusqu'à quel point est-il nécessaire ou souhaitable de penser ou d'agir en fonction du «régionalisme» du Pacifique plutôt que le recourir au labyrinthe des relations bilatérales qui sont l'inévitable solution de l'échange.

Évolution des concepts

A cette fin, il serait peut-être intéressant de passer en revue le travail accompli par un groupe spécial composé surtout d'économistes des secteurs public et universitaire, qui s'est réuni à sept reprises au cours des huit dernières années, soit à Tokyo (1968, 1973), à Honolulu (1969), à Sydney (1970), à Ottawa (1971), à Mexico (1974) et à Auckland (1975). Connue sous le nom de Conférence sur le commerce et le développement du Pacifique (*Pacific Trade and Development Conference*), le groupe s'est efforcé de préciser la nature des problèmes économiques propres à la région du Pacifique ainsi que les possibilités de coopération véritable.

L'origine de ces conférences est intéressante en elle-même. Le mérite en revient surtout à M. Saburo Ikita, économiste japonais de renommée internationale, ancien directeur du Centre de recherches économiques du Japon et membre de la Commission Pearson et maintenant président du Fonds japonais de coopération économique outre-mer. M. Ikita obtint une aide financière du ministère des Affaires étrangères du Japon, alors dirigé par M. Takeo Miki. Ce dernier, maintenant premier ministre, a souvent manifesté son intérêt à l'endroit de projets de coopération entre nations côtières ou insulaires

M. English est directeur du Centre des études canadiennes de l'École des études internationales avancées de l'Université Johns Hopkins. Avant d'occuper ce poste, il a été directeur de l'École des Affaires internationales de l'Université Carleton. Le professeur English a beaucoup écrit sur les affaires étrangères et la politique économique. Telecommunications for Canada et Canada and the Wider Economic Community comptent parmi ses plus récents livres. Il a également contribué à des ouvrages sur les relations canado-américaines qui paraîtront bientôt. L'article ci-contre n'engage que l'auteur.

du bassin du Pacifique. MM. Ikita et Miki attendaient manifestement de ces conférences des idées valables qui iraient dans cette veine. Animées surtout par des économistes universitaires et n'étant parrainées par aucune organisation, ces réunions n'ont pas cherché à aboutir à un consensus ferme sur les questions de fond. Leurs programmes et communiqués traduisent toutefois certaines préoccupations dont l'ordre d'apparition au cours des conférences successives est lui-même hautement significatif.

Ainsi, à la première conférence, qui se tint à Tokyo et à laquelle ne furent représentés que les cinq pays les plus industrialisés du bassin du Pacifique, on se concentra sur l'étude de nouveaux mécanismes institutionnels, et, en particulier, sur la possibilité de créer une zone de libre-échange du Pacifique. En dépit des incidences économiques favorables qu'on lui reconnaissait, l'idée fut rejetée comme étant impraticable sur le plan politique. Entraient principalement en jeu les engagements envers le multilatéralisme, notamment des gouvernements américain et canadien et les préoccupations des milieux financiers et syndicaux nord-américains (et probablement australiens) quant à la force concurrentielle de l'industrie japonaise ainsi que la mesure de libéralisation des échanges que permettrait l'élimination des obstacles officiels, compte tenu des effets qu'on a pu imputer aux liens étroits entre le gouvernement et l'industrie du Japon.

Fait nouveau, des représentants de quelques pays en développement de la région du Pacifique assistèrent à la deuxième conférence à Honolulu au cours de laquelle, d'ailleurs, on reconnut l'importance de la coopération à l'appui des programmes de développement.

La troisième conférence, tenue à Sydney en Australie, explora l'incidence de l'investissement étranger direct sur les relations dans le bassin du Pacifique, particulièrement à la lumière des leçons tirées des expériences canadienne et australienne. La conférence sut mettre en évidence l'importance de la coopération entre pays en développement de l'Asie de l'Est et du Sud-Est dans l'harmonisation des encouragements offerts aux éventuels investisseurs étrangers.

La quatrième conférence, tenue à Ottawa en octobre 1971, se pencha sur les entraves au commerce dans le Pacifique et notamment sur les obstacles non tarifaires comme les politiques agricoles nationales (celles du Japon et des États-Unis surtout) et l'escalade tarifaire touchant les industries de transformation des pays moins développés ainsi que sur les

barrières non tarifaires influant sur les échanges de produits manufacturés, au nombre desquelles figurent les politiques d'achat du gouvernement des États-Unis et les contrôles administratifs au Japon. La recherche de solutions à ces problèmes fut éclipsée par un débat sur les répercussions à court et à long termes des célèbres mesures annoncées par le président Nixon le 15 août 1971.

La cinquième conférence, à Tokyo, passa en revue les politiques d'ajustement soulignant leur influence sur la réduction des coûts transitoires dans les secteurs les plus touchés par la libéralisation des échanges. On y a conclu que l'existence même de telles politiques était essentielle à une plus grande libéralisation des échanges, celle-ci devant servir les intérêts des industries manufacturières à fort coefficient de main-d'œuvre dont est tributaire le progrès des pays asiatiques en développement.

La sixième réunion, tenue à Mexico et à laquelle furent particulièrement bien représentés le Mexique et le Groupe andin traduisit de façon remarquable la participation croissante de l'Amérique latine dans les affaires du Pacifique. Le thème, le transfert des techniques, ramena l'investissement étranger direct au centre du débat. La conférence se pencha sur les diverses modalités de transfert et d'intégration des techniques, soulignant l'importance du commerce et des politiques d'aide dans ce domaine. On y a évalué également l'effet des codes de conduite ainsi que des politiques nationales et régionales visant à accroître les avantages sociaux qui reviennent aux pays hôtes, et on s'arrêta notamment à l'expérience innovatrice du Groupe andin. Fait à signaler, des économistes soviétiques participaient pour la première fois à la conférence, marquant ainsi le désir de l'URSS de s'engager dans les relations économiques de la région du Pacifique.

À la dernière conférence, à Auckland en Nouvelle-Zélande, on s'est intéressé à l'incidence des disparités, non pas tant entre les États-Unis et le Canada, qui préoccupent nombre de Canadiens, ou encore entre le Japon et l'Australie, mais plutôt entre l'Australie et la Nouvelle-Zélande d'une part et les petits États insulaires du Pacifique-Sud d'autre part; les derniers dépendant des premiers dans les secteurs de l'emploi, des capitaux et des débouchés.

L'intérêt suscité par de telles discussions ne s'est manifestement pas estompé. car le groupe projette une conférence sur l'emploi et le commerce, qui se tiendra en Thaïlande en juillet 1976, et une conférence sur l'exploitation et l'échange ra-

tonnels des richesses naturelles, qui se tendra aux États-Unis en 1977. Il est d'autre part évident qu'il faut faire le point. Quelle signification pratique ces perspectives ont-elles pour les gouvernements et les populations de la région du Pacifique? Se peut-il que le foisonnement des disparités régionales fasse perdre toute signification pratique aux efforts de coopération dans cette région?

Le document sur le *Pacifique* de la série *Politique étrangère au service des Canadiens* donne la réponse suivante à ces interrogations: «Le besoin profond des nations du Pacifique est d'identifier et de consolider les influences stabilisatrices qui jouent déjà et aussi de saisir toutes les occasions d'en développer d'autres.»

Les protagonistes

Avant de s'engager plus avant sur la voie de la coopération dans cette région, il faut d'abord définir la scène et ses principaux acteurs et assigner à ces derniers les rôles constructifs qui leur conviennent. Le générique s'établirait alors ainsi:

Les premiers rôles: le Japon et les États-Unis;

Les principaux rôles de soutien: la région de l'Est et du Sud-Est et les États insulaires en développement du Pacifique;

Les rôles secondaires: les pays d'Amérique latine tournés vers le Pacifique, et spécialement le Groupe andin et le Mexique;

Les catalyseurs: le Canada, l'Australie et la Nouvelle-Zélande;

Les rôles à préciser: l'URSS et la Chine.

Si la relation entre les États-Unis et le Japon est prépondérante, cela ne rend pas moins nécessaire l'intervention des autres protagonistes, car les deux vedettes ne jouent et ne peuvent jouer à elles seules un rôle dominant ni dans le maintien de la paix et de la sécurité dans la région, ni dans la promotion de son développement économique. La participation directe du Japon dans le domaine de la sécurité est limitée et il y a autant de bonnes raisons de la maintenir ainsi — le jeu des influences politiques à l'intérieur de ce pays n'étant pas la moindre — que d'apporter des changements susceptibles de perturber sérieusement cette situation. Le rapprochement des économies des États-Unis et du Japon par la libéralisation des échanges et la suppression des obstacles à l'investissement qui subsistent de part et d'autre a peu de chances de se produire sauf dans un contexte d'ententes plus vastes qui, si elles ne se concrétisent pas au niveau du GATT et de l'OCDE, pourraient au moins englober d'autres pays industrialisés inté-

ressés comme le Canada, l'Australie et la Nouvelle-Zélande.

Il s'agit donc de savoir ce qui peut inciter les États-Unis et le Japon à adopter de nouvelles orientations ou modalités de coopération économique active. La réponse se trouve peut-être dans les relations Nord-Sud. Il existe en effet un parallèle intéressant entre les relations qu'entretient le Japon avec l'Asie du Sud-Est et celles des États-Unis avec l'Amérique latine. On constate, dans les deux cas, des échanges commerciaux et financiers substantiels, une préoccupation des pays en développement face à l'influence du géant économique régional ainsi qu'un intérêt pour une coopération accrue. Les représentants japonais qui ont pris la parole aux conférences ont fort bien compris ce besoin. Tout en croyant que son influence dans le monde dépend pour beaucoup de la qualité de ses relations avec l'Asie du Sud-Est et en particulier avec les Philippines, la Malaisie, la Thaïlande et l'Indonésie, le Japon est néanmoins convaincu qu'il peut apporter une contribution plus positive dans cette région, c'est-à-dire augmenter le volume de ses investissements et de son aide et faciliter l'accès des produits de la région sur ses marchés si d'autres pays industrialisés, dont les États-Unis et le Canada, collaborent parallèlement au développement économique de la région. Les représentants japonais ont incité le Canada à contracter de tels engagements dans la région, à l'instar de l'Australie. La région est certes assez vaste et le potentiel économique suffisamment exploitable pour permettre aux politiques commerciales et financières de contribuer sensiblement à promouvoir une saine croissance économique et, partant, une plus grande stabilité politique dans la région. La coopération envisagée pourrait donc prendre la forme d'un programme conjoint par lequel le Japon, les États-Unis, le Canada, l'Australie et la Nouvelle-Zélande s'entendraient pour libéraliser les échanges et faciliter les mouvements de capitaux notamment par le recours aux investissements privés et à l'aide officielle.

L'augmentation du volume des investissements japonais en Amérique latine permet d'envisager une atténuation de la «suprématie» américaine ressentie dans cette région, si les efforts du Japon s'accompagnent d'une coopération collective parallèle de la part d'autres pays du bassin du Pacifique. Bien qu'on ne puisse dire, sans étudier beaucoup plus à fond la question, si de tels efforts exigeront nécessairement l'élaboration de vastes programmes de développement à l'échelle

régionale, on peut d'ores et déjà supposer le succès qu'aurait un appui systématique canado-nippon à l'égard des institutions ou programmes visant à aider des pays ou groupes de pays latino-américains comme le Groupe andin.

Le Canada, l'Australie et la Nouvelle-Zélande tireraient, du moins sur le plan politique, des avantages analogues d'une collaboration avec le Japon et les États-Unis plutôt qu'avec un seul de ces pays.

Les rôles que sont appelées à jouer dans le Pacifique l'URSS, la Chine et peut-être aussi d'autres puissances économiques voisines comme le Brésil et l'Inde se clarifieront peut-être si l'on parvient à mettre au point des arrangements touchant certains points importants. On pourrait encourager la participation de ces pays, à titre de membres à part entière ou d'observateurs, dans la mesure où ils seraient disposés à accepter des modalités entérinées par l'ensemble du groupe.

L'essence de la coopération

Quelles questions de fond devrait-on chercher à englober dans ces arrangements régionaux? A la lumière des sept premières conférences tenues par le groupe, on peut considérer les points suivants comme étant les plus importants:

1. Les cinq pays industrialisés s'entendraient pour faciliter l'accès sur leurs marchés des produits de tous les pays en développement de la région du Pacifique ou des pays qui composent l'ANSEA ou le Groupe andin. Une telle initiative pourrait s'insérer dans le cadre d'une «Convention de Yaoundé» pour le Pacifique. Cet élargissement des échanges pourrait prendre la forme de marges préférentielles convenues ou d'un libre accès unilatéral pour les catégories de biens considérés comme vitaux à la stratégie du développement du groupe. Il convient parfaitement d'encourager tout particulièrement les groupes régionaux de pays en développement car ils sont mieux placés pour élaborer un schème de production qui reflète les conditions de l'offre et de la demande dans ces pays. L'octroi des mêmes privilèges à des pays en développement pris en particulier aurait plutôt tendance à infléchir leur structure de production en fonction de la structure de consommation des pays industrialisés.

2. Les pays du Pacifique pourraient mettre à l'essai de nouvelles formes d'accords sur les produits de base qui engloberaient les produits agricoles ou d'autres matières premières. Puisqu'elle comprend deux grands pays importateurs nets, trois pays industrialisés moins importants à la fois exportateurs nets et

importateurs de certains produits de base et de nombreux pays de petite et moyenne dimensions qui dépendent de l'exportation d'une ou de deux matières premières, la région du Pacifique pourrait bien se prêter à la réalisation de contrats à long terme auxquels participeraient des fournisseurs multiples et qui prévoiraient des garanties quant à la flexibilité des prix ainsi qu'à l'établissement de stocks régulateurs. Même s'il fallait la collaboration de pays qui ne font pas partie de la région pour assurer l'efficacité des mécanismes de stabilisation des prix, il reste que le groupe du Pacifique pourrait contribuer d'une façon plus positive à l'élaboration d'accords types.

Si les schèmes multilatéraux se révélaient impraticables, des accords bilatéraux portant sur des contrats d'approvisionnement à long terme pourraient être négociés par l'intermédiaire d'une instance régionale habilitée à intervenir lorsque de minuscules États (insulaires) seraient susceptibles, en collaborant, de satisfaire aux besoins des principaux importateurs de la région.

3. Les États du Pacifique pourraient tenter d'élaborer un code de conduite régissant les investissements privés directs, le transfert des techniques et les autres politiques gouvernementales connexes des pays d'accueil. Ce code devrait s'appliquer aux conditions dans lesquelles se font les investissements, aux méthodes utilisées par les sociétés étrangères pour restreindre la concurrence dans les pays d'accueil ainsi qu'aux politiques des pays d'accueil susceptibles d'exercer une sélection inopportune des investisseurs, amenant des conditions excessivement favorables ou sévères régissant les investissements ou les opérations subséquentes des multinationales. Même si on ne peut être trop optimiste quant à la valeur pratique de ces codes, ceux-ci y gagneront sans doute en crédibilité si le pays d'accueil et le pays investisseur participent conjointement à leur élaboration.

4. Les pays du Pacifique pourraient élaborer un plan général d'exploration de leurs ressources marines et favoriser la négociation de contrats avec les pays qui accepteraient de fournir techniques et capitaux en échange de certains droits au partage des bénéfices tirés de projets rentables. On pourrait créer à cette fin un organisme investi des deux grands objectifs suivants: a) préparer les principes directeurs ou les accords visant à la stabilisation du rendement des produits de la pêche et de la chasse à la baleine; b) en ce qui concerne l'exploitation des ressources minérales des océans, conseiller les pays

intéressés sur les clauses des contrats passés entre les entreprises publiques ou privées de pays exportateurs de capitaux ou de techniques et les petits pays en développement au large desquels se trouvent ces ressources. Si les ressources se trouvaient hors des eaux territoriales, l'organisme pourrait créer des consortiums ayant pour tâche d'empêcher les disputes ou du moins de tenter de négocier l'adoption de principes directeurs pour le règlement des différends.

Voilà en résumé quels devraient être dans l'avenir immédiat les principaux points d'intérêt des pays industrialisés et en développement de la région du Pacifique. Les principales raisons qui font penser qu'il existe un désir intense de coopération de leur part sont les suivantes:

1. Dans cette région, il existe au niveau des investissements, des échanges de matières premières et de produits manufacturés ainsi que de l'exploitation des ressources marines des possibilités telles que les mesures les plus rentables seraient probablement celles qui fourniraient les conditions les plus propices et les plus équitables à leur mise en valeur.

2. Cette région est actuellement la moins bien dotée en mécanismes visant à concilier les intérêts et à favoriser la coopération. Seule la Banque asiatique de développement remplit quelques-unes de ces fonctions dans la mesure où le lui permet son statut de banque régionale.

3. On retrouve, dans la région du Pacifique, toutes les grandes puissances économiques non-européennes. Puisque la plupart des autres regroupements régionaux du globe sont numériquement dominés par les pays d'Europe et que ceux-ci n'accordent actuellement qu'une attention mitigée aux problèmes du Pacifique (et de l'Amérique latine), l'élaboration d'arrangements institutionnels dans cette région pourrait contribuer à redresser le déséquilibre des relations Nord-Sud sans nuire aucunement aux efforts de la CEE, du GATT, de l'OCDE et d'autres organisations.

4. Dans leurs relations avec les pays industrialisés, les pays en développement de l'Asie du Sud-Est ont fait montre d'une plus grande mesure de pragmatisme et d'une moins grande propension aux «fixations idéologiques» que nombre d'autres pays en développement. Il ne fait pas de doute qu'ils peuvent et veulent évaluer au mérite les arrangements en matière de commerce, d'investissements et autres; par leur exemple, ils sont susceptibles d'accroître l'efficacité des autres organismes de coopération régionale et Nord-Sud à la condition que les pays industrialisés en

bordure du Pacifique leur en donnent la possibilité par des politiques de stimulation appropriées.

5. Le bassin du Pacifique compte deux des plus récents regroupements de pays en développement, soit le Groupe andin et l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (ANSEA). Les pays qui les composent peuvent tirer des leçons des précédents efforts infructueux d'intégration régionale. Même s'ils veulent et devraient pour la plupart être maîtres de leur destinée, ils ont peu à perdre et beaucoup à gagner si les pays industrialisés de la région sont prêts à unir leurs efforts pour améliorer les chances de succès de tels regroupements régionaux.

De nouvelles institutions

La démarche jusqu'à maintenant a été d'identifier les secteurs dans lesquels les initiatives régionales auraient une certaine justification sans proposer d'infrastructure institutionnelle, ce qui ne veut pas dire qu'il n'y a pas lieu de s'y arrêter. Les délégués japonais et australiens participant aux conférences tenues par le groupe ont proposé la création d'une «Organisation pour le commerce et le développement du Pacifique» qui aurait la même portée que l'OCDE et peut-être deux caractéristiques additionnelles, à savoir la participation à part entière des pays en développement à ses conseils généraux et un recours plus important aux arrangements commerciaux. La première caractéristique reflète l'esprit du nouvel ordre économique, auquel participent également tous les pays en développement; pour la préparation de certains arrangements suggérés précédemment, l'organisation pourrait toutefois permettre la division de ses pays membres en sous-groupes industrialisés et en développement ainsi qu'en groupes fonctionnels (qui se pencheraient, par exemple, sur des problèmes précis relatifs à certains produits de base). La plupart sinon la totalité des arrangements commerciaux envisagés dans le présent article peuvent s'insérer dans le cadre du GATT tel que modifié par le nouveau principe de base maintenant reconnu du système généralisé de préférences.

On peut même pousser plus avant cette idée et songer à la création d'une association de libre-échange regroupant les pays industrialisés du Pacifique qui, à la fin de la période de transition, donneraient unilatéralement libre accès à tous les produits des pays en développement de la région. Même si l'idée souffre encore une fois des handicaps politiques énoncés précédemment et qui sont surtout d'origine

américaine, on peut l'étudier plus attentivement en tant que mécanisme par lequel les États-Unis et le Japon pourraient inciter la CEE à accepter le règne d'un libre-échange, tout au moins sur les produits industriels, dont plusieurs pays, et tout récemment le Japon au sommet de Paris en novembre 1975, ont maintes fois proposé l'instauration pour les dernières décennies du siècle.

Le Canada cherche, depuis quelques années, à resserrer les liens économiques qui l'unissent à l'Europe et à l'Asie. On peut s'interroger sur la portée de nos succès jusqu'à maintenant, bien que les périples des chefs de file canadiens en Europe aient servi à expliciter nos intentions dans ce sens. Pour ce qui est de la région du Pacifique, les efforts que le

Canada a déployés à Tokyo et à Pékin ont amélioré les voies de communication et revalorisé sa représentation diplomatique. Il faut maintenant élaborer un cadre propice à l'engagement dans la région du Pacifique qui permettra au Canada, entre autres, de bénéficier des possibilités substantielles d'expansion du commerce et des investissements avec les pays en développement dynamiques et les superpuissances économiques de la région. Il faut noter que le Canada n'est pas le seul à chercher dans la région du Pacifique un contreponds à ses relations traditionnelles. Cette recherche d'équilibre permettra peut-être la création de nouveaux liens régionaux et sous-régionaux, donnant ainsi une importance accrue au rôle de «catalyseur» que jouent des pays comme le Canada.

La Chine et l'Asie du Sud-Est

par Gérard Hervouet

L'écroulement du Cambodge puis du Sud-Vietnam au printemps de l'année 1975 a profondément modifié l'équilibre préexistant dans la région. Sans minimiser la présence déterminante des États-Unis, de l'Union Soviétique et du Japon dans ce sous-système, il nous semble important de reconnaître le rôle accru de la Chine en Asie du Sud-Est. Les événements intervenus ces derniers mois dans cette région et l'attitude nouvelle des États les plus immédiatement concernés à l'endroit de la Chine, semblent faire du gouvernement de Pékin le pivot central en fonction duquel chacun se hâte désormais de réajuster sa politique.

Monsieur Gérard Hervouet, professeur adjoint au Département de science politique de l'Université Laval, est l'auteur d'une thèse de doctorat sur la politique étrangère de la Chine. Il est collaborateur régulier de la revue Études internationales du Centre québécois de relations internationales. Monsieur Hervouet reprend ici certaines idées développées dans un article publié récemment par cette revue. L'article ci-contre n'engage que l'auteur.

Comme toujours lorsqu'il s'agit de formuler un commentaire, même sommaire, sur la conduite extérieure de la Chine en Asie du Sud-Est, l'on est tenté d'évaluer le changement, ou l'adaptation, aux conditions nouvelles en le resituant dans un premier temps dans une perspective historique plus vaste.

Vers un nouveau système tributaire?

Traditionnellement la Chine, en raison de sa proximité géographique et des affinités culturelles évidentes avec ses voisins immédiats, a toujours constitué pour ces derniers un pôle d'attraction. On a, à maintes reprises, décrit fort bien comment, pendant plus de deux millénaires, la Chine s'était perçue comme le seul grand empire sur la terre, comme la seule civilisation et la seule culture. L'empereur, fils du ciel, représentait toute l'humanité. Il était le lien entre la terre et le ciel d'où il tirait le mandat de régner sur les hommes. Les liens entre la Chine et ses voisins du Sud étaient codifiés et s'inscrivaient dans ce que l'on appelait le «système tributaire». Ce système, qui institutionnalisait en quelque sorte cette conception confucéenne du

monde où chaque peuple avait une place et un rôle bien déterminés, reposait sur les mécanismes par lesquels chaque État tributaire devait périodiquement se rendre en Chine pour y renouveler son serment d'allégeance et porter son tribut.

Pour l'observateur pressé et familier de l'histoire impériale chinoise il n'y a qu'un pas à franchir pour conclure qu'il se redessine dans cette région un nouveau système tributaire. Un grand sinologue écrivait ainsi il y a quelques années: «Toute la politique chinoise en Asie tend à rétablir sous une forme contemporaine l'ancien système des relations tributaires qui a prévalu pendant de nombreux siècles. Ce n'est là aux yeux des Chinois que la seule relation «naturelle» souhaitable pour entretenir des rapports entre la puissance majeure et les nations mineures». (C. P. Fitzgerald).

Pour peu que l'on soit enclin à soutenir cette thèse de la continuité historique dans la politique extérieure de la Chine, il est aisé de déceler aujourd'hui de nombreux exemples vérifiant l'idée de la permanence de la tradition impériale.

On ne peut manquer ainsi d'être frappé par la fréquence actuelle des voyages effectués en Chine par les délégations des États du Sud-Est asiatique. Les victoires remportées au Cambodge et au Sud-Vietnam semblent avoir provoqué depuis la fin du mois d'avril 1975 un «réflexe tributaire» chez une très grande majorité d'États de la région. Si l'on considère en effet la période qui s'est écoulée depuis le 17 avril 1975 (chute de Phnom Penh) jusqu'au 30 septembre de la même année, on constate que pas moins de 20 délégations du Sud-Est asiatique ont séjourné en Chine. En l'espace de cinq mois et demi la capitale chinoise a donc accueilli pratiquement autant de délégations (20) qu'elle n'en avait reçu dans les 24 mois précédant le 17 avril (22). Dans le même intervalle les Philippines et la Thaïlande ont reconnu diplomatiquement la Chine suivant l'exemple donné quelque temps auparavant par la Malaisie.

En plus d'une analyse des comportements symboliques, il serait aussi facile de montrer que l'évocation des liens traditionnels avec la Chine prend une place importante dans les discours des hôtes reçus à Pékin. Il reste cependant que limiter la démonstration au niveau des réflexes séculaires issus d'un inconscient collectif encore présent en Chine et chez ses anciens vassaux ne pourrait que provoquer de graves distorsions dans l'étude des relations actuelles de cette région. Dans le cas présent, les aspects symboliques masquent le réalisme des attitudes. Le discours chinois comme celui de ses

voisins, démontre une volonté délibérément tournée vers les nécessités du changement et vers l'adaptation des nouvelles conditions du sous-système de l'Asie du Sud-Est à leurs intérêts nationaux bien compris.

La primauté aux intérêts nationaux

En se penchant sur le contenu des allocutions prononcées à l'occasion des visites officielles de chefs d'États asiatiques à Pékin, on est surpris de constater que, paradoxalement, ce sont les hôtes du gouvernement chinois qui paraissent devoir insister davantage sur les formes symboliques de leurs relations avec la Chine. Toutefois et contrairement à ce que l'on peut penser trop hâtivement, les dirigeants des pays concernés ont tout intérêt à voir se reconstituer sur des bases nouvelles — il s'entend — un système rappelant celui qui permit de faire régner autrefois la *pax sinica* dans toute l'Asie Orientale. On sait en fait que le système tributaire n'était pas de nature «exploitative». Il était défensif; il reconnaissait le principe de non-ingérence dans les affaires intérieures d'autrui et n'exigeait des princes feudataires qu'un hommage rendu à la supériorité morale de la civilisation chinoise. On comprend ainsi beaucoup mieux les propos que tint à Pékin le président Marcos des Philippines lorsqu'il déclara: «Je pense que la Chine, qui a manifesté sur le plan moral une profonde haine pour les iniquités du passé et du présent est le leader naturel du Tiers monde». Cette reconnaissance du leadership chinois par un chef d'État connu pour ses opinions anticommunistes a suscité à l'époque de nombreux commentaires; elle traduisait là, avec beaucoup d'éclat, un sentiment que partagent les États de la région, même si certains l'expriment avec plus de nuances.

Dans une situation où on ne peut plus se fier aux garanties de protection américaines, à une époque où chacun des gouvernements concernés se soucie fortement de la stabilité de son régime et au moment où la Chine confirme à tous ses voisins asiatiques qu'elle n'est animée envers eux que des meilleures intentions, la tentation est grande de payer de nouveau à Pékin un tribut symbolique. La reconnaissance du leadership de la Chine et l'acceptation d'une clause antihégémonique visant directement l'Union soviétique et les États-Unis composent pour l'essentiel ce tribut. Par rapport aux bénéfices espérés et promis par la Chine, ce prix à payer peut sembler fort modique.

En premier lieu en effet, sur les deux points inquiétant le plus les États de la région, à savoir les dangers de subversion

et la loyauté des populations chinoises vivant dans chacun de ces pays, la Chine a donné des assurances écrites. Ces États ne sont, bien entendu, pas dupes et savent que le gouvernement de Pékin, pour des raisons idéologiques évidentes, accordera encore un appui aux divers mouvements de libération se réclamant du marxisme-léninisme. Ils peuvent toutefois se servir de ces garanties formelles pour contrecarrer la propagande des mouvements de libération dans leurs pays respectifs. Par ailleurs, les États de l'ASEAN (*Association of South-East Asians Nations*) ne peuvent que se féliciter de l'appui accordé par Pékin à leur association et aux encouragements prodigués à l'endroit de la déclaration de Kuala-Lumpur en 1971, déclaration selon laquelle l'Asie du Sud-Est doit être une zone de paix, de liberté et de neutralité.

Sur le plan économique, les bénéfices espérés devraient là se manifester de façon plus tangible. Même si la Chine ne dispose pas encore de moyens lui permettant de concurrencer la présence commerciale du Japon dans cette région, il est maintenant toutefois reconnu qu'en 1988 la production pétrolière chinoise égalera la production actuelle de l'Arabie Saoudite. On admet aujourd'hui que les réserves contenues dans le golfe de Tchili (ou Po Hai) et dans le plateau continental de la mer Jaune sont encore plus considérables que celles de la péninsule arabique. Aucun État de la région, sauf pour le moment l'Indonésie, ne saurait demeurer indifférent devant cette richesse énergétique que la Chine commence à exporter en Asie en la soumettant à ses objectifs politiques.

Prendre garde au tigre et au loup

Alors que les intérêts nationaux des pays de l'Extrême-Orient semblent, dans leurs rapports avec la Chine, se draper dans le voile d'une tradition subtile, il en va tout autrement de l'intérêt national du gouvernement chinois qui lui s'exprime plus brutalement en termes de sécurité.

Le déclin de la présence américaine, l'apreté de la rivalité avec l'Union soviétique et les nécessités intérieures d'assurer dans la stabilité une succession politique, sont quelques-uns des facteurs qui doivent inciter le gouvernement chinois à tracer dès maintenant les grandes lignes de l'équilibre qu'il souhaite voir s'instaurer en Extrême-Orient.

La Chine ne semble plus faire mystère des perspectives selon lesquelles elle entrevoit l'avenir de la région. Les encouragements prodigués aux États de l'ASEAN, la volonté d'établir avec eux des relations d'État à État sur la base des cinq prin-

cipes de la coexistence pacifique, où figure bien la non-ingérence dans les affaires intérieures, l'acceptation, bon gré mal gré des velléités d'indépendance et de neutralité renouvelées par le Nord Vietnam et le Cambodge, constituent quelques éléments laissant supposer que le gouvernement chinois ne serait pas hostile à une Asie pratiquant dans un premier temps un non-alignement sincère.

En fait, un comportement modelé sur celui qu'a adopté depuis fort longtemps la Birmanie du général Ne Win pourrait satisfaire fondamentalement les attentes chinoises. La priorité accordée à l'amélioration constante des rapports avec la Chine, la poursuite de relations très modérées sinon réduites à l'extrême avec les grandes puissances et l'opposition aux prétentions soviétiques définissent les bases du neutralisme birman. Considéré dans cette forme ce neutralisme ne peut que séduire le gouvernement chinois. L'accueil extrêmement chaleureux réservé au président Ne Win lors de son voyage officiel à Pékin en novembre 1975 illustre bien ce propos.

Cette évolution, que la Chine ne peut prétendre voir se concrétiser qu'à long terme, implique plus immédiatement une vigilance soutenue à l'endroit des desseins de l'Union soviétique et des États-Unis dans cette région. C'est bien ce que signifiait le vice-premier ministre Teng Siao-ping lorsqu'il déclarait: «Ce qui appelle une vigilance particulière c'est que là où une superpuissance ayant subi des défaites a dû opérer un retrait, l'autre superpuissance, dévorée d'ambition cherche à en profiter pour pratiquer l'expansion par une lutte faite de disputes ouvertes ou sournoises . . . Les peuples asiatiques, instruits par les riches expériences de leur lutte anti-impérialiste, sauront sûrement percer à jour les manœuvres et intrigues de superpuissance, se garder de «laisser le tigre entrer par la porte de derrière tout en refoulant le loup par la porte de devant», et faire échec à la politique d'agression et d'expansion de superpuissance».

A court terme, c'est donc bien l'Union soviétique qui est visée. Dans la presse de Pékin comme à la tribune des Nations Unies les dirigeants chinois ne cachent pas leurs inquiétudes devant la menace appréhendée de l'URSS en Extrême-Orient. La campagne de dénonciation du «système de sécurité collective en Asie» proposée par le gouvernement soviétique, a été relancée de façon spectaculaire depuis les accords d'Helsinki. Pour le gouvernement chinois, l'Union soviétique n'aspire qu'à combler le vide laissé par une «superpuissance boutée hors de l'Indochine» et le système de

sécurité collective «n'est que prétexte pour mener une politique d'agression et d'expansion, pour disputer leur hégémonie à celle des États-Unis, pour diviser les pays asiatiques et placer les petits et moyens pays dans leur sphère d'influence».

L'idée, entre autres, que le système de sécurité collective puisse un jour consacrer le principe de l'inviolabilité des frontières actuelles en Asie, comme ce fut le cas pour les frontières européennes, est pour le gouvernement chinois tout à fait intolérable. Comme le soulignait sans ménagement Kiao Kouan-houa à New York: «l'attitude de la Chine vis-à-vis du fallacieux système de sécurité collective en Asie est très simple: primo, le combattre; secondo, le mépriser».

On comprend dès lors que les dirigeants chinois ne soient actuellement pas hostiles au maintien de la présence américaine en Extrême-Orient. Une fois encore il s'agit là d'assurer la sécurité de la Chine. S'il est impératif, pour le parti communiste chinois, de mobiliser les masses con-

tre l'Union soviétique, identifiée désormais comme le principal ennemi, il est aussi nécessaire de ne pas s'exposer aux accusations de collusion avec les États-Unis. Les refroidissements périodiques des relations entre Pékin et Washington doivent en partie s'expliquer par ce fait. Il importe aussi pour le gouvernement chinois de faire admettre par ses voisins à régime socialiste que les compromis actuels entre l'idéologie et les intérêts nationaux ne sont que temporaires. Mais il importe également de faire comprendre à ces mêmes voisins que les intérêts nationaux particuliers de chacun doivent se plier aux intérêts plus généraux de l'ensemble de la région. On peut en ce sens, supposer que la modération retrouvée du président nord-coréen Kim Il Sung témoigne bien de la qualité de la persuasion chinoise. Dans ce jeu subtil auquel se livre la Chine, l'objectif fondamental est bien de contraindre en dernière analyse les États de la région à faire un choix entre Pékin et Moscou.

Le Canada et les États-Unis

L'éventail des relations directes entre les États américains et les provinces canadiennes

par Roger F. Swanson

Récemment, le département d'État américain commandait une étude visant à inventorier les relations entre provinces canadiennes et États américains et à en faire une analyse. C'est le Bureau des affaires canadiennes du département d'État qui a lancé l'idée d'une telle étude. En effet, si on y connaissait grosso modo le nombre et la variété des arrangements entre les États américains et les provinces canadiennes dans des domaines tels que l'enregistrement des véhicules automobiles et l'écologie, on en ignorait toutefois la nature et la portée. Tout en convenant de la valeur des échanges directs à ce palier dans le contexte plus vaste de la relation canado-américaine, le Bureau des affaires canadiennes jugeait nécessaire d'avoir des

renseignements plus détaillés à cet égard afin de régler certaines questions relatives aux procédures et aux lignes de conduite.

Les résultats de l'étude sont significatifs, voire surprenants, sous plusieurs rapports. En effet, de par leur quantité, leur nature, leur genre et leur répartition, les conventions liant les États américains aux provinces canadiennes composent un tableau digne d'intérêt. Premièrement, il existe à ce niveau un total de 766 arrangements, soit beaucoup plus qu'on l'avait imaginé. En second lieu, on s'est aperçu que leur champ d'application était beaucoup plus vaste qu'on s'y attendait, couvrant pour ainsi dire toute la gamme des activités gouvernementales, y compris l'agriculture, l'énergie, la défense militaire

et civile et les transports. Et troisièmement, il s'est avéré que les arrangements en question présentaient un caractère plus officiel qu'on l'avait cru. Si la majorité d'entre eux prévoient des contacts officiels, 30 p. cent se retrouvent dans la catégorie des accords officiels ou semi-officiels. Enfin — et c'est peut-être là la plus grande surprise de ce rapport, —, cette activité bilatérale ne se limite pas aux États américains frontaliers. Au contraire, chacun des 50 États américains est lié par des ententes quelconques avec les provinces canadiennes; ces ententes représentent d'ailleurs 38 p. cent de tous les arrangements entre États et provinces.

Genres d'activités

Les arrangements conclus entre les États américains et les provinces canadiennes semblent viser essentiellement des domaines pratiques. Ainsi, tout simplement, un fonctionnaire d'un État américain agissant dans le cadre de ses fonctions officielles juge nécessaire de traiter avec son homologue provincial canadien afin d'en arriver, si possible, à un arrangement mutuellement satisfaisant. Parmi les domaines d'activités, celui des transports vient en tête, avec 28 p. cent des arrangements, suivi des ressources naturelles avec 20 p. cent, puis du commerce et de l'industrie avec 10 p. cent et des services sociaux avec 10 p. cent. Les autres secteurs se répartissent comme suit: protection de l'environnement 9 p. cent, éducation et affaires culturelles 6 p. cent, énergie 5 p. cent, protection du public 5 p. cent, agriculture 4 p. cent, défense militaire et civile 2 p. cent et divers 3 p. cent. Fait significatif, les États frontaliers participent à plus de 50 p. cent des activités déployées dans tous les domaines mentionnés, sauf deux. Le Maine est l'État le plus actif dans six d'entre eux, New York, dans deux et le Michigan et le Minnesota chacun dans un. En général, les États non frontaliers ont conclu des arrangements dans un petit nombre seulement de secteurs fonctionnels, mais ils sont plus dynamiques que les États frontaliers au chapitre des services et des transports.

De quels genres d'arrangements s'agit-

M. Swanson occupe le poste de professeur adjoint au Centre of Canadian Studies, The Johns Hopkins University School of Advanced International Studies. Il est aussi l'auteur de l'étude State/Provincial Interaction: A Study of Relations Between U.S. States and Canadian Provinces Prepared For the U.S. Department of State, qui a inspiré cet article. Les vues exprimées dans l'article ci-contre n'engagent que l'auteur.

il? Voilà une question pertinente, car selon leur degré de formalisme, ils peuvent avoir des répercussions constitutionnelles sur le système fédéral américain. Règle générale, un arrangement État/province aura trait à des activités qui sont le théâtre d'une communication directe et suivie des fonctionnaires de l'État et de la province en cause. (Ne sont pas inclus les "contacts", c'est-à-dire des échanges limités à deux parties où aucune règle de procédures n'est définie et où il n'y a aucun engagement réciproque sur une base permanente.) Les arrangements que nous étudierons se divisent en trois catégories: les accords, les ententes et les conventions officielles. L'instrument le moins fréquent, mais qui a le plus d'incidences constitutionnelles, est l'accord, document signé par les deux parties et précisant des règles de procédure à l'intention des fonctionnaires concernés. Représentant 6 p. cent de tous les arrangements entre États et provinces, les accords constituent le type d'arrangement le plus formel et peuvent être conclus par les gouverneurs et les premiers ministres ou par des fonctionnaires de l'une ou l'autre juridiction. Citons en exemple l'«Accord conjoint» intervenu en décembre 1973 entre le gouvernement du Massachusetts et le premier ministre du Nouveau-Brunswick dans le but de maintenir et de favoriser une coopération étroite dans des domaines pertinents d'intérêt commun. Au titre des accords conclus à un niveau moins élevé, mentionnons l'accord réciproque de mars 1973 concernant l'octroi de permis aux agents d'assurance, parafé par des fonctionnaires de la Commission d'assurance de l'Oklahoma et le ministère de la Consommation et du Commerce de l'Ontario.

Les ententes, deuxième type d'arrangement possible, visent la correspondance, les résolutions, les communiqués et les mémorandums qui, s'ils ne sont pas signés ensemble par les parties, n'en établissent pas moins des règles de procédure régissant les rapports des fonctionnaires en cause. Les ententes interviennent pour 24 p. cent de tous les arrangements entre États et provinces. Voici dans l'ordre des exemples d'ententes par correspondance, par résolution, par communiqué et par mémorandum: a) la correspondance échangée du mois d'août au mois de décembre 1966 entre les fonctionnaires du *Louisiana Department of Public Safety* et ceux du ministère des Transports de l'Ontario au sujet de l'exemption réciproque de l'enregistrement des véhicules automobiles et des caravanes; b) la résolution d'août 1971 adoptée par les gouverneurs de la Nouvelle-Angleterre et les premiers ministres

des provinces de l'Est du Canada favorisant «l'élaboration de politiques énergétiques conjointes» par le biais du Comité consultatif sur l'énergie de la Nouvelle-Angleterre et des provinces de l'Est du Canada: c) le communiqué conjoint signé en mai 1972 par le gouverneur du Maine et le vice-président du Conseil des ministres du Québec établissant le champ de la coopération Maine-Québec en matière de radiodiffusion et dans d'autres domaines; et d) l'«ordonnance administrative» de janvier 1974 promulguant une entente de coopération entre l'*Illinois Department of Conservation* et la province de l'Ontario en matière de gestion des pêches.

La convention officieuse, troisième et dernière forme d'arrangement possible entre fonctionnaires d'un État et d'une province, vise toute autre formulation, orale ou écrite, de règles de procédure non prévues dans les deux premières catégories. Ce genre d'instrument est de loin le plus répandu et représente 70 p. cent de l'ensemble des arrangements entre États et provinces. En voici deux exemples: les «réunions périodiques et officieuses» entre le *New York Department of Environmental Conservation* et le ministère de l'Environnement de l'Ontario «afin de discuter des problèmes conjoints de pollution atmosphérique»; et les rencontres périodiques de coordination «d'intérêt mutuel, au cours desquelles on ne tient pas de procès-verbal» qui réunissent les services d'urgence du Dakota-Nord et les provinces de la Saskatchewan et du Manitoba et où on discute «des mesures d'urgence à adopter en cas de sinistre».

Quels États sont les plus actifs dans le domaine des relations bilatérales avec les provinces? La région la plus dynamique est celle du Nord-Est, avec en moyenne 31 arrangements, suivie par le Centre-Ouest avec 20 arrangements (soit 36 p. cent et 31 p. cent du total). La région qui affiche le taux de participation le plus faible est le Sud-Ouest avec 4 p. cent. Les deux tiers des arrangements sont revendiqués par quatre États frontaliers. Le Maine est le premier avec 14 p. cent; viennent ensuite le Michigan avec 7 p. cent, et New York et le Minnesota avec 6 p. cent chacun. Du côté canadien, les trois provinces les plus peuplées enregistrent un taux de participation de 61 p. cent aux arrangements bilatéraux avec des États américains; ce pourcentage se répartit comme suit: Ontario 29 p. cent, Québec 19 p. cent et Colombie-Britannique 13 p. cent. Les partenaires les plus actifs sont situés côte à côte. A ce chapitre, le Maine et le Nouveau-Brunswick viennent en premier, suivis par les paires Michigan —

Ontario et Washington — Colombie-Britannique. Parmi les États non frontaliers, les équipes les plus dynamiques sont Illinois/Ontario et Louisiane/Québec. Le fait que les États frontaliers contribuent aux activités bilatérales dans une proportion aussi élevée dit bien toute l'importance de la proximité géographique. D'autres éléments semblent pertinents, notamment la situation économique et démographique des États, la répartition culturelle de la population (et spécialement de l'élément francophone), la taille de l'appareil administratif des États et leur capacité d'entretenir ce genre de relations.

Organisation et techniques

Mise à part la question de savoir quels arrangements bilatéraux ont été conclus, on peut s'interroger sur deux aspects intéressants du cadre des relations entre États et provinces: de quels moyens l'Administration des États dispose-t-elle pour traiter avec les provinces, et comment les fonctionnaires de l'une et l'autre partie mènent-ils, en fait, leurs négociations? Les États optent le plus souvent pour l'approche pragmatique. En règle générale, les gouverneurs américains ne semblent pas se soucier particulièrement d'encourager, de décourager ou de centraliser les relations avec les provinces canadiennes. Les fonctionnaires intéressés ne sont pas spécialement chargés des questions canadiennes ou de la liaison avec leurs homologues provinciaux. Néanmoins, ils estiment nécessaire de traiter avec ces derniers dans leur travail de tous les jours, souvent sans que le gouverneur ou les commissaires de l'État le sachent.

Pendant, cette approche pragmatique ne répond pas adéquatement aux besoins de certains États. Ils chargent donc des fonctionnaires ou des services de leur Administration de s'occuper particulièrement des relations avec les provinces canadiennes dans des domaines tels que la conservation, l'économie et la culture. Par exemple, la *Vermont Agency of Development and Community Affairs* possède un représentant en développement industriel international chargé d'assurer la liaison avec le Québec dans le domaine économique. Certains États adoptent une technique toute nouvelle qui consiste à créer au sein de leur Administration un bureau responsable des «relations» canadiennes en général, doté d'une fonction de contrôle analogue à celle du Bureau des affaires canadiennes du département d'État américain. C'est le Maine qui le premier a procédé de cette façon. En effet, le gouverneur de cet État a établi au sein de son Administration un Bureau des relations cana-

diennes et a nommé un adjoint à temps plein chargé des relations avec le Canada, au sein de son Cabinet. Enfin, on met aussi sur pied des organisations paragouvernementales dans le but de développer et de renforcer les relations avec les provinces canadiennes. Ainsi, la *Quebec/Maritime Advisory Commission* se compose de douze citoyens éminents du Maine œuvrant à l'extérieur du gouvernement.

Huit méthodes

Il serait bon maintenant d'explorer la façon dont les fonctionnaires américains traitent avec leurs homologues canadiens. Outre la correspondance et le téléphone, ils ont recours à huit modes de communications. Le premier, le plus répandu, est la tenue de réunions administratives spéciales. Celles-ci rassemblent des fonctionnaires de tous les niveaux représentant les deux parties et elles servent à de nombreuses fins: échange de renseignements, discussion de problèmes communs et élaboration de projets et de programmes conjoints. Deuxième méthode: la représentation directe dans les provinces canadiennes soit en y ouvrant un bureau, soit en engageant une société de relations publiques canadienne pour y servir leurs intérêts. Au moins huit États ont adopté cette méthode. Ces bureaux, qu'on installe de préférence à Montréal, puis à Toronto, ont pour fonction essentielle de promouvoir le commerce et le tourisme et de favoriser le développement économique.

La troisième technique revêt un intérêt particulier car elle fait appel à des «rencontres au sommet» réunissant les gouverneurs des États et les premiers ministres des provinces. Au cours des trois dernières années, une douzaine de gouverneurs environ ont pris part à des échanges avec leurs homologues provinciaux à dix-huit reprises au moins. Ont participé à de telles rencontres les gouverneurs et premiers ministres de Washington et de la Colombie-Britannique, de la Louisiane et du Québec, du Michigan et de l'Ontario, de New-York et de l'Ontario, du Massachusetts et du Nouveau-Brunswick, du Maine et du Québec et des provinces Atlantiques. Une variante fort intéressante est le sommet multilatéral ou institutionnel. Par exemple, les six membres de la *New England Governors Conference* ont organisé une réunion historique avec les cinq premiers ministres des provinces de l'Est du Canada à Brudenell, (I.-P.-É.) en août 1973. On a répété l'expérience en 1974 au Vermont, puis en 1975 au Nouveau-Brunswick.

Quatrième méthode: les législateurs de part et d'autre se rencontrent afin de

mieux se connaître et d'échanger des renseignements, un peu à la manière de rencontres du Groupe interparlementaire canado-américain au niveau fédéral. Signalons que les États du Maine et de Washington ont tous deux choisi cette voie, en accord avec leurs homologues provinciaux respectifs. La création d'organismes réunissant des représentants des États et des provinces (habituellement des comités mixtes œuvrant dans des domaines précis) constitue la cinquième méthode possible. Citons en exemple les comités consultatifs des transports et de l'énergie créés en août 1973, par les gouverneurs et premiers ministres de la Nouvelle-Angleterre et des provinces de l'Est du Canada. La sixième méthode consiste à inclure les provinces canadiennes dans les pactes intervenant entre États américains. Par exemple, le *Uniform Vehicle Registration Proration and Reciprocity Interstate Compact* rassemble dix-neuf États membres, plus la Colombie-Britannique et l'Alberta. De même, l'*Interstate Forest Fire Protection Compact* (1949) réunit les six États de la Nouvelle-Angleterre, New York et les provinces du Québec et du Nouveau-Brunswick.

Septième méthode: les fonctionnaires des deux parties se retrouvent au sein d'associations professionnelles (ex.: *International Association of Law Enforcement Officers* et *American Association of Motor Vehicle Administrators*). Les congrès et réunions de telles associations leur donnent l'occasion de se rencontrer, d'établir des contacts personnels, de discuter de problèmes communs, d'échanger des informations et de régler des problèmes. En outre, les associations elles-mêmes peuvent servir de base à d'autres activités entre États et provinces ou en éliminer la nécessité du fait qu'elles organisent des discussions techniques, parrainent des projets de coopération, adoptent des résolutions et élaborent des lignes directrices. Certains États américains ont mentionné que jusqu'à 24 associations participaient de près ou de loin à leurs rapports avec les provinces. En fait, 40 États ont déclaré que de telles associations avaient une incidence sur leurs relations avec les provinces et on estime que cette approche est adoptée dans 21 p. cent des cas.

Enfin, une dernière méthode: se servir des voies gouvernementales à l'échelon fédéral. Dans cette optique, les États et provinces adhèrent directement aux organisations conjointes canado-américaines (comme la Commission des pêches des Grands lacs et les nombreux groupes de travail de la Commission mixte internationale) ou encore, les fonctionnaires des

deux parties négocient dans le cadre de réunions avec les administrations fédérales du Canada et des États-Unis (ex.: le réseau d'accords canado-américains sur la défense civile). On estime qu'environ 15 % cent de toutes les négociations bilatérales entre États américains et provinces canadiennes font appel à la participation des gouvernements fédéraux.

Répercussions politiques

Ces relations ont indéniablement des répercussions politiques pour le gouvernement fédéral américain. D'abord, c'est évident, au plan constitutionnel. La Constitution américaine accorde sans équivoque au gouvernement fédéral la compétence en matière de signature de traités. L'article II, Section 2, stipule que le président aura le pouvoir, avec l'avis et l'accord du Sénat, de conclure les traités, mais le vote des deux tiers des Sénateurs présents sera requis. En outre, la Constitution interdit formellement aux États d'entretenir des relations «étrangères» sans l'autorisation du Congrès, conformément à l'article I, Section 10 où il est dit qu'aucun État ne pourra conclure un traité ou une alliance ni entrer dans une confédération, et qu'aucun État ne pourra, sans le consentement du Congrès, conclure aucun accord ou pacte avec un autre État ou avec une puissance étrangère. Cependant, les États entretiennent des relations extérieures plus ou moins officielles sur le plan juridique, et le Congrès ne juge pas nécessaire qu'elles soient toutes soumises à son approbation. En effet, le Congrès est disposé à tenir compte des besoins fonctionnels des États qui président à ces relations, mais il s'inquiète du pouvoir «politique» de ceux-ci, craignant un affaiblissement de la fonction centralisatrice du gouvernement fédéral américain. Par exemple, dans une déclaration sur la Constitution préparée pour le Congrès lors de sa 74^e session et réitérée lors de sa 88^e session, il a été précisé que les termes «pacte» et «accord» ne visent pas tous les pactes ou tous les accords, mais que l'interdiction qui s'y rattache s'applique à la formation de toute association tendant à accroître le pouvoir politique des États, ce qui pourrait empiéter sur la juste suprématie des États-Unis ou la mettre en danger. En outre, on ne laisse planer aucun doute sur la nature de cette interdiction car on y précise que ces termes couvrent toutes les dispositions relatives à l'administration ou aux droits des États, qu'elles soient orales ou écrites, officielles ou non officielles, explicites ou tacites, entre eux ou avec des puissances étrangères.

Fait révélateur, les recherches menées dans le cadre de l'étude parrainée par le département d'État américain n'ont pas fait ressortir de cas majeurs susceptibles de soulever des problèmes constitutionnels fondamentaux quant au système fédéral américain et au rôle des États dans les affaires extérieures. La raison en est probablement que ces relations bilatérales s'attachent essentiellement à des nécessités d'ordre pratique. Toutefois, il est bon de noter que le caractère impératif de ces opérations, associé au seul volume de l'activité entre États et provinces, pourrait engendrer des problèmes constitutionnels dans deux domaines. En fait, il existe une marge très mince entre le règlement expéditif d'un problème provincial par un État et les précédents légaux pouvant en résulter. En outre, ces relations bilatérales pourraient soulever des problèmes juridiques dans les rares cas où un État tenterait de se placer sur un plan autre que fonctionnel dans l'espoir d'acquiescer un statut «international» en traitant avec les provinces. Quoi qu'il en soit, il ne faudrait pas que l'éventualité de ces problèmes constitutionnels vienne fausser le fait que la vaste majorité des fonctionnaires des États cherchent avant tout à satisfaire les besoins de leur Administration le plus rapidement possible tout en se conformant entièrement et sans équivoque aux exigences de la Constitution américaine. C'est d'ailleurs un thème qui est revenu à maintes reprises dans la bouche des fonctionnaires de tous les niveaux, interrogés dans le contexte de l'étude. Voilà qui nous amène à la deuxième incidence politique des échanges entre les États et les provinces.

A l'égard de ces relations, le département d'État américain assure autant un «service», grâce auquel les autorités fédérales répondent aux besoins «étrangers» légitimes des États, que de contrôle, au sens où il supervise «diplomatiquement» les activités «étrangères» des États. En fait, si le gouvernement néglige son premier rôle, il ne fera qu'exacerber la nécessité du second. Par service, on entend que le département d'État et d'autres constituantes du gouvernement fédéral doivent favoriser et faciliter une interaction entre États et provinces qui est constitutionnellement légitime et nécessaire au plan fonctionnel. Les représentants des États sont fondamentalement intéressés à une simplification de leurs rapports avec le fédéral. Certains fonctionnaires se sont dits frustrés de ne pouvoir obtenir des organismes fédéraux appropriés les renseignements exacts qui leur permettraient de satisfaire aux exigences du gouverne-

ment central. Deux facteurs sont donc essentiels dans toute discussion des relations entre États et provinces; le gouvernement fédéral doit être sensibilisé aux problèmes que posent ces relations aux États et faire preuve de souplesse en les aidant à les résoudre.

La troisième conséquence politique de ces relations est d'ordre bilatéral, puisqu'elle concerne les gouvernements fédéraux américain et canadien. En effet, les échanges entre les provinces et les États peuvent susciter des problèmes susceptibles non seulement d'exiger l'intervention des deux gouvernements centraux, mais aussi d'être source de frictions entre les deux parties. Signalons ici que dans la grande majorité des cas, la participation du gouvernement fédéral s'est limitée à un rôle non officiel d'observation ou de consultation, à la satisfaction de tous les intéressés. Néanmoins, malgré toute la bonne volonté des gouvernements fédéraux, il peut s'avérer plus difficile de trouver des solutions simples à un problème du fait de leur participation tardive. Par exemple, dans le domaine des transports, un État non frontalier a déclaré qu'à moins qu'un accord quelconque n'intervienne dans un proche avenir avec une province qui refuse d'adopter des dispositions réciproques en matière d'immatriculation, il n'aurait d'autre choix que de fermer ses frontières à tous les véhicules en provenance de celle-ci. On peut supposer que dans ce cas les gouvernements fédéraux canadien et américain prendraient une part active aux négociations puisqu'un tel boycottage nuirait énormément à l'industrie routière canadienne.

En conclusion, il y a sans doute lieu de souligner que ces relations étant régies, tant aux États-Unis qu'au Canada, par des définitions constitutionnelles fondamentales du rôle des États et des provinces dans les affaires «étrangères», les représentants des deux parties devraient veiller à s'y conformer. D'ailleurs, il y va autant de l'intérêt des deux gouvernements fédéraux que de celui des provinces et des États. En effet, toute tentative de la part du gouvernement américain de négocier

directement avec les provinces, hors des voies qui agréent aux deux parties, ou de la part du gouvernement fédéral canadien de faire la même chose dans ses relations directes avec les États américains, est à la fois indésirable et nuisible au bout du compte. Dans leur quête de solutions à leurs problèmes fonctionnels, les représentants des États et des provinces ont chacun leurs obligations et ils devraient être attentifs à ne pas compliquer leur cadre constitutionnel respectif. D'ailleurs, il y aurait lieu de limiter au palier national tout débat sur le rôle respectif des provinces et des États dans les affaires «étrangères». De même, les relations entre les États et les provinces ne devraient par constituer un moyen, pour l'une ou l'autre de ces instances, de marquer des points contre leur gouvernement fédéral. Cependant, nous ne voudrions pas que cet appel au respect des exigences constitutionnelles soit interprété comme un appel à une rigidité ou à un formalisme inutiles à une époque où les provinces et les États font face à des problèmes de plus en plus complexes, notamment dans le domaine écologique. Toutefois, à moins que les fonctionnaires des gouvernements fédéraux et de leurs constituantes ne se préoccupent sérieusement des incidences constitutionnelles de leurs activités en négociant des solutions à ces problèmes, nous pourrions connaître une période de sérieuse instabilité au chapitre des relations bilatérales.

Un dernier commentaire s'impose. La possibilité que les échanges entre États et provinces engendrent des conflits ne devrait pas éclipser le fait que dans un contexte approprié, ils peuvent constituer une méthode mutuellement avantageuse de satisfaire aux besoins des provinces et des États et, en tant que tels, constituer un aspect extrêmement positif de la relation globale Canada – États-Unis. Comme les relations entre États et provinces sont plutôt appelées à croître qu'à décroître, il est tout aussi important pour ces deux parties que pour Washington et Ottawa qu'elles soient menées et évaluées dans une perspective équilibrée.



Les dimensions fédérales-provinciales des relations canado-américaines

par Thomas Lévy et Don Munton

La politique a ceci d'ironique que les événements sensationnels, quoique éphémères, laissent parfois dans l'ombre les changements à long terme plus importants. L'histoire de la plupart des pays abonde en exemple de ce genre, et celle des relations extérieures du Canada au cours des dernières années ne fait sûrement pas exception. L'illustration la plus frappante, peut-être, nous en a été donnée au milieu des années 1960, lorsque le défi lancé par le Québec et le débat constitutionnel sur les pouvoirs des provinces en matière de traités ont défrayé les manchettes et causé de vives préoccupations aux responsables politiques de l'époque. Les esprits se sont calmés dans un cas comme dans l'autre, grâce à une entente tacite sur les attributions respectives du fédéral et des provinces, mais la participation de presque toutes les provinces aux affaires internationales n'a pas cessé pour autant de s'accroître, même si la progression n'a pas été aussi spectaculaire. Que l'entente soit ou non exprimée à l'avenir en termes explicites, rien n'indique pour le moment que la volonté des provinces de s'engager davantage sur ce plan soit en voie de diminuer ou de disparaître.

Il est devenu évident qu'à l'heure actuelle, les relations extérieures du Canada comportent peu d'aspects qui ne soient pas liés aux intérêts des provinces ou à des activités qui leur sont propres, surtout dans le contexte des relations avec les États-Unis, le plus important interlocuteur du Canada sur le plan international. Les dimensions fédérales-provinciales des relations canado-américaines prennent en effet une importance de plus en plus cruciale non seulement à l'égard du maintien (ou peut-être de l'acquisition) du statut du Canada en tant que partenaire international distinct, mais aussi à l'égard de sa survie comme État fédéral. Les provinces n'ont pas toujours été aussi actives dans le domaine des affaires internationales et n'y ont pas toujours porté autant d'intérêt. Que s'est-il donc passé? Nous allons tenter ici d'analyser certains des principaux facteurs qui, à notre avis, sont à l'origine de

cette évolution, et d'exposer quelques aspects fondamentaux de la participation accrue des provinces.

Facteurs explicatifs

Les divers facteurs qui expliquent l'activité accrue des provinces dans le domaine des relations extérieures peuvent, pour les besoins de la cause, être divisés en deux catégories. En premier lieu, il y a ce qu'on pourrait appeler des facteurs "de base". Parmi ceux-ci, on peut mentionner la place de plus en plus grande qu'occupent les questions économiques et sociales au Canada et sur la scène internationale, la prospérité et la complexité grandissantes de la société canadienne dues dans une large mesure au progrès technologique, les disparités régionales qui persistent sur les plans économique et social, et les écarts qui s'accroissent au chapitre de la croissance économique. Ces facteurs de base se rattachant en partie à un certain nombre de facteurs intermédiaires ou "politiques" tels la complexité et le nombre croissants des problèmes auxquels doivent faire face

M. Thomas Lévy était professeur adjoint au Département de science politique de l'Université du Nouveau-Brunswick. Peu de temps après la rédaction de cet article, il perdit tragiquement la vie dans un accident d'automobile. Nous en profitons pour offrir aux membres de sa famille et à ses collègues nos plus sincères condoléances. Le professeur Lévy est l'auteur de nombreux articles sur le fédéralisme canadien et sur la politique étrangère. M. Don Munton est professeur adjoint de science politique et fait partie du Centre d'études en politique étrangère à l'Université Dalhousie. Ses travaux de recherche portent notamment sur la politique étrangère contemporaine du Canada, les méthodes de recherche en sciences sociales et l'étude des perspectives en matière de politique internationale. Il est l'auteur d'un certain nombre d'articles sur l'analyse quantitative appliquée à l'étude des orientations en politique étrangère. L'article ci-contre n'engage que les auteurs.

les gouvernements provinciaux, l'élargissement de leur champ de responsabilités et l'augmentation de leur pouvoir de dépenser, le développement de leur administration et la position relativement affaiblie des gouvernements minoritaires qui se sont succédé au fédéral au milieu des années 1960. Ces deux catégories de facteurs combinées ont, de leur côté, engendré une participation plus grande des provinces dans le domaine des relations extérieures. Certains de ces facteurs s'inscrivent dans le processus maintenant bien engagé pour corriger le déséquilibre des pouvoirs entre le fédéral et les provinces sur le plan interne, phénomène bien connu que Donald Smiley appelle "l'atténuation de la prédominance fédérale", et d'autres ont plus particulièrement trait aux relations extérieures.

Au cours des années 1960, période où la détente ouvrait de nouvelles perspectives, où les pays développés accéléraient leur industrialisation et où de nouveaux pays voyaient le jour dans le Tiers monde, les questions traditionnelles d'ordre militaire et sécuritaire ont commencé à céder le pas aux préoccupations économiques et sociales. Cette évolution de l'ordre des priorités en politique étrangère faisait intervenir de plus en plus d'intérêts nationaux importants et très évidents. Étant donné les disparités régionales qui existent au Canada, l'apparition de nouvelles priorités a favorisé, voire nécessité, l'harmonisation des intérêts particuliers de chacune des régions. Comme la constitution canadienne donne aux gouvernements provinciaux des attributions importantes en matière de politique économique et sociale, et comme les hommes politiques provinciaux considéraient qu'ils devaient veiller à leurs propres intérêts, les nouvelles préoccupations en matière de politique étrangère n'ont pas manqué d'avoir une résonance profonde chez eux. Leur réaction naturelle a contribué à ce que l'on pourrait appeler la «provincialisation» de la politique étrangère. Un ancien haut fonctionnaire de l'Ontario écrivait récemment que des questions telles que la politique commerciale, l'énergie, l'agriculture, l'expansion industrielle et l'immigration, pour n'en citer que quelques-unes, "sont toutes des questions intéressantes pour les provinces. Il n'est pas très difficile, a-t-il soutenu, de comprendre pourquoi les provinces ont, au-delà du simple désir, la responsabilité même de fournir leur contribution dans ces domaines".

La conjoncture internationale

D'autres facteurs d'ordre international sont également entrés en ligne de compte. Le

gouvernement français a ouvertement encouragé de façon soutenue les aspirations des régimes Lesage et Johnson, et particulièrement des éléments nationalistes au sein de l'administration québécoise, qui voulaient acquérir une plus grande autonomie à l'intérieur du Canada et entendaient traiter directement et librement avec la France dans tous les secteurs de compétence provinciale. À la lumière de l'expérience du Québec, d'autres provinces (l'Ontario notamment), ont commencé à réexaminer leurs propres pouvoirs constitutionnels et politiques dans le domaine des relations extérieures.

La richesse accrue de nos voisins américains et surtout la guerre qu'ils ont menée au Vietnam, ont entraîné une hausse considérable de leurs demandes en matières premières stratégiques en provenance du Canada. Au cours des années 1960, nos exportations de minerai de fer, d'aluminium, de cuivre et autres métaux ont augmenté d'une façon spectaculaire. Les bénéfices qu'elles en ont tirés ont poussé les provinces à réviser leur position dans l'optique des attributions que leur accorde la constitution canadienne en ce qui concerne la mise en valeur des richesses naturelles de leur territoire. Par ailleurs, la formidable reprise économique du Japon a amené celui-ci à acheter du Canada d'importantes quantités de charbon et de bois pour faire fonctionner ses industries en pleine expansion. Les effets de ces achats se sont particulièrement fait sentir dans les secteurs des ressources et du transport en Colombie-Britannique et en Alberta.

Au cours de l'après-guerre, le Canada, à l'instar des autres pays occidentaux, s'est doté des industries et des techniques de pointe. Dans l'ensemble, les Canadiens se sont enrichis et instruits et leur société est devenue largement urbanisée, mieux organisée et plus interdépendante. La main-d'œuvre canadienne s'est diversifiée et spécialisée. L'industrie a pris de l'expansion, généralement au même rythme que le progrès technologique. Les produits canadiens sont devenus plus perfectionnés et plus chers, les polluants, plus répandus et plus dangereux. Tous ces changements combinés ont eu pour effet tangible et immédiat d'accroître la charge de travail des gouvernements provinciaux et, par voie de conséquence, les responsabilités assumées par ceux-ci.

Disparités régionales

Bien que la société canadienne et l'économie nationale soient devenues plus complexes dans l'ensemble, les disparités régionales n'ont pas cessé pour autant

d'exister sur les plans économique et social. En 1971, comme en 1951, les provinces dont la population était la mieux instruite comptaient de 20 à 25 p. cent plus de personnes ayant terminé des études secondaires ou post-secondaires que les provinces dont la population était la moins instruite. Dans les années 1960; comme dans les années 1940, le revenu par habitant des Maritimes était inférieur d'environ 30 p. cent à la moyenne des revenus au Canada, tandis qu'en Ontario et en Colombie-Britannique, il dépassait de 15 à 20 p. cent la moyenne nationale. Dans les années 1950, la province de l'Ontario retenait à elle seule quelque 50 p. cent de la valeur totale ajoutée par la fabrication au Canada, alors que le Nouveau-Brunswick, la "plus industrialisée" des provinces maritimes, devait se contenter d'un maigre 2 pour cent. En 1970, la part de l'Ontario s'élevait à 53 p. cent, et celle du Nouveau-Brunswick, à 1.4 p. cent.

Les disparités ont non seulement persisté, mais elles se sont fortement accentuées dans certains cas. Ainsi, l'écart par habitant entre la valeur ajoutée par la fabrication en Ontario (\$877) et la même valeur au Nouveau-Brunswick (\$268) s'établissait à \$609 en 1960. En 1970, une augmentation marquée en Ontario (valeur passée à \$1,394) et une hausse modérée au Nouveau-Brunswick (valeur passée à \$432) avaient élargi l'écart, qui se chiffrait alors à \$962 par habitant.

L'économie canadienne ne fonctionne sur un axe est-ouest qu'à un degré limité. Elle demeure en effet, dans une large mesure, un assemblage d'économies régionales dont certaines entretiennent des liens plus étroits avec une grande agglomération du sud qu'avec le reste du pays. Pour s'en rendre compte, il suffit de consulter les chiffres des principales exportations provinciales. L'Ontario occupe la première place dans l'industrie manufacturière au Canada et, par exemple, exporte environ la moitié des véhicules et des pièces automobiles produits dans cette province. Le Québec, la Colombie-Britannique et l'Ontario dominent l'industrie forestière et exportent environ les neuf dixièmes du papier journal, les deux tiers du bois d'œuvre tendre et le tiers de la pâte de bois qu'ils produisent. Le Québec et la Colombie-Britannique, qui dominent également dans le secteur minier, exportent les quatre cinquièmes de leur production d'aluminium et du minerai de fer extrait. Les provinces des Prairies l'emportent naturellement dans le domaine de l'agriculture; elles exportent actuellement les trois cinquièmes de leur blé. Enfin,

l'Alberta et, à un moindre degré, la Saskatchewan, qui occupent évidemment les premiers rangs dans le secteur du pétrole brut, exportaient, du moins à la fin des années 1960, les deux tiers de leur production. Les gouvernements provinciaux ont donc d'énormes intérêts en jeu dans les exportations du Canada en général et dans les relations économiques canado-américaines en particulier. Cette structure économique morcelée par régions, lesquelles entretiennent chacune des liens particuliers avec l'extérieur, est l'une des causes premières de nombreux différends entre le fédéral et les provinces. Le récent désaccord au sujet des exportations de pétrole et de gaz n'en est qu'un exemple. De surcroît, comme les provinces considèrent de plus en plus les exportations comme étant une condition essentielle à leur développement, les intérêts en jeu ne peuvent que prendre de l'ampleur.

La préférence naturelle à l'égard des marchés d'exportation américains est renforcée par la présence, en sol canadien, de sociétés multinationales sous contrôle américain qui produisent plus de la moitié des exportations canadiennes et qui fournissent au Canada des marchés "sûrs" en même temps que les capitaux nécessaires. Par ailleurs, le rythme de croissance de la main-d'œuvre au Canada est le plus rapide parmi les principaux pays industrialisés, et il existe des différences considérables d'une région à l'autre au niveau de l'emploi. Ces faits, ajoutés aux avantages économiques et politiques évidents que comporte l'implantation de nouvelles industries manufacturières ont incité les gouvernements provinciaux à se livrer une concurrence de plus en plus vive pour l'obtention de ces industries, et donc, à chercher à attirer davantage de capitaux étrangers et particulièrement de capitaux américains.

Responsabilités provinciales élargies

Le nouvel ordre de priorités au Canada, auquel viennent s'ajouter un climat social de plus en plus complexe et des exigences toujours plus grandes de la part du public, ont contribué non seulement à accroître, mais également à compliquer les problèmes que les gouvernements sont appelés à résoudre. Le champ des responsabilités provinciales s'en est donc trouvé élargi, et les administrations ont pris une ampleur correspondante. La réduction des dépenses au chapitre de la défense, qui représentaient 30 p. cent du budget fédéral à la fin des années 1950 mais un peu moins de 20 p. cent à la fin des années 1960, a marqué le déclin de la sécurité nationale comme priorité d'"intérêt collectif". Pendant à peu près la même période, les

provinces ont multiplié leurs taux d'imposition, et la proportion entre les dépenses fédérales, d'une part, et les dépenses provinciales et municipales d'autre part, s'est modifiée radicalement. Les dépenses fédérales représentaient 15.6 p. cent du PNB en 1947 et 16.6 p. cent en 1966, soit une augmentation relative de seulement 6 p. cent pendant cette période. Parallèlement, les dépenses provinciales et municipales, qui atteignaient 10.3 p. cent en 1947, s'élevaient à 21.3 p. cent en 1966, soit une hausse relative phénoménale de 107 p. cent pendant la même période. Et cette tendance semble de toute évidence vouloir se maintenir.

Au début des années 1970, pour la première fois dans l'histoire du Canada, les dépenses totales brutes des provinces ont à elles seules atteint, puis dépassé le niveau des dépenses fédérales totales. La proportion du nombre d'emplois offerts par le gouvernement fédéral et par les gouvernements provinciaux a évolué dans le même sens. Alors qu'en 1960, les deux niveaux de gouvernement employaient respectivement 187 000 et 155 000 personnes, le nombre des fonctionnaires s'élevait en 1970 à 259 000 d'une part et à 379 000 de l'autre, soit une augmentation de 38.5 p. cent au fédéral en dix ans et une montée en flèche de 144.5 p. cent au niveau provincial pendant la même période.

La richesse accrue des provinces et leur diversité de plus en plus marquée ont eu pour conséquence grave de créer des désaccords de plus en plus fréquents au sujet des objectifs et des politiques sur le plan national. Selon certains observateurs, c'est en raison de ces désaccords, et aussi de la faiblesse des gouvernements fédéraux minoritaires des années 1960, que le rôle du gouvernement fédéral a vraiment perdu de son efficacité. Cette efficacité réduite du fédéral, ou du moins l'impression que les provinces en ont eue, ajoutée au nombre croissant des problèmes de politiques dans les domaines de compétence provinciale, à la volonté des provinces d'élargir leur champ de responsabilités à cet égard et à l'ampleur nouvelle des administrations provinciales, a poussé les provinces à s'engager davantage non seulement en politique intérieure, mais aussi dans ce qu'on a appelé des questions de «politique étrangère».

Leur activité accrue a en outre amené les provinces à déployer des efforts en vue de coordonner et de centraliser les pouvoirs de décision au niveau provincial. La création d'un ministère des Affaires intergouvernementales au Québec (1967), en Ontario (avril 1972) et en Alberta (juin

1972) illustre bien cette nouvelle orientation. De plus, toutes les autres provinces ont maintenant des services de plus petite envergure qui s'occupent des affaires intergouvernementales. Quelle que soit leur importance, ces organismes sont tous en liaison étroite avec les bureaux des premiers ministres, de par leur origine ou leur statut actuel, et ils ont tous pour tâche de contrôler et de coordonner les relations de leurs gouvernements respectifs avec les autres gouvernements d'Amérique du Nord et de l'étranger. Leur présence a également eu au moins un effet commun : celui d'élargir davantage le champ de l'activité provinciale.

Contacts avec les États-Unis

Plusieurs observateurs ont remarqué que le nombre des discussions, rencontres et débats entre le fédéral et les provinces a considérablement augmenté entre les années 1950 et 1960. Bien qu'il ne soit pas encore possible d'obtenir des données complètes sur les rencontres portant exclusivement ou largement sur des questions touchant la politique «étrangère» ou les relations canado-américaines, il est raisonnable de croire que l'évolution dans ce domaine suit la tendance générale. Nous disposons cependant de données qui démontrent clairement l'activité accrue des provinces sur le plan des relations avec les États américains. Une étude effectuée il y a quelque temps par Leach, Walker et Levy montre que sur les 47 «contacts» provinciaux auxquels on peut rattacher une date précise, pas moins de 29, soit 62 p. cent ont eu lieu entre 1960 et 1971. L'analyse des données recueillies par Roger Swanson, dans une étude plus récente commandée par le Département d'État américain sur la même question, cette fois du point de vue des cinquante États américains, confirme les résultats obtenus antérieurement. Alors que de 1920 à 1945, les contacts des États avec les provinces sont demeurés stables ou ont à peine augmenté, ils se sont par contre multipliés vers la fin des années 1950 et, particulièrement, durant les années 1960.

Les États américains et les gouvernements provinciaux sont pleinement conscients de la nécessité de collaborer davantage. Les initiatives en ce sens ont été prises, dans la plupart des cas, aux échelons inférieurs des administrations provinciales et d'État. Du côté canadien comme du côté américain, cependant, les personnes intéressées n'ont pas été portées à considérer qu'il s'agissait de «relations étrangères» et ont rarement pris ces initiatives avec l'idée de marquer des points sur le plan constitutionnel, par opposition

au plan politique, au sein de leurs fédérations respectives. Bref, les provinces canadiennes et les États américains ont toujours entretenu des relations du type relations d'affaires, amicales et sans formalités, considérées dans une grande mesure comme répondant à une nécessité administrative. Par exemple, si les soixante subdivisions territoriales du continent nord-américain n'essayaient pas d'harmoniser leurs lois sur les routes et le transport routier, le commerce inter-États, inter-provincial et transnational serait sérieusement perturbé.

Évidemment, les mesures conjointes qui ont pour effet d'éliminer les obstacles peuvent également avoir au bout du compte des répercussions importantes. Dans la grande majorité des cas, ces mesures ont été adoptées de façon *non officielle* par les provinces et par les États, quoique l'analyse des données recueillies par Swanson indique une augmentation considérable, entre 1970 et 1974, du nombre d'accords *officiels* entre provinces et États dans les domaines du commerce et de l'industrie, de l'énergie, de la protection de l'environnement, du transport et des relations générales. Les relations un peu plus officielles se sont également intensifiées dans les secteurs du commerce et de l'industrie, de l'éducation et de la culture, de l'énergie, des services sociaux, des richesses naturelles et du transport. Certains diront que de tels contacts avec l'autre pays, même s'ils ne se font pas dans le cadre d'institutions officielles, ont de fortes chances de favoriser l'intégration des politiques nationales, que cet objectif soit ou non consciemment visé. Beaucoup prétendent par ailleurs que le recours à des voies non officielles a tendance à favoriser, dans certaines conditions, l'établissement de voies plus officielles.

La participation récente des chefs de gouvernement et d'autres représentants élus aux relations entre provinces et États constitue un autre aspect de l'activité nouvelle des provinces. En août 1973, les premiers ministres des cinq provinces de l'Est du Canada et les gouverneurs des six États de la Nouvelle-Angleterre se rencontrèrent pour la première fois à Brudenell, dans l'Île-du-Prince-Édouard, afin d'établir une collaboration plus étroite dans les secteurs de l'énergie et du transport, dans le contexte du commerce transnational. Ils ont poursuivi leurs discussions lors d'une nouvelle rencontre qui s'est tenue à Warren, au Vermont, en juin 1974 et ont eu une troisième réunion à Saint Andrews, au Nouveau-Brunswick, en juin 1975. Parallèlement aux rencontres des premiers

ministres et des gouverneurs, des représentants élus des onze assemblées législatives se sont réunis en août 1974 à Orono, dans le Maine, pour discuter de questions similaires. En septembre 1974, le premier ministre Dave Barrett de la Colombie-Britannique et le gouverneur Dan Evans de l'État de Washington ont présidé une réunion mixte des membres de leurs assemblées législatives respectives à Bellingham, dans l'État de Washington. Les contacts n'en restent cependant pas au niveau des provinces et des États. Au début de 1974, le Département d'État américain invitait des hauts fonctionnaires des bureaux des dix premiers ministres canadiens à assister à une conférence à Washington. Malgré les protestations d'Ottawa acheminées par voie diplomatique, le Département d'État a organisé par la suite une seconde réunion du même genre.

L'activité politique accrue des provinces prend également le caractère de la représentation permanente et de visites officielles. Ainsi, le nombre des bureaux provinciaux à l'étranger, dans tous les pays, est passé de six en 1960 à trente et un en 1970, et a atteint le nombre record de trente-six en 1973. L'Ontario et le Québec, plus particulièrement, disposent d'un nombre appréciable de représentants officiels en permanence aux États-Unis. Au début des années 1970, les dix gouvernements provinciaux ont établi au total dix-huit bureaux de commerce et d'investissement à New York, Boston, Atlanta, Chicago, Cleveland, Minneapolis-Saint Paul, Los Angeles, San Francisco, Dallas et la Nouvelle-Orléans. Bien que deux bureaux provinciaux aient récemment fermé leurs portes, il ne semble pas que la tendance actuelle soit sur le point d'être renversée. Après l'annonce des mesures économiques américaines du mois d'août 1971, l'Ontario et l'Alberta avaient d'ailleurs parlé d'établir leur propre petite ambassade à Washington, D.C.

En 1972, les ministres des cabinets provinciaux effectuaient des visites officielles à l'étranger presque tous les quatre jours en moyenne. Parallèlement, des visiteurs étrangers ayant le rang de ministres se rendaient de plus en plus souvent dans les provinces, au rythme d'une visite par semaine en 1973-1974. Il est à souligner que bon nombre d'entre eux venaient des États-Unis. Ces visites officielles n'ont pas toujours eu pour objet de simples questions courantes. Au moins trois premiers ministres se sont rendus à Washington dans le but de faire valoir directement des intérêts provinciaux d'extrême importance; il s'agit de M. Ross

Thatcher (Saskatchewan) qui, en 1969, est allé s'opposer aux barrières tarifaires imposées sur la potasse, de M. Gerald Regan (Nouvelle-Écosse) qui a voulu protester en 1973 contre les droits compensateurs dont étaient frappés les pneus Michelin, et de M. Dave Barrett (Colombie-Britannique) qui est allé promouvoir la construction d'un chemin de fer devant permettre de transporter le gaz de l'Arctique jusqu'aux marchés américains.

Répercussions politiques

Bien que toutes ces nouvelles activités des provinces ne représentent pas nécessairement un défi de taille, leurs répercussions politiques sautent aux yeux. En résumé, les provinces vont certainement continuer à demander d'avoir davantage voix au chapitre lorsqu'il s'agit d'élaborer des politiques canadiennes concernant les relations avec les États-Unis. La plupart, sinon la totalité des dirigeants provinciaux se rangeraient certainement à l'avis de cet ancien haut fonctionnaire de l'Ontario déjà cité, qui disait: «Si une fédération telle que le Canada doit avoir des politiques nationales, celles-ci ne peuvent être élaborées que par voie d'entente entre le fédéral et les provinces. Je crois aussi que les grandes politiques de portée internationale qui touchent tous les paliers de gouvernement au pays devraient de plus

en plus être élaborées suivant le même principe.» Et il ajoutait: «L'importance de la consultation fédérale-provinciale sur le plan de l'élaboration de la politique étrangère ne saurait être mieux illustrée que dans nos relations avec les États-Unis.»

Si cette «consultation» fédérale-provinciale pouvait satisfaire tous les intéressés, le Canada pourrait peut-être éviter des répercussions qui risquent d'être graves. Une solution aussi simple nous semble cependant avoir très peu de chances de se réaliser. Les forces qui ont donné naissance à une activité accrue de la part des provinces, tout au moins celles que nous avons mentionnées, ne se font pas sentir uniquement à court terme. Les divergences d'intérêts qu'elles ont en partie renforcées et en partie créées ne sont guère susceptibles d'être aplanies par la simple consultation. Dans la mesure où ces forces continuent d'exister, nous pensons donc qu'il n'est pas exagéré de dire qu'elles remettent fondamentalement en question le mode de fonctionnement actuel du régime fédéral canadien ainsi que la structure des plus importantes relations internationales du pays. Que l'on ait fait si peu de cas de cette évolution, aux niveaux tant fédéral que provincial, nous laisse encore plus sceptiques quant aux chances d'adaptation à la nouvelle situation.

La C.E. poursuit sa marche vers l'Europe unifiée

par James Langley

L'unification, thème qui revient depuis plus de mille ans dans l'histoire de l'Europe, a pu se réaliser plus ou moins imparfaitement à certaines époques sous la coupe d'un personnage dominant ou par la force des armes. Ce concept de l'union par la domination était hier encore bien vivant — il suffit de se rappeler la tentative du Troisième Reich — et ce n'est vraiment qu'à la fin de la Seconde Guerre mondiale qu'une nouvelle notion s'est concrétisée, celle de l'union par consentement. S'il est aisé de déterminer à quelle occasion et pourquoi s'est opéré ce changement historique majeur, il est par contre plus ardu de retracer le cours tortueux des événe-

ments survenus depuis, et encore plus périlleux de prédire l'avenir de l'unification européenne.

C'est en septembre 1946, un peu plus d'un an après la fin des hostilités, que Winston Churchill proposa, à Zurich, la création des États-Unis d'Europe. Présentée au lendemain du plus grand holocauste de tous les temps, son idée paraissait chimérique, irréalisable, voire répugnante à nombre de ceux qui s'étaient trouvés plongés dans ce conflit fratricide, le troisième en moins d'un siècle. Pourtant, Churchill n'était pas le premier venu, puisqu'il avait porté seul le fardeau de la guerre à l'«heure la plus sombre» de

L'Europe et avait été l'un des principaux artisans de la victoire finale. C'était par ailleurs un humaniste reconnu, un homme clairvoyant et féru d'histoire, pour lequel ceux qui ne profitent pas des leçons de l'histoire sont condamnés à la répéter. Sa proposition commandait donc le respect, sinon l'approbation immédiate.

La survie du continent

Les leçons de l'histoire de l'Europe étaient pourtant claires. En moins d'un siècle, ce haut lieu de la civilisation, de la découverte technique et du progrès économique avait été le théâtre des trois plus grands conflits que l'humanité ait connus. Il en avait résulté une hécatombe sans précédent, le renversement de l'ordre social et la menace d'anéantissement d'une culture tout à fait unique. L'analogie avec la Grèce antique s'imposait: les nations européennes allaient-elles, à l'instar des cités grecques, se laisser détruire par des luttes fratricides et devenir la proie de puissances qui se constituaient au-delà de leurs frontières, ou allaient-elles plutôt (pour reprendre les termes de Toynbee) relever le défi en se donnant de nouvelles formes d'organisation politique et économique? Aux rancœurs du passé venait s'ajouter le bouleversement économique engendré par la guerre, et le problème auquel s'attaquait Churchill, égal à lui-même mais malgré tout surprenant, n'était rien de moins que la survie matérielle et spirituelle du continent.

Heureusement, l'Europe ne fut pas longue à se remettre et la conjoncture mondiale favorisa l'effort d'imagination et d'initiative demandé par Churchill. La civilisation européenne portait en elle l'unité d'intérêt, d'exécution et de philosophie qui se manifestèrent face au dessein à réaliser. En faillite, affaiblie et politiquement menacée, l'Europe réagit donc, par l'intermédiaire de ses dirigeants, en faisant les premiers pas vers la création d'un nouvel ordre politique et économique qui écarterait le danger d'une répétition des conflits précédents et lui permettrait de jouer un rôle à la mesure de sa grandeur passée dans l'économie mondiale et dans la restructuration des relations internationales, inévitable après la guerre.

Les dernières années du conflit avaient été extraordinairement fertiles en idées sur l'organisation du monde de l'après-guerre. C'est à cette époque que furent conçues les Nations Unies et les institutions multilatérales qui allaient décider du régime financier et commercial de la communauté internationale. Autant d'imagination fut déployée à l'échelle régionale, et les années suivantes virent la création du Bénélux,

de l'Union de l'Europe occidentale, de l'Organisation européenne de coopération économique (OECE) et du Conseil de l'Europe. Toutefois, il apparut peu à peu qu'il manquait à ces institutions un élément dynamique: elles étaient trop limitées sur le plan géographique ou dans leurs attributions pour répondre adéquatement aux besoins perçus par Winston Churchill. Un fort mouvement ne tarda pas à se faire jour dans l'opinion publique en faveur de solutions plus globales fondées sur la cession irrévocable de l'autorité souveraine nationale à un organisme représentant l'ensemble de l'Europe et réunissant les antagonistes traditionnels de ce continent. Ainsi furent jetées les bases de ce qui est devenu depuis la grande aventure de l'édification de l'Europe.

Principe nouveau

L'entreprise connut des débuts modestes, mais le principe qui l'inspirait était neuf et englobant. Ses promoteurs, le théoricien et praticien Jean Monnet, des hommes d'État tels Robert Schuman, Paul Henri Spaak et Conrad Adenauer, partageaient un objectif commun et la même méthode pour y parvenir. Schuman avait déclaré en 1950 que l'Europe ne saurait être une œuvre spontanée, mais qu'il fallait la construire laborieusement. Cela voulait dire que l'Europe devait passer de modestes succès en matière d'organisation économique à des réalisations de plus grande envergure. Le raisonnement de ces précurseurs était le suivant: l'intégration des principales industries européennes mettrait en branle des forces qui mèneraient inévitablement à l'institution d'un marché commun et, en temps opportun, à la création d'une union économique et monétaire, car comment concevoir un libre-échange européen intégral sans monnaie ni politique fiscale communes? En dernière analyse s'imposerait la logique de l'étape finale, celle d'une union politique quelconque, et l'Europe unie deviendrait enfin réalité.

Fidèles à cette idée, les six pays fondateurs de la nouvelle Europe (la France, l'Allemagne, l'Italie et les pays du Bénélux), adoptèrent en 1951 le plan Schuman proposant la création de la Com-

M. Langley est ambassadeur du Canada au Mexique. Juste avant d'occuper ce poste, il a été chef de la mission du Canada auprès des Communautés européennes. Il a également été ambassadeur auprès de la Belgique et du Luxembourg et sous-secrétaire d'État adjoint aux Affaires extérieures. L'article ci-contre n'engage que l'auteur.

munauté européenne du charbon et de l'acier. Le 25 mars 1957, après l'échec d'un projet de Communauté européenne de défense, il signèrent à Rome deux traités instituant une Communauté européenne de l'énergie atomique et une Communauté économique européenne. Ces trois institutions sont à l'heure actuelle les pierres angulaires du projet ultime d'unification politique de l'Europe.

Comme il se devait, les Traités de Rome sont remarquables par la précision et le détail avec lesquels ils exposent les obligations des signataires et l'échéancier de la création du Marché commun européen. Cette précaution s'imposait, car l'intégration économique à l'échelle envisagée allait forcément heurter de nombreux intérêts acquis: il importait de répartir clairement les avantages et les obligations entre les six pays membres avant d'appliquer les dispositions des traités. Ainsi, la mise en œuvre put s'effectuer avec assez peu de heurts (l'échéancier fut même anticipé à maintes occasions) et l'union douanière européenne était chose faite le 1^{er} juillet 1968, avec 18 mois d'avance sur le calendrier prévu. Cette méthode présentait toutefois certains inconvénients: les traités s'en tenaient assez étroitement aux objectifs commerciaux qui constituaient, officiellement, leur raison d'être; ils restaient muets sur les étapes subséquentes du grand dessein historique d'unification de l'Europe, dans l'attente de décisions ultérieures. Prudence politique? Répugnance bien connue de certains dirigeants européens à s'engager plus avant sur le terrain de la supranationalité? Oui certes, mais il ne s'agissait pas uniquement de cela. Le caractère imprévisible de l'histoire imposait une solution ouverte sur l'avenir aux architectes de l'édifice européen; ceux-ci étaient persuadés que le mouvement enclenché par l'apprentissage de la collaboration entraînerait automatiquement de nouveaux progrès vers l'objectif final. Le conflit interne que traverse la Communauté depuis quelques années porte justement sur l'aptitude de cette méthode à produire les résultats souhaités.

Volonté politique mise à l'épreuve

Dès que furent atteints les grands objectifs du Marché commun, la volonté politique des États membres fut mise à l'épreuve; les résultats parurent de très bon augure à l'époque. En décembre 1969, les chefs des six gouvernements se réunirent à La Haye pour faire le point et rouvrir les négociations sur l'adhésion au Marché commun de la Grande-Bretagne, celle-ci ayant décidé de ne pas participer à la première phase de la construction de l'Europe. C'est à ce

Sommet, comme on l'appela, que fut tracé l'itinéraire de l'étape suivante, considérée comme essentielle à la réalisation de l'«Europe unie», qu'on reconnaissait ainsi, de façon implicite, comme l'objectif final. Les Six décidèrent en effet d'élaborer un plan en vue de créer une Union économique et monétaire.

Trois ans plus tard, en octobre 1972, les six chefs de gouvernement se réunissaient de nouveau, à Paris cette fois, et en compagnie de leurs homologues britannique, irlandais et danois, les négociations sur l'élargissement de la Communauté ayant abouti entre-temps. A ce deuxième Sommet, qui apparaît aujourd'hui comme l'apogée de la foi des Européens dans la spontanéité du processus d'édification de l'Europe, la Communauté réaffirma sa détermination de s'engager «irréversiblement» sur la voie d'une union économique et monétaire; les Neuf s'y dirent résolus à transformer avant 1980 l'ensemble de leurs relations en une union européenne. L'Union économique et monétaire devenait ainsi la pierre de touche de la progression vers une Europe unie.

Deux décisions de la Communauté, l'une prise au début de 1971 et l'autre, un an plus tard, jetèrent les bases de l'Union économique et monétaire. Le principal symbole de l'unité européenne allait être le rétrécissement progressif des marges de fluctuation des monnaies des pays membres les unes par rapport aux autres (en vue de la création d'une monnaie commune), étayé par un solide programme d'action détaillé visant à l'intégration graduelle des politiques monétaire et conjoncturelle. La politique fiscale et les mouvements de capitaux firent également l'objet de propositions, et l'on envisagea même d'innover au chapitre des institutions.

Perturbation du climat économique

Malheureusement, ces bonnes intentions furent balayées par une sérieuse perturbation du climat économique mondial, dont les premières secousses se firent sentir dans les mois qui suivirent la première décision de la Communauté sur l'Union économique et monétaire. En effet, en mai 1971, le gouvernement allemand décida de laisser flotter le mark, qui débordait la marge de fluctuation permise. Le 15 août suivant, les États-Unis annoncèrent des restrictions touchant leur balance des paiements, ouvrant ainsi une nouvelle ère de difficultés et d'instabilité pour l'économie mondiale. Comble d'ironie, ce changement brusque survenait alors qu'on venait tout juste de franchir les étapes plus faciles de l'intégration européenne et qu'on s'appretait à s'engager dans l'inconnu. L'«irréver-

sibilité» tant vantée de l'Union douanière et, plus encore, la validité de la croyance en une destinée politique de l'Europe allaient être mises à dure épreuve.

Tout au long de 1973, les indices de l'activité économique dégringolèrent, alors que le taux d'inflation montait en flèche; vers la fin de l'année, la crise de l'énergie précipitée par les politiques de l'OPEP en matière de prix et de production ébranla un monde déjà passablement secoué. Il devint alors évident que le programme global d'unification européenne adopté au Sommet de Paris était irréaliste et que même les objectifs intermédiaires ne pourraient pas être atteints dans les délais prévus. Au Sommet suivant, celui de Copenhague en décembre 1973, c'est presque pour la forme qu'on réaffirma la nécessité d'accélérer les préparatifs devant aboutir à l'Union économique et monétaire et finalement à l'Union européenne, car l'attention porta surtout sur la question urgente et controversée des approvisionnements énergétiques du continent. Pendant les mois suivants, on enregistra une série de reculs: la France résilia les arrangements de l'Union économique et monétaire sur les changes et l'Italie imposa des restrictions sur sa balance des paiements, enfreignant ainsi aux yeux de beaucoup les obligations découlant du Traité de Rome. Ces événements forcèrent la Communauté à abandonner jusqu'à nouvel ordre le projet de l'Union économique et monétaire et soulèverent de sérieuses craintes quant à l'intégrité du Marché commun.

Nous savons maintenant que la CEE a survécu à ces menaces et que l'Union européenne (encore qu'elle n'ait jamais été définie très clairement) demeure l'objectif avoué des Européens. Ce qui a changé, par suite des difficultés économiques et des changements politiques qui ont révélé la vulnérabilité de la Communauté aux tendances mondiales sur lesquelles elle n'exerce que peu d'influence, c'est l'acceptation tacite du scénario de la construction européenne établi plus de 15 ans auparavant. Il se trouve également que les figures en présence ont changé, Willie Brandt et le président Pompidou ayant disparu de la scène politique et les forces au sein de la Communauté s'étant réalignées par suite de l'adhésion de nouveaux membres.

Reprise des discussions

Les fins et les moyens de la construction européenne ont fait l'objet d'un vif débat tout au long de la période de l'après-guerre et, ce qui est peut-être un signe de vigueur, ces discussions ont repris quand il est devenu clair que le marché commun survivrait aux difficultés de 1973-1974. Le

débat sur le fins s'articulait en fait autour du vieil argument au sujet de la supranationalité, tandis que le débat sur les moyens opposait les traditionalistes, partisans d'un gradualisme économique, et ceux qui considéraient que les événements avaient donné tort à cette approche et qui préconisaient un «saut dans l'inconnu» — un véritable tour de force par lequel serait instituée une entité politique européenne dont les détails pratiques seraient ensuite réglés à loisir. Si les gouvernements des Neuf étaient attentifs, ils n'ont pas laissé le débat modifier leur comportement outre mesure. Autant qu'on puisse en juger avec si peu de recul, la dialectique n'est pas actuellement la plus forte: un esprit de pragmatisme domine, et la voie que les Neuf se sont tracée est un intéressant mélange de palliatifs et d'innovations à plus long terme.

En premier lieu, la Communauté s'est dotée du Conseil de l'Europe, qui se réunit régulièrement deux ou trois fois par année et qui institutionnalise ainsi les réunions au sommet. Il est difficile de prévoir ce que présage l'introduction de cet élément nouveau, mais il permettra tout au moins aux plus hautes instances des gouvernements nationaux de s'attaquer plus directement et plus assidûment aux problèmes de la Communauté et améliorera peut-être son processus décisionnel, jusqu'ici extrêmement laborieux. Un autre événement revêt peut-être une importance encore plus grande: c'est la décision, prise il y a à peine un an, d'élire le Parlement européen au suffrage universel direct, si possible dès 1978, mais la Grande-Bretagne et le Danemark ont encore certaines réserves à ce sujet. On a invoqué plusieurs raisons à l'appui de cette réforme, mais son intérêt majeur dans le contexte actuel est qu'un Parlement directement représentatif aurait de fortes chances de devenir rapidement un point de convergence de l'opinion européenne et un instrument précieux pour les forces œuvrant à l'unification de l'Europe.

Il serait important que cette mesure soit adoptée, étant donné les singuliers arrangements institutionnels de la Communauté. Paradoxalement, les questions essentielles de l'union européenne, celles qui demandent inévitablement un élargissement du champ de compétence de la Communauté aux dépens de ses États membres, sont actuellement tranchées par le Conseil des ministres, lequel représente directement les gouvernements membres. La lenteur de l'unification de l'Europe reflète peut-être une sage évaluation des réalités politiques, mais plus probablement la difficulté qu'éprouve le Conseil à briser le statu quo. Pour ces raisons, la proposi-

tion d'élire le Parlement européen au suffrage direct a été fort bien accueillie; un tel Parlement, et nombreux sont ceux qui l'ont fait remarquer, ferait pencher le processus décisionnel en faveur de la Commission, organe exécutif central de la Communauté, qui est indépendant des gouvernements membres et donc plus représentatif de la volonté et de la conscience européennes.

Un autre élément semble jouer en faveur de la cause européenne, cette fois sur la scène internationale. Depuis sa fondation, la Communauté a exercé les pouvoirs exclusifs qui lui sont conférés par les Traités de Rome en ce qui concerne l'application d'une politique commerciale commune et la conclusion d'accords commerciaux multilatéraux et bilatéraux; sa présence sur la scène internationale est souvent apparue comme la plus concrète et la plus tangible de ses réalisations. Depuis l'élargissement de la Communauté, cette présence s'est affirmée considérablement grâce à une ingénieuse exploitation et une subtile extension de son pouvoir commercial extérieur. Avec l'assentiment, sinon l'appui enthousiaste des pays membres, la Communauté pourra même bientôt inclure la coopération économique dans ses accords internationaux. Cet épanouissement de la personnalité internationale de la CEE démontre bien la logique de la thèse en faveur de l'union européenne. On peut arriver à la même conclusion en analysant une activité connexe, la consultation politique entre les ministres des Affaires étrangères des Neuf, qui a beaucoup évolué depuis ses modestes débuts en 1970. Bien qu'elle ne soit pas prévue dans les Traités de Rome, la consultation politique s'est imposée d'elle-même eu égard à l'influence minime qu'un seul pays européen peut exercer quand il s'agit de grands événements internationaux. Au cours des quatre dernières années, elle s'est implantée solidement et est devenue pratique courante. Bien qu'elle ne compte pas encore parmi les institutions officielles de la Communauté, elle y trouve de plus en plus sa place et, ce qui ajoute un autre point en faveur de l'unité européenne, elle montre sa valeur en donnant à la Communauté une voix plus forte au sein de la société des nations.

Difficultés à surmonter

L'année 1974 a montré le ressort de la Communauté aux prises avec la crise économique et imposé un certain assouplissement au scénario de l'évolution future. Mais les événements contemporains mettent à l'avant-scène les nombreuses difficultés à surmonter pour progresser

davantage. Le nouveau pragmatisme dont font preuve les dirigeants européens est sans doute valable en soi, mais d'aucuns se demandent s'il suffira. Les profonds changements qui s'imposent — au niveau des institutions, des allégeances historiques, des attitudes enracinées et de la perception traditionnelle des intérêts — peuvent-ils se faire sans l'idéalisme qui inspirait la génération précédente d'hommes politiques? Pis encore, une hésitation, une espèce de répugnance à payer le prix d'une plus grande intégration européenne semblent s'être manifestées dans certains milieux. Il était apparu clairement lors des discussions sur l'Union économique et monétaire et sur le Fonds de développement régional qu'il fallait absolument procéder à des transferts massifs de ressources entre les régions pour édifier une Europe véritablement intégrée. Pourtant, les régions plus prospères ont déploré à maintes reprises le niveau actuel des coûts au sein de la Communauté et ne semblent guère se réjouir à l'idée de prendre en charge le bien-être et le développement des régions moins favorisées.

De plus, la Communauté reste pour le moment bien en deçà de la plupart des objectifs qu'elle s'était fixés. De l'aveu de tous, l'Union économique et monétaire est bloquée; la politique industrielle a été longuement discutée, mais aucune action positive n'a pu être entreprise; la politique énergétique semble plus facile à élaborer et à mettre en œuvre au niveau international que dans le cadre plus restreint de la Communauté; et la politique régionale reste une modeste entreprise, même si le Fonds de développement marque un certain progrès. Somme toute, le bilan est maigre si l'on excepte l'Union douanière, qui d'ailleurs ne donne pas tout à fait les résultats escomptés, pas plus que la Politique agricole commune.

La courte histoire de la Communauté européenne a été marquée par des crises répétées qui ont semblé mettre en question la viabilité de l'institution et la validité de la notion d'unité européenne. A maintes reprises cependant, les faits ont contredit les pessimistes. Le cheminement de la Communauté est sinueux et lent, et c'est au prix d'énormes efforts qu'elle progresse, mais elle progresse tout de même de façon constante et les déceptions qu'elle connaît ne sont que le reflet d'échecs mineurs si on les compare à l'envergure du dessein européen.

Il serait téméraire d'oser prédire le succès ou l'échec de l'aventure européenne. La partie n'est pas jouée, et aucune solution unique et finale n'a encore été préférée. Toutefois, au-delà des vicissitudes

actuelles, les grands défis politiques de l'après-guerre demeurent, et la Communauté, si imparfaite et hésitante qu'elle puisse paraître à travers des actes isolés, est parvenue jusqu'ici à les relever avec beaucoup de succès. Ironie du sort, ses exploits, en désamorçant les menaces pour lesquelles elle avait justement été créée, ont aussi effacé en partie ce sentiment d'urgence, de mission à accomplir dont dépend le progrès de l'union européenne. Pourtant, un certain optimisme n'est pas injustifié, car les pères fondateurs de la Communauté n'avaient pas entièrement tort de croire que l'intégration européenne serait porteuse d'une dynamique qui serait le gage de son succès.

Quoi qu'il en soit, l'enjeu est beaucoup plus gros que la réussite ou l'échec

d'une expérience institutionnelle en Europe occidentale. Depuis la fin de la guerre, la décolonisation et les progrès de la technologie ont donné naissance dans le monde entier à de nouvelles formes d'organisation politique et économique en quête de solutions aux problèmes posés par l'émergence de perceptions ethniques, d'aspirations nationales et de besoins économiques. Aucune de ces nouvelles expériences n'a toutefois autant d'ampleur que celle entreprise il y a déjà près de deux décennies par les neuf pays de l'Europe de l'Ouest. Il n'est pas exagéré d'affirmer que la réussite ou l'échec de la Communauté européenne conditionnera les expériences de ce genre pendant de nombreuses années à venir.

Le lien contractuel entre le Canada et l'Europe reste largement méconnu

par David Humphreys

Les négociations sont enfin entamées en vue d'établir un «lien contractuel» entre le Canada et la Communauté européenne. En dépit de quelque cinq années de travaux préparatoires, cette initiative de politique étrangère n'est pas très bien comprise ou appréciée au pays, même par les Canadiens assez bien informés.

Au mieux, cette initiative, qui entre maintenant dans la dernière et difficile étape des négociations, animera considérablement la Troisième Option, en ce sens que nous pourrions, d'ici quelques années, resserrer de beaucoup nos relations économiques et politiques avec l'Europe tout en réduisant passablement notre dépendance vis-à-vis des États-Unis, notre allié et client le plus précieux. Au pis-aller, nos relations pourraient se poursuivre en grande partie comme par le passé, exception faite de l'institutionnalisation des consultations. Heureusement, malgré toutes les incertitudes actuelles, nous pouvons déjà affirmer que le pire n'est pas à craindre.

Nous savons que la Communauté européenne est disposée à créer un précédent dans ses propres relations extérieures,

puisqu'elle n'a encore jamais conclu d'accord ni établi de lien contractuel avec un autre pays industrialisé. Même en l'absence d'accord, mais sans contredit par suite d'antécédents diplomatiques, la Communauté avait ouvert une mission diplomatique à Ottawa, la troisième après celles des États-Unis et du Japon.

Du côté communautaire, sir Christopher Soames, de Grande-Bretagne, commissaire aux relations extérieures, a décrit l'entreprise, au cours d'une interview le

Directeur des services de rédaction de l'Ottawa Journal, M. Humphreys est diplômé en science politique de l'Université du Manitoba. Il a été correspondant européen à Londres pour les journaux des FP Publications de 1969 à 1973. Il a fait des reportages sur la demande (présentée avec succès par les Britanniques) d'adhésion à la Communauté européenne, sur les relations du Canada avec l'Europe, ainsi que sur la plupart des réunions ministérielles de l'OTAN qui ont eu lieu à cette époque. L'article ci-contre n'engage que l'auteur.

printemps dernier, comme une œuvre de pionniers. «Elle innove; voilà ce qui la rend si fascinante», a-t-il affirmé. Comme elle constituerait un précédent, la Communauté agirait avec toute la circonspection voulue. Du côté canadien, le premier ministre Trudeau a déclaré que l'Europe représentait «une bonne chance, une grande chance, une chance très importante». Ce sont les termes qu'il a employés le 28 octobre 1974, lorsqu'il a fait rapport à la Chambre des communes sur la première de ses deux visites dans les capitales de la Communauté.

Absence de publicité

Il est clair que les deux parties accordent une certaine importance au lien contractuel. Il est clair également qu'il s'agit là d'une initiative canadienne majeure. Pourtant, on ne pourrait trouver nulle part ailleurs que dans les publications spécialisées comme celle-ci des articles suivis ou fouillés sur la question.

Les raisons en sont fort simples. Au Canada, ni le Gouvernement ni l'Opposition ne semblent placer la politique étrangère aux premiers rangs de leurs priorités. Nos leaders politiques font peu de discours pour gagner le public à des initiatives de politique étrangère. Ainsi, le lien contractuel n'a pas encore fait l'objet d'un grand débat aux Communes, et d'ailleurs, on a rarement discuté de politique étrangère dans cette enceinte au cours des dernières années.

La forme du lien s'est profondément modifiée depuis que le ministre des Affaires extérieures, M. Allan MacEachen, a soulevé pour la dernière fois, le 22 octobre 1974, la question devant le Comité permanent des affaires extérieures et de la défense nationale (Communes). De fait, c'est le premier ministre Trudeau qui en a brossé un tableau définitif le 13 mars de l'an dernier, à Londres. Nous en reparlerons plus loin, mais disons simplement que M. Trudeau a fait à cette occasion l'un de ses sermons sur l'état de l'univers et que les journaux ont surtout retenu son «appel enflammé en faveur du rétablissement de l'équilibre des richesses entre les pays en développement et les nations industrielles». Jusqu'ici, la presse canadienne s'est très peu intéressée au lien contractuel, mais le Gouvernement l'a peu encouragé à faire mieux.

L'une des premières préoccupations du Gouvernement était que les Européens distinguent clairement entre les intérêts canadiens et américains. Dès qu'on examine les politiques canadienne et américaine à l'endroit de l'Europe, on constate une nette différence dans les façons de procé-

der. Alors que nos diplomates élaboraient discrètement une nouvelle politique envers l'Europe, le gouvernement Nixon lançait avec grandes fanfares son «Année de l'Europe», dont l'échec ajoute peut-être du crédit à nos méthodes plus discrètes. Par contre, en raison de cette absence d'une image de marque, notre initiative, alors à l'état embryonnaire, a marqué le pas.

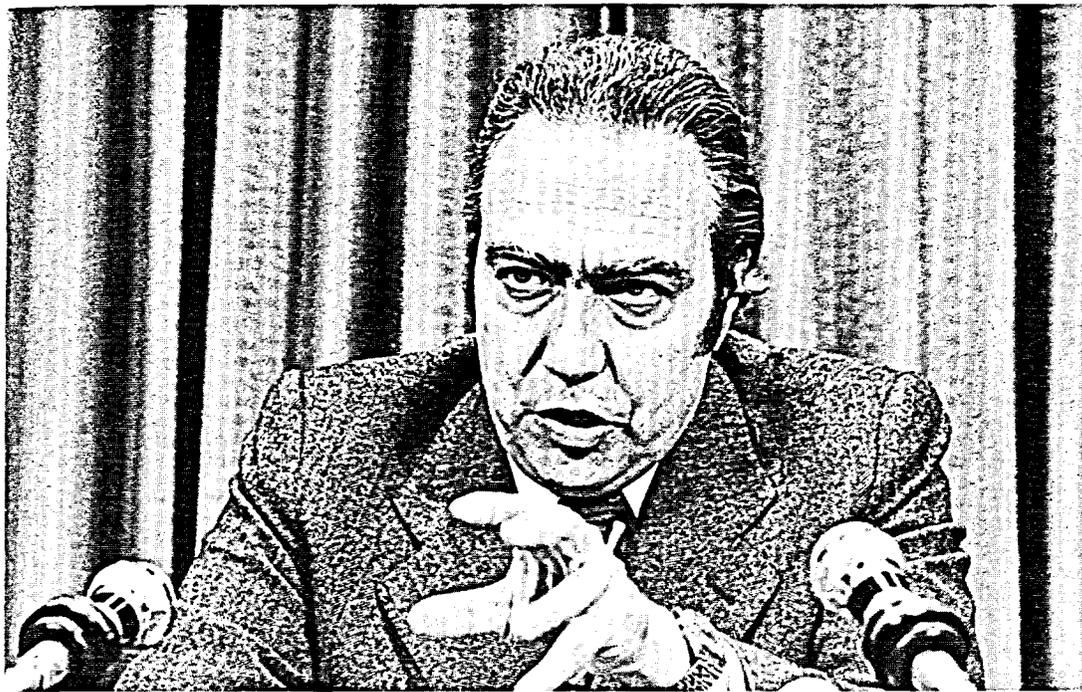
En réalité, nous n'avions pas décidé de notre objectif. Notre politique a évolué lentement, depuis une remise en question de nos relations avec l'Europe et, à la fin des années 60, une réduction de notre appui militaire à l'OTAN jusqu'à la volonté sans équivoque d'un rapprochement avec le vieux continent, vers la fin de 1975.

Ce long cheminement a touché à son terme, peut-on dire, au moment où a été annoncé, à la fin de novembre 1975, le renforcement de nos engagements envers l'OTAN. En avril 1969, le premier ministre Trudeau avait déclaré dans un discours à Calgary que la préservation de la souveraineté canadienne venait au premier rang des questions de défense, avant l'appui à l'OTAN, et formait une catégorie à part. Or, à la fin de 1975, alors qu'on l'interrogeait sur la première priorité canadienne, le ministre de la Défense nationale, M. James Richardson, a déclaré que la plus grande menace à notre souveraineté apparaîtrait en Europe et qu'en conséquence, le Canada y renforçait son appui défensif. Ce raisonnement venait certes à son heure, car le Canada et les Commissions européennes essayaient justement de disposer des dernières objections européennes (celles des Danois) à l'ouverture de négociations sur le lien contractuel.

En principe, les Européens n'ont pas établi de rapport entre le lien contractuel et l'attitude du Canada face à l'OTAN. Plusieurs dirigeants européens n'ont pas manqué de faire des observations au premier ministre à ce sujet. Un diplomate d'Ottawa a laissé entendre que les Européens auraient peut-être été plus réservés lors des négociations si la révision de la défense n'avait pas été favorable à l'OTAN. Au demeurant, il est inconcevable que la relation entre ces deux questions n'ait pas été prise en compte aux échelons politiques supérieurs.

Évolution de la politique

Officiellement, il n'y a pas eu volte-face dans la politique canadienne, mais plutôt évolution feutrée. Les Européens devraient le comprendre, puisque c'est ainsi que progresse leur Communauté. La nature et les politiques de celle-ci étaient très différentes en 1969 de ce qu'elles sont aujourd'hui. Les dirigeants communautaires se



Le président de la Commission des Communautés européennes, M. François-Xavier Ortoli, a, au cours de sa récente visite au Canada, ouvert officiellement les bureaux de la délégation de la Commission. Pendant son séjour à Ottawa, M. Ortoli a rencontré le premier ministre et participé à une Table ronde présidée par le secrétaire d'État aux Affaires extérieures, M. Allan J. MacEachen, et à laquelle assistaient les ministres de l'Énergie, des Mines et des Ressources, de l'Industrie et du Commerce et de l'Agriculture. On le voit ici à la conférence de presse tenue à l'issue de sa visite.

réunissaient tous les deux ans pour fixer des objectifs inaccessibles, mais la réalité a été plus dure et plus prosaïque.

Pour comprendre la position du Canada, il faut remonter cinq ans en arrière, à l'époque où l'on craignait l'instauration du protectionnisme en Europe et aux États-Unis et où l'adhésion de la Grande-Bretagne au Marché commun semblait probable. En décembre 1970, M. Mitchell Sharp, alors ministre des Affaires extérieures, disait à la réunion de l'OTAN: «Nous pourrions être acculés à entrer totalement dans la mouvance des États-Unis ou bien à rester en plan». Le Canada avait plus à perdre que tout autre pays dans une bataille protectionniste.

Que M. Sharp ait choisi l'assemblée de l'OTAN pour avancer son argument n'est pas sans ironie. Les six membres de la Communauté à l'époque étaient également membres de l'OTAN. Comme le Canada avait réduit de moitié ses effectifs militaires en Europe, les Six s'étaient vus forcés de combler le vide. Les Européens, et c'est là où je veux en venir, se sont mis à se demander non seulement quelles étaient nos intentions en tant qu'allié, mais aussi jusqu'à quel point nous nous intéressions à l'Europe.

Au cours de l'été 1970, le chef de l'Opposition, M. Robert Stanfield, a visité

quatre des six pays membres de la Communauté. De retour au pays, il a déclaré que les Européens avaient l'impression que le Canada se désintéressait d'eux. «Le Livre blanc sur la politique étrangère leur a fait croire que nous commençons à nous replier sur nous-mêmes; il est absurde de laisser subsister cette impression à l'étranger», disait-il. M. Stanfield se préoccupait de l'image du Canada à l'étranger, une fois la Grande-Bretagne entrée dans le Marché commun. Il nous fallait étudier les options qui s'offraient à nous, y compris celle d'une quelconque relation avec la Communauté.

Pour avoir vu clair à ce moment-là, M. Stanfield a droit à plus de mérite qu'on ne lui en a attribué. Cela se passait avant que M. Sharp ne fasse à Bruxelles sa mise en garde contre le protectionnisme et bien avant que lui ou le premier ministre ne fassent la moindre déclaration publique sur une relation spéciale avec la Communauté. C'était plus de deux ans avant que M. Trudeau ne mette pied en Europe, en Grande-Bretagne, et quatre ans avant qu'il ne pousse jusqu'à Bruxelles.

A l'époque, on ne considérait pas comme exceptionnel de laisser vacant pendant plusieurs mois le poste de notre ambassadeur auprès de la Belgique et de la Communauté. Ce n'est d'ailleurs qu'à la fin de 1972 qu'une mission distincte,

dirigée par M. J. C. Langley, a été établie auprès de cette dernière.

Sur le plan commercial, les exportateurs canadiens manquaient de belles occasions d'élargir leurs marchés dans la Communauté et, aux dires des agents commerciaux, ils en ratent encore. Les statistiques révèlent une croissance soutenue des exportations, mais c'est surtout le commerce des matières premières qui en a profité. Pourtant, les plus belles chances se présentaient dans le secteur des produits manufacturés.

La première mesure prise à Ottawa pour faire face à cette expansion inévitable a été, comme il se doit, la mise sur pied d'un groupe d'étude en 1971 par le ministère de l'Industrie et du Commerce. Les résultats de ses recherches ont indiqué que 600 millions de dollars d'exportations par année vers la Grande-Bretagne se heurteraient à certaines barrières.

Mission Dupuy

En juin 1972, le sous-secrétaire d'État ad-joint aux Affaires extérieures, M. Michel Dupuy, a conduit à Bruxelles une délégation chargée d'examiner les perspectives d'une relation spéciale avec la Communauté. A cette époque, la Commission européenne hésitait à créer un précédent en concluant des arrangements bilatéraux. La proposition canadienne d'une commission ministérielle mixte posait des problèmes insurmontables à la Communauté parce qu'elle n'était pas habilitée à désigner un seul ministre pour représenter ses neuf pays membres.

Pourtant, même alors, un porte-parole de la Commission a déclaré: «Ici, on comprend fort bien le problème canadien et on désire collaborer dans la mesure du possible». La Commission a d'abord constitué une section spécialement chargée des questions canadiennes au sein de sa division des relations extérieures. En vertu du lien contractuel, cette section sera agrandie et assurera tout au moins au Canada ce qu'un diplomate a appelé «un point de contact assuré» au sein de la Commission. En novembre 1972, des hauts fonctionnaires des deux parties tenaient la première des réunions semestrielles qui se tiennent encore aujourd'hui et qui seront probablement remplacées par le mode de consultation dont conviendront les parties dans les négociations en cours.

Parallèlement à la mission Dupuy, le Comité permanent des Affaires extérieures (Sénat), avait entrepris lui aussi sa propre étude. Il a conclu dans un rapport daté de juillet 1973 qu'il existait «un sérieux manque d'informations sur la Communauté au Canada» et recommandé qu'Ottawa fasse

tout en son pouvoir pour que la Communauté ouvre un centre d'information au Canada. Il y avait bien un précédent, puisque cette dernière avait déjà un grand bureau à Washington. Depuis, la mission européenne au Canada, qui a ouvert ses portes vers la fin de 1975, a été entièrement accréditée.

Sans fanfare, diverses propositions ont été étudiées après la mission Dupuy. Jamais cependant on n'a envisagé un accord commercial préférentiel qui eût écarté les États-Unis et d'autres partenaires commerciaux. En fait, le Canada a présenté un projet d'accord neutre qui ne faisait que reprendre les principes de la nation la plus favorisée, auxquels lui et les Neuf avaient déjà souscrit en signant l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT). La teneur du texte proposé n'aurait été significative que si le GATT s'était écroulé.

C'est ce projet d'accord que décrivait M. MacEachen le 22 décembre 1974 dans son dernier rapport au Comité permanent des affaires extérieures et de la défense nationale (Communes). Quoiqu'il en soit, il n'a jamais été adopté, car le premier ministre Trudeau s'est rendu à Bruxelles peu après et a reconnu avec les Européens qu'il n'était pas d'une grande utilité.

L'hiver 1974 allait permettre l'élaboration d'une nouvelle formule, plus appropriée, que le premier ministre a été en mesure de définir au terme de sa deuxième visite en Europe, en mars 1975. Il n'était pas possible de conclure un accord général, disait-il à Londres, étant donné les aléas de l'échéancier de l'intégration européenne. «Mais nous pouvons créer un mécanisme qui nous fournira les moyens (c'est-à-dire le «lien») et l'obligation (c'est-à-dire le «contrat») de nous consulter; nous avons en vue un mécanisme assez souple pour s'adapter aux types de juridiction que la Communauté européenne pourra éventuellement juger bon d'assumer.»

Depuis lors, les parties ont convenu de préparer un accord prévoyant une coopération économique et commerciale au sens large, c'est-à-dire en esquisant des objectifs et des intentions plutôt qu'en prenant immédiatement des mesures concrètes. On envisage, par exemple, l'introduction d'un article qui régirait la coopération dans la prospection, l'extraction, la transformation et la commercialisation des ressources énergétiques et autres matières premières. A elle seule, cette disposition pourrait avoir une portée considérable ou minime, selon les multiples facteurs qui entrent en jeu.

On tient pour acquis que les principes du GATT relatifs à la nation la plus fa-

vorisée seront redéfinis d'une manière ou d'une autre. Il est également probable qu'on arrêtera des dispositions prévoyant des échanges de renseignements et de technologie, des entreprises industrielles en coparticipation ainsi que des missions commerciales et d'information.

Les négociateurs examinent aussi le mécanisme de consultation proprement dit. Le texte final de l'accord renfermera sans doute un article par lequel chacune des parties s'engagera à prendre en considération toute observation que l'autre partie pourra lui adresser au sujet de n'importe quel aspect de leurs relations. On a pensé fixer à cinq ans la durée initiale de l'accord; les deux parties considèrent que c'est là le délai nécessaire pour en bien mesurer la valeur.

Perspectives nouvelles

Que ressort-il de tout cela? Comme les négociations ne sont pas encore très avancées, il est facile d'être sceptique, mais aussi de se prononcer prématurément et de rester superficiel. Par exemple, les parties se consultent à un échelon supérieur deux fois par année depuis quatre ans. Maintenant, les consultations vont devenir obligatoires. Pendant des années, l'Europe a représenté un objectif commercial de premier plan, et des expositions, des foires et des salons de toutes sortes ont été organisés de part et d'autre de l'Atlantique. Trois missions d'information de la Communauté sont même venues visiter des industries canadiennes. Vingt pour cent des agents commerciaux du Canada à l'étranger sont déjà en poste dans des pays de la Communauté. Ces divers échanges, jusqu'ici organisés sans l'existence d'un lien contractuel, vont maintenant s'appuyer sur un document officiel. Les Britanniques et les Français ont pour leur part veillé à ce que les anciens et nouveaux accords bilatéraux se poursuivent comme par le passé. Le lien contractuel ne les supplantera donc pas.

On peut imaginer des circonstances où l'obligation de se consulter sur les questions économiques d'intérêt commun pourrait fort bien empêcher un malentendu ou une dégradation sérieuse des relations. Et il ne fait pas de doute que la mission permanente de la Communauté à Ottawa est le fruit de la diplomatie entourant le lien contractuel même si elle ne fait pas partie de l'accord lui-même.

Son rôle consistera en partie à faciliter les activités entreprises dans le cadre de l'accord, mais l'accent sera mis sur sa fonction d'information. En effet, sur un total de quatorze membres, quatre s'occuperont d'information. Le chef de la mission est

l'Allemand de l'Ouest Curt Heidenreich, détaché à Ottawa de la mission de Washington.

On peut déjà discerner des exemples tangibles de coopération. Les Européens comptent sur la collaboration du Canada pour débrouiller quelque peu l'écheveau des règlements et des lois qui régissent l'activité commerciale et surtout l'investissement. L'Agence d'examen de l'investissement étranger en particulier fait l'objet d'une certaine attention, parce qu'elle a la réputation d'agir avec de vastes pouvoirs discrétionnaires (15 p. cent des investissements étrangers directs au Canada proviennent de la Communauté; 80 p. cent sont américains). Par son ensemble de juridictions distinctes chapeautées par un organe central, le Canada représente pour l'Européen un peu ce que l'Europe représente pour le Canadien.

L'Europe ne dispose pas de vastes réserves de matières premières. Le lien contractuel lui facilitera peut-être l'accès à nos intéressantes ressources. Il ne faut cependant pas oublier qu'Ottawa se préoccupe beaucoup de la conservation à l'heure actuelle. Le Gouvernement est davantage intéressé à trouver des marchés pour aider la petite et la moyenne entreprise de fabrication de produits finis à jouer un plus grand rôle sur la scène commerciale internationale. Toutefois, tous les intérêts en jeu pourraient trouver leur compte si les exportations de biens de consommation croissaient à un rythme beaucoup plus rapide que les exportations de matières premières.

L'intérêt de l'Europe est surtout économique, celui du Canada surtout politique. Le Canada se verra lié à la Communauté au moment où celle-ci commence à peine à se développer, ce qui est déjà pour lui un atout que les États-Unis n'ont pas, et dont ils peuvent sans doute se passer étant donné leur taille. Ainsi, le lien contractuel n'est qu'un début.

C'est pour le Canada l'application la plus concrète de la Troisième Option, un exercice de notre identité distincte, hors du contexte intégrationniste nord-américain. C'est une option qui repose sur l'intégration européenne, cette idée de l'unité de l'Europe que MM. Trudeau et MacEachen ont tous deux louée.

Qui plus est, le Canada sera associé à cette unité ou à ce manque d'unité par le lien contractuel dans la mesure où celui-ci permettra à la Commission d'élargir le champ de ses attributions. La Commission en a tenu compte lorsqu'elle s'est prononcée en faveur de l'ouverture des négociations. A bien des égards, cette Commission est l'élément le plus dynamique de la

Communauté parce qu'elle est composée d'intégrationnistes et d'idéalistes européens engagés.

Réserves

Le Canada doit bien comprendre que l'Europe n'est pas unie et que de sérieuses réserves subsistent chez certains pays membres quant à l'échéancier d'une intégration plus avancée. Ces réserves pourraient fort bien s'appliquer au lien contractuel qui est à la veille d'être créé. On s'accorde généralement à dire que le grand dessein de l'Europe s'est estompé. Examinant les perspectives d'avenir, le premier ministre de Belgique, M. Léo Tindemans, déclarait: «L'Europe semble avoir perdu son goût de l'aventure». Cet état de chose n'est guère de nature à encourager un pays

tiers justement tout prêt à se lancer dans l'aventure.

Pourtant, ils sont nombreux dans la Communauté à voir des avantages dans une relation avec le Canada. L'Europe du Marché commun est également très dépendante des États-Unis sur les plans militaire et économique et ne peut que se réjouir d'une diversification de ses relations. Pour le Canada, cette entreprise revêt une certaine importance et recèle des possibilités. Mais on n'a pas encore éveillé l'opinion publique à ces faits. Une fois les négociations terminées, probablement plus tard au cours de cette année, peut-être s'efforcera-t-on de faire connaître à la population canadienne l'importance du lien contractuel.

L'Europe des Dix-huit et le Canada

Par Jean-Yves Grenon

«Le Canada, pays largement européen», —
selon l'expression du comte Sforza G. Sforza,
secrétaire général adjoint du Conseil de l'Europe.

Depuis que notre pays cherche résolument à diversifier ses contacts dans le cadre de la «tierce option», les Canadiens, en particulier ceux des milieux d'affaires, se familiarisent de plus en plus avec l'Europe des Neuf, avec laquelle d'ailleurs Ottawa a entrepris de négocier un accord-cadre d'une grande portée économique. Par contre, nous connaissons peu ou mal l'autre Europe, celle des 18 États démocratiques qui se sont groupés dans le Conseil

de l'Europe dont le siège est à Strasbourg. Pourtant, il s'agit là de la plus ancienne organisation européenne d'après guerre et celle qui organise la coopération dans un grand nombre de domaines relatifs à l'homme dans son milieu, à l'exception de la défense. Avec ses dix-huit pays membres, le Conseil de l'Europe est l'organisme politique européen qui couvre la superficie la plus étendue — d'Ankara à Reykjavik, avec une population de 320 millions — et dont le champ d'action est le plus vaste. Le Canada a mis du temps à se rendre compte de l'intérêt qu'il avait à se rapprocher de ce grand ensemble mais depuis quelques années Ottawa semble disposé à mettre les bouchées doubles.

Conseiller auprès des ambassades du Canada en Belgique et au Luxembourg depuis 1972, Jean-Yves Grenon a été chargé de nombreuses missions au Conseil de l'Europe à Strasbourg. Entré aux Affaires étrangères en 1953, il a également été en poste en Italie, au Chili, au Venezuela et au Sénégal. A la centrale, il a été chef du Service des traités et directeur des Affaires d'Afrique francophone. Durant l'année universitaire 1971-1972, il était détaché auprès de l'Université de Montréal en qualité de "diplomate en résidence". L'article ci-contre n'engage son auteur qu'à titre personnel.

La première organisation européenne
Le Conseil de l'Europe est né en 1949 de l'aspiration générale des pays d'Europe occidentale à resserrer leurs liens jusqu'au point de créer des États-Unis d'Europe que, dès 1946, à Zurich, Winston Churchill appelait de ses vœux. Le célèbre Congrès «d'Européens», tenu à La Haye en 1948 sous l'égide des mouvements dits «fédéralistes», se prononçait dans le même sens.

Suite à une initiative franco-belge, un Comité d'études où dix pays étaient représentés, se réunissait à Paris vers la fin de 1948. Paris et Bruxelles préconisaient alors une formule d'intégration progressive avec une Assemblée délibérante tandis que les Britanniques se limitaient à envisager une espèce de conférence diplomatique plus ou moins permanente. On en arrive à un compromis en créant une organisation européenne ne portant pas le nom d'Union européenne mais celui de Conseil de l'Europe (CE), axée sur une Assemblée consultative et un Comité des ministres. Fait symptomatique, on choisit pour siège Strasbourg, au cœur même d'une Europe ravagée par la guerre. Le Statut constitutif, négocié sous forme de traité, fut signé à Londres le 5 mai 1949 par les plénipotentiaires des dix États fondateurs (France, Grande-Bretagne, Belgique, Pays-Bas, Luxembourg, Italie, Irlande, Danemark, Norvège et Suède auxquels vinrent s'ajouter successivement la Grèce, la Turquie, l'Islande, la République fédérale d'Allemagne, l'Autriche, Chypre, la Suisse et Malte). Le Statut vise "une union plus étroite entre les membres afin de sauvegarder et de promouvoir les idéaux et les principes qui sont le patrimoine commun" des Européens. La première organisation européenne était née et la flamme européenne brillait alors du plus vif éclat. Cette première Assemblée devait plus tard inspirer la création d'autres assemblées parlementaires comme celles de la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA), de la Communauté économique européenne (CEE) et de l'Union de l'Europe occidentale (UEO). Vu l'évolution intérieure de l'Espagne et celle du Portugal, on peut penser que ces deux États rempliront prochainement les conditions pour devenir membres du Conseil.

Les organes du Conseil de l'Europe

Le Conseil de l'Europe comprend deux organes fondamentaux: une Assemblée parlementaire et un Comité des ministres, assistés par un Secrétariat général. Ce qui distingue principalement le Conseil d'autres organisations intergouvernementales, c'est que l'Assemblée n'est pas composée de représentants de gouvernements mais bien de parlementaires nationaux. L'Assemblée est le premier parlement européen et même le premier parlement international; elle groupe 147 parlementaires et symbolise une formule nouvelle: celle de la représentation des peuples (et non des gouvernements). Bien qu'elle ne possède aucun pouvoir législatif, elle suscite une action de promotion européenne en adoptant des

«résolutions» et en soumettant au Comité des ministres des «recommandations» dont l'audace et l'originalité ne manquent pas parfois d'étonner tellement elles privilégient l'idée d'un mieux-vivre de l'homme dans son milieu. Pour n'être qu'un organisme consultatif, l'Assemblée n'en a pas moins joué un rôle d'initiateur communiquant son impulsion à l'unification européenne. C'est un véritable «laboratoire d'idées» nouvelles. Elle se réunit trois fois l'an et une fois en session conjointe avec le Parlement des Communautés européennes. Ses treize Commissions spécialisées siègent plus fréquemment. L'Assemblée aborde, entre autres sujets, tous les grands problèmes de l'actualité internationale faisant de Strasbourg un bon poste d'écoute. Rien d'étonnant qu'un grand nombre d'hommes d'État (Churchill, Robert Schuman, Spaak, Senghor, Adenauer, de Gasperi, U Thant et combien d'autres) se soient succédé à sa tribune qui constitue un forum de choix pour diffuser la pensée européenne et ses réalisations. L'actuel secrétaire général des Nations Unies, monsieur Kurt Waldheim, prendra la parole à la prochaine session de mai.

C'est au Comité des ministres qu'il revient de donner suite — au niveau des gouvernements — aux recommandations de l'Assemblée. Le Comité, instance diplomatique classique, est composé des ministres des Affaires étrangères de chacun des dix-huit États membres. Les ministres désignent chacun un délégué, généralement un ambassadeur, qui fait fonction également de représentant permanent à Strasbourg. Le Comité des ministres se réunit deux fois l'an au niveau des ministres des affaires étrangères et chaque mois, pour une semaine environ, au niveau des délégués. En outre, depuis quelques années, le Comité favorise l'organisation de Conférences de ministres spécialisés dans des domaines comme l'éducation, l'environnement, la justice, la culture, l'aménagement du territoire, les affaires familiales, le travail, etc. . . . D'une manière générale, le Comité possède les pouvoirs de décision qui lui sont nécessaires pour régler toutes questions relatives au Conseil. Sa compétence politique est générale. Il approuve, entre autres, le programme de travail et les conventions établies par des Comités d'experts nationaux. Il adopte des politiques communes et adresse des résolutions aux gouvernements. Chaque année un colloque réunit les ministres et les responsables des Commissions de l'Assemblée pour discuter d'une question d'importance. Il faut bien reconnaître que l'Assemblée se trouve parfois en conflit avec le Comité des ministres à qui elle reproche de ne pas aller aussi

loin et aussi vite, au niveau intergouvernemental, qu'elle le souhaiterait. La définition de la politique comme art du possible, trouve dans ces cas une application certaine.

Le Secrétariat général est peu nombreux (à peine 700 fonctionnaires comparés aux 7000 de la Commission des Communautés européennes, mais il est de qualité. Le rôle central du Secrétariat, au service de l'Assemblée et du Comité des ministres, est délicat et ingrat. Il arrive, avec opiniâtreté, à animer efficacement l'ensemble des travaux du Conseil, mais ses initiatives parfois jugées trop idéalistes ne sont pas toutes acceptées d'emblée. Le Conseil a des bureaux à Paris et à Bruxelles.

L'œuvre du Conseil de l'Europe

Alors que la plupart des organisations internationales disposent d'une compétence d'attribution définie avec plus ou moins de précision, les États membres du Conseil ont accepté de créer une organisation qui peut s'intéresser pratiquement à toutes les formes d'activités humaines. L'objectif que poursuit le Conseil consiste, essentiellement, à «améliorer les conditions d'existence et développer les valeurs humaines en Europe». La tâche est d'envergure et de longue haleine puisqu'il s'agit d'une entreprise à l'échelle de dix-huit États bien différents les uns des autres. A peine fondé — voulant parer au plus urgent après la guerre — le Conseil faisait adopter dès 1950 une Convention européenne des Droits de l'homme, convention qui a instauré une garantie effective sans précédent des libertés fondamentales et qui depuis sert d'exemple à d'autres régions du monde. Tous les États membres du Conseil sont liés par cette Convention qui a réussi à transformer les principes généraux de la Déclaration universelle (1948) en véritables obligations juridiques dont la garantie est assurée par une Commission et une Cour — organes indépendants — ainsi que par le Comité des ministres. Il convient de signaler que, dans la plupart des pays du Conseil, tout individu peut introduire directement auprès de la Commission une requête alléguant une violation de la Convention par l'État à la juridiction duquel il est soumis. En son temps, cet "effet direct" d'une convention constituait une évolution tout à fait significative en droit international. L'originalité du système se trouve également dans les deux organes compétents pour statuer: l'un est politique, c'est le Comité des ministres, l'autre est judiciaire, c'est la Cour. La souplesse de cette formule s'est avérée fort efficace comme en font foi le nombre et la variété des affaires (interétatiques et individuel-

les) soumises à la Commission. D'ailleurs, de toutes les œuvres du Conseil de l'Europe, la sauvegarde des droits de l'homme est probablement la mieux connue au niveau des simples citoyens.

Dans un autre ordre d'idées, qui n'a pas remarqué les panneaux d'azur à douze étoiles d'or disposées en cercle — emblème du Conseil de l'Europe — qui se trouvent à l'entrée de milliers de "communes d'Europe", petites et grandes, jumelées entre elles à l'initiative du Conseil. Ce signe tangible marque bien le souci des Dix-huit d'affermir la conscience européenne en commençant au niveau des contacts humains. Depuis sa fondation, le Conseil a déployé une telle activité qu'il fut un temps où pratiquement aucun grand problème européen ne lui échappait. Ainsi, c'est à Strasbourg que furent relancés les projets de la CECA et de la CEE. En outre, sous l'impulsion du Conseil, le niveau de la santé publique a été élevé, les législations sociales en Europe sont en voie d'harmonisation et même d'unification, une politique éducative et culturelle est esquissée, l'environnement, la sauvegarde de la nature et du patrimoine architectural, la prévention de la criminalité, la politique scientifique, l'aide au développement et combien d'autres sphères font l'objet de travaux constants et de recommandations pertinentes aux gouvernements.

Plus visiblement encore, 84 conventions et accords ont été élaborés à Strasbourg — d'autres sont sur le métier — dans des domaines aussi variés que l'adoption des enfants, la sécurité sociale, la pharmacopée, les affaires culturelles et l'éducation, la circulation des personnes, les communications, l'arbitrage commercial, le règlement pacifique des différends, l'extradition, le transport des animaux, le passeport collectif des jeunes, pour ne citer que quelques exemples. La Charte sociale mérite une mention spéciale. A noter que le Conseil s'emploie également à l'établissement progressif d'une communauté juridique européenne assez poussée et qui dans bien des cas dépasse la simple harmonisation législative. En somme, c'est la double recherche d'une éthique occidentale et d'une plus grande "qualité de vie" qui se traduit dans ce réseau fort impressionnant de conventions européennes, conventions marquées de la haute qualité des Comités d'experts — il y en a des dizaines — des dix-huit pays dont les représentants viennent régulièrement travailler ensemble à Strasbourg. Pour ces Comités, le Conseil fait appel à des personnes qui font autorité dans leurs domaines respectifs.

De plus, le Conseil organise des colloques et des séminaires qui, souvent à caractère multidisciplinaire, réunissent des personnalités européennes et étrangères à la pointe du progrès et de la réflexion contemporaine. Le Conseil apporte son concours à la Fondation européenne de la science récemment établie à Strasbourg. Ajoutons que la revue *Ici l'Europe*, ses suppléments et les autres publications spécialisées du Conseil offrent un grand intérêt.

A la croisée des chemins

L'avènement du «Marché commun» et la pénétration progressive de ce nouvel ordre de rapports entre les Neuf (soit la moitié des membres du Conseil) — sans parler des moyens financiers, administratifs, juridiques et autres dont dispose la Communauté — devaient amener inévitablement le Conseil de l'Europe à faire le point et à réfléchir sur son propre rôle. On constate, en effet, que l'intégration européenne — mis à part les problèmes de défense — gravite aujourd'hui autour de deux pôles principaux: Bruxelles, grosso modo pour l'économique et tout ce qui en découle et Strasbourg pour ce qui touche l'individu dans ses droits fondamentaux, la qualité de sa vie et une plus grande mesure de justice sociale. On schématise peut-être exagérément en parlant ainsi d'une Europe bipolaire, la réalité des relations interétatiques étant plus nuancée et plus complexe. Ce serait également une simplification excessive que de comparer Bruxelles et Strasbourg au «pot de fer et au pot de terre».

Cela dit, il apparaît évident qu'une grande partie de la vocation intégrationniste du Conseil de l'Europe est maintenant assumée — au moins pour la moitié de ses membres, les Neuf — par le colosse qu'est devenu la Communauté. Depuis l'élargissement de la CEE, le Conseil de l'Europe se trouvait, en quelque sorte, à la croisée des chemins; il a donc cherché à s'adapter en fonction de nouvelles réalités. Le Conseil a eu la sagesse de retenir essentiellement comme activités principales celles qu'il pouvait «mieux accomplir que tout autre organisme européen», ceci dans le but d'éviter des chevauchements et une dispersion inutiles. C'est ainsi que le Comité des ministres a résolu, le 24 janvier 1974, la concentration des efforts du Conseil dans un certain nombre de domaines comme, par exemple, le développement des droits de l'homme, les problèmes sociaux tel celui des travailleurs migrants, la coopération dans le domaine de l'éducation et de la culture, les questions relatives à la jeunesse, la protection de la

santé publique, la protection de la nature, l'environnement humain, l'aménagement du territoire, la coopération régionale et municipale, l'harmonisation des législations dans des secteurs particuliers, la prévention des crimes, etc. Le texte de cette résolution, pour être assez long, n'en mérite pas moins une lecture attentive pour qui désire connaître «le rôle futur du Conseil de l'Europe». Plus récemment, le Conseil a établi à Bruxelles un Bureau de liaison avec les institutions des Communautés européennes, bureau dont la tâche devrait faciliter une certaine harmonisation des travaux qui se font dans l'une et l'autre «capitale européenne». En somme, le Conseil a fait preuve de vitalité et de souplesse en s'adaptant à un contexte différent de celui des années 1950/1960. D'ailleurs, le Programme de travail élaboré par le Conseil — sous le titre significatif de *L'homme et le milieu européen* est un document fort intéressant et qui traduit la nouvelle orientation qu'on attendait à Strasbourg avec une certaine anxiété.

Parallèlement aux adaptations fonctionnelles indispensables qu'il vient de réaliser, le Conseil cherche, sous l'impulsion de son nouveau secrétaire général, M. Georg Kahn-Ackerman, et de bon nombre de parlementaires, à accroître son influence en matière de politique étrangère. Ce n'est pas sans une certaine envie que les non-Neuf du Conseil voient les Neuf — qui siègent avec eux à Strasbourg — se consulter régulièrement entre eux et même se concerter sur les principales questions internationales. C'est pourquoi l'idée d'une consultation systématique à Dix-huit, au niveau du Comité des ministres, a été mise de l'avant. Dans les couloirs, on a même parlé de mettre sur pied entre les Dix-huit l'équivalent de la «procédure Davignon». L'idée est loin d'être mûre — les Neuf ne semblent pas tous enthousiastes — mais elle pourrait faire son chemin si on en juge par les initiatives concrètes prises, par exemple, à l'occasion de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe (CSCE) aux suites desquelles le Conseil souhaiterait être associé.

L'ouverture sur le monde

Si le Conseil de l'Europe n'est pas un «bloc» et n'a jamais travaillé en vase clos, on remarque que depuis quatre ou cinq ans il s'est ouvert davantage aux pays européens non membres (comme l'Espagne, le Portugal, la Yougoslavie, la Finlande, etc.) et également aux pays extra-européens, en particulier le Canada, les États-Unis, le Japon, l'Australie, Israël, la Nouvelle-Zélande et bien d'autres. Des orateurs viennent des quatre coins du

monde prendre la parole devant l'Assemblée parlementaire. Des délégations parlementaires et des représentants diplomatiques de divers États assistent aux sessions de l'Assemblée et des experts de certains pays participent régulièrement (avec droit de parole) aux travaux des Comités spécialisés comme le Conseil de coopération culturelle. De nombreuses organisations non gouvernementales et intergouvernementales (le GATT, la BIRD, l'OTAN, l'UEO, le Comité intergouvernemental pour les migrations européennes (CIME), etc. . . .) se font représenter à diverses réunions et d'autres comme l'OCDE, la CEE, l'Association européenne de libre échange (AELE), l'OIT, l'Unesco, adressent à l'assemblée des rapports d'activités.

L'Europe "à la carte"

Comme nous le citions en exergue, le Canada est tenu à Strasbourg pour "un pays largement européen", selon l'expression du secrétaire général adjoint le Comte S. G. Sforza. Malgré cela, notre pays a mis du temps à s'intéresser aux activités du Conseil de l'Europe; on peut s'attendre maintenant qu'à la faveur de sa nouvelle politique européenne, Ottawa voudra reprendre le temps perdu. D'ailleurs, l'ouverture toute récente d'un Consulat général à Strasbourg devrait y contribuer d'une manière significative, d'autant plus que son titulaire, l'ambassadeur Michel Gauvin, est un diplomate chevronné. De 1965 à 1973, la délégation canadienne près de l'OCDE avait établi certains contacts, principalement à l'occasion du rapport annuel soumis par cette organisation au Conseil de l'Europe, mais les liens étaient embryonnaires. Depuis janvier 1973, suite à un échange de Notes diplomatiques, c'était l'ambassade à Bruxelles qui était chargée d'assurer la liaison avec le Conseil. L'ambassadeur Lucien Lamoureux, comme son prédécesseur monsieur Jules Léger, se sont employés à intensifier les rapports avec Strasbourg.

Parallèlement à ces contacts au niveau intergouvernemental, les parlementaires canadiens eux avaient pris les devants et noué des liens durables avec l'Assemblée parlementaire. En effet, en 1969, une délégation importante composée de sénateurs et de députés canadiens, co-présidée par deux ministres, l'honorable Paul Martin et l'honorable Donald MacDonald, s'est rendue pour la première fois à Strasbourg; pour leur part, les parlementaires du Conseil de l'Europe se rendirent en visite officielle au Canada en 1971. C'est à la suite de cette rencontre qu'il a été décidé d'établir la structure d'échange actuelle

qui veut que des délégations de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe et du Parlement canadien se rencontrent tous les deux ans, alternativement à Ottawa et à Strasbourg. En février 1975, le sénateur G. Vedovato, alors président de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe était reçu officiellement à Ottawa. Il s'est entretenu avec le gouverneur général, le premier ministre suppléant, le ministre des Affaires étrangères et d'autres ministres, le chef de l'opposition officielle, le chef du NPD, et d'autres personnalités politiques et universitaires. Le président Vedovato s'est aussi entretenu avec les présidents des deux Chambres et, à l'issue de ces rencontres, il a été convenu que dorénavant les parlementaires canadiens seraient invités d'office à toutes les sessions plénières de Strasbourg, sessions auxquelles ils pourront prendre la parole et soumettre des mémoranda sur des problèmes d'intérêt commun. L'annonce de ce récent "accord de participation des parlementaires canadiens dans les travaux de l'Assemblée parlementaire" marque une étape fort importante dans les relations du Canada avec le Conseil de l'Europe. En réalité, cet accord équivaut à une position d'observateur sans la lettre, le statut du Conseil ne permettant pas, selon le texte en vigueur, d'aller au delà. Les présidents des deux chambres ont confirmé cet accord en envoyant une délégation parlementaire à la session d'automne 1975 consacrée en partie au rapport d'activités de l'OCDE. Cette délégation fut dirigée par l'honorable sénateur Maurice Bourget. Les députés W. J. Baldwin et M. Prud'homme étaient aussi membres de cette délégation. Il faut signaler que le député Baldwin n'a pas été étranger aux échanges officieux avant l'établissement des structures organisées, ayant participé aux délégations de 1969 et 1971. Plus récemment, d'autres parlementaires — dont le sénateur Maurice Lamontagne — ont pris une part active à la Conférence parlementaire et scientifique du Conseil, tenue à Florence en novembre dernier. Le thème de cette conférence "la science et l'avenir de l'homme européen" est le type de sujet qui ne pouvait laisser le Canada indifférent. Des projets pour une visite de parlementaires du Conseil au Canada en 1976 sont à l'étude. Lorsque sera inauguré, en 1976, le nouveau Palais de l'Europe, siège du Conseil de l'Europe et principal lieu de réunion du Parlement européen des Communautés, on pourra y admirer un élément d'art décoratif offert par le Parlement canadien comme symbole des liens qui unissent le Canada et l'Europe.

Si les rapports entre parlementaires canadiens et leurs homologues des Dix-huit sont maintenant bien établis et en quelque sorte institutionnalisés, les contacts sur le plan du travail intergouvernemental du Conseil sont plus récents et moins avancés. A ce sujet, il est intéressant de noter que lors de sa session d'octobre 1975, l'Assemblée a adopté une recommandation — destinée au Comité des ministres — en vue d'inviter le Canada à s'associer de plus près aux travaux du Conseil qui sont de nature à nous intéresser de part et d'autre. A vrai dire, c'est comme si on nous offrait l'Europe à la carte! On peut donc s'attendre à ce que dans les années à venir, le Canada soit invité à participer, à titre d'observateur, à un bon nombre de comités d'experts, colloques et autres travaux présentant un intérêt réciproque. D'ailleurs, à la lecture du programme de travail du Conseil pour les prochaines années, on constate que les domaines d'intérêt commun ne manquent pas; en octobre dernier, le Secrétariat en a dressé, à l'intention des parlementaires canadiens, une liste provisoire intéressante.

Un haut fonctionnaire du Secrétariat estimait que "le Canada devrait être invité à Strasbourg chaque fois qu'il considère que l'expérience européenne dans un domaine était susceptible de l'intéresser directement et chaque fois que l'expérience canadienne dans un secteur donné était de nature à enrichir les travaux des Européens réunis au Conseil de l'Europe". Voilà un critère de base, relativement simple et souple, à partir duquel le Canada et le Conseil pourraient fonder systématiquement leurs futures relations au plan intergouvernemental, chacun y trouvant à tour de rôle un avantage significatif. Il devient donc de plus en plus opportun d'entreprendre un inventaire approfondi des travaux du Conseil pour identifier ceux qui sont susceptibles d'intéresser le gouvernement fédéral et les provinces. A ce sujet, il faut noter que bon nombre des activités du Conseil recoupent en quelque sorte les domaines qui, chez nous, relèvent de la juridiction provinciale. Peut-être y a-t-il là un potentiel de coopération fédérale-provinciale non négligeable et auquel nous pourrions songer d'une manière concrète.

Ces dernières années, le Canada s'est fait représenter à plusieurs Comités d'experts dans des domaines juridiques comme ceux du droit des traités, la lutte contre le terrorisme, la responsabilité des producteurs, les relations entre les États et les organisations interprovinciales, les obstacles économiques à l'accès à la justice civile, etc. Nous avons également mani-

festé un intérêt aux travaux des Dix-huit en matière d'informatique juridique, de justice pénale, de politique scientifique, d'environnement, etc. Le Centre d'études prospectives du ministère de l'Environnement s'intéresse lui aussi aux travaux de Strasbourg. Le Canada a suivi attentivement la récente Table ronde multidisciplinaire sur les "Promesses du XX^e siècle et des perspectives européennes à long terme". Notre pays a obtenu, pour la première fois, d'être invité à la Conférence des Ministres (européens) de l'Environnement, organisée à Bruxelles en mars 1976 par le Conseil de l'Europe; c'est un pas très important. La Conférence des Ministres de l'Aménagement, prévue à Rome à l'automne 1976, pourrait également présenter un intérêt pour nous. La Conférence sur "l'Évolution des institutions démocratiques" prévue pour le printemps 1976, devrait nous intéresser au plus haut point. Le Congrès d'Amsterdam sur "la sauvegarde du patrimoine architectural" a intéressé les spécialistes canadiens. Pour sa part, le Conseil de l'Europe participera à Habitat 76, à Vancouver. A noter également qu'au cours des dernières années, les directeurs des Affaires européennes du ministère des Affaires extérieures se sont rendus successivement en visite de familiarisation à Strasbourg. En résumé, l'idée d'une coopération plus étroite au plan intergouvernemental gagne elle aussi du terrain.

Intensifier les rapports

Ce qui précède n'étant qu'un début, les quelques idées qui suivent sont soumises comme point de départ d'une réflexion axée sur l'intensification éventuelle de nos rapports avec Strasbourg.

Comme on l'a vu, les conventions et accords conclus dans le cadre du Conseil de l'Europe portent sur une variété de sujets visant essentiellement la protection de l'homme et l'amélioration de la qualité de sa vie. Ces instruments sont ouverts à l'adhésion des pays non membres et, comme il a été signalé à maintes reprises, il serait opportun que le Canada étudie sérieusement la possibilité de souscrire à certaines de ces conventions (par exemple en matières de brevets, de télévision, d'adoption, d'assistance mutuelle en matières pénales).

Le Conseil dispose à Strasbourg d'un "Centre européen de la jeunesse" parfaitement équipé pour des rencontres, des conférences, et doté d'une bonne bibliothèque (à laquelle le Canada a déjà offert quelques ouvrages de base). Des contacts seraient à envisager entre le Centre et certaines de nos organisations de jeunesse

désireuses de partager leurs expériences avec celles des jeunes européens. Le Conseil des Arts et d'autres fondations pourraient peut-être encourager des chercheurs canadiens à se rendre à Strasbourg pour profiter des sources de renseignements qui s'y trouvent; ils seraient sans doute bien accueillis et l'expérience s'avérerait certes enrichissante. On pourrait aussi penser à des stages de quelques mois pour des jeunes diplômés comme cela se fait à Bruxelles à la Commission des Communautés européennes. Parallèlement les Centres d'études européennes au Canada auraient intérêt à se documenter davantage sur l'Europe des Dix-huit. Il serait souhaitable également que les correspondants européens de nos média d'information s'intéressent de plus près aux activités du Conseil; ils y trouveraient certainement une mine de renseignements susceptibles d'intéresser leurs auditoires.

Le Conseil de l'Europe, "ouvert sur le monde", envisagera peut-être un jour d'accorder à certains États "largement européens", comme le Canada, un statut, d'"observateur permanent" semblable à celui dont l'Organisation des États Américains fait bénéficier, depuis 1971, certains

pays qui suivent de près ses activités (le Canada, la Belgique, la République fédérale d'Allemagne, la France, la Guyane Israël, l'Italie, le Japon, le Portugal, l'Espagne et les Pays-Bas). Si on regarde vers l'avenir, l'exemple mériterait sans doute d'être étudié attentivement au Conseil de l'Europe, même si la chose devait entraîner une modification du Statut de 1949. Nombreux sont les Canadiens, en particulier les parlementaires, qui verraient d'un bon oeil une initiative dans ce sens.

Enfin, il est certain que si le Canada désire accroître ses liens avec l'Europe occidentale, il aurait tout intérêt à suivre de plus en plus les travaux du Conseil de l'Europe. D'autre part, il n'y a pas que je sache de forum politique plus vaste et plus représentatif en Europe occidentale pour faire valoir — au niveau parlementaire — le point de vue canadien. Ne pourrait-on pas d'ores et déjà, en guise de conclusion, envisager dans un avenir prochain que le premier ministre du Canada — ou le ministre des Affaires étrangères — se rende en visite officielle à Strasbourg pour y exposer les grandes lignes de notre politique étrangère et la place grandissante que la nouvelle Europe de pointe y occupe?

La participation sociale en Autriche

par W. L. Luetkens

Le seul vrai miracle économique s'est produit en Autriche; après tout, les Allemands ont dû travailler pour accomplir le leur. Voilà ce que répètent volontiers les Autrichiens, non sans ironie et sans lucidité sur leur propre compte, et il faut reconnaître qu'une réalité impressionnante a donné naissance à cette boutade.

De nation surtout agricole qu'elle était pendant l'entre-deux-guerres, trop riche pour sombrer et trop pauvre pour survivre, l'Autriche est devenue l'un des pays les plus industrialisés. Dès 1949, sa production industrielle avait dépassé les niveaux d'avant-guerre, et, à l'heure qu'il est, son P.N.B. par habitant est supérieur à celui de la Grande-Bretagne. Tout cela s'est réalisé malgré des signes manifestes de sur-emploi tant dans l'industrie que dans la fonction publique.

Interrogez n'importe quel Autrichien relativement bien informé sur le secret de cette réussite, et il mentionnera sans doute la *Sozialpartnerschaft* ou participation sociale. C'est là un terme malaisé à traduire, car la notion selon laquelle la main-d'œuvre et le capital sont «partenaires» n'est pas aussi répandue chez nous que dans le monde germanophone. Cependant, l'évolution économique de l'Autriche depuis la guerre, suffit à expliquer que cette notion, exploitée au plus haut point dans ce pays, ait retenu particulièrement l'attention internationale. Curieuse d'en savoir plus long, l'Organisation pour la coopération et le développement économiques (O.C.D.E.) a elle-même parrainé une étude de l'approche autrichienne.

Avant de regarder de plus près les rouages de la participation sociale en Au-

triche, mieux vaut examiner certains autres faits qui ont joué en faveur de ce pays. Dans une large mesure, la faiblesse industrielle de ce qui restait de l'Autriche après la Première Guerre mondiale a été corrigée avec l'annexion du pays par l'Allemagne, en 1938. C'est alors qu'une industrie lourde et une industrie chimique y ont été implantées. Le pays a recouvré son indépendance en 1945, mais certains des facteurs qui ont stimulé le développement industriel de l'Allemagne de l'Ouest ont également avantage l'Autriche: des pratiques administratives et une infrastructure saines, l'existence d'une main-d'œuvre qualifiée et une tendance, après l'effondrement du Troisième Reich, à éviter les débats politiques et à se concentrer sur le progrès matériel.

La proximité de l'Allemagne

Ajoutons à cela la proximité de l'Allemagne de l'Ouest dont la prospérité économique a franchi les frontières de l'Autriche. Ce dernier pays disposant d'un réseau prospère de petites entreprises touristiques, artisanales et industrielles, les millions de devises apportées par le tourisme allemand y ont produit un effet d'amorçage économique plus durable que dans les pays moins avancés, telles certaines îles des Antilles.

L'influence allemande a également favorisé le développement de l'industrie de transformation ainsi que d'une technologie devenue pour l'Autriche source de revenus; le succès de cette technologie à l'étranger est directement lié à la prospérité économique allemande. De plus, pour des raisons d'ordre politique, il arrive que la préférence des acheteurs étrangers, notamment des acheteurs de l'Europe de l'Est et du Moyen-Orient, aille aux Autrichiens plutôt qu'aux Allemands — c'est du moins ce que les Autrichiens aiment à croire.

Ainsi, la situation de l'Autriche ressemble singulièrement à celle du Canada: l'Autriche vit dans l'ombre du géant ouest-allemand. Si inconfortable qu'elle soit, cette situation semblable à celle du Canada face aux États-Unis, est indispensable au succès économique de l'Autriche.

D'une part, 22 millions de personnes partagent le mode de vie de 210 millions; de l'autre, 7.5 millions adoptent celui de 62 millions. Dans un cas comme dans l'autre, les processus économiques cycliques ou à long terme de la petite nation sont à tout coup fortement influencés par ce qui arrive à la plus grande et ses industries sont étroitement liées à celles de son voisin. Par contre, le parallèle ne vaut plus au chapitre de la propriété industrielle. Résultat imputable en grande partie à un

accident historique, environ 30 p. cent des Autrichiens travaillant pour le compte d'autrui se retrouvent dans le secteur public qui fournit 20 p. cent du P.N.B. L'État, soit directement, soit par le biais des banques étatisées, est propriétaire des services d'utilité publique, de la majeure partie du secteur primaire, dont l'industrie de l'acier, et de la plus grande partie du secteur technique.

Si l'on excepte certains secteurs importants, notamment celui des chemins de fer toujours déficitaires, on s'attend à ce que ces entreprises étatisées, à l'instar des entreprises privées, se suffisent à elles-mêmes. Pendant les premières années d'après-guerre, la situation était différente: on poursuivait une politique de double tarif afin d'éviter une hausse des prix intérieurs; mais, étant donné les difficultés rencontrées sur les marchés d'exportation, il a fallu abandonner cette pratique. On peut néanmoins alléguer que le secteur public a contribué à créer un accord parmi les dirigeants de l'économie autrichienne: le gros des troupes marche sous la même bannière, et, comme nous l'expliquerons, il en va de même dans le mouvement syndical.

Bien que la tentative de fonder le gouvernement du pays sur une entente générale ait une longue histoire en Autriche, il n'est nullement vrai qu'il en a toujours été ainsi. Les conflits sociaux qui ont éclaté avec violence dans les années 1920 et 1930 ont en effet conduit à une guerre civile en février 1934 lorsque la droite, puisant sa force principalement dans la communauté agricole et la petite bourgeoisie, a écrasé le fort mouvement socialiste dont Vienne représentait le bastion.

Cette crise amena l'avènement des régimes semi-fascistes de Engelbert Dollfuss et de Kurt Schuschnigg qui, de leur façon peu attrayante, ont cherché à mettre un terme à la lutte des classes: ils adaptèrent à leurs besoins une doctrine sociale catholique datant de la seconde moitié du XIX^e

M. Luetkens est l'un des rédacteurs de la section étrangère du Financial Times de Londres. Il a souvent été fasciné par les analogies qui existent entre la position du Canada et celle de l'Autriche. Dans l'article ci-contre, qui ne l'engage qu'à titre personnel, il analyse les moyens auxquels l'Autriche a eu recours pour lutter contre l'inflation. Perspectives internationales a publié, dans sa livraison de juillet/août 1975, un article de M. Luetkens portant sur la Grande-Bretagne et la CEE.

siècle. Dépouillée des aspects autoritaires que «l'Austrofascisme» lui prêtait, la pensée sociale-chrétienne (non pas socialiste!) est devenue essentielle à la vie politique autrichienne. Mais, depuis, elle s'est enrichie de deux caractéristiques nouvelles: la volonté de composer avec les socialistes, sécuristes plutôt qu'anticléricaux, qui, à leur tour, ont abandonné, dans une large mesure, leur inféodation au marxisme, ainsi que la disposition à accepter le libéralisme économique, quoique sous une forme modifiée.

Réconciliation

La réconciliation entre les partis, qui étaient à couteaux tirés dans les années 1920 et 1930, a trouvé son expression la plus visible dans la formation d'un gouvernement de coalition appelé «Grande Coalition». Ce gouvernement a dirigé l'Autriche depuis le rétablissement de l'indépendance en 1945 jusqu'en 1966. Bien que d'autres y aient participé au début, le Parti du peuple (Osterreichische Volkspartei ou ÖVP), successeur du Parti social-chrétien, et les socialistes ont été les piliers de cette coalition dite rouge et noire.

Cette unité avait été forgée par l'expérience de l'occupation allemande et la conscience que, pour garder son indépendance, l'Autriche ne pouvait se permettre de se débattre avec les conflits de l'entre-deux-guerres. On a perfectionné les institutions de la participation sociale à l'époque de la Grande Coalition. Lorsque cette dernière s'est scindée, donnant naissance à deux cabinets successifs: celui de l'Ö.V.P., puis un cabinet socialiste auquel avait adhéré, temporairement, le Parti de la liberté, petit parti bourgeois, ses institutions n'ont pas été abandonnées; bien au contraire: leur importance s'est même sans doute accrue sous l'effet de la conviction que l'unité nationale devait survivre à la disparition du gouvernement de coalition.

Ces institutions remontent à la création, au cours de la seconde moitié du XIX^e siècle, d'un réseau de Chambres d'industrie et de commerce. A la différence d'autres pays, l'Autriche a obligé les industriels et les commerçants à adhérer à ces associations qui avaient pour fonction de régler, dans une certaine mesure, les activités de leurs membres tout en leur donnant la possibilité de se faire entendre par le gouvernement. Les Chambres déléguaient également des représentants auprès des organes chargés de la surveillance des sociétés d'État, tels les chemins de fer.

Dans les années 1920, des organes représentatifs semblables, appelés *Arbeitskammern* (Chambres des travailleurs),

ont été créés à l'intention des agriculteurs et des travailleurs. Ces organes ne remplaçaient pas les syndicats ouvriers qui avaient déjà à cette époque la responsabilité des négociations salariales avec les employeurs organisés, à cette fin, en une Fédération des industries. A l'instar des Chambres de commerce, les Chambres des travailleurs et les Chambres d'agriculture avaient été établies pour défendre les intérêts de leurs membres en tant que groupe au sein de l'État: ils formèrent en fait l'ébauche d'un État corporatif. Mais sous l'effet du contrepoids exercé par les syndicats ouvriers, dont l'activité n'a cessé que de 1934 à 1945, l'État corporatif n'a pu se réaliser.

Participation des travailleurs

La participation sociale repose, en outre, sur la participation des travailleurs. Celle-ci remonte au *Betriebsrat* ou Conseil d'entreprise formé dans toutes les entreprises industrielles, à la seule exception des plus petites. Les travailleurs manuels et autres employés élisent les Conseils qui ont voix consultative sur toutes les questions touchant les travailleurs; les Conseils ont, notamment, un droit de veto sur les licenciements massifs, droit qu'un arbitrage extérieur rend, cependant, plus théorique que réel.

L'influence d'un Conseil dépend en grande partie de la personnalité de ses membres mais, d'une façon générale, il serait quasi impossible de faire fonctionner une entreprise contre le gré du conseil.

Au cours de la présente décennie, on a achevé d'institutionnaliser la participation des travailleurs en stipulant que, dans les grandes entreprises, le tiers du Comité de surveillance devait être composé de leurs représentants. Au sein de ce Comité, qui établit la politique à long terme et nomme un Conseil exécutif chargé de diriger l'entreprise, les travailleurs sont donc minoritaires dans une proportion de un à deux par rapport aux représentants des actionnaires. A la différence des syndicats allemands, ceux d'Autriche ont préféré n'exiger ni la parité ni un siège au Conseil exécutif, alléguant qu'une telle situation mènerait inéluctablement à des conflits d'intérêts.

Cependant, étant donné l'importance du secteur étatisé dans l'industrie, les socialistes, dans la pratique, sont étroitement associés à la direction de celle-ci et ils ont des représentants dans l'administration des diverses industries. D'autre part, les syndicats ouvriers jouent un rôle d'entrepreneur en étant propriétaires d'une banque et de plusieurs entreprises industrielles.

L'organisation des syndicats ouvriers est fortement centralisée en Autriche: la structure d'avant-guerre, qui reposait sur des organisations syndicales concurrentes aux allégeances idéologiques et politiques différentes a été remplacée par la Fédération autrichienne des syndicats ouvriers, la *Osterreichischer Gewerkschaftsbund* ou OBG. Les syndicats qui y sont affiliés n'ont guère plus d'importance que des succursales, représentant chacune une industrie ou un groupe d'industries. La centrale détient le pouvoir.

Ces groupements forment l'infrastructure au-dessus de laquelle on a placé, en 1957, comme si elle était le couronnement de la participation sociale, la Commission mixte des prix et des salaires. Sa fonction est de maîtriser l'inflation en exigeant des travailleurs une justification de leurs demandes d'augmentation salariales et des entreprises, une justification de leurs hausses de prix. En font partie le chef du gouvernement, actuellement le socialiste Bruno Kreisky, et les présidents de l'ÖGB et des Chambres des travailleurs, de commerce et d'agriculture. La Commission se réunit chaque mois.

Absence de pouvoirs juridiques

Il importe de remarquer que la Commission mixte ne détient aucun pouvoir juridique lui permettant d'empêcher les augmentations de salaire ou de prix. Sa sous-commission des salaires étudie les demandes salariales à mesure qu'elles sont présentées. Il existe une entente ferme selon laquelle les négociations collectives ne doivent pas être entamées avant que la Commission mixte n'ait donné son approbation; dans la pratique, cela signifie que la fréquence des demandes salariales est moindre que ce qu'elle pourrait être. La Commission n'exerce aucune influence sur les conventions conclues au niveau de l'usine et, partant, sur le phénomène du glissement des salaires ou d'une augmentation réelle plus rapide que les taux minimaux négociés par une convention collective. Ce facteur a joué un rôle important dans la hausse rapide des coûts unitaires de la main-d'œuvre dans les phases finales de la dernière période de prospérité économique.

La sous-commission des prix dispose de pouvoirs tout aussi modestes, si ce n'est que la Chambre des affaires, au sommet de l'organisation des Chambres de commerce, a donné l'engagement que ses membres saisiraient la Commission mixte des hausses de prix prévues et se soumettraient à son avis sur la question de savoir si les frais les justifient ou non.

Tous les produits ou services ne sont

pas assujettis à cette forme très souple de contrôle des prix, ou plutôt, de modération. Il va de soi qu'un tel contrôle ne s'applique ni aux produits agricoles régis par des règlements de commercialisation ni à d'autres biens dont les prix sont fixés officiellement. Les produits nouveaux en sont également exemptés, tout comme ceux qui sont soumis aux caprices de la mode. Ainsi, moins de la moitié des prix de détail sont du ressort de la Commission. Le secteur des biens d'investissement, par contre, est davantage touché par ce contrôle.

On a allégué que tous ce processus est moins influencé par la demande que par la poussée des coûts, puisque, pour ce qui est des revenus, elle n'est appliquée qu'aux salaires et que, de plus, elle exclut les conventions conclues au niveau des usines.

A la vérité, si la participation fut une réussite, c'est parce que les partenaires le veulent bien. Dans l'étude de l'OCDE, M. Derek Robinson déclare que, d'après certains, le succès d'une politique de ce genre dépend du crédit que les gens y accordent. En Autriche, il semble que les gens y croient et c'est ce qui aurait empêché les appréhensions inflationnistes d'échapper à tout contrôle et, du même coup, d'aggraver le problème. Le peu de sévérité des sanctions prévues montre jusqu'à quel point ce système est fondé sur la confiance.

Si une entreprise décide de sortir des rangs et de fixer un prix à l'encontre de la décision de la Commission mixte, la sanction imposée sera, pour ainsi dire, inefficace: au cas où la Commission mixte le demanderait unanimement, le ministère de l'Intérieur pourrait bloquer ce prix pendant un maximum de six mois. Dans la pratique, cela ne s'est jamais produit.

En définitive, la participation sociale fonctionne tant que les partenaires le désirent. La souplesse fondamentale de toute cette structure complexe est encore renforcée par le fait que, le plus souvent, les problèmes examinés par la Commission sont réglés lors de rencontres restreintes entre dirigeants des organismes en cause, et en particulier entre M. Rudolf Sallinger, petit industriel qui est président de la Chambre des affaires et M. Anton Benya, président de l'ÖGB. Ce n'est pas un hasard si tous deux sont issus de la petite bourgeoisie (l'étiquette de petits bourgeois étant depuis longtemps accolée aux classes ouvrières de l'Autriche). Ce fait symbolise, du moins pour le moment, la fin de la lutte des classes en Autriche.

Défi lancé à l'État

Les critiques de tout ce système (si l'on peut qualifier une chose si pragmatique

de système) avancent qu'il a créé *de facto* une autorité qui défie celle de l'État. Il y a du vrai dans cette assertion: tant qu'une entente existera entre MM. Benya et Sallinger il ne sera guère possible que d'autres personnalités autrichiennes détiennent plus de pouvoir. Mais les critiques mésestiment le fait que, dans un pays aussi compact et petit que l'Autriche, où tout le monde se connaît, où existe une réelle communauté d'intérêts en vue de préserver l'identité et la richesse nationales, il faut s'attendre à un chevauchement des fonctions et des pouvoirs personnels. Le fait que M. Benya soit à la fois président de l'Ö.G.B. et président du Parlement le confirme.

Sur un autre plan, on s'en prend à la participation en alléguant qu'elle n'a pas réellement répondu aux attentes. Il est vrai que l'indice des prix à la consommation a augmenté de 4 à 10 p. cent par année au cours de la présente décennie et que les coûts unitaires de la main-d'œuvre ont dernièrement augmenté d'environ 10 p. cent. Dans un monde inflationniste, alors qu'en 1973, les importations atteignaient le chiffre de 102 milliards de schillings — le P.N.B. étant de 546 milliards de schillings — le fait que les prix aient monté ne doit pas surprendre. Par contre, le fait que le taux d'inflation escompté doive descendre à environ 7 p. cent cette année et que le taux de chômage n'y dépasse pas 3 p. cent place l'Autriche parmi les pays de l'O.C.D.E. qui se sont le mieux tirés d'affaire, du moins jusqu'à présent. Il est vrai que des considérations sociales plutôt qu'économiques ont maintenu le chômage à un niveau aussi bas: mais le taux d'inflation relativement faible tend à démontrer que les employeurs n'ont pas poussé à l'extrême leur répugnance à renvoyer du personnel.

On peut donc affirmer, avec justesse, que la chance n'explique pas, à elle seule, le succès économique de l'Autriche: une saine gestion a joué un rôle prédominant dans le succès. La chance des Autrichiens réside essentiellement dans le mouvement cyclique traditionnel qui fait que l'économie autrichienne suit les variations de l'économie allemande avec un retard d'environ neuf mois. Ainsi, il se peut fort bien que 1976 soit une année difficile. Mais si les Allemands dominant réellement la récession en 1976, il y a de bonnes raisons de croire que les problèmes autrichiens resteront relativement bénins.

S'il en est ainsi, il y a également lieu de penser que la participation sociale survivra dans un monde au climat économique modifié. De toute évidence, c'est ce que désirent la majorité des Autrichiens; lors de la campagne électorale qui a reporté au pouvoir, toujours avec une majorité absolue, le gouvernement Kreisky le 5 octobre dernier, les deux grands partis ont souscrit à la notion de participation.

Il est probable que l'électorat continuera d'insister pour que cette pratique se poursuive, bien que, de l'avis de certains employeurs, la participation ne favoriserait qu'un des deux camps. Ils font valoir que le gouvernement socialiste sape peu à peu leur influence en introduisant certaines réformes comme l'admission de représentants des travailleurs aux Comités de surveillance des sociétés. Cette affirmation contient sans doute une part de vérité, mais ceux qui, comme nous, sont habitués aux manœuvres de confrontations patronales-ouvrières considéreront sans doute que l'extension de la participation des travailleurs confirme le succès de la *Sozialpartnerschaft* au lieu d'y faire obstacle.



L'interdépendance, stratégie d'un marché commun en Amérique du Nord.

Par André Dirlik et Tom Sawyer

Du point de vue de nos relations extérieures, l'année 1975 fut marquée par une reprise de contact avec l'Europe des Neuf. Notre contribution à l'OTAN a, par la même occasion, été un des sujets qui a porté les Européens aussi bien que les Américains à constater que notre participation pourrait être augmentée. En ce qui concerne le Tiers monde, nous nous sommes engagés, lors de la réunion du Fonds monétaire international et de l'ouverture de la trentième session de l'Assemblée générale des Nations Unies, en septembre dernier, à intensifier l'aide au développement des pays déshérités (0.7 p. cent du PNB). Enfin, le Traité de NORAD, nous engageant avec les États-Unis dans la défense de l'Amérique du Nord, est renouvelé pour une autre période de cinq ans. Le Canada poursuit ses relations extérieures dans le sens qu'avait proposé le Livre blanc de 1970 (*Politique étrangère au service des Canadiens*). L'un des principes énoncés alors était que notre politique extérieure devait être reliée à nos réalités internes, ce qui ne semble plus vrai en 1976. L'OTAN, l'ACDI et NORAD, tels qu'on les conçoit présentement, ne réussissent pas à mettre un terme à la crise canadienne qui découle de la structure même de notre économie.

Situation nationale et internationale

Les rapports Gordon, Watkins et Grey avaient tour à tour souligné que le contrôle étranger de nos moyens de production était à l'origine de nos problèmes. Aujourd'hui encore 55 pour cent du secteur d'extraction de matières premières sont propriété américaine. La plus grande partie de ces ressources est transformée en produits finis à l'extérieur du Canada. De plus, 64 pour cent de notre secteur secondaire est propriété étrangère, dont 37 pour cent d'origine américaine. Le maïaise économique et social canadien s'exprime en ce moment par un déficit chronique de la balance des paiements et l'incapacité de nos gouvernements à créer les 350,000 nouveaux emplois requis

par la croissance annuelle de notre population active. Nous avons tâché de remédier à ces problèmes en tentant d'assurer le contrôle de notre économie. En 1971, la politique de protectionnisme américain imposait une surtaxe de 10 pour cent à tous les partenaires commerciaux des États-Unis, y compris le Canada, ce qui encouragea les Canadiens à œuvrer dans le même sens. En 1973, la crise énergétique introduisait pour le Canada une notion nouvelle de continentalisme des ressources de l'Amérique du Nord. La réaction canadienne a été encore une fois de rechercher la souveraineté par le truchement de la signature d'accords à l'intérieur de l'OTAN, l'ACDI et NORAD. Cette tendance à la diversification de nos relations extérieures exprime bien les intentions de nos gouvernants.

Par ailleurs, la diversification de nos marchés commerciaux et financiers ne touche pas les problèmes réels du Canada. Car ces problèmes ne sont pas imputables à la propriété étrangère de nos facteurs de production mais à la structure de notre économie. La majeure partie des investissements au Canada sont injectés dans le secteur d'extraction à forte densité de capitaux. Le secteur manufacturier qui, par contre, nécessite l'emploi d'une main-d'œuvre plus abondante est le moins développé au pays. En effet, nos ressources naturelles tendent principalement à être transformées hors du Canada, de sorte que

M. André Dirlik est professeur d'histoire et de relations internationales et directeur du département des sciences humaines au Collège militaire royal de Saint-Jean.

M. Tom Sawyer est professeur de comportement des groupes en milieu militaire et d'économie de l'entreprise au département de psychologie militaire et de gestion du même Collège. Leurs articles, portant sur l'interdépendance du Canada et des États-Unis, ont paru dans Le Devoir, la Gazette et la Revue canadienne de Défense. L'article ci-contre n'engage les auteurs qu'à titre personnel.

nous sommes forcés d'importer les produits manufacturiers dont nous avons besoin. Notre balance des paiements illustre bien cette situation. Le déficit dans le compte courant tend à devenir chronique et doit être continuellement compensé par des entrées de capitaux étrangers qui se dirigent invariablement vers le secteur d'extraction et perpétuent ainsi le développement malsain de notre économie.

Notre politique extérieure, loin d'avoir identifié ces difficultés, tente toujours de les résoudre en multipliant nos contacts hors de l'Amérique du Nord. En ce qui a trait à l'Europe, notre appartenance à l'OTAN vise non pas tant une contribution à la défense effective du monde libre qu'à une recherche de débouchés et de capitaux européens qui réduiraient notre dépendance à l'égard des États-Unis. Les effets d'entraînement économique que pourraient apporter au Canada les membres de l'OTAN sont pratiquement nuls. L'Europe commerce avec le Canada en fonction d'intérêts précis. Les pays membres du Pacte de Varsovie commercent aussi avec le Canada pour les mêmes raisons.

Une autre façon de tenter de nous dégager de notre dépendance à l'endroit des États-Unis a été de multiplier nos relations avec les pays non occidentaux par le truchement de l'ACDI, instrument de cette politique. En fait, elle apporte assez peu aux pays du Tiers monde étant donné qu'elle leur propose un modèle de développement qui ne tient pas compte des réalités économiques de ces pays. En ce qui nous concerne, elle permet de soutenir à grands frais des entreprises devenues de moins en moins efficaces. Loin de cesser son aide au développement du Tiers monde, le Canada devrait d'abord rechercher son développement interne pour ensuite contribuer, par l'intermédiaire des organismes internationaux, à réduire la marge qui existe en ce moment entre les pays riches et les pays défavorisés.

Ni l'OTAN ni l'ACDI n'apportent un changement à notre structure économique. Le renouvellement de NORAD ne contribue pas davantage à résoudre nos problèmes structureux. En ce qui concerne NORAD, nous nous sommes félicités qu'un dixième seulement du coût total de la défense aérienne de l'Amérique du Nord incomberait aux Canadiens. Ces coûts ne tiennent pas toujours compte des effets d'entraînement économique qui se retrouvent aux États-Unis et non au Canada. Les négociateurs canadiens ont bien voulu reconduire ce pacte d'abord afin de ne pas s'aliéner les États-Unis et ensuite

parce qu'ils n'y voyaient que peu d'intérêt économique et politique à son non renouvellement.

L'interdépendance

L'interdépendance sous-entend que les États-Unis ont autant besoin du Canada que nous avons besoin d'eux. Cette thèse s'oppose à la notion de «continentalisme», préconisée par les Américains, en ce qu'elle ne conçoit pas la mise en commun des ressources. Le «continentalisme», en fait, n'aide aucunement à changer la structure de notre économie; il garantit, par contre, la croissance des États-Unis. Pour ce qui est de l'interdépendance, elle entraîne plutôt un marché commun avec notre partenaire naturel. Afin d'y parvenir, il nous faudra renégocier, à partir d'une position de force, nos ententes commerciales avec les États-Unis.

En 1965, lors de la négociation du Pacte de l'Automobile, le Canada et les États-Unis faisaient une expérience d'interdépendance dans un secteur. On a considéré à l'époque la possibilité de nationaliser l'industrie de l'automobile pour mettre fin au déficit commercial et pour assurer le développement de cette industrie manufacturière au pays. Les États-Unis avaient, de leur côté, comme objectif de rationaliser la production et la distribution de l'automobile en Amérique du Nord afin de mieux résister à la concurrence étrangère. L'élément le plus original du pacte établissait le principe d'un contenu canadien minimum dans toute automobile vendue au Canada. Cette nouvelle forme d'entente eut comme résultat l'augmentation de la production et de l'emploi dans le secteur automobile au pays et, de plus, la suppression du déficit commercial, qui a entraîné un surplus de 197 millions de dollars.

NORAD ne représenta pas, dans sa forme actuelle, un exercice d'interdépendance bien qu'il ait trait à la défense commune de nos deux pays. NORAD aurait pu adopter le principe du contenu canadien minimum non seulement quant à l'équipement utilisé au Canada et aux États-Unis pour la défense de l'hémisphère nord mais aussi dans toute recherche et tout développement technologique reliés à la défense. De plus, la contribution du Canada à la sécurité de l'Amérique du Nord aurait dû dépasser 50 pour cent si nous avions tenu compte de notre position stratégique vis-à-vis de l'Union soviétique. Le principe du contenu canadien minimum aurait donc été calculé non pas en termes de déboursé ou de population mais en termes de valeur réelle.

En 1971, les effets bénéfiques du Pacte de l'Automobile ont été neutralisés par le protectionnisme unilatéral américain. Le Canada avait peu de moyens pour parer aux effets néfastes de cette initiative. En 1973, lors de l'embargo du pétrole arabe, on offrait aux Canadiens la possibilité de renégocier leurs ententes commerciales avec les États-Unis. Cette possibilité n'a pas été exploitée parce que ni gouvernants, ni industriels, ni universitaires n'avaient été sensibilisés à la conjoncture internationale. Aujourd'hui, nous nous félicitons de ce que NORAD ait été renégocié aux mêmes termes que par le passé. Nous continuons à travailler pour être indépendants des États-Unis, tout en limitant nos relations avec les Américains au strict minimum.

Le Canada a aujourd'hui besoin de repenser ses relations extérieures en fonction de ses problèmes internes. Ces derniers appellent, d'une part, une transformation de la structure économique et l'absorption de la population active et, d'autre part, touchent les disparités régionales qui font que le centre du pays monopolise le développement industriel aux dépens du reste du Canada. L'avenir du pays dépendra sans doute de la façon dont nos gouvernements réussiront à forcer les États-Unis (qui achètent 65 pour cent de nos exportations et nous assurent les capitaux et la technologie dont nous avons besoin) à contribuer au développement de nouveaux centres industriels autour de nos ressources naturelles.

Pour parvenir à l'interdépendance

Afin de réaliser l'interdépendance avec les États-Unis, le Canada devra apprendre à connaître son partenaire. Il est clair que les objectifs de nos deux pays sont différents. La réalisation de nos objectifs est pourtant dans l'intérêt des États-Unis étant donné qu'un Canada politiquement stable et économiquement fort assure aux États-Unis des avantages dans ses négociations internationales. En effet, la force de tout marché commun est fonction de la force du plus faible de ses partenaires. Le nouveau rôle de nos diplomates aux États-Unis consistera donc à exposer ce point de vue aux Américains. Présentement, nos représentants agissent en fonction de la stratégie existante qui vise à écarter le «continentalisme» en favorisant tantôt l'indépendance, tantôt la diversification. Cette stratégie est axée sur la diversité des marchés commerciaux et financiers et le tamisage des investissements américains en vue de diminuer notre dépendance à l'endroit des États-Unis. Elle ne tient pas

compte de l'émergence de marchés communs dans le monde.

Une autre stratégie préconise la dépendance totale et envisage la mise en commun de toutes nos ressources en Amérique du Nord. Cette stratégie n'est pas dans l'intérêt de la majorité des Canadiens, bien que bon nombre d'entre eux croient que notre dette envers les États-Unis garantit notre niveau de vie et que nos réserves de ressources naturelles nous permettront d'assumer longtemps une telle dette. La solution de rechange à l'indépendance et à la dépendance est plus réaliste car elle peut aider la promotion de nos objectifs tout en tenant compte des intérêts de l'Amérique du Nord. La situation actuelle n'exprime pas une relation d'interdépendance; elle le pourrait, cependant, si le Canada apprenait à jouer avec les États-Unis, contre les États-Unis et sans les États-Unis, en fonction des conjonctures internationales et nationales.

Il existe aux États-Unis des gens qui partagent nos vues, soit en ce qui concerne la préservation de l'environnement, soit en ce qui regarde le déplacement du centre de l'industrie canadienne, de la région des Grands lacs vers l'Ouest. Les groupes antipollution, par exemple, ou les États économiquement moins favorisés pourraient devenir nos alliés à l'intérieur des États-Unis contre toute politique émanant de Washington en vue de préserver le statu quo. Le rôle de nos missions aux États-Unis consisterait alors à rechercher ces alliés non pas seulement à New York et dans les milieux financiers américains, mais aussi parmi les sénateurs, les hommes d'affaires, les industriels et les universitaires d'États frontaliers.

Nos richesses résident dans la qualité, la diversité et la quantité de nos ressources naturelles. La conjoncture internationale laisse supposer que ces ressources seront de plus en plus convoitées par les centres industriels du monde. Si nous désirons demeurer sensibles à cette conjoncture, il nous faudra chercher des situations permettant de négocier nos relations avec les États-Unis, à partir d'une position de force ainsi que d'alliances nord-américaines.

La propriété des ressources naturelles au Canada est du ressort provincial. L'exploitation industrielle devra donc tenir compte de cette contrainte historique et constitutionnelle. La réalisation des objectifs canadiens ne pourra se faire que si Ottawa accorde aux provinces le droit à la participation dans le développement économique. Cette participation se fera par la création de nouveaux centres industriels situés plus près de nos ressources. Dans

ce processus, les retombées économiques de toute nouvelle exploitation profiteront aussi à certaines régions moins développées des États-Unis. A la relation canadienne Est-Ouest s'ajoute donc nécessairement une relation Nord-Sud.

En ce moment, le nationalisme canadien demeure stratégique dans nos relations avec les États-Unis. L'interdépendance nous impose un nationalisme plutôt tactique. Pour que les Canadiens puissent opérer efficacement, la mentalité

de nos élites intellectuelles, industrielles et bureaucratiques devra foncièrement changer. L'attention que nous portons aux États-Unis devra aussi s'intensifier dans la perspective d'un marché commun. Dans nos relations interprovinciales, également, notre vision actuelle qui s'arrête aux intérêts strictement régionaux devra céder la place à une cartélisation de nos ressources canadiennes afin que notre position de négociation devienne plus forte qu'elle ne l'a été jusqu'ici.

Recension

La Société des Nations selon Veatch

par John English

L'histoire de la Société des Nations (SDN) s'est jouée sur la scène du monde dans un drame que l'auteur principal, les États-Unis, a boudé, dont la thématique a échappé surtout à l'acteur le plus énergique, la France, et où le rideau est tombé avant même la fin du premier acte. La SDN évoque néanmoins pour les Canadiens des souvenirs très nets, car c'est cette institution qui a donné au Canada sa première occasion de monter sur la scène internationale. Malheureusement, ses débuts se sont révélés d'une piètre qualité; en effet, à diverses reprises, cette ingénue en diplomatie qu'était le Canada a oublié son texte, gêné les autres acteurs et agi comme si elle avait voulu n'avoir jamais, au grand jamais, fait partie de la distribution.

Dans cette nouvelle étude sur le Canada et la Société des Nations, Richard Veatch, politicologue de l'Université de Winnipeg, est d'accord avec nombre d'auteurs qui ont déjà traité de la question pour dire que la politique étrangère du Canada à l'égard de la SDN a été un échec. Mais il va plus loin. Cet échec, affirme-t-il, tient au fait que la politique canadienne était «avant tout soit neutre soit nuisible par ses effets sur l'exercice et le développement de la capacité de la SDN à pré-

venir les guerres». En d'autres termes, la politique du Canada a été couronnée de succès dans la mesure où elle a permis à la SDN d'atteindre ses propres objectifs, mais non au sens où elle a permis au Canada d'atteindre les objectifs qu'il s'était lui-même fixés à la SDN et ailleurs, dans les années 1920 et 1930. Tenant ce raisonnement, Veatch avance que «même si les objectifs du Canada avaient été réalisés, la résultante (la guerre en 1939) a été tout à fait décevante»; de là, le dur jugement qu'il porte. Le raisonnement de Veatch est peu commun, particulièrement, je pense, chez les responsables politiques contemporains, mais il n'en est pas moins légitime si on accepte la logique de la sécurité collective et les arguments avancés en sa faveur. Il est clair que le professeur Veatch les fait siens; l'ennui, c'est que peu de Canadiens ont pensé comme lui. Veatch se contente de mentionner ces faits; Mackenzie King a dû les vivre.

Comme tant d'autres études sur l'entre-deux-guerres, *Canada and the League of Nations* dégage une certaine atmosphère de fatalité, une certaine impression que l'avènement de Hitler et de Mussolini était inévitable. Ainsi, la campagne plutôt victorieuse menée par le Canada pour abolir l'article 10 du «Pacte», qui prévoyait une garantie universelle contre l'agression, Veatch la juge d'après les conditions qui régnaient dans les années 1930, et non pas d'après celles qui

M. John English est professeur au Département d'histoire de l'Université de Waterloo. L'article ci-contre n'engage l'auteur qu'à titre personnel.

existait dans les années immédiates d'après-guerre, époque où les représentants des gouvernements Borden, Meighen et King énoncèrent la position du Canada. Examinons cette situation d'après-guerre. Le Canada, à la requête de la Grande-Bretagne, venait de prendre part à une intervention inutile et insensée en Russie. L'esprit révolutionnaire avait éclaté ailleurs, provoquant l'apparition de ce que l'historien Arno Mayer, de Princeton, a appelé une «nouvelle diplomatie», réactionnaire dans son idéologie et interventionniste dans son attitude. L'ancien ennemi, l'Allemagne, asservi par les Alliés, ne présentait plus aucune menace. Mais il en allait autrement de la France, l'ancien allié, qui s'acharnait sur le vaincu. Or, c'est dans ce contexte, absent dans le livre de Veatch, que s'explique et, diraient d'aucuns, se justifie la prompte opposition du Canada à l'article 10.

Attitude équivoque

Cette même absence de contexte affaiblit considérablement l'analyse de l'attitude de Mackenzie King envers la SDN en particulier, et les affaires étrangères en général. Veatch affirme que «l'attitude de King envers la Société des Nations était pour le moins équivoque». Pour prouver son assertion, il met en parallèle une déclaration faite par King en 1919 où celui-ci se dit favorable «de tout cœur» à la SDN, et son attitude «tout à fait différente» dans la pratique. Mais son attitude était-elle vraiment si différente? Deux grandes intentions, rappelons-le, avaient présidé à la fondation de la SDN. Premièrement, elle devait être une tribune qui, selon le président Wilson, «assurerait aux hommes un monde vivable en étalant au grand jour toutes les injustices». La dernière guerre avait été accidentelle; elle s'était déclarée, écrivait Sir Edward Grey en 1919, «largement par défaut, parce que les forces de négociation et de règlement pacifique s'étaient effondrées». La SDN apporterait la garantie qu'une situation de ce genre ne se reproduirait plus. Deuxièmement, en cas d'échec des pourparlers, la SDN exercerait une coercition, économique ou militaire, sur l'État coupable d'agression pour l'obliger à abandonner la partie. King acceptait «de tout cœur» la première raison d'être de l'organisation, mais il rejetait catégoriquement la deuxième. Non pas simplement parce qu'il craignait une participation à une guerre à l'autre bout du monde, mais également parce que les États-Unis avaient refusé de se joindre à la SDN, faisant craindre fortement que les Américains ne gênent l'application des mesures de sanction ou même ne s'y opposent. Il n'est que

d'imaginer ce qui serait advenu si le Canada avait donné son appui à des sanctions économiques ou militaires auxquelles se seraient carrément opposés les Américains. Mackenzie King ne pouvait envisager pareille situation, pas plus que la plupart des Canadiens à l'époque.

Même Lester Pearson, qui avait été d'instinct porté à se déclarer en faveur de la SDN, a abandonné après 1935 la notion de sécurité collective et la SDN, d'abord pour se tourner vers l'isolationnisme, puis pour appuyer les initiatives de la Grande-Bretagne et préconiser le recours généralisé à la politique et à la diplomatie nationales en vue de prévenir la guerre. En ces temps périlleux, d'ailleurs, beaucoup considéreraient que la sécurité collective, loin de sauvegarder la paix, risquait de provoquer une guerre générale. Il est également faux de prétendre, comme le fait Veatch, qu'après 1935 «King avait purement et simplement abandonné toute tentative pour prévenir la guerre ou infléchir le cours des événements internationaux». Dans un ouvrage paru récemment, Corelli Barnett soutient que King a eu une influence décisive sur la politique britannique, encore que les résultats en aient été négatifs. Par ailleurs, dans une excellente thèse sur les relations anglo-canadiennes, Norman Hillmer s'inspire largement du journal de King, que Veatch ne semble pas avoir consulté, pour démontrer de façon convaincante que King n'a ménagé aucun effort pour influencer sur les événements internationaux dans le sens de la paix. Il se peut que King ait mal exercé son influence et n'y ait guère mis de finesse, mais cela ne veut pas dire, loin de là, qu'il n'a fait aucune tentative.

Canada and the League of Nations ne réussit donc pas à répondre aux vœux de son éditeur qui souhaite que le livre «serve d'ouvrage de base sur les premiers pas du Canada sur la scène institutionnelle internationale». Il aurait été d'ailleurs plus approprié de l'intituler *Canada at the League of Nations*, car, si Genève est mis en lumière, l'éclairage sur le Canada reste diffus et limité. Sur l'action du Canada à la SDN, le livre nous en apprend beaucoup. Certains chapitres méritent de retenir notre attention, notamment l'appel des «Six nations» à la SDN, les mesures de Dandurand relatives à la protection des minorités et la proposition de Riddell au sujet des sanctions pétrolières. Sur ce qui s'est passé au Canada, le livre ne nous apprend pas grand-chose; en fait, il est dépassé et, par surcroît, incomplet. J'ai dit plus haut que Veatch ne semble pas avoir consulté le journal de King. Chose encore plus surprenante peut-être, il a

laissé de côté les documents Pearson et le livre *Mike* (absent dans la bibliographie). De plus, bien qu'il mentionne fréquemment les noms de Rowell et de Christie, Veatch ne s'est pas servi de leurs documents, déposés aux Archives publiques, pas plus qu'il n'a consulté la biographie de Rowell écrite par Margaret Prang et la thèse de Robert Bothwell sur Christie. Rien ne nous laisse croire également qu'il a procédé à des entrevues, et pourtant, des entretiens avec des hommes comme Paul Martin ou Hugg Keenleyside auraient pu être d'une grande utilité. Il n'y a pas lieu d'allonger la liste, mais il serait sûrement possible de le faire.

La notion kantienne

Veatch cite l'important ouvrage de Donald Page sur la Société des Nations et l'opinion publique canadienne, mais il ne semble pas tenir compte des conclusions et des constatations de celui-ci, négligeant, dans

l'ensemble, l'opinion publique au pays. C'est bien dommage, car la conception de la SDN reposait principalement, à l'origine, sur la notion kantienne de confiance en la sagesse et en la moralité de l'opinion publique dans les régimes démocratiques. La SDN, telle que la voulaient ses fondateurs, devait être «la conscience du monde», le tribunal de l'opinion publique. Comme l'a écrit Inis Claude, «Wilson avait mené son combat pour protéger la démocratie dans le monde; il a créé la SDN pour que la démocratie protège le monde». Noble vision, certes, mais qui ne s'est pas réalisée parce que la SDN a frappé l'imagination d'un petit nombre sans conquérir le cœur de la majorité. Cela a été son échec ultime et, hélas, en partie le nôtre.

Veatch, Richard. *Canada and the League of Nations*. Toronto, University of Toronto Press, 1975.

Section de référence

I. LIVRES

Dickey, John Sloan, *Canada and the American presence: the U.S. interest in an independent Canada*. A Council on Foreign Relations Book. New York, New York University Press, 1975. 202 p.

Veatch, Richard, *Canada and the League of Nations*. Toronto, University of Toronto Press, 1975. 224 p.

II. ARTICLES

Brazil, «Canadian investments are welcome». Dans *Canadian business magazine* 48: 31-36 octobre 1975.

Brazil, «Canadians on the spot». Dans *Canadian business magazine* 48:36-40 octobre 1975.

Byleveld, Herbert C., «Foreign investment review act: now fully hatched». Dans *The Canadian banker and ICB review* 82:25-29 novembre-décembre 1975.

«Canada and Asia 1975». Dans *Far Eastern economic review* 90, No 52 décembre 26, 1975. (Section spéciale de 22 pages).

Chodos, Robert, «Cuba: the end of isolation». Dans *The last post* 5:24-30 février 1976.

Cutler, Maurice, «The sale of Canada's resources». Dans *Canadian geographical journal* 91: 14-26 juillet-août 1975.

Cutler, Maurice, «Shall Canada's land go to the richest bidders?». Dans *Canadian geographical journal* 91:26-41 juillet-août 1975.

Fillion, Jacques, «De Gaulle, la France et le Québec». Dans *Revue de l'Université d'Ottawa* 45:295-319 juillet-septembre 1975.

Johannson, P. R., «A study in regional strategy: the Alaska-British Columbia-Yukon conferences». Dans *B.C. Studies* 28:29-52 hiver 1975-76.

Lyon, Peyton V., «Second thoughts on the second option». Dans *International journal* 30:646-670 automne 1975.

Stevens, Geoffrey, «Mr. Trudeau woos Europe». Dans *The round table* 260:401-409 octobre 1975.

Swanson, Roger Frank, «Canadian diplomatic representation in the United States». Dans *Canadian public administration/Administration publique du Canada* 18:366-398 fall/automne 1975.

Publications du ministère des Affaires extérieures

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

No 1 (7 janvier 1976) Nouvel ambassadeur au Japon — M. B. I. Rankin

N° 2 (8 janvier 1976) Participation canadienne à la Force des Nations Unies à Chypre

N° 3 (8 janvier 1976) Nomination du député de la coprésidence de la Conférence sur la coopération économique internationale de Paris

N° 4 (13 janvier 1976) Travaux de régularisation des eaux de la rivière Richelieu

N° 5 (14 janvier 1976) Entretiens canado-américains sur la politique de suppression des messages publicitaires, le 13 janvier 1976 — communiqué conjoint

N° 6 (20 janvier 1976) La situation en Angola

N° 7 (21 janvier 1976) Entretiens canado-polonais sur la question des pêcheries — communiqué conjoint

N° 8 (26 janvier 1976) Signature d'un accord culturel entre le gouvernement du Canada et le gouvernement du Mexique

N° 9 (28 janvier 1976) Maintien de la présence américaine à Goose Bay

N° 10 (29 janvier 1976) L'accord *ad referendum* concernant les pipelines de transit est paraphé

N° 11 (10 février 1976) Nouveau haut commissaire en Malaysia — M. J. A. Dougan

N° 12 (10 février 1976) Entretiens canado-soviétiques sur la question des pêcheries. Ottawa, les 5, 6 et 9 février 1976 — communiqué conjoint

N° 13 (18 février 1976) Délégation canadienne à la 29^e session de la Conférence des ministres de l'Éducation des pays d'expression française, N'Djamena (Tchad), du 23 au 27 février 1976

N° 14 (18 février 1976) Reconnaissance de l'Angola

N° 16 (24 février 1976) Échange de notes — entre le Canada et le Pakistan — constituant un accord d'assurance de l'investissement étranger

N° 17 (23 février 1976) Entretiens canado-espagnols sur la question des pêcheries. Ottawa, les 19 et 20 février 1976 — communiqué conjoint

Déclarations et Discours publiées par la direction de l'Information du ministère des Affaires extérieures (Ottawa):

N° 76/1 Le Canada et l'Égypte. Déclaration faite à la presse par le SEAE, M. Allan J. MacEachen, au Caire (Égypte), le 12 janvier 1976

N° 76/2 Le temps est venu de faire preuve de sagesse, de discipline et de solidarité. Notes pour le discours du premier ministre, M. P.-E. Trudeau, devant le *Canadian Club*, à Ottawa, le 19 janvier 1976

N° 76/3 Une ère nouvelle pour les Forces armées canadiennes. Allocution du général J. A. Dextraze, chef de l'État major de la Défense, à la Conférence des Associations de la Défense, à Ottawa, le 16 janvier 1976

N° 76/4 L'importance d'un lien contractuel avec la C.E.E. Allocution de M. Marcel Cadieux, ambassadeur du Canada auprès de la Communauté économique européenne, devant l'Association canadienne des producteurs de pâtes et papiers, à Montréal, le 27 janvier 1976

N° 76/5 Les relations entre l'Arabie Saoudite et le Canada. Déclaration du SEAE, M. Allan J. MacEachen, à Riyad, lors de son départ de l'Arabie Saoudite, le 15 janvier 1976

N° 76/6 Les vues du Canada sur la situation au Moyen-Orient. Toast prononcé par le SEAE, M. Allan J. MacEachen à un dîner donné en son honneur par le ministre des Affaires étrangères d'Israël, M. Yigal Allon, à Jérusalem, le 19 janvier 1976

N° 76/7 Accord de coopération nucléaire avec la Corée et l'Argentine. Allocution du SEAE, M. Allan J. MacEachen, à la Chambre des communes, le 30 janvier 1976

N° 76/8 Progrès réalisés à la Conférence sur la coopération économique internationale. Une déclaration du SEAE, M. Allan J. MacEachen, à la Chambre des communes, le 5 février 1976

N° 76/9 Relations harmonieuses entre le Canada et le Mexique. Allocution du premier ministre, M. P.-E. Trudeau, à Mexico, le 23 janvier 1976

N° 76/10 Le Canada et Cuba: des relations basées sur l'entente et la coopération. Allocution du premier ministre, M. P.-E. Trudeau, à Cienfuegos (Cuba), le 28 janvier 1976

N° 76/11 Le caractère des engagements du Canada en Amérique latine. Allocution du premier ministre, M. P.-E. Trudeau, à Caracas (Venezuela), le 30 janvier 1976

N° 76/12 Les liens entre le Canada et l'Amérique latine, un modèle du genre. Allocution du premier ministre M. P.-E. Trudeau, à Caracas (Venezuela), le 31 janvier 1976

TRAITÉS

Bilatéraux

Allemagne, République fédérale d'

Accord entre le Canada et la République fédérale d'Allemagne tendant à éviter les doubles impositions et à prévenir l'évasion fiscale en matière d'impôts sur le revenu et de certains autres impôts
Bonn, le 22 janvier 1976

Argentine

Accord de coopération entre le gouvernement du Canada et le gouvernement de la République Argentine concernant le développement et l'utilisation de l'énergie atomique à des fins pacifiques
Buenos Aires, le 30 janvier 1976
En vigueur le 30 janvier 1976

Brésil

Accord de coopération technique entre le gouvernement du Canada et le gouvernement de la République fédérative du Brésil
Brasilia, le 2 avril 1975
Instruments de ratification échangés
le 6 janvier 1976
En vigueur le 6 janvier 1976

Colombie

Échange de notes entre le gouvernement du Canada et le gouvernement de la Colombie afin de permettre aux stations radio d'amateurs du Canada et de la Colombie d'échanger des messages ou d'autres communications émanant de tierces parties ou destinés à des tierces parties
Bogota, le 5 novembre et le 2 décembre 1975
En vigueur le 17 décembre 1975

Corée

Accord de coopération entre le gouvernement du Canada et le gouvernement de la République de Corée concernant le développement et l'utilisation de l'énergie nucléaire à des fins pacifiques
Séoul, le 26 janvier 1976
En vigueur le 26 janvier 1976

Guatemala

Accord général de coopération technique entre le gouvernement du Canada et le gouvernement de la République du Guatemala
Guatemala City, le 17 février 1976

Mexique

Accord culturel entre le gouvernement du Canada et le gouvernement du Mexique
Mexico, le 25 janvier 1976

Pakistan

Déclaration d'intention entre le gouvernement du Canada et le gouvernement de la République islamique du Pakistan touchant un Accord de prêt
Ottawa, le 24 février 1976

Échange de Notes entre le gouvernement du Canada et le gouvernement de la République islamique du Pakistan portant sur des investissements du Canada au Pakistan assurés par le gouvernement par l'intermédiaire de son mandataire, la Société pour l'expansion des exportations
Ottawa, le 24 février 1976
En vigueur le 24 février 1976

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

Suède

Traité d'extradition entre le Canada et la Suède
Stockholm, le 25 février 1976

URSS

Échange de Notes entre le gouvernement du Canada et le gouvernement de l'Union des Républiques socialistes soviétiques prolongeant l'Accord sur la coopération en matière de pêche du 22 janvier 1971 modifié et renouvelé, et l'Accord sur les règles provisoires de navigation et de sécurité des pêcheries du 22 janvier 1971
Ottawa, le 9 février 1976
En vigueur le 9 février 1976

Multilatéraux

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
En vigueur le 1^{er} janvier 1976

Deuxième Protocole additionnel à la Constitution de l'Union postale universelle
Fait à Lausanne, le 6 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

Accord portant création d'un Fonds de soutien financier de l'Organisation de coopération et de développement économiques
Fait à Paris, le 9 avril 1975
Instrument d'acceptation du Canada déposé le 17 avril 1976

mai/juin 1976^o

Perspectives internationales

Revue d'opinion sur les affaires étrangères

M. MacEachen au Moyen-Orient

M. Trudeau en Amérique latine

Revue de l'Assemblée générale de l'ONU

La guerre des idéologies

L'intégration en Amérique latine

Le débat sur la détente

Perspectives internationales

Table des matières

mai/juin 1976

Voyages à l'étranger	
M. MacEachen au Moyen-Orient/ <i>Stephen Scott</i>	3
M. Trudeau en Amérique latine/ <i>George Radwanski</i>	7
M. Jamieson en Asie du Sud-Est/ <i>John Schreiner</i>	12
<hr/>	
La 30 ^e session de l'Assemblée générale de l'ONU/ <i>C. V. Svoboda</i>	16
<hr/>	
Politique canadienne de l'aide/ <i>Sheldon Gordon</i>	24
<hr/>	
La guerre des idéologies depuis Suez/ <i>Nicholas Vincent</i>	28
<hr/>	
Le SELA et l'intégration en Amérique latine/ <i>Jacques Zylberberg</i>	32
<hr/>	
Le débat sur la détente/ <i>S. J. Kirschbaum</i>	37
<hr/>	
La politique étrangère et l'opinion publique/ <i>L. LeDuc et J. A. Murray</i>	41
<hr/>	
Recension:	
Relations entre le Canada et l'Amérique latine/ <i>A. Blanchette</i>	44
<hr/>	
Lettre à la rédaction	45
<hr/>	
Section de référence	47
<hr/>	

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

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

Tarif des abonnements: Canada, \$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 au Centre d'édition, Approvisionnement et Services Canada, Ottawa (Ontario) K1A 0S9.

Envoi postal de troisième classe autorisé.

Directeurs de rédaction:

M. L. Balthazar

M. A. I. Inglis

Président, Comité de rédaction

M. Freeman M. Tovell,

Directeur général adjoint, Bureau des Affaires publiques

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

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

La politique de MacEachen reçoit un accueil favorable au Moyen-Orient

par Stephen Scott

Dans le contexte global de la situation au Moyen-Orient, la visite du ministre des Affaires extérieures, M. Allan MacEachen, en janvier dernier, n'a pas fait date. Comment pouvait-il en être autrement? En effet, les dirigeants arabes et israéliens étaient alors assaillis par de multiples préoccupations, notamment la guerre civile au Liban, le débat sur le Moyen-Orient au Conseil de sécurité et même les événements au Sahara espagnol. Le ministre n'emportait dans ses bagages ni solution magique pour ramener la paix au Moyen-Orient, ni missive spéciale du secrétaire d'État américain Henry Kissinger aux leaders d'Égypte, d'Arabie Saoudite, de Jordanie, d'Iraq et d'Israël. C'est aussi les mains vides, sans message d'aucune sorte, qu'il est reparti après 10 jours d'une visite souvent épuisante. Ceci dit, le premier voyage de MacEachen dans cette région du monde depuis qu'il est devenu chef de la diplomatie canadienne en 1974 — d'une certaine façon, le premier du genre jamais effectué par un ministre des Affaires extérieures du Canada — n'était pas dénué d'importance. Et cela vaut à la fois pour le Canada et pour les pays qu'il a visités, si l'on en croit les commentaires de leurs dirigeants. En outre, comme toutes les parties ont semblé très satisfaites des entretiens qui se sont déroulés, il faut reconnaître que, dans l'ensemble, ce voyage s'est avéré un succès.

A l'heure du rapprochement

S'il est difficile de prévoir les ramifications de ce que le président égyptien Anouar Sadate a appelé une «nouvelle ère» des relations canado-égyptiennes, et partant canado-arabes, il est évident que, grâce à la tournée du ministre, elles retrouvent aujourd'hui une chaleur absente depuis bien des années. Si l'on nourrissait encore quelque rancœur à la suite des controverses suscitées au Canada par l'admission de représentants de l'Organisation de libération de la Palestine (OLP) à la Conférence des Nations Unies sur la criminalité, celle-ci a disparu. A défaut de mieux, cette

cordialité accrue de nos relations ne peut qu'être avantageuse pour les hommes d'affaires canadiens prêts à s'efforcer de tirer parti des occasions manifestes qui s'offrent à eux, non seulement dans les riches États pétroliers, mais aussi dans les plus pauvres. Pour MacEachen, la conclusion la plus importante qu'il rapporte de son voyage est sans doute qu'il n'a pas à changer la substance de sa politique à l'égard du Moyen-Orient pour cultiver des liens plus étroits avec les Arabes. Point n'est besoin pour le Canada de reconnaître précipitamment l'OLP, mesure qui aurait des conséquences explosives au pays, même si le secrétaire général de la Ligue arabe Mahmoud Riad a déclaré, après la tournée du ministre, qu'une telle reconnaissance est inévitable. Les démonstrations d'amitié presque excessives que lui a prodiguées le ministre des Affaires étrangères Yigal Allon à Jérusalem ont convaincu MacEachen qu'il n'a pas lieu de craindre que la cour qu'il mène auprès des Arabes n'engendre une détérioration des relations traditionnellement étroites du Canada avec Israël. Grâce à sa visite, les principaux leaders arabes du Moyen-Orient comprennent maintenant la politique étrangère canadienne. Voilà qui est réconfortant pour MacEachen à un moment où le Canada se prépare à siéger, à son tour, au Conseil de sécurité comme membre non permanent. Presque 10 années se sont écoulées depuis que le Canadien George Ignatieff s'est distingué au sein de cet organisme, et MacEachen affirme que le temps est venu pour nous d'assumer de nouveau cette responsabilité. Le ministre s'est rendu au Moyen-Orient pour déterminer si le Canada pouvait y jouer un rôle

Journaliste de la Presse canadienne en poste à Ottawa, M. Scott était du groupe de reporters qui a accompagné le secrétaire d'État aux Affaires extérieures dans cinq pays du Moyen-Orient en janvier 1976. L'article ci-contre n'engage que l'auteur.

et améliorer ses relations bilatérales avec les pays de cette région sans avoir à payer le prix d'un changement significatif de politique. Bien entendu, MacEachen avait également à cœur de réparer les dégâts qu'avait pu causer le débat sur l'OLP au pays. Ce voyage procède d'une attitude nouvelle, plus impartiale, qui caractérise le ministère depuis qu'il y a succédé à Mitchell Sharp. C'est ainsi que le secrétaire d'État s'est entretenu périodiquement de la situation au Moyen-Orient avec un groupe d'ambassadeurs arabes et qu'à la suite de ces discussions, on l'a invité à se rendre sur place. La Syrie, absente des entretiens, n'a pas lancé d'invitation et ne faisait donc pas partie de l'itinéraire.

Surprise à propos de l'OLP

Quand M. MacEachen a quitté Ottawa, les experts s'accordaient pour dire que le Canada devrait se rapprocher de la cause palestinienne. Le ministre est donc rentré assez surpris du détachement des Arabes face à la controverse canadienne sur l'OLP et au transfert, de Toronto à Genève, de la Conférence des Nations Unies sur la criminalité. De même, il a constaté avec un certain étonnement l'absence d'unanimité au sein même du monde arabe quant à l'OLP.

Il est également arrivé à Jérusalem prêt à convaincre Israël de l'opportunité de sa participation à la conférence des Nations Unies sur les établissements humains, *Habitat*, qui se tiendra en juin à Vancouver, et ce, en dépit de la présence de l'OLP. Là encore, il a été pris de court quand les Israéliens lui ont appris qu'ils avaient déjà annoncé leur participation.

M. MacEachen a entendu des opinions diverses sur la question palestinienne en général, sur le conflit libanais et l'éventualité d'une intervention syrienne, sur le désengagement et les possibilités de son maintien, et il est rentré au pays pessimiste quant aux chances de paix au Moyen-Orient. L'Arabie Saoudite et l'Iraq ont manifesté de fortes réserves, pour dire le moins, et un certain défaitisme face au désengagement. De l'avis de leurs leaders, il n'y a aucun espoir de paix dans la région tant que les Palestiniens n'auront pas de patrie.

En mettant de côté ces sombres perspectives, le ministre a quitté le Moyen-Orient raisonnablement satisfait. Tant les Arabes que les Israéliens ont vu tout le parti qu'on pouvait tirer d'un Canada nouvellement engagé, comme messenger et interprète de leurs politiques. Comme le secrétaire général de la Ligue arabe, M. Riad, l'a mentionné à l'occasion d'une interview au Caire, si MacEachen accep-

taut le point de vue des Arabes sur certaines questions, il pourrait ensuite chercher à en convaincre certains collègues occidentaux; il ajoutait que le Canada n'est pas sans influence, même à Washington. Il ressort des entrevues menées auprès de fonctionnaires du ministère des Affaires étrangères d'Israël après la visite du ministre canadien que la même idée a fait son chemin à Tel Aviv. Les Israéliens voient en MacEachen un homme qui pourrait tenter discrètement de persuader les dirigeants africains et asiatiques de modérer, à tout le moins, leurs prises de position contre Israël.

Voyage important donc, à la fois pour les Israéliens et les Arabes, mais surtout pour ces derniers. Il leur offrait en effet l'occasion d'expliquer leur point de vue à un pays qui, depuis des années, s'était tenu à l'écart de la plupart des développements survenus au Moyen-Orient, concentrant ses efforts uniquement sur le maintien de la paix. «Nous ne désirons pas faire de vous un partisan arabe, de dire Riad à MacEachen, mais uniquement vous faire comprendre notre façon de voir.» D'ailleurs, les dirigeants arabes n'ont pas ménagé leur peine pour expliquer leur optique à ce ministre canadien qui atterrissait à leurs aéroports grouillants d'activités, et quelquefois fort luxueux, avec un modeste bi-moteur des Forces armées, accompagné d'un petit nombre de fonctionnaires et d'une poignée de journalistes.

Si MacEachen s'est entretenu avec tous ses homologues, Ismail Fahmy d'Égypte, le prince Saud al Faysal d'Arabie Saoudite, Sadiq Sharee de Jordanie, Sa'asoun Hammadi d'Iraq et Yigal Allon d'Israël, comme le veut la pratique diplomatique, il a aussi rencontré les dirigeants de ces pays, le président Sadate, le prince couronné Fahd ibn Abdul Aziz, le roi Hussein, le vice-président Hussein Al Tikriti, de même que le premier ministre Yitzhak Rabin. Un petit fait témoigne bien de l'importance attachée par ses hôtes à la visite du secrétaire d'État: tous se sont rendus à la suggestion des fonctionnaires canadiens de rencontrer les journalistes de sa suite.

Une politique souple

MacEachen a commencé son voyage sur le bon pied en déclarant à Fahmy à l'aéroport du Caire que la politique du Canada au Moyen-Orient n'était pas gravée sur pierre, et donc, susceptible d'évoluer. En témoignage d'amitié, il a annoncé une contribution d'un million au Fonds international du canal de Suez, et déclaré l'Égypte admissible à certains programmes



Le secrétaire d'État aux Affaires extérieures, Allan MacEachen, a profité de son voyage au Moyen-Orient pour visiter le sphinx et les pyramides d'Égypte. Le Caire était donc l'endroit tout indiqué pour annoncer que la politique du Canada au Moyen-Orient n'était pas, elle, immuable.

d'aide canadiens, le seul article exclu de la liste au départ étant le réacteur CANDU.

On n'a exercé sur le ministre aucune pression en faveur de la reconnaissance de l'OLP par le Canada comme unique représentant des Palestiniens. En fait, Fahmy a délibérément choisi de ne pas soulever cette question. Plus tard, à l'occasion d'une conférence de presse, Sadate a déclaré que le Canada contribuerait à la cause de la paix en reconnaissant l'OLP; mais, comme l'ont fait remarquer certains fonctionnaires, il pouvait difficilement en dire moins en réponse à une question posée en public. Le leader égyptien a également

parlé avec enthousiasme de l'ouverture d'une nouvelle ère des relations canado-égyptiennes, et, environ deux semaines plus tard, un porte-parole de son bureau a déclaré que la glace avait été rompue entre les deux pays grâce à la visite de MacEachen.

L'Égypte, à l'instar de ses voisins, a manifesté un vif intérêt pour la technologie canadienne. Au cours du voyage, les Arabes ont quelquefois mentionné discrètement aux journalistes qu'il leur souriait naturellement d'obtenir une technologie de type américain affranchie de l'idéologie américaine. L'Égypte a besoin de cette

technologie pour poursuivre les travaux de réédification du pays qu'elle a entrepris et qu'elle espère poursuivre si la menace de guerre peut être jugulée. L'Arabie Saoudite et l'Iraq, qui ont respectivement des plans quinquennaux de \$145 et de \$45 milliards, ont besoin d'experts dans de nombreuses disciplines, particulièrement de spécialistes des communications, secteur où le Canada excelle. La Jordanie, dont le programme de développement est plus modeste, n'a pas demandé l'aide d'experts canadiens, mais les fonctionnaires de ce pays ont laissé entendre clairement aux journalistes que cette aide serait bienvenue.

Débouchés commerciaux

A Riyadh, en Arabie Saoudite, MacEachen a signé un accord de coopération commerciale en vertu duquel les hommes d'affaires canadiens ayant les compétences voulues pourront bénéficier du plan quinquennal. L'Iraq s'est dite prête à ratifier un document analogue. Les possibilités commerciales que ces accords offrent à des Canadiens doués de persévérance et de patience dépassent l'imagination. Même les fonctionnaires chargés de nous les expliquer en étaient stupéfaits! Mais les Arabes ont indiqué clairement qu'ils étaient intéressés à une participation à long terme et que les hommes d'affaires opportunistes n'étaient pas les bienvenus.

Les fonctionnaires saoudiens ont même organisé des séances d'information intensives pour leurs collègues et journalistes du Canada afin de les sensibiliser à tous les aspects de leur plan de développement. Ces échanges sont assujettis à une seule condition: aucun partisan du sionisme ne sera autorisé à conclure des marchés en Arabie Saoudite. La reconnaissance de l'OLP par le Canada ne constitue pas une exigence préalable aux échanges commerciaux, même si Saud est le seul ministre des Affaires étrangères qui, de tout le voyage, ait demandé à MacEachen de poser un tel geste. Dans l'une de ses rares rencontres avec la presse, Saud a déclaré que l'OLP est la voix du peuple palestinien, opinion absolument contraire à celle du Canada. En outre, il a affirmé que si Israël désire la paix, il se doit de reconnaître les droits de ce peuple.

Deux jours plus tard, il était donné à MacEachen d'entendre un autre son de cloche, cette fois du roi Hussein. En réponse à un journaliste qui lui demandait si le Canada devrait reconnaître l'OLP, celui-ci a répondu qu'il ne voulait pas intervenir dans une affaire qui regarde uniquement le gouvernement canadien. Il est évident que Hussein accepte toujours

à contrecœur la décision du sommet de Rabat de nommer l'OLP comme seule interprète de la cause palestinienne et qu'il conserve l'espoir de contrôler la rive occidentale, léguée à l'OLP par la majorité des leaders arabes. Le roi a couvert la délégation canadienne d'éloges, soulignant que notre pays figurait aux premiers rangs des pacificateurs et qu'il avait, au cours des années, consenti des sacrifices pour maintenir la paix au Moyen-Orient.

A Bagdad, le groupe de Canadiens a écouté, médusé, le ministre Hammadi affirmer qu'Israël, loin de désirer la paix, tentait de devenir une superpuissance nucléaire et d'étendre sa domination du Nil à l'Euphrate. C'était la première fois que M. MacEachen faisait face à un faucon du monde arabe.

Par la suite, il a survolé Beyrouth en flammes en se rendant par une voie détournée en Israël, où MM. Rabin et Allon désiraient savoir s'il avait appris du nouveau de la part des leaders arabes et, le cas échéant, leur donner la réplique.

Le ministre canadien a reçu force compliments de son homologue israélien et, à son retour, c'est non sans émotion qu'il a relaté son séjour en Israël. Il a eu l'occasion de se rendre sur les hauteurs du Golan, qu'Israël semble bien décidée à conserver, et d'effectuer une visite privée aux lieux saints. Mais il va sans dire que M. MacEachen ne s'est pas contenté d'écouter pendant ces dix jours. En effet, partout où il est passé, il s'est attaché à expliquer la politique du Canada à ceux qui la connaissaient mal.

Tout en déclarant que le Canada ne pouvait reconnaître l'OLP parce qu'il appartient aux Palestiniens de choisir ses propres représentants, il a admis que toute tentative de règlement du conflit au Moyen-Orient doit tenir compte de leurs intérêts. Le Canada était partisan de la politique des petits pas de Kissinger, mais il semble bien qu'il faille prendre le chemin de Genève. Il a par ailleurs signalé que le Canada s'est fortement opposé à la résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies assimilant le sionisme au racisme.

Direct à l'occasion

M. MacEachen a parlé sans ambages à l'occasion, affirmant en Israël la nécessité de protéger les intérêts des Palestiniens et critiquant en Jordanie la résolution de l'Assemblée générale de l'ONU.

Les journalistes de Bagdad accueillirent dans un silence étonné, puis dans l'hilarité, l'annonce de sa prochaine étape, Jérusalem.

«Pourquoi riez-vous?» demanda-t-il. «Vous savez, lui rétorqua un reporter, ce n'est pas facile de s'envoler pour Israël à partir d'ici.» «Nous volerons en zig-zag», a répliqué le ministre. Le trajet n'en a pris que deux fois plus de temps.

MacEachen et ses fonctionnaires auront besoin d'un temps de réflexion pour assimiler ce qu'ils ont appris au cours de ce voyage. Devant la presse canadienne, Riad a mentionné que les Arabes étaient

prêts à attendre. Après avoir négligé la question palestinienne pendant des années, les Occidentaux commencent à s'y intéresser, a-t-il dit. A l'instar des États-Unis, le Canada a inclus dans son vocabulaire les «intérêts» des Palestiniens. Un jour viendra où ils parleront des «droits» de ce peuple à posséder une patrie.

Reste à savoir si cette reconnaissance arrivera à temps pour éviter le pire.

Voyages à l'étranger

M. Trudeau en Amérique latine

par George Radwanski

Toute analyse de la récente visite du premier ministre Trudeau en Amérique latine doit tenir compte de la nature singulière des déplacements des chefs d'État. A première vue, ces voyages se ressemblent tous: fanfares militaires à l'aéroport, discours ronflants à l'occasion de banquets, longs entretiens privés qui n'engendrent que peu de résultats palpables dans l'immédiat. Mais au-delà des apparences, il est des différences marquées qui font d'une visite officielle un succès ou un échec retentissant.

Il est difficile de se prononcer à cet égard car les avantages les plus importants qui ressortent de telles rencontres sont intangibles, du moins à court terme. On recherche et on obtient rarement des progrès fulgurants. Et même en ces rares occasions mettant habituellement en présence les superpuissances où un sommet semble aboutir à un accord concret, l'essentiel des négociations a déjà été complété à des niveaux inférieurs bien avant la cérémonie de signature. Plus souvent qu'autrement, une visite officielle aura pour but d'ouvrir des voies de communications additionnelles, de donner une nouvelle impulsion aux relations entre deux pays et, on l'espère, de susciter une attitude coopérative qui se transmettra depuis le sommet jusqu'à la base.

Il arrive qu'on récolte certains des bénéfices les plus significatifs des rencontres à ce palier longtemps avant que le chef d'État mette pied en sol étranger. Par exemple, du seul fait de la venue de M. Trudeau, les leaders des pays hôtes ont dû se familiariser avec le Canada et certaines questions bilatérales qui, autrement, n'auraient sans doute pas été portées à leur attention. La visite elle-même

constitue une autre étape de ce processus d'information. Elle permet aux dirigeants de découvrir leurs points de vue mutuels et de se faire une opinion personnelle de leurs homologues étrangers. En même temps, en pavaisant la ville de drapeaux du pays visiteur, on remplit une mission éducative: par exemple, la publicité entourant la visite du premier ministre constitue pour la population locale un «cours intensif» sur le Canada et ses préoccupations.

Dans ce contexte, la ligne de démarcation entre le succès ou l'échec d'une visite donnée peut s'avérer fort mince. Cela tiendra aux rapports personnels entre les deux chefs d'État, au pouvoir de persuasion de l'une ou l'autre partie et à l'établissement d'assises sur lesquelles pourra se poursuivre le travail à des paliers inférieurs. Selon ces critères, la visite de M. Trudeau au Mexique se classe, au mieux, comme un succès mitigé, celle de Cuba comme un triomphe, et celle du Venezuela quelque

M. George Radwanski est rédacteur en chef du bureau d'Ottawa du Financial Times of Canada, et chargé de la chronique des affaires nationales. Titulaire de diplômes en droit et en science politique de l'université McGill, il avait antérieurement occupé les fonctions de rédacteur en chef à la Gazette, oeuvrant d'abord à Montréal, puis à Ottawa. Il a accompagné le premier ministre Trudeau en Amérique latine, après l'avoir suivi auparavant en Europe et aux États-Unis (Washington). M. Radwanski nous a déjà fait part de commentaires sur l'actualité depuis l'Union soviétique, l'Allemagne de l'Ouest, l'Angleterre, l'Espagne, la France, la Scandinavie et les États-Unis. L'article ci-contre n'engage que l'auteur.

part entre les deux, cette dernière ayant été par trop nébuleuse pour permettre une conclusion nette.

Le voyage de M. Trudeau dans ces trois pays — le premier d'importance effectué en Amérique latine par un premier ministre canadien — avait pour but de marquer la fin d'une longue période d'indifférence au cours de laquelle le Canada entretenait des liens commerciaux avec l'Amérique latine, mais sans plus. Par exemple, ce n'est qu'en 1950 que nous avons établi des relations diplomatiques avec le Venezuela et notre statut d'observateur permanent au sein de l'Organisation des États américains ne date que de 1972, année où nous sommes également devenus membre à part entière de la Banque interaméricaine de développement.

Le nouvel intérêt du Canada pour cette région du monde remonte à 1968, date à laquelle le gouvernement fédéral a entrepris une révision majeure de sa politique étrangère. Dans le cadre de cet examen, des ministres se sont rendus à tour de rôle en Amérique latine. Voici leurs conclusions: «Des relations plus étroites avec les pays d'Amérique latine fondées sur le respect mutuel et la recherche d'avantages réciproques, favoriseraient la souveraineté et l'indépendance canadiennes. Une diffusion plus large de la culture latino-américaine enrichirait sans aucun doute la vie artistique canadienne. En accroissant son commerce avec l'Amérique latine et en investissant judicieusement dans ces pays, le Canada assurerait davantage sa position dans le monde. Également, un dialogue suivi avec certains de ces pays sur les grandes questions de l'heure pourrait aider le Canada à jouer un rôle indépendant sur la scène internationale».

Nouvelle prise de conscience

Le hasard a voulu que la visite de M. Trudeau coïncide avec une nouvelle prise de conscience par les pays latino-américains en développement de leur importance sur le plan international, doublée du sentiment que les États-Unis les ignorent ou les prennent trop pour acquis. L'attention que leur prodiguait un autre pays industrialisé, le Canada, arrivait donc à point nommé, et M. Trudeau a reçu dans chaque capitale les honneurs habituellement conférés aux chefs d'État plutôt qu'aux simples chefs de gouvernement.

Le premier ministre a choisi de visiter le Mexique, Cuba et le Venezuela, trois pays qui, ensemble, ont acheté environ la moitié de toutes les exportations canadiennes vers l'Amérique latine en 1975 (1,2 milliard de dollars), et d'où provien-

ent 80 p. cent de nos importations de la région (\$1,8 milliard). En outre, chacun d'entre eux rayonne de façon particulière au sein de l'Amérique latine et parmi les autres pays en développement.

Le Venezuela vient en tête de liste au plan économique, avec des importations d'une valeur de \$291 millions et des exportations de \$1,1 milliard (surtout du pétrole). Au troisième rang des partenaires commerciaux du Canada en Amérique latine, on retrouve le Mexique, avec des importations et des exportations se chiffrant respectivement à \$218 et \$95,8 millions. Cuba vient en quatrième place, avec \$217,9 millions au chapitre des importations et \$85,5 millions en exportations. Ne figurait pas à l'itinéraire le Brésil, notre deuxième partenaire commercial dans la région (importations et exportations en 1975: \$192,5 millions et \$166 millions).

Des trois étapes de la tournée du premier ministre, celle du Mexique a été la moins réussie. Si la présence de M. Trudeau a permis de hisser les couleurs du Canada au-dessus du Palais national — une bien mince réussite somme toute —, les entretiens officiels qu'il a eus avec le président Luis Echeverría ont irrité et frustré la délégation canadienne. En effet, M. Echeverría a semblé plus intéressé à monologuer qu'à écouter: lui et ses hauts fonctionnaires ont discoursé sur les positions mexicaines pendant la majeure partie du temps alloué aux discussions.

Les entretiens officiels ont duré au total cinq heures, réparties en deux sessions, et M. Trudeau a eu de la difficulté à placer un mot ici et là pendant de longs moments. La question du traité sur la non prolifération nucléaire, par exemple, a valu à la délégation une dissertation de 45 minutes du ministre des Affaires étrangères mexicain soulignant le point de vue et le leadership de son pays dans ce domaine. De même, quand M. Trudeau a commis l'erreur de demander aux Mexicains comment ils entendaient financer certains des projets qu'on lui décrivait, il a dû subir un discours de 25 minutes du ministre des Finances.

Le premier ministre a trouvé le moyen d'exposer sa façon de voir, mais c'était peine perdue que de tenter d'en convaincre ses interlocuteurs. Les hauts fonctionnaires canadiens sont d'avis qu'il n'a pas suffisamment eu l'occasion de faire valoir son opinion avec vigueur ou de façon détaillée. Mis à part un vague pacte d'échanges culturels, les entretiens n'ont donné lieu à aucun accord précis au chapitre du commerce ou des grandes questions multilatérales.

Lorsque M. Trudeau a mentionné que le Canada était intéressé à vendre au Mexique des DASH-7, des réacteurs CANDU et du matériel ferroviaire, ainsi qu'à étendre ses échanges commerciaux dans divers autres domaines, les Mexicains sont demeurés vagues, se bornant à dire que de telles questions étaient actuellement à l'étude. Par contre, ils ont souligné la nécessité de réduire leur déficit commercial avec le Canada, de même que leur désir de faire éclater le «ménage à trois» en vertu duquel 25 p. cent de leurs exportations au Canada passent par des intermédiaires américains et d'obtenir pour leur société d'aviation nationale une part accrue du trafic passager qu'elle partage avec CP Air.

Relations multilatérales

Face aux questions multilatérales comme le nouvel ordre économique mondial, le droit de la mer et la non-prolifération nucléaire, il ressort des entretiens que le Canada et le Mexique partagent les mêmes objectifs globaux, mais que leurs tactiques diffèrent énormément. Le président Echeverria a fortement tendance à adopter des positions extrêmes et les fonctionnaires canadiens ont été surpris de la virulence du sentiment anti-américain qui sous-tend bon nombre des prises de position mexicaines. «Mon Dieu, de déclarer un participant aux entretiens, ils ressassent encore les vieux souvenirs d'*Alamo* et du *Manifest destiny*.»

Au Mexique comme dans les deux autres pays que le premier ministre a visités, les discussions sur les questions multilatérales n'ont guère donné lieu à des percées nouvelles. Mais grâce à ces échanges, il a au moins été donné à M. Trudeau d'expliquer certaines des positions canadiennes et de souligner que le Canada poursuit des politiques étrangères distinctes de celles des États-Unis.

L'efficacité du voyage au Mexique a en outre été diminuée par le fait que le premier ministre traitait avec un président sortant. En effet, le mandat de M. Echeverria expire en décembre et ne peut être renouvelé. M. Trudeau a tout de même conversé pendant près d'une heure avec son successeur désigné, M. José Lopez Portillo, mais cette brève rencontre aura, au mieux, servi de préliminaire à d'éventuels entretiens une fois le nouveau président au pouvoir.

Des trois arrêts prévus à l'itinéraire, la visite de M. Trudeau à Cuba s'est avérée la plus réussie et la plus controversée. Le premier ministre s'est rendu en sol cubain dans le but de réaliser deux objectifs importants. Il voulait d'abord

s'assurer qu'en cas de retrouvailles entre Cuba et les États-Unis, le Canada ne perdrait pas les avantages commerciaux que lui ont valus son soutien au cours des années où les autres pays de l'hémisphère boycottaient l'île. En second lieu, M. Trudeau désirait cimenter nos relations avec le régime Castro à cause de son leadership parmi les pays en développement et dans le but de l'empêcher de tomber entièrement sous la coupe de Moscou.

Objectifs atteints

Il semble que ces deux objectifs aient été atteints; en privé, au cours des entretiens de plus de six heures que le premier ministre a eus avec le leader cubain; et en public, comme en témoignent l'accueil délirant qu'il a reçu des foules massées sur son passage et le discours prononcé par Castro à un rassemblement monstre organisé dans le port et centre industriel de Cienfuegos.

Parlant 50 minutes devant la foule immense qui se pressait à l'extérieur d'une raffinerie de sucre de Cienfuegos, le premier ministre cubain a rappelé que le Canada est l'un des deux seuls pays de l'hémisphère occidental (l'autre étant le Mexique) qui a résisté aux pressions américaines préconisant la rupture de toute relation avec Cuba en 1959. Il a relevé les bienfaits que l'économie cubaine a retirés de l'aide et du commerce canadiens depuis lors et a déclaré que l'attitude du Canada était, pour le monde entier, un exemple de saines relations entre nations industrialisées et en développement. «Aujourd'hui, a-t-il dit, les années difficiles sont derrière nous; nous sommes de moins en moins isolés, mais nous n'oublierons jamais ceux qui se sont conduits correctement envers nous au cours de cette période ardue.»

Dans ses conversations privées avec M. Castro, le premier ministre a préconisé que nos deux pays accroissent davantage leurs échanges commerciaux, grâce auxquels les exportations canadiennes ont passé de \$81,9 millions en 1973 à \$217,9 millions l'an dernier. Il a particulièrement souligné l'intérêt que porte le Canada à des projets comme la reconstruction du port de La Havane, la restauration ou la reconstruction des hôtels délabrés et la fourniture de matériel ferroviaire. Pour sa part, Castro a accueilli très favorablement la possibilité de mener des projets conjoints, notamment dans le domaine de la production du nickel. Il a également fait part à M. Trudeau de son inquiétude quant à l'importance du déficit commercial de son pays, le pressant d'acheter

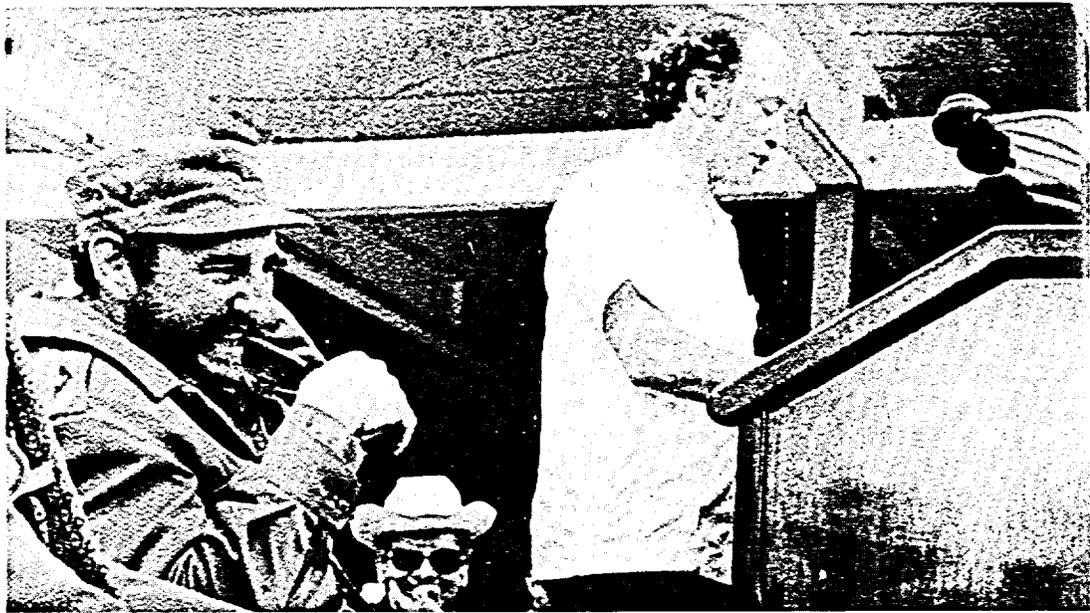


Photo UPI

La mine réjouie du premier ministre cubain, Fidel Castro, témoigne de l'accueil chaleureux réservé au premier ministre Trudeau en janvier. Cette photographie a été prise lors du discours que M. Trudeau a prononcé devant 25,000 Cubains rassemblés à Cienfuegos. A l'issue de son allocution, le premier ministre a lancé les traditionnels «vivas» qui soulèverent l'enthousiasme à Cuba mais la controverse au Canada.

davantage de sucre. M. Trudeau lui a répondu que nos achats actuels répondent à nos besoins.

Une grande partie des discussions entre les deux leaders ont porté sur les affaires internationales, mais les fonctionnaires de la délégation canadienne se sont montrés beaucoup moins loquaces à ce sujet.

Si la visite de M. Trudeau a fait l'objet d'une amère controverse, c'est en grande partie parce que l'ombre de la guerre en Angola planait sur son voyage. En fait, c'est au cours du séjour de M. Trudeau à La Havane que le journal officiel de Cuba a admis pour la première fois la présence d'imposantes unités de combat cubaines en Angola.

M. Trudeau a invoqué assez longuement les motifs de son opposition à l'intervention cubaine au cours de conversations privées avec Castro, mais on est réduit à spéculer quant au ton de la discussion et à la vigueur avec laquelle M. Trudeau aurait fait valoir ses objections. A mesure qu'ils s'éloignaient de Cuba, le premier ministre et ses aides apportaient une vigueur accrue à l'exposé du point de vue canadien.

Critiques ridicules

Certaines critiques soulevées par la visite étaient purement ridicules. Si les «viva» lancés par M. Trudeau au rassemblement populaire de Cienfuegos ont donné lieu à quelques protestations au Canada, signalons que les phrases de clôture de son discours ne constituaient qu'une simple varia-

tion de la coutume de porter un toast à la santé de son hôte et de son pays au cours d'une visite officielle; à Cuba, il est d'usage que les discours se fassent dans le cadre d'une assemblée publique plutôt que d'un banquet, et qu'à cette occasion, la formule conventionnelle soit une succession de «vivas».

Par ailleurs, un autre élément de la polémique, à savoir si M. Trudeau aurait dû se rendre à Cuba tandis que des troupes cubaines se battaient en Angola, ou s'il aurait dû dénoncer publiquement cette intervention en Afrique, paraît plus sérieux. Il est évident que la visite du premier ministre à ce moment précis conférait à Castro un immense prestige.

Par contre, le voyage avait été prévu bien avant l'éruption des désordres en Angola, et son annulation ou son report aurait constitué un affront diplomatique susceptible de gêner les relations canado-cubaines pour de nombreuses années. De même, une dénonciation publique de la part de M. Trudeau pendant son séjour à Cuba aurait fait pis que rendre le reste de sa visite inutile. Bien que satisfaisantes au plan moral, ces deux solutions n'auraient au demeurant à peu près rien donné.

L'expérience l'a montré: (Cuba, la Chine Rouge, l'Afrique du Sud et la Rhodésie en sont la preuve) mettre un pays au ban des nations ne provoque ni l'effondrement de son gouvernement ni un changement d'attitude de sa part. La présence de M. Trudeau à Cuba lui a au moins permis d'exprimer un point de vue

adverse et de maintenir les voies de communication ouvertes afin de tenter, plus tard, de convaincre son homologue cubain sur d'autres questions. Il ne faudrait cependant pas trop espérer de ce côté-là, mais comme l'a déclaré un haut fonctionnaire canadien: «Regardons la situation en face. La plupart des leaders qui ont manifesté le désir de s'entretenir avec Castro étaient de dangereux exaltés, et cela n'a pu qu'influencer sa perception des choses.»

Même si la visite de M. Trudeau à Cuba est en soi fort défendable, celui-ci s'est attiré d'inutiles ennuis en louangeant sans réserve le leader cubain en public. Les deux hommes ont semblé s'entendre à merveille, et le premier ministre a sans doute livré aux reporters le fond de sa pensée en déclarant que M. Castro était «un homme d'une grande intégrité... dans le contexte de sa doctrine idéologique, un homme d'une stature politique mondiale... doté d'un grand sens de l'honneur... doué d'un flair extraordinaire en matière de relations internationales, un homme qui a su évaluer avec justesse les qualités et les faiblesses de divers leaders».

Il eût été plus sage d'en dire moins. Un tel déluge d'éloges a semblé déplacé non seulement à de nombreux Canadiens, mais aussi à certains gouvernements latino-américains qui demeurent très préoccupés par les activités et les ambitions internationales de M. Castro, ce qui revêt davantage d'importance si l'on pense aux objectifs de M. Trudeau.

Conversations prometteuses

Au Venezuela, les conversations du premier ministre avec M. Perez ont semblé prometteuses, mais non concluantes. Le président a fait la joie de la délégation canadienne en admettant immédiatement qu'il faut prendre des mesures pour réduire notre déficit pétrolier qui s'élève à près d'un milliard par année, soit le plus considérable que nous ayons vis-à-vis un seul pays. En réalité, il est impossible d'équilibrer, même approximativement, une relation commerciale fondée sur la vente de telles quantités de pétrole. La meilleure chance pour le Canada de se rapprocher de son objectif serait d'emporter l'adjudication du contrat de construction ferroviaire au Venezuela, dont le coût pourrait atteindre le milliard. La visite de M. Trudeau a amélioré nos chances, mais il y a loin de la coupe aux lèvres.

Les deux leaders ont convenu qu'il est souhaitable de structurer davantage les échanges commerciaux canado-vénézuéliens par l'établissement d'une commission économique ministérielle chargée

d'explorer de nouveaux domaines de coopération dans les secteurs industriel, commercial et technologique. Le communiqué conjoint publié à l'issue de ces entretiens n'est toutefois pas venu confirmer cet accord: au lieu d'une commission conjointe dotée d'un mandat précis, on y mentionne uniquement «des discussions préliminaires visant à l'adoption d'un accord ou de plusieurs accords de coopération économique.»

Cependant, et voilà qui est peut-être plus significatif, grâce à la visite de M. Trudeau, le Canada a trouvé en M. Perez un parrain disposé à l'aider à jouer un rôle plus actif dans les affaires latino-américaines. En effet, le président est fort désireux de voir le Canada établir des contacts avec le nouveau Système économique latino-américain (SELA), organisme plus ou moins comparable à l'Organisation de coopération et de développement économiques ou à la Communauté économique européenne, l'objectif d'intégration politique mis à part. La structure actuelle de l'organisation ne permet pas au Canada d'y adhérer ou même d'établir avec elle un «lien contractuel». Cependant, M. Perez songe peut-être à un statut d'observateur ou à faire temporairement du Venezuela notre «intermédiaire» au SELA.

Dans l'ensemble, ce n'est pas une brève visite dans trois pays qui, en soi, créera «une filière latino-américaine», selon l'expression de M. Trudeau. Mais si le gouvernement a sérieusement l'intention de donner le coup d'envoi à une ère de relations plus étroites, alors les réunions au sommet constituent un bon point de départ. A un niveau inférieur, signalons que de nombreux hauts fonctionnaires latino-américains (ceux qui décident en pratique du choix des contrats à accorder ou de la technologie étrangère à acheter) ont fait leurs études supérieures aux États-Unis, en Angleterre, en France ou en Allemagne de l'Ouest. Ils connaissent peu le Canada et s'y intéressent encore moins. Pour que l'on prête davantage d'attention à nos problèmes et à nos propositions, il faudra que le mot d'ordre vienne du sommet.

Ce que M. Trudeau a accompli se limite à ouvrir la porte à des relations plus étroites. Une visite officielle constitue une façon spectaculaire d'attirer l'attention, mais la bonne volonté qu'elle laisse dans son sillage est assez éphémère. Tout dépend maintenant de ce qui va suivre et du degré de diligence et de vigueur avec lesquelles les relations bilatérales se poursuivront aux niveaux inférieurs.

La chance sourit à la mission commerciale canadienne

M. Jamieson en Asie du Sud-Est

Par John Schreiner

Donald Jamieson, ministre canadien de l'Industrie et du Commerce, se trouvait en entretien avec Ferdinand Marcos, président des Philippines, lorsqu'un aide de camp entra en trombe dans le bureau présidentiel, porteur d'une bonne nouvelle: un consortium pétrolier, dont fait partie une société canadienne, venait de découvrir un gisement fort prometteur juste au large de l'une des îles de l'archipel (on constata toutefois par la suite qu'il ne serait pas rentable de l'exploiter commercialement). Plus tard dans la matinée, c'est un Marcos plein d'enthousiasme qui s'adressait à la mission commerciale canadienne dirigée par Jamieson en Asie du Sud-Est et déclarait en plaisantant que le Canada apportait la bonne fortune aux Philippines.

Voilà peut-être un nouveau rôle pour le Canada en Asie du Sud-Est; en tout cas le Canada est déjà fort bien vu dans la région. Il suffit pour s'en convaincre de penser au traitement de faveur dont a bénéficié la mission Jamieson dans les pays membres de l'Association des États du Sud-Est asiatique lors de la tournée éclair qu'elle y a effectuée pendant les deux premières semaines de mars.

Un double objectif

Cette mission poursuivait à la fois des objectifs diplomatiques et commerciaux. Au cours du voyage, Jamieson a rencontré une trentaine de ministres ainsi que les chefs de gouvernement de l'Indonésie, de la Malaysia, des Philippines, de Singapour et de la Thaïlande. Il a signé plusieurs traités destinés à éliminer la double imposition entre le Canada et ces nations. En Indonésie, il a signé un accord mettant à la disposition de ce pays, par l'entremise de la Société pour l'expansion des exportations, 200 millions de dollars sous forme de prêts consentis à des conditions de faveur. Au siège de la Banque asiatique de développement (BAD) à Manille, il a annoncé un nouvel achat de titres de la BAD et une contribution supplémentaire à son guichet des prêts consentis à des

conditions de faveur; au nombre des contributeurs «étrangers», le Canada se place maintenant au deuxième rang, derrière le Japon.

Au cours des nombreuses réunions ministérielles tenues pendant ces deux semaines, des questions très précises ont été soulevées de part et d'autre, Jamieson cherchant par exemple à assurer aux banques canadiennes une plus grande liberté de manœuvre dans les affaires financières de la région, et les pays hôtes exprimant le plus souvent le désir d'avoir un meilleur accès au marché canadien et de réduire ainsi un déséquilibre commercial qui joue jusqu'ici nettement en notre faveur. Tout au long de la mission, le ministre a ouvert de nombreuses portes aux 42 hommes d'affaires qui l'accompagnaient. Ceux-ci ont pu ainsi découvrir les multiples possibilités commerciales et financières qu'offre aux Canadiens cette région peuplée (250 millions) et riche en matières premières.

Si certaines sociétés canadiennes, notamment des banques et des sociétés d'experts-conseils, ont exercé une activité considérable en Asie du Sud-Est au cours des deux dernières décennies, le bilan des réalisations canadiennes y demeure modeste. Bien appuyée par les media d'information locaux, et grâce au travail intensif qu'elle a accompli, la mission Jamieson contribuera certainement à mettre en relief l'activité du Canada dans cette région. «La mission a créé un climat dans lequel il est maintenant possible de faire des affaires», de dire Peter Johnston, ambassadeur canadien en Indonésie. D'ailleurs, beaucoup de marchés ont été conclus au cours de la mission elle-même, certains mettant un terme à des négociations en cours depuis longtemps et d'autres étant tout simplement des occasions inattendues saisies au passage par les hommes d'affaires canadiens.

A point nommé

Par bonheur, la mission canadienne a été envoyée à un moment fort opportun. La

semaine précédente, à Bali, en Indonésie, avait pris fin un «sommet» de la plus haute importance entre les dirigeants des cinq pays membres de l'Association des États du Sud-Est asiatique (ASEAN). Formée en 1967, l'ASEAN est un marché commun à l'état embryonnaire qui n'avait accompli pratiquement aucun progrès jusqu'à ce printemps. La dernière réunion au sommet a par contre abouti à la création d'un Secrétariat de l'Association et incité les ministres des affaires économiques des cinq à prendre quelques semaines plus tard certaines décisions somme toute assez concrètes sur des mesures complémentaires de développement industriel.

Ces progrès soudains de l'ASEAN visent à combler le vide créé en Asie du Sud-Est par l'effondrement du Vietnam du Sud et le retrait des Américains de l'Indochine et de la Thaïlande. Les nations membres, dont trois pouvaient être considérées dans l'orbite américaine il y a un an, doutent aujourd'hui sérieusement que les États-Unis puissent leur fournir une aide appréciable pour contrer l'expansion du communisme dans la région. Les Thaïlandais, qui sont fiers d'une tradition d'indépendance vieille de 800 ans, doivent maintenant compter avec la puissance militaire d'un Vietnam du Nord qui favorise verbalement, et peut-être aussi par d'autres moyens, la révolte chez eux. Les Malais et les Philippins ont eux aussi leurs propres foyers d'insurrection, à la fois séparatistes et pro-communistes. L'Indonésie a récemment manifesté sa farouche opposition au communisme en annexant l'ancienne colonie portugaise de Timor: de soi-disant volontaires ont occupé l'île pour empêcher qu'elle ne tombe aux mains d'une faction pro-chinoise et qu'elle risque ainsi de devenir un foyer d'agitation gauchiste sur le flanc sud de l'Indonésie.

Les Nord-Vietnamiens ont pour leur part dénoncé l'ASEAN comme un nouveau bloc militaire en Asie du Sud-Est. C'est précisément ce qu'elle n'est pas. L'ASEAN représente un effort concerté de cinq nations qui recherchent la stabilité politique par le biais du développement économique et qui espèrent ainsi échapper à l'absorption communiste.

Un deuxième phénomène tout aussi important a contribué à cette vie nouvelle de l'ASEAN. En effet, l'embargo sur les approvisionnements pétroliers décrété par les pays de l'OPEP et la récession mondiale qui en a résulté ont ébranlé les économies des cinq pays membres. Même l'Indonésie, pourtant productrice de pétrole (et membre modéré de l'OPEP), a été secouée par la chute des prix des produits de base et

par l'inflation internationale. Les nations de l'ASEAN ont tout de suite compris quel parti elles pouvaient tirer de l'entraide. Vicente Paterno, membre influent du cabinet philippin et secrétaire de l'Industrie, rapporte par exemple que l'Indonésie pourvoira à l'approvisionnement de ses partenaires s'il survient un autre embargo pétrolier.

Prudence face au géant japonais

Le désengagement américain a mis en évidence l'influence économique du Japon en Asie du Sud-Est. Cependant, les nations de l'ASEAN sont au moins tout aussi ombrageuses à l'endroit de l'hégémonie économique du Japon que les Canadiens à l'endroit de l'influence économique des États-Unis. Par conséquent, en sus de leurs relations réciproques au sein de l'Association, elles recherchent des liens économiques plus forts avec des nations industrialisées qu'on ne peut taxer ni de colonialisme, ni d'impérialisme dans la région. Le Canada est justement l'une de ces nations, comme la mission Jamieson a eu tôt fait de l'apprendre.

«On nous considère comme un peuple qui n'a pas d'arrière-pensée. On nous fait vraiment confiance», a déclaré à ce propos Jamieson.

Une attitude aussi favorable devrait donner une bonne chance aux Canadiens sur les marchés commercial et financier de la région. Non pas que les affaires vont y être présentées aux Canadiens sur un plateau d'argent: «Nous ne sommes pas les seuls à avoir découvert l'Asie du Sud-Est, ajoute Jamieson. C'est donc à nous d'être les plus fins». C'est un marché qui en vaut la peine car il est de taille: 250 millions de personnes. Les revenus par habitant y sont faibles et le pouvoir d'achat s'en trouve limité, mais le potentiel y est considérable.

M. John Schreiner travaille à Vancouver depuis trois ans comme rédacteur du Financial Post pour l'Ouest du pays et est au service de ce journal depuis 15 ans. Il s'intéresse depuis longtemps aux affaires internationales, et notamment aux pays littoraux de l'Asie. Il a rédigé en 1970 un supplément du Financial Post sur le Japon et envisage d'en publier un autre sur le même pays en 1976. Toujours pour le compte du Financial Post, il a également fait des reportages sur la Suède, l'Allemagne, la Grande-Bretagne et l'Asie du Sud-Est et s'est rendu à plusieurs reprises dans cette dernière région. L'article ci-contre n'engage que l'auteur.

Le Canada est déjà présent dans la région, par un commerce modeste mais solide. A l'avant-garde viennent les activités des cinq grandes banques à charte, représentées au sein de la mission commerciale par le président de la Toronto-Dominion, Richard Thomson. Il s'agit de la Banque Royale et de la Banque Canadienne Impériale de Commerce, dont les sièges régionaux se trouvent à Hong Kong, de la Toronto-Dominion et de la Banque de Montréal à Singapour, et de la Banque de Nouvelle-Écosse qui rayonne à partir de Manille.

Les banques canadiennes en expansion

Les banques canadiennes se sont implantées vigoureusement en Asie du Sud-Est au cours de la présente décennie. Leur activité couvre toute la gamme des opérations bancaires depuis les grosses affaires faisant appel à l'intervention des maisons mères jusqu'à l'exploitation des succursales, depuis les prêts aux chantiers de constructions navale de Singapour jusqu'à la cogestion des emprunts d'État émis par les gouvernements de la Malaysia et des Philippines. La Banque Royale et la Banque de Nouvelle-Écosse détiennent chacune 30 p. cent du capital-actions dans des banques philippines et la Toronto-Dominion possède une participation de 10 p. cent dans une grande banque malaise. Elles permettent en outre de diriger au Canada certains dépôts asiatiques. Dans l'ensemble, l'activité bancaire du Canada dans cette région est profitable: un banquier canadien estime que les cinq banques à charte réalisent ensemble des bénéfices nets annuels de l'ordre de dix millions de dollars grâce à leurs opérations en Asie. «Cette région tout entière a contribué à l'enrichissement du Canada», affirme T. L. Gibbs de la Banque de Nouvelle-Écosse.

Au-delà de ces profits, cependant, les banques sont maintenant en mesure de contribuer à la croissance d'autres entreprises canadiennes dans la région, tant financièrement que par leurs services de renseignements commerciaux. «Les banques y ont précédé quelque peu les entreprises commerciales», fait observer un cadre de la Banque Royale.

L'activité des experts-conseils canadiens en Asie du Sud-Est, déjà considérable, va en s'accroissant. Ainsi, les sociétés *C. D. Howe* et *Montreal Engineering* ont toutes deux établi des filiales à Singapour il y a cinq ans. La *Norman Springate & Associates* de Vancouver détient 49 p. cent du capital-actions d'une société d'ingénieurs-conseils de la Malaysia. Ce dernier exemple illustre bien ce

qu'a découvert Michael Gillham, président de l'Association des ingénieurs-conseils du Canada, et l'un des membres de la mission commerciale: partout à travers l'Asie, on préfère de beaucoup que les ingénieurs-conseils étrangers s'associent à des entreprises en coparticipation, transmettant ainsi leurs connaissances à des spécialistes du pays. C'est la *Montreal Engineering* qui s'est vue adjudger le contrat pour la conception de la plus grande centrale thermique de Singapour, en partie parce que le bureau où elle accomplira ce travail se trouve précisément à Singapour et non à l'étranger.

La mission commerciale comprenait plusieurs sociétés canadiennes d'experts-conseils qui ont déjà des réalisations à leur actif en Asie du Sud-Est. Au cours des années 70, la société *Forestal International Ltd.*, filiale de la *Sandwell & Co.* de Vancouver, a effectué en Malaysia diverses études de foresterie, dont une sur la viabilité d'un complexe de pâte et de papier. La Thaïlande, les Philippines et l'Indonésie ont également eu recours à ses services.

La *Shawinigan Engineering Co.* de Montréal a été chargée des travaux d'ingénierie dans un projet hydro-électrique en Malaysia; elle y effectue d'ailleurs deux autres études dans le même domaine. Aux Philippines, elle collabore avec des sociétés locales et une firme américaine à une étude portant sur un projet hydro-électrique et sur un projet d'irrigation.

La *Canadian Pacific Consulting Services Ltd.*, une branche du géant des transports, a réalisé en 1972 un programme d'assistance technique pour les Chemins de fer nationaux de la Malaysia; elle a en outre effectué une étude sur la «diésélisation» du réseau ferroviaire de la Thaïlande et, au cours des deux prochaines années, exécutera pour les Chemins de fer nationaux de l'Indonésie un autre programme d'assistance technique financé par la Banque mondiale.

Aide au financement

La plupart des contrats d'assistance technique ont été réalisés dans le cadre de programmes d'aide ou par l'entremise des banques internationales, notamment la Banque mondiale et la Banque asiatique de développement. A la suite d'une séance d'information intensive au siège de la BAD à Manille, le président de la *Shawinigan Engineering*, Kenneth Gray, a décrit cette banque comme le «centre nerveux» de la région. Des représentants de la BAD se sont plaints que les sociétés canadiennes d'experts-conseils inscrites sur la liste des soumissionnaires étaient

trop peu nombreuses. Il est sans doute plus sérieux de constater, comme quelqu'un l'a fait remarquer, que les sociétés ne sont pas toutes disposées à présenter des soumissions audacieuses lorsqu'elles sont sélectionnées par l'adjudicateur. Toujours à la séance d'information de la BAD, Michael Gillham, président de l'AICC et directeur de la firme d'ingénieurs-conseils *Whitman, Benn & Associates (1969) Ltd.* d'Halifax, a découvert que les sociétés canadiennes spécialisées dans les pêches pourraient éventuellement faire des affaires dans la région.

On trouve également en Asie du Sud-Est quelques gros investissements canadiens dans l'extraction des ressources. Le plus important est de loin la mine de nickel de 800 millions de dollars que l'*International Nickel Co. of Canada* devrait commencer à exploiter plus tard cette année sur l'île de Sulawesi en Indonésie. Aux Philippines, la *Placer Development Ltd.* de Vancouver détient 40 p. cent des capitaux investis dans la grande mine de cuivre du pays. En Malaysia, *McMillan Bloedel Ltd.*, la première société canadienne de produits forestiers, a effectué une série de placements dans l'industrie forestière, notamment dans une usine de contre-plaqués.

Quelques manufacturiers canadiens ont aussi investi en Asie du Sud-Est. Par exemple, la société d'électronique *Electrohome Ltd.* de Kitchener a installé en banlieue de Kuala Lumpur une usine qui produit depuis deux ans des plaquettes à circuits pour les téléviseurs canadiens.

La liste complète des sociétés canadiennes ayant des capitaux ou des contrats dans la région serait beaucoup plus longue, mais demeure bien modeste comparée à celle des concurrents américain, européen et surtout japonais.

Nouveaux venus

On peut dire que les Canadiens sont des nouveaux venus dans la région, tant sur le plan commercial que sur le plan diplomatique. Par exemple, il y a seulement cinq ans que le Canada a élevé son consulat aux Philippines au rang d'ambassade, sans doute en raison de l'émigration massive des Philippines au Canada. On estime qu'ils sont aujourd'hui au nombre de 80,000 dans notre pays. Une centaine de candidats faisaient la queue à l'ambassade canadienne à Manille le jour où Jamieson y est passé.

La facilité avec laquelle bien des membres de la mission sont parvenus à dénicher de bonnes affaires ne laisse planer aucun doute sur le potentiel de la région. L'expert-conseil Edouard Bennett,

de la *Delcanda International Ltd.* d'Ottawa, a été sélectionné à deux reprises pour soumissionner des contrats dont il n'avait pas eu vent avant de partir avec la mission commerciale.

Willis Langille, éleveur de porcs au Manitoba et directeur général de la société *Prairie Pride Enterprises Ltd.*, qui exporte déjà aux Philippines, a ajouté des clients à son carnet de commandes en Malaysia, à Singapour et en Indonésie. John Nodwell, président de l'*International Industries Ltd.* de Calgary, qui l'an dernier a vendu plus de 40 véhicules tout-terrain à la société pétrolière d'État de l'Indonésie, a maintenant de nouvelles affaires en vue dans ce même pays ainsi qu'en Thaïlande. R. E. Vuia, président de la *Combustion Engineering-Superheater Ltd.* de Montréal, s'est trouvé en Indonésie juste à temps pour prendre connaissance du cahier des charges d'un projet de centrale thermique. Il soumissionnera la fourniture du matériel.

Après le compte rendu final de la mission commerciale, Jamieson a conclu que les belles occasions ne manquent pas en Asie du Sud-Est pour l'homme d'affaires entreprenant.

Bien sûr, il y a des risques et des problèmes. Les Indonésiens, par exemple, ont une longue liste de besoins, mais il leur est très difficile de payer en raison de l'énorme dette extérieure qu'ils ont contractée. Par conséquent, une bonne partie de l'activité commerciale canadienne en Indonésie dépend de l'aide financière et des facilités de crédit qui lui sont accordées.

Les règles de l'investissement étranger

Celui qui se propose d'investir dans la région s'apercevra que toutes les nations membres de l'ASEAN ont élaboré des règles bien précises en ce qui concerne l'investissement étranger. Ainsi, le fisc est habituellement généreux pour les industries prioritaires, qu'on encourage d'ailleurs de diverses façons. Par contre, il existe souvent des restrictions beaucoup plus sévères que la Loi canadienne sur l'examen de l'investissement étranger.

Les Indonésiens, par exemple, n'accorderont pas une concession forestière à un investisseur étranger. Celui-ci devra se résoudre à faire équipe avec des nationaux ayant des droits de coupe. Les risques que comporte ce genre d'entente n'ont guère enchanté les sociétés canadiennes de produits forestiers.

Diverses règles président à la participation des nationaux dans l'entreprise étrangère chez eux. C'est ainsi qu'en échange des avantages que lui accorde la Malaysia, *Electrohome* a accepté, entre

autres conditions, de vendre l'an prochain à des Malais 30 p. cent des intérêts placés dans son usine. Ces règles du jeu sont bien compréhensibles, mais il reste qu'il n'est pas toujours facile de trouver sur place des associés disposant des capitaux nécessaires.

L'investisseur étranger doit aussi compter avec les risques politiques de la région. La configuration définitive du gouvernement de la Thaïlande est encore loin d'être nette. La Malaysia a l'air d'un pays paisible à première vue, mais elle est toujours aux prises avec des tensions raciales. En Indonésie, les problèmes économiques pourraient fort bien engendrer des troubles tôt ou tard. Par contre, depuis l'instauration de la loi martiale, il règne aux Philippines une paix intérieure telle que le pays n'en a pas connue depuis des décennies. Quant à Singapour, qui est de

loin le mieux organisé et le plus efficace des États de l'Asie du Sud-Est, sa viabilité dépend de la stabilité de la région qu'il dessert.

De toute façon, les membres de la mission commerciale canadienne sont unanimes pour dire que l'Asie du Sud-Est offre dans l'immédiat des possibilités commerciales et financières intéressantes et qu'il vaut la peine d'y mettre le prix.

D'ailleurs, l'activité commerciale canadienne contribuera ainsi à stabiliser la région. Le développement économique engendré par le commerce et l'investissement pourrait faire beaucoup pour éliminer les causes de l'insurrection et du malaise social. Les tensions raciales de la Malaysia, par exemple, pourront être réprimées tant et aussi longtemps que les retombées économiques profiteront à tout le monde.

Nations Unies

L'ONU, une institution vigoureuse

Revue de la 30^e session de l'Assemblée générale

par C. V. Svoboda

Le 17 décembre dernier, la trentième session de l'Assemblée générale des Nations Unies a pris fin avec la traditionnelle minute de silence. Après avoir épuisé un ordre du jour comptant un nombre record de 126 points, en tenant dans onze langues différentes plus de 450 réunions en commissions et 100 séances plénières, et après avoir adopté quelque 120 résolutions, les délégués étaient sans doute pressés de rédiger leurs rapports finals et de s'envoler vers de lointaines capitales. Beaucoup d'entre eux ont dû néanmoins trouver bienvenu ce répit bien mérité. Peut-être ont-ils alors songé aux quelque 1,100 activités mondaines organisées pendant les deux sessions consécutives, la septième extraordinaire et la trentième ordinaire, sans parler des 5,200 heures passées en réunions au cours de l'année 1975?

Même si les chiffres ne disent pas tout, il est significatif qu'environ 15 chefs

d'État ou de gouvernement et 200 ministres ont participé aux travaux de la trentième session. L'ampleur de l'intérêt suscité n'est qu'un indice de l'importance accordée aux Nations Unies par ses États membres. Mis à part l'apparat, le décorum et le nombre des participants, il y a eu les grands débats, souvent très vifs, qui ont retenu une fois de plus l'attention mondiale et, peut-être plus que jamais auparavant, soulevé des réactions dans tous les coins du globe.

Avec l'admission du Mozambique, du Cap-Vert, de São Tomé et Príncipe, de la Papouasie-Nouvelle-Guinée, des Comores et du Surinam, qui a porté à 144 le nombre d'États membres, l'Organisation s'est rapprochée davantage de son objectif d'universalité. Le processus de décolonisation étant maintenant presque achevé, de vieilles questions comme la participation des deux Vietnams (que la trentième session

a renvoyée au Conseil de sécurité avec la recommandation d'une majorité écrasante en faveur de l'admission) et des deux Corées (où persistent certains problèmes politiques) demeurent les principaux obstacles à ce mouvement vers l'universalité, un objectif que le Canada préconise depuis longtemps et un exploit qu'aucun autre organisme international n'a pu égaler.

L'espoir est permis

La trentième session a immédiatement fait suite à la septième session extraordinaire sur la coopération économique internationale. Le succès de cette dernière permettait d'espérer, sans toutefois le garantir, qu'il continuerait de régner un esprit de modération et de conciliation. D'abord, l'élection du premier ministre Thorn du Luxembourg à la présidence de l'Assemblée est apparue de bon augure à ceux qui avaient contesté les décisions parfois litigieuses de son prédécesseur à la vingt-neuvième session. D'ailleurs, tous les groupes ont rapidement convenu de la compétence, de la modération et de l'impartialité de ce parlementaire aguerri. Exception faite de certains secteurs où il s'est avéré impossible d'avancer ou d'aboutir à un consensus, la session a tout de même permis d'accomplir des progrès dans les domaines économique, politique (notamment au chapitre de la décolonisation), humanitaire, financier et juridique. Et malgré les dires de ceux qui ne croient pas que l'Organisation puisse obtenir des résultats valables dans un climat d'affrontement, bien des questions ont été réglées avec beaucoup de bonne foi et de célérité.

Par ailleurs, l'adoption de la fatidique et révoltante résolution assimilant le sionisme au racisme a tranché nettement avec les succès obtenus sans fanfares tout au cours de la session. Une brève clause de la résolution 3379, qui amendait un texte, à d'autres égards tout à fait acceptable, adopté plus tôt par consensus au Conseil économique et social, a amené l'Assemblée à déclarer que «le sionisme est une forme de racisme et de discrimination raciale». Il ne semble pas non plus que la résolution 3379 sera vite reléguée aux oubliettes. Une vague d'hostilité sans précédent a déferlé ouvertement sur les Nations Unies à la suite de son adoption et les sondages ont révélé que l'appui à l'ONU venait de tomber à son plus faible niveau, du moins aux États-Unis.

Au sein de l'Assemblée, les adversaires d'Israël ont ainsi remporté ce qu'on peut appeler une victoire, mais ils ont en même temps porté un dur coup à la solidarité du Tiers monde. Car le vote pris

le 10 novembre sur cette résolution (72 pour, 35 contre, 32 abstentions et 3 absents) a révélé une division dans les rangs de la «nouvelle majorité». En compagnie d'un certain nombre d'États, le Canada a participé activement à une tentative infructueuse pour ajourner la résolution, en raison non seulement de sa fausseté mais aussi des dangers évidents qu'elle présente pour l'ONU elle-même.

Soit dit en passant, cette tentative visant à ajourner la question a échoué par seulement douze voix (55 pour / Canada), 67 contre et 15 abstentions), d'où l'on voit que beaucoup de membres auraient préféré éviter de mettre la question aux voix. Une analyse des résultats indique en fait que 17 États africains ont voté contre la résolution ou se sont abstenus. La plupart des 19 États africains qui ont voté en faveur ont une population en grande partie musulmane.

Au Canada, en Europe de l'Ouest, en Scandinavie et dans certains pays du Commonwealth, la réaction a été vive et prompte. Le 12 novembre, sur une motion de M. John G. Diefenbaker, le Parlement canadien condamnait à l'unanimité la résolution, en ces termes:

... la résolution ... est, de l'avis de la Chambre, imméritée et fautive, et doit être condamnée sans réserve par la Chambre et tous les peuples qui croient en la liberté et la paix mondiale.

La résolution sur le sionisme est généralement interprétée comme une victoire de la cause arabe, moins écrasante toutefois que l'auraient voulue les éléments les plus extrémistes. Pour l'instant du moins, on a pu préserver la participation d'Israël à une assemblée où sa propre survie est en jeu. Dans les limites du système des Nations Unies, les répercussions pratiques de la résolution se dissiperont peut-être avec le temps. Le plus triste est le discrédit qui se trouve à tomber sur les initiatives généralement constructives de l'ONU

M. Svoboda est directeur adjoint à la Direction des affaires politiques et institutionnelles des Nations Unies au ministère des Affaires extérieures. Diplômé de l'université de la Saskatchewan et des universités Dalhousie et Carleton, il est entré au Ministère en 1963; il a occupé des postes à Cuba et en Nouvelle-Zélande. Il a aussi participé à plusieurs sessions de l'Assemblée générale des Nations Unies et du Comité préparatoire de la deuxième Décennie des Nations Unies pour le développement, en qualité de conseiller auprès de la délégation canadienne. L'article ci-contre n'engage que l'auteur.

au chapitre des droits de l'homme. On peut tout de suite percevoir sa nocivité pour des activités comme l'Année internationale de la femme et la prochaine Conférence sur l'élimination de la discrimination raciale.

Une question majeure

On a estimé qu'à la trentième session, 30 p. cent du temps a été consacré au Moyen-Orient. Pour la première fois en trois ans, les États arabes ont ouvert un débat général sur la situation dans cette région. Forts du succès obtenu à la vingt-neuvième session, où l'Organisation de libération de la Palestine (OLP) avait été reconnue, on a voulu obtenir une plus grande reconnaissance des droits des Palestiniens. A la suite de l'apparition à l'Assemblée générale du président Sadate d'Égypte, et dans l'esprit de l'accord sur le dégage ment du Sinaï, celle-ci a adopté la résolution 3375 faisant appel à la participation de l'OLP à tous les efforts visant au règlement de la question du Moyen-Orient. D'accord avec le droit du peuple palestinien d'être représenté dans les négociations de paix qui concernent son propre avenir, le Canada s'est toutefois abstenu de voter, indiquant par là que la résolution mettait implicitement en cause le droit d'Israël à l'existence.

Le débat à la Commission politique spéciale sur l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine et la présentation du rapport du Comité spécial chargé d'enquêter sur les pratiques israéliennes affectant les droits de l'homme parmi la population des territoires occupés ont été l'occasion de nouveaux échanges sur les perspectives de conciliation des intérêts israéliens et palestiniens, qui n'en demeurent pas moins aussi sombres qu'elles l'étaient. A la Commission politique spéciale, le débat a été relativement calme si l'on pense aux sessions précédentes; il ne fait cependant pas de doute que les raids israéliens contre les camps de réfugiés et l'implantation de colonies israéliennes dans les territoires occupés depuis 1967 ont rendu la tâche de plus en plus difficile aux partisans d'Israël.

Le mandat de la Force d'urgence des Nations Unies au Moyen-Orient (FONU) a été renouvelé par le Conseil de sécurité pour une période de 12 mois au cours d'un débat circonspect, pendant lequel on a également approuvé que soit grossie la force chargée de faire appliquer le deuxième accord sur le dégage ment du Sinaï. Cette décision convient très bien à la FONU, pour qui les mandats de six mois rendaient difficile la planification à long

terme. Par contre, le Conseil n'a renouvelé que pour une période de six mois le mandat de la Force des Nations Unies chargée d'observer le dégage ment (FNUOD), et ce dans l'atmosphère tendue d'une discussion où la Syrie a obtenu que le Conseil de sécurité convoque un débat général sur la situation au Moyen-Orient et que le président de celui-ci s'engage à y inviter l'OLP. Israël s'est opposé en objectant qu'on faisait entrer en ligne de compte des considérations «politiques» étrangères au débat sur le renouvellement du mandat de la FNUOD. Le Canada a joué un rôle de premier plan dans la négociation des résolutions visant à financer les deux forces d'urgence jusqu'à la fin de leurs mandats actuels.

Après discussions

Un débat acrimonieux a également précédé la reconduction du mandat de la Force des Nations Unies pour le maintien de la paix à Chypre. De nombreux délégués se sont dits exaspérés de voir piétiner les efforts visant à mettre fin à la division qui dure depuis huit mois dans l'île, et la Turquie s'est trouvée dans l'obligation de déposer le seul vote négatif sur la résolution concernant Chypre, brisant ainsi le consensus des années précédentes. La Turquie a d'ailleurs réussi à assujettir les opérations de maintien de la paix dans le nord de l'île à l'élaboration d'un accord avec les Chypriotes turcs.

La campagne qui entoure le débat presque traditionnel sur la «question coréenne» a été particulièrement intensive cette année, tant à New York que dans les capitales. Les partisans de la République de Corée au Sud et de la République populaire démocratique de Corée au Nord ont présenté des résolutions qui se ressemblent à première vue, mais qui diffèrent sur un certain nombre de points essentiels. Les deux, par exemple, demandent la dissolution du commandement des Nations Unies en Corée et le retrait de toutes les troupes de l'ONU de la péninsule coréenne. La résolution des partisans de la Corée du Sud, appuyée par le Canada, maintient que cette dissolution ne peut se faire sans l'adoption d'une disposition précise pour garder en vigueur la Convention coréenne d'armistice (1953) dans l'attente d'un règlement définitif. Les partisans de la Corée du Nord demandaient par contre de remplacer la Convention d'armistice par un traité de paix, mais ne prévoyaient aucune disposition pour maintenir l'armistice dans l'entretemps. Par la suite, il est devenu évident que, pour les partisans de la Corée du Nord, le traité de paix en question devait être négocié uniquement

entre ce pays et les États-Unis. Les partisans de la Corée du Sud ont soutenu pour leur part que la question devait être résolue par les deux Corées entre elles, sans ingérence extérieure. En raison de ces éléments de discorde, et d'autres encore aussi importants, aucun consensus n'a pu être dégagé et, pour la première fois dans son histoire, l'Assemblée générale des Nations Unies a adopté deux résolutions contradictoires portant sur le même sujet, celle des partisans de la Corée du Sud par 59 voix (Canada) contre 51 et 29 abstentions, et celle des partisans de la Corée du Nord par 54 voix contre 43 (Canada) et 42 abstentions.

Le débat sur l'ancien territoire du Sahara espagnol s'est lui aussi soldé par l'adoption de deux résolutions contradictoires. La première, bien qu'elle prône, à l'instar des résolutions des années précédentes, la décolonisation du territoire et le droit des Sahraouis à l'autodétermination sous la surveillance de l'ONU, ne faisait aucune allusion à l'accord tripartite intervenu récemment entre l'Espagne, le Maroc et la Mauritanie. Adoptée sans opposition, mais avec un nombre considérable d'abstentions, dont celle du Canada, cette résolution avait la faveur de l'Algérie et de la plupart des États africains. Le Canada s'est aussi abstenu de voter sur la seconde résolution, laquelle prenait acte de l'accord tripartite et demandait que l'administration provisoire (sans l'Algérie) garantisse à tous les Sahraouis l'exercice de leur droit à l'autodétermination avec l'aide d'un représentant de l'ONU. La plupart des États arabes et tous ceux qui sont favorables aux revendications territoriales du Maroc et de la Mauritanie ont préféré cette formule.

Les derniers territoires non autonomes du monde, qui ne couvrent plus aujourd'hui que de toutes petites superficies, sauf la Namibie et le Zimbabwe (Rhodésie) qui sont des cas spéciaux, méritent, malgré tout, l'attention du Canada. Dans une intervention au cours des débats, le Canada a fait remarquer que l'autodétermination n'amène pas nécessairement dans tous les cas l'indépendance immédiate. Parmi les territoires qui restent, certains sont assurés d'accéder à l'indépendance dans un avenir prochain, par exemple, les îles Salomon, alors que d'autres, comme Belize et le Territoire des Afars et des Issas, sont encore à la merci des facteurs historiques ou des revendications incompatibles d'États voisins.

La colonie portugaise de Timor

Au cours des années passées, la situation de la colonie portugaise de Timor a été

discutée sous la rubrique générale de la décolonisation et le Canada a appuyé les résolutions préconisant la libération systématique des colonies. Cette année, la situation était différente parce que deux factions rivales sont entrées en conflit à Timor et que les autorités en place ont été incapables de rétablir l'ordre. L'intervention indonésienne s'y est produite pendant la session et l'Assemblée et le Conseil de sécurité ont été saisis chacun d'une résolution à ce sujet. Le Canada s'est abstenu de voter sur la première, qui «déplore» l'intervention indonésienne sans prendre entièrement en considération les circonstances dans lesquelles elle a eu lieu. Il approuve en revanche l'esprit plus pondéré de la résolution du Conseil de sécurité.

Des progrès ont pu être accomplis sur les questions de la Rhodésie et de la Namibie, débattues pendant deux mois. Un large consensus politique s'est dégagé à propos de la Rhodésie grâce à l'adoption d'une résolution qui ne demandait plus à la Grande-Bretagne de prendre des mesures qu'il lui était impossible de mettre en œuvre, et une entente complète est intervenue entre les États africains et cette dernière au sujet de la formulation de la règle de la majorité. Quant à la résolution sur les sanctions contre la Rhodésie, appuyée par le Canada, l'Assemblée a vu six pays s'abstenir une fois de plus de voter. D'autre part, le débat sur la Namibie a soulevé des critiques accrues des pays qui participent à l'exploitation des ressources namibiennes en vertu d'accords conclus avec l'Afrique du Sud. Une certaine exaspération s'est manifestée dans les discussions lorsque l'Assemblée s'est vue forcée de conclure qu'elle ne pouvait rien faire devant certaines situations, comme celles de la Namibie, de Timor et du Sahara. En général, toutefois, la Quatrième Commission a pu travailler dans une atmosphère de conciliation, grâce surtout aux excellents travaux d'approche effectués par le Comité des Vingt-quatre au cours de l'année écoulée.

A l'opposé, les débats sur la question des droits de l'homme ont été marqués par des expressions d'hostilité sans précédent. Ce fut particulièrement le cas du débat sur le sionisme, mais aussi des discussions sur le Chili, la torture, l'Année internationale de la femme et la tentative louable, mais vaine, des Américains en faveur de l'amnistie de tous les prisonniers politiques.

Le débat sur le Chili a été repris avec l'étude du rapport du Groupe spécial de travail sur la situation des droits de l'homme au Chili et l'Assemblée a adopté une résolution déplorant le refus du gouvernement chilien de recevoir les membres

de ce groupe. Sans fanfares, l'Assemblée a défriché un sol vierge en adoptant à l'unanimité d'autres déclarations destinées à protéger tous les être humains contre la torture ou contre toute forme de châtement cruel, inhumain ou dégradant, et d'autres encore énonçant les droits des handicapés. Le Canada est l'un de ceux qui ont parrainé ces mesures. Le président de l'Assemblée considère pour sa part que la déclaration sur la torture est l'une des plus grandes réalisations de la session. Il est d'ailleurs possible qu'elle suscite des propositions en vue de l'élaboration d'une convention internationale en bonne et due forme sur cette question.

Condamnation de l'apartheid

Les débats sur l'apartheid se résument à une condamnation bien orchestrée des politiques de l'Afrique du Sud en la matière. Néanmoins, des divisions se sont fait jour au sein du bloc africain et un certain embarras s'est fait sentir chez les groupes d'Europe de l'Est lorsque des délégués ont attiré l'attention de l'Assemblée sur le rôle de l'Union soviétique et de Cuba en Angola. Le Canada est intervenu dans le débat avec une importante déclaration du député Louis Duclos qui, en sa qualité de représentant canadien à la Commission politique spéciale, a clairement défini la position officielle du Canada en ce qui a trait à la participation des groupes canadiens aux compétitions sportives. Un certain scepticisme s'est manifesté quant à l'utilité de faire disparaître certaines manifestations «secondaires» de l'apartheid alors que l'essentiel des mesures discriminatoires demeure intact. Un appel a été lancé en faveur de la participation de tous les Sud-africains à leur régime politique. La déclaration du Canada ne faisait que réitérer la position ferme qu'il a adoptée publiquement sur cette question dans le passé. L'attitude analogue des États-Unis est venue confirmer l'impatience croissante en Occident face à l'immobilisme des politiques raciales de l'Afrique du Sud. Les sept résolutions finales adoptées par l'Assemblée couvraient divers aspects du problème, dont les ventes d'armes, les bantoustans, l'apartheid dans les sports (résolution coparrainée par le Canada) et la situation générale en Afrique du Sud. Le Canada a appuyé tous ces textes, sauf le dernier qui empruntait une terminologie outrancière et préconisait des objectifs et des méthodes auxquelles le gouvernement canadien s'oppose.

Désarmement

Les délibérations de la Première Commis-

sion sur le désarmement et le contrôle des armes ont été très longues et un nombre record de résolutions ont été adoptées. Cette prolifération de résolutions, de déclarations et d'explications de vote reflète à la fois la complexité de ces questions et la frustration croissante ressentie par les États non dotés d'armes nucléaires en l'absence de progrès dans le domaine du désarmement ces dernières années.

Le Canada a joint sa voix à un appel lancé aux États dotés d'armes nucléaires afin que ceux-ci mettent fin à leurs essais nucléaires et a appuyé une résolution qui demandait à la Conférence du Comité du désarmement (CCD) d'accorder la priorité à l'élaboration d'un accord général d'interdiction des essais nucléaires. L'Union soviétique a déposé des projets de traités sur la prohibition complète et universelle des essais nucléaires et sur «l'interdiction de la mise au point et de la fabrication de nouveaux types d'armes de destruction massive et de nouveaux systèmes de telles armes».

Dans une résolution présentée par plusieurs pays non alignés, la Commission a déploré que les pourparlers sur la limitation des armes stratégiques (SALT) n'aient pas donné de résultats positifs, a exprimé son inquiétude face aux objectifs fixés par les États-Unis et l'Union soviétique pour ces négociations et a prié une fois de plus ces deux pays d'élargir le champ et d'accélérer l'allure des pourparlers. Les États-Unis et le bloc soviétique se sont tous deux opposés à la résolution en alléguant qu'elle ne rendait pas justice aux Accords de Vladivostok conclus en novembre 1974. Le Canada a expliqué qu'il avait voté en faveur de la résolution pour insister avec les autres sur l'importance vitale qu'il attache à l'intervention rapide d'un accord entre les États-Unis et l'Union soviétique sur de nouvelles réductions qualitatives et quantitatives de leurs arsenaux d'armes nucléaires stratégiques.

Explosions nucléaires pacifiques

L'utilisation des explosions nucléaires à des fins pacifiques est pour le Canada l'une des questions les plus importantes dont ait été saisie la Première Commission. Le Canada est l'un de ceux qui ont parrainé la résolution 3484A (XXX), où l'on affirmait notamment qu'il n'est pas possible de mettre au point des engins explosifs nucléaires à des fins pacifiques sans acquérir par le fait même un potentiel nucléaire militaire. La résolution avait été adoptée par 97 voix contre 5 (l'Albanie, le Bhoutan, la Chine, l'Inde, le Malawi) et 24 abstentions (dont le bloc soviétique, les

États-Unis, l'Argentine, le Brésil, la France et l'Espagne). Les États-Unis et l'Union soviétique ont toutefois bien fait comprendre qu'ils approuvaient, dans l'ensemble, l'esprit de la résolution.

Comme par le passé, la Cinquième Commission s'est penchée sur les résolutions financières et administratives qui assurent la permanence des opérations de l'ONU à l'échelle planétaire. Le gros de sa tâche a été de recommander des affectations de crédits au montant de 745 813 800 \$ pour 1976 et 1977. La croissance a été limitée l'an dernier, ce qui a permis aux principaux pays qui financent l'ONU, dont le Canada, d'appuyer les résolutions portant sur le budget. Les pays en développement, bien que mécontents de la lenteur des progrès dans les programmes et les activités des Nations Unies pour le développement, ont su résister en général à la tentation d'utiliser l'avantage de leur nombre dans le vote des questions financières et de risquer ainsi de perdre l'appui des États développés, lesquels doivent fournir la plus grande partie des fonds nécessaires à l'Organisation. Nul n'ignore que la situation financière de l'ONU est précaire et qu'il est très important que les principales contributions soient versées à temps.

A ce propos, le Canada a d'ailleurs joué un rôle de premier plan dans l'action entreprise par un groupe représentatif de l'ensemble des États membres pour favoriser l'adoption d'un mode plus sain de financement de l'Organisation. Le Secrétaire des Nations Unies a répondu à des questions posées lors de la dernière session; ses réponses ont révélé les graves difficultés de l'ONU et la croissance probable de son déficit en l'absence de mesures correctives. Par conséquent, un comité intersessionnel de 54 membres a été mis sur pied pour faire des recommandations en vue d'un règlement global des problèmes critiques de l'ONU sur le plan financier.

La Sixième Commission (juridique) a poursuivi de façon très professionnelle son examen de la codification et de l'élaboration progressive du droit international. En ce qui concerne le droit de l'espace extra-atmosphérique, l'Assemblée générale a contribué de façon notable à l'élaboration de traités et de principes directeurs, évitant ainsi de se laisser dépasser par le rapide progrès technique de ses États membres. A la trentième session, l'intérêt dans ce domaine a porté surtout sur l'élaboration de principes devant régir la télédiffusion directe par satellites et l'examen des incidences juridiques de la télédétection terrestre par satellites. Une

troisième question prioritaire, à savoir un projet de traité relatif à la lune, a été discutée une fois de plus mais peu de progrès ont été réalisés, étant donné le désaccord qui subsiste quant au régime des ressources naturelles de la lune.

En discutant de la question des satellites de radiodiffusion directe, les délégués ont noté les progrès accomplis au cours de l'année écoulée par le Comité de l'espace extra-atmosphérique et par son Sous-Comité juridique, mais ont néanmoins dû reconnaître qu'il n'était pas encore possible de concilier les opinions divergentes sur la souveraineté des États et la liberté de l'information. Le débat sur les incidences juridiques de la télédétection a révélé l'existence de deux tendances opposées, de nombreuses délégations ont demandé que soit élaboré au plus tôt un projet de traité fondé sur «le consentement à la détection» et une dissémination restreinte des données recueillies, tandis que d'autres ont exigé qu'on tire le plus grand profit possible de la télédétection plutôt que d'en réglementer l'utilisation. La Première Commission a adopté par consensus une résolution sur ce point, qui permet entre autres au Comité de l'espace extra-atmosphérique de poursuivre en 1976 son examen des incidences juridiques internationales de la télédétection ainsi que ses efforts en vue d'une entente sur une série de principes devant régir la télédiffusion directe par satellites.

La révision de la Charte

De toutes les questions à l'ordre du jour de la Sixième Commission, l'opportunité d'une révision, sinon d'une refonte, de la Charte des Nations Unies a suscité le plus d'intérêt. Les points de vue variaient considérablement, depuis les États résolument «antirévissionnistes» jusqu'à ceux qui prônaient une révision immédiate et profonde de la Charte. A la trentième session, ce point a été débattu en même temps que la question habituelle de l'accroissement du rôle des Nations Unies. Les discussions portant expressément sur la Charte ont eu de ce fait tendance à s'étendre et même à devenir diffuses, les propositions les plus diverses étant présentées pour rendre le système des Nations Unies plus souple et plus dynamique. En dépit du scepticisme tenace de beaucoup d'États membres, on est parvenu au consensus sur une résolution qui rétablissait comme comité spécial permanent le Comité spécial de la révision de la Charte, créé lors de la vingt-neuvième session. Il est à prévoir que toutes sortes d'idées visant à parfaire les mécanismes de l'ONU, notamment des propositions sur des changements à la

procédure et aux structures, pour lesquels il ne serait pas nécessaire de modifier la Charte, pourront être étudiées par ce comité au cours de sessions à venir.

Droit de la mer

Bien qu'il n'y ait eu aucun débat important sur les questions relatives au droit de la mer à l'Assemblée générale, de nombreuses délégations ont profité de la présence de leurs spécialistes à New York pour tenir des consultations non officielles. Quel que soit le critère choisi pour en juger — le nombre des participants, l'importance des délégations, la diversité et la gravité des questions à discuter — la Conférence sur le droit de la mer convoquée sous les auspices des Nations Unies constitue, au chapitre du droit international, la plus importante tentative d'innovation entreprise par la communauté mondiale depuis nombre d'années. L'Assemblée générale a adopté le 12 décembre 1975 la résolution 3483 (XXX) par laquelle elle a approuvé la tenue à New York, du 15 mars au 7 mai 1976, de la session suivante de la Troisième Conférence sur le droit de la mer, ainsi que la convocation ultérieure d'une autre session, le cas échéant.

Développement

La Deuxième Commission (économique) a examiné plus de 50 résolutions sur divers sujets allant de l'Université des Nations Unies au Fonds des Nations Unies pour l'enfance, mais la discussion s'est concentrée surtout sur l'évaluation de la Stratégie internationale du développement, à mi-chemin de la deuxième Décennie des Nations Unies pour le développement. Le Canada est résolu à relever le défi que pose la création d'un nouvel ordre économique international, amorcée à la septième session extraordinaire. L'histoire jugera du résultat, mais de l'avis d'un grand nombre, il y a lieu d'être optimiste si l'on considère les progrès accomplis à ce jour. En général, l'esprit de compromis dont on avait fait preuve à la septième session extraordinaire a continué de régner pendant la trentième session. Même s'ils n'ont pas tous été satisfaits de l'issue de la session extraordinaire, les pays en développement ont semblé disposés à ne pas tirer de conclusions avant de voir les résultats et à participer entre temps à un dialogue constructif. Voilà qui est de bon augure pour les pourparlers à venir au sein de l'ONU, au sein de la Conférence sur la coopération économique internationale et d'autres institutions internationales intéressées aux questions économiques.

Longue de 18 pages, la résolution 3517 donne une appréciation générale de la Stratégie du développement à mi-chemin de la deuxième Décennie pour le développement. Passant en revue les objectifs à atteindre, elle jette sans ambages le blâme sur les pays développés pour tous les échecs subis, tandis qu'elle attribue les réussites aux pays en développement ou à des facteurs extérieurs. Le Canada a tout de même voté en faveur de la résolution, dans la conviction qu'il faut redoubler d'efforts pour atteindre ces objectifs d'ici la fin de la décennie. Il a cependant soulevé des objections à propos de l'appel lancé pour faciliter le rôle des associations de producteurs sans qu'il soit fait mention des associations de consommateurs; enfin, il aurait préféré que la revue et l'appréciation soient faites avec un peu plus de pondération et que la résolution soit rédigée dans un style plus conforme aux accords et à l'atmosphère de la septième session extraordinaire.

Habitat

L'activité du Canada au sein de la Deuxième Commission a porté surtout sur les préparatifs d'Habitat, la Conférence des Nations Unies sur les établissements humains. Après des négociations difficiles, la résolution 3438 a été adoptée le 9 décembre sans qu'il y ait vote; dès lors, plus rien ne s'opposait à la signature d'une entente entre les Nations Unies et le Canada, pays d'accueil. L'unanimité obtenue était tout à l'honneur du Canada, désormais assuré que les préparatifs allaient se dérouler dans une atmosphère qui convient à une conférence de ce genre. L'entente elle-même, signée le 23 décembre par le secrétaire général des Nations Unies, M. Kurt Waldheim, et le représentant permanent du Canada à l'ONU, traite notamment des services de conférence, des media d'information, des transports et des dispositions financières.

Le vote «monolithique» du Tiers monde, qui avait beaucoup fait parler de lui à la vingt-neuvième session, s'est quelque peu effrité à la trentième et des tensions internes ont commencé à se faire jour. Il pouvait encore arriver que l'Assemblée générale adopte des résolutions extrémistes et, pour certains, offensantes, mais seulement avec de faibles majorités dont la composition n'était pas toujours la même. Voilà qui infirme la croyance selon laquelle l'Assemblée générale est d'une certaine manière une institution législative internationale où l'on vote selon la «ligne du parti». De surcroît, certains indices laissent croire que les États sont mieux disposés à peser les conséquences

de leur vote et prennent plus au sérieux leurs responsabilités en tant que membres. Néanmoins, des divergences subsistent sur bien des questions et il reste beaucoup à faire pour implanter plus solidement la méthode du consensus et concilier les besoins et les opinions de la nouvelle majorité avec ceux de l'ancienne formée des membres fondateurs. Malgré ses plus grands efforts pour rapprocher les intérêts divergents, il est probable que, dans les années à venir, le Canada se trouvera encore du côté de la minorité pour bien des votes, certaines questions de principe et de pratique lui tenant à cœur. Les délégations canadiennes auront, dans l'avenir, un rôle important à jouer dans la restructuration et le renforcement de l'ONU et du système multilatéral en général, objectif majeur et permanent de sa politique étrangère. Avec toutes les tensions auxquelles il a été soumis, le système des Nations Unies en est probablement rendu au point où il est mûr pour des améliorations. Il s'agit donc de saisir l'occasion qui se présente.

Une revue de la trentième session serait incomplète si on n'y parlait pas du rôle joué par le représentant permanent des États-Unis, Daniel Patrick Moynihan. Les caricaturistes politiques américains l'ont représenté dans les rôles les plus divers, dont le roi Lear, Savonarole et même Wyatt Earp. On pourrait s'interroger longtemps sur le succès de ses tactiques à l'ONU, mais il ne fait pas de doute qu'elles reçurent l'approbation du public américain. Au cours d'une seule semaine de la session, Moynihan a reçu 4,400 «lettres d'admirateurs», ce qui constitue un record, paraît-il, chez les détenteurs de son poste. Même si elles soulèvent des controverses, ses méthodes, s'il faut en croire ces lettres, semblent avoir rétabli dans une certaine mesure la confiance de

la population américaine dans la valeur d'une participation active de leur pays aux Nations Unies. Voilà qui est bienvenu, de ce point de vue du moins.

Une année typique

L'année 1975 est assez caractéristique des 30 années d'existence des Nations Unies en tant qu'organisation — une autre mosaïque de guerre et de paix, de progrès et de recul, d'accord et de désaccord, de grave inquiétude quant aux problèmes non résolus et de profonde satisfaction face aux solutions apportées. Quoi qu'il en soit, l'Organisation a peut-être connu de meilleurs jours, mais elle en a aussi connus de bien pires.

En tout cas, loin de mourir, elle fait même preuve d'une vigueur que trop peu ont louée. Les signes d'affrontement peuvent être une source d'inquiétude, mais le simple fait que le monde en développement profite de l'avantage que lui confère le nombre à diverses instances de l'ONU dénote une croyance fondamentale dans le système mis sur pied pour résoudre les différends et suggère également une foi implicite dans son avenir. Il y a donc lieu de croire qu'en mettant à profit l'expérience acquise au cours des dernières années, l'ONU se montrera une fois de plus à la hauteur des défis de notre temps et prouvera encore que c'est souvent dans les moments les plus difficiles qu'elle est le plus productive. Nous oublions parfois jusqu'où l'ONU est parvenue à ce jour dans l'exécution des obligations découlant de sa Charte, comment elle a survécu à la Guerre froide et à la décolonisation et comment elle a réussi, de façon générale, à empêcher la reprise ou l'éclatement des hostilités dans bien des parties du monde, même si les causes profondes de ces conflits localisés et, par le fait même, leur solution à long terme, lui ont échappé.



"Quel profit en tirons-nous?"

par Sheldon Gordon

Au cours des 25 dernières années, cette question est constamment revenue sur les lèvres des chefs d'entreprises canadiens à propos du programme d'aide à l'étranger. S'ils se sont généralement montrés satisfaits de la réponse par le passé, il n'en sera peut-être plus de même bientôt.

L'Agence canadienne de développement international (ACDI) réaménage actuellement ses priorités d'assistance des cinq prochaines années, et sa nouvelle orientation se révélera probablement pénible pour nombre d'experts-conseils et de fournisseurs canadiens traditionnellement avantagés. Qui plus est, l'ACDI deviendra, au sein du gouvernement canadien, le promoteur de concessions au Tiers monde au chapitre des relations commerciales, monétaires et financières.

Face à la revendication d'un Nouvel ordre économique international, la contribution du Canada pourrait bien dépasser, et de loin, celle des formes traditionnelles d'aide consentie aux pays en développement. Mais cet apport exigera des sacrifices, ce à quoi les entreprises et les consommateurs canadiens n'ont pas été habitués et ne sont pas encore prêts. Certains secteurs de l'industrie canadienne bénéficieront peut-être de cette nouvelle ère de coopération, mais pour de nombreux autres, la source risque de se tarir.

Depuis son installation en 1968 à la direction du réseau croissant d'aide fédérale à l'étranger, l'ACDI a présidé à des dépenses de l'ordre de 4 milliards de dollars, la plupart engagées au titre de subventions et de prêts bilatéraux. Deux mille sept cents contrats de fourniture d'équipement et de produits manufacturés lient actuellement l'Agence à des entreprises

canadiennes; viennent s'y ajouter 140 contrats passés avec des fournisseurs de produits de base allant des céréales et du papier journal au cuivre et à l'amiante, et 135 autres avec des sociétés d'experts-conseils. Des \$900 millions dont dispose l'ACDI pour ses dépenses prévues pour l'année financière 1975-1976, 600 millions sont employés par les nations bénéficiaires pour acheter des biens et des services au Canada. S'il y a ainsi recyclage de ces fonds dans l'économie canadienne, c'est que la plus grande partie de l'aide financière de l'ACDI est «liée».

De la nature de ces liens

Les premiers concepteurs du programme fédéral d'aide à l'étranger croyaient en la nécessité d'un tel recyclage afin de conserver l'appui du grand public. Comme les entreprises canadiennes à prix de revient élevé souffrent d'un écart de 15 p. cent par rapport à leurs concurrents d'autres pays industrialisés, ils ont conclu que l'aide accordée devait être conditionnelle. En imposant l'achat de produits canadiens, on permettait à nos exportateurs de s'implanter sur des marchés étrangers qu'ils auraient probablement été incapables de pénétrer par le biais de transactions purement commerciales. Pour Ottawa, le programme d'aide à l'étranger a en fait constitué la plus coûteuse des subventions à l'entreprise privée canadienne. Dans les beaux propos qu'ils tiennent au grand public, les porte-parole de l'ACDI persistent cependant à faire passer pour de l'altruisme un affairisme calculé.

Jusqu'à tout récemment, l'ACDI a concentré son aide sur les projets de développement à haut coefficient de capital ainsi que sur l'élimination des surplus alimentaires. Au pays, les plus grands bénéficiaires sont des sociétés qui œuvrent dans les domaines des communications, du transport et de l'énergie (par exemple *Canada Wire and Cable Ltd.*, *MLW-Worthington Ltd.* et l'Énergie atomique du Canada, de même que les fabricants et les producteurs de produits agricoles comme le blé, les œufs, le lait écrémé et le bœuf.)

Membre du bureau d'Ottawa du Financial Post, M. Gordon rédige fréquemment des articles sur l'aide canadienne au développement. Titulaire d'une maîtrise en affaires internationales de l'université Carleton, il a déjà été correspondant à Ottawa du Toronto Star pour les questions diplomatiques. L'article ci-contre n'engage que l'auteur.

L'ACDI consacre une infime partie de son budget à des stimulants qui encourageraient les entreprises canadiennes à s'associer avec des sociétés de pays en développement. La plupart des investissements canadiens au Tiers monde (par exemple Alcan, Massey-Ferguson, les banques à charte canadiennes) se sont faits hors de ce cadre. D'ailleurs, les mises de fonds parrainées par l'ACDI n'ont pas toutes porté fruit. Ainsi, la filiale malaysienne de *Microsystems International* a fait faillite quelques années avant que la société mère d'Ottawa connaisse le même sort.

Au cours des cinq dernières années, les crédits gouvernementaux accordés à l'ACDI ont enregistré un taux d'accroissement annuel de 20 p. cent. Le programme d'austérité du gouvernement a cependant mis fin à cette hausse et, même si elle porte le financement de l'ACDI à \$1 milliard, l'augmentation de cette année suffit à peine à compenser pour l'inflation. La proportion du PNB consacrée à l'aide à l'étranger diminue elle aussi: de 0.57 p. cent en 1975-1976, elle est passée à 0.54 p. cent en 1976-1977. Malgré toutes leurs diatribes contre les dépenses extravagantes d'Ottawa, les hommes d'affaires canadiens souffriront de l'absence des contrats supplémentaires de l'ACDI, qui auraient sans doute donné une impulsion additionnelle aux exportations. De plus, la nouvelle "Stratégie de coopération au développement international" de l'Agence amènera des nuages dans le ciel serein de ses relations avec les entreprises.

Stratégie de l'ACDI

Publié en septembre dernier, ce plan quinquennal pose les jalons d'une réorientation dictée à l'ACDI par des événements survenus à l'extérieur du Canada. D'origines diverses, ces pressions ont convergé il y a un an ou deux pour forcer tous les pays occidentaux donateurs à faire une révision déchirante de leurs programmes d'aide.

Presque dès l'instant où l'aide a commencé, les nations nouvellement indépendantes d'Asie et d'Afrique, se sont rebiffées sans égard au vieux proverbe "A cheval donné, on ne regarde pas à la bride". Tout juste affranchies de la servitude coloniale, les plus pauvres étaient peu enclines à accepter des nouvelles servitudes économiques et politiques de leurs bienfaiteurs.

Leur réaction, qu'il ne faut pas taxer d'ingratitude, était doublée de revendications persistantes pour que l'on réduise ces servitudes; d'abord, au plan politique, en canalisant davantage la contribution occidentale par le biais d'institutions

d'aide multilatérale, puis, au plan économique, en "déliant" l'aide qui devait demeurer offerte sur une base bilatérale.

Deux facteurs se sont révélés d'un précieux secours aux nations en développement dans leur croisade. Signalons d'abord la prolifération d'organisations internationales, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du cadre onusien, notamment le PNUD, l'OMS, la FAO, l'Administration des Nations Unies pour le secours et la reconstruction, la Banque mondiale et, actuellement au stade de l'élaboration, le Fonds international de développement agricole et le Fonds du Commonwealth pour le développement rural.

Le second facteur est l'action que mènent sur le plan national les organisations non gouvernementales (ONG) telles que Oxfam, le Gatt-fly et le SUCO pour mobiliser l'opinion publique en faveur de l'aide au développement, traduisant ainsi une bonne volonté amorphe en un outil de pression politique efficace.

Au cours des trois dernières années, ces forces ont été entraînés dans un tourbillon économique. En effet, de maigres récoltes céréalières et l'épuisement des réserves alimentaires mondiales ont fait surgir le spectre de la famine en Asie australe et en Afrique sahélienne. Le boursicotage des rares ressources pétrolières auquel l'OPEP s'est livrée a créé une nouvelle classe dans la hiérarchie du monde économique avec l'avènement de nouveaux riches comme le Mexique, le Venezuela et les royaumes des scheiks arabes. Ce bouleversement a modifié toutes les données de l'aide au développement. Les nations les plus pauvres considèrent maintenant urgent de mettre leurs terres arables en valeur et d'atteindre le stade de l'autarcie sur le plan alimentaire.

Reconnaissant ce nouvel impératif, les pays donateurs cherchent avec raison à dissuader le Tiers monde de faire un usage impropre de son mince capital en se lançant dans des projets prestigieux, du genre satellites et installations nucléaires. Ils ont également compris la nécessité d'être plus sélectifs dans le choix de leurs bénéficiaires.

Par ailleurs, ce bouleversement a donné au Tiers monde le leadership nécessaire pour combler le fossé économique qui le sépare des riches nations industrielles. En s'affirmant, les États pétroliers offrent aux nations les plus pauvres la possibilité de défier le géant occidental.

La réaction de Agence

Devant ces faits nouveaux quelle est la réaction de l'ACDI et quel en sera l'effet sur les entreprises?

L'Agence portera la majeure partie de ses efforts vers les 40 nations les plus pauvres et réduira son aide aux anciens bénéficiaires qui ont réussi à s'élever au-dessus de la misère. L'ACDI orientera ses futurs projets vers la production agricole, le développement rural, la santé publique et l'éducation dans les pays en développement. Elle limitera l'ampleur des projets liés à l'infrastructure industrielle. Au lieu de locomotives et de matériel de transmission, le programme d'aide du Canada à l'étranger s'attachera plutôt à l'exportation d'instruments aratoires et de matériel médical et didactique.

L'ACDI enverra à l'étranger moins d'ingénieurs, et davantage d'agronomes, de nutritionnistes, d'enseignants et de médecins.

Au lieu de s'adresser aux entreprises, comme par le passé, l'Agence cherchera plutôt dans le secteur public les compétences et la technologie qu'elle veut exporter. Elle puisera de plus en plus dans les ressources des gouvernements fédéral et provinciaux, des universités, des hôpitaux, des centres de recherche en agriculture et en médecine.

Ce n'est toutefois pas le seul facteur qui rendra plus difficile pour les entreprises l'obtention de contrats d'aide. L'ACDI a irrité la *Canadian Export Association* en décidant de délier une plus grande proportion de son aide bilatérale. Les fournisseurs des pays en développement — mais non pas des pays industrialisés — pourront soumissionner les contrats bilatéraux de l'ACDI. Si les plus avancés des pays en développement, tels le Brésil, le Mexique et la Corée du Sud, font partie de la liste des soumissionnaires admissibles, les fournisseurs canadiens perdront peut-être des commandes d'une valeur approximative de \$200 millions au cours des cinq prochaines années.

Le ministère de l'Industrie et du Commerce espère qu'une telle diversification commerciale sera compensée par l'adjudication à un plus grand nombre de Canadiens de contrats offerts par la Banque mondiale et par des institutions régionales de développement. Par le passé, ou bien les fournisseurs canadiens ignoraient l'existence de tels appels d'offres, ou bien ils n'étaient pas en mesure de présenter des soumissions concurrentielles. Ou encore, les projets se prêtaient mieux à des arrangements de type consortium qu'à «l'individualisme» des entreprises canadiennes. N'affirmait-on pas en plaisantant que si nos entreprises obtenaient des contrats, c'est uniquement parce que l'aide canadienne était liée? Ces entreprises ont cependant tout intérêt à apprendre à con-

currencer leurs rivales d'autres pays pour remporter les contrats adjugés par des institutions multilatérales.

En effet, non seulement les contrats bilatéraux du Canada sont-ils partiellement déliés et s'adressent de plus en plus au secteur public, mais ils émargent au budget de l'ACDI dans une proportion réduite. La part d'aide de l'Agence canalisée par le biais d'instruments multilatéraux passera de 24 p. cent à 35 p. cent au cours des cinq prochaines années (sans compter les dons de denrées alimentaires).

La plupart de ces changements stratégiques de l'ACDI résultent d'une adaptation sensée à des conditions nouvelles et inéluctables. Depuis des années, des théoriciens la pressaient d'opérer certaines réformes comme la multilatéralisation et le déliement de l'aide. Lorsque l'ACDI s'incline enfin devant l'inévitable, elle a l'audace — ô ironie — de qualifier ces innovations de «grand pas en avant» dans la coopération internationale. D'ailleurs, le ministre des Affaires extérieures, Allan MacEachen, n'a pas fait figure de pionnier, mais bien de retardataire, lorsqu'à la septième session extraordinaire de l'Assemblée générale des Nations Unies en septembre dernier, il n'a consacré qu'une page de son discours à la coopération industrielle et s'est longuement étendu sur le nouveau plan d'aide canadien.

Au-delà de l'aide

Parallèlement, les préoccupations des nations en développement dépassent maintenant le cadre de l'aide pour se concentrer sur un réalignement des transactions commerciales et financières avec l'Occident. En toute justice, signalons que l'ACDI concrétise enfin la promesse faite par son président, Paul Gérin-Lajoie, de s'attaquer à ces problèmes «multidimensionnels», il y a de cela cinq ans. Cette adaptation peut se révéler la plus difficile de toutes pour l'Agence. En effet, on retrouve traditionnellement à sa tête une pléiade d'administrateurs de programmes, compétents certes en matière de gestion de projets, mais dépourvus d'expérience dans des domaines comme les tarifs, les accords de stabilisation des produits de base et les mouvements des changes.

Des fonctionnaires des ministères des Finances, de l'Agriculture et de l'Industrie et du Commerce ont dominé les débats lors des discussions gouvernementales internes sur l'approche que le Canada devrait adopter au titre des négociations à des tribunes comme le Fonds monétaire international et l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce. De façon généré-

rale, ils ont été sympathiques aux intérêts des producteurs canadiens.

L'ACDI révisé maintenant ses principes économiques afin d'exercer plus de pouvoir au nom de ses commettants — les pays en développement. Le genre de politiques que l'Agence préconise aux réunions interministérielles peut lui aliéner les intérêts commerciaux avec lesquels elle a pendant longtemps fait bon ménage. Il ne faut pas en conclure que les fonctionnaires chargés de l'aide feront fonction de porte-parole inconditionnels des revendications du Groupe des 77. Ils n'iront pas jusqu'à réclamer l'adoption de politiques avantageuses pour le Tiers monde, mais préjudiciables au Canada. L'ACDI sera néanmoins plus tolérante que ses interlocuteurs hiérarchiques vis-à-vis certains buts du Tiers monde tels que:

— accords de prestation de produits de base dont les prix seront indexés au taux d'inflation et qui rendront les matières premières plus chères pour les fabricants canadiens (tout en assurant leur approvisionnement);

— réductions des tarifs douaniers imposés sur le tabac et d'autres produits agricoles tropicaux dont l'importation, à des prix inférieurs, pourrait compromettre la production canadienne de produits analogues;

— codes d'éthique internationaux pour régir la conduite des sociétés multinationales et promouvoir le transfert d'une technologie industrielle à des conditions plus avantageuses pour les pays en développement;

— adoption, par les nations industrielles, de mesures destinées à décourager la mise au point de matières synthétiques en remplacement de produits de base essentiels aux recettes d'exportation du Tiers monde.

Ces objectifs, et bien d'autres, sont amplement suffisants pour faire perdre le sommeil aux producteurs canadiens de tabac ainsi qu'aux fabricants de chaussures et de textiles. Ces derniers considèrent sans doute tout nouvel arrivage de Taïwan ou des Philippines comme une menace pour leur survie économique. Ils ont peut-être raison. Mais l'ACDI entend prouver que les coups portés à certains secteurs peuvent être compensés par les nouvelles possibilités qui s'offriront ailleurs. Ces possibilités sont regroupées au sein de la «coopération industrielle».

En quête d'un cadre

Les gouvernements du Canada et d'autres pays occidentaux recherchent, en collaboration avec le Tiers monde, un cadre dans lequel pourrait s'effectuer le trans-

fert des investissements, du savoir-faire, des compétences administratives et des responsabilités de production. On a déclaré à l'ONU que d'ici un quart de siècle, 25 p. cent de la capacité globale de production devrait se trouver dans les pays en développement, contre 7 p. cent actuellement. Comme l'a affirmé le président de l'ACDI, M. Gérin-Lajoie, un transfert aussi massif "ne sera pas l'œuvre des gouvernements des pays industrialisés, mais de l'entreprise privée".

Le Canada ne figure pas au premier rang des pays industrialisés qui participent déjà à l'élargissement de la base industrielle des pays du Tiers monde. Comme il a déjà eu à faire face au dilemme de la propriété étrangère et à d'autres problèmes communs aux pays en développement, on s'attendrait pourtant à une certaine compréhension de sa part.

L'ACDI et le ministère de l'Industrie et du Commerce sont en faveur de plus de projets dits de «clefs en main», où l'entreprise canadienne construit et équipe une usine, en forme le personnel et en confie ensuite la gestion au pays en développement. L'ACDI et la Société pour l'expansion des exportations (SEE) pourraient parallèlement apporter leur appui à une telle coopération industrielle. La SEE accorde des prêts à des conditions plutôt rigoureuses pour financer les exportations canadiennes. Malgré tout, ses clients sont souvent des pays en développement. Comme on le fait remarquer dans le programme d'aide quinquennal: "L'ACDI et la SEE ont été en mesure de coordonner leurs activités de façon efficace... par le biais d'instruments tels que des lignes parallèles de crédit". Cette association semble particulièrement appropriée aux besoins des nations plus avancées du Tiers monde.

De la nécessité de la consultation

Le gouvernement canadien devrait s'entretenir plus systématiquement avec des mandants commerciaux des nouvelles orientations que prend la coopération au développement. M. Gérin-Lajoie a jugé bon de divulguer à la *Canadian Export Association* la nature de la nouvelle stratégie d'aide au développement de l'ACDI peu avant la publication du document officiel. Libre à lui. Mais de tels actes sont inappropriés (pour ne pas dire inopportuns). Un mécanisme plus formel, mieux réglementé, est nécessaire à un échange de vues pertinent. Y participeraient non seulement le secteur commercial, mais également les organisations non gouvernementales.

Le Conseil canadien de développement international pourrait servir de cadre à une telle rencontre. Cercle de hauts fonctionnaires venus de divers ministères pour conseiller le Cabinet sur les grandes lignes des politiques de développement, il ne s'est réuni jusqu'à maintenant que de loin en loin.

Il est grand temps qu'un groupe représentatif des entreprises et des leaders des ONG soit admis dans le Saint des Saints. Cet organe pourrait alors prendre la forme d'un Conseil consultatif sur le développement international, copié sur le modèle hollandais, et se réunir à intervalles relativement rapprochés.

Les relations qui unissent l'ACDI aux entreprises seraient probablement moins tendues si M. Gérin-Lajoie réprimait sa tendance à lancer des «ballons d'essai» dans certains de ses discours. A la fin de l'année passée, par exemple, il a proposé au Conseil des grains du Canada d'accorder aux pays en développement «le

droit d'opposer un premier refus» à l'achat de céréales canadiennes. Une telle proposition, si elle devenait réalité, risquerait de nuire considérablement aux exportations de la Commission canadienne du blé.

Le ministre des Affaires extérieures, Allan MacEachen, a dégonflé ce ballon lorsqu'il a été interrogé à ce sujet en Chambre. Mais en dépit de ce démenti, il reste que l'ACDI exaspère inutilement le secteur privé lorsque, dans une période déjà difficile, elle lance des propositions hâtives et inconsidérées. Le programme canadien d'aide au développement a bénéficié d'un immense réservoir de soutien public. L'appui de la population canadienne à cet égard est beaucoup plus vaste que celui des Américains. Même lorsque les contribuables canadiens s'insurgent contre les dépenses gouvernementales, ils exemptent de leurs blâmes l'aide à l'étranger. Mais ce réservoir n'est pas intarissable et l'ACDI ne devrait pas y faire appel inconsidérément.

La guerre des idéologies vingt ans après Suez

par Nicholas Vincent

Les derniers mois de 1956, vus à travers le prisme grossissant de la rétrospection, révèlent, par les événements qui ont entouré l'invasion de Suez, plusieurs indices clés du futur partage mondial du pouvoir.

En effet, les conflits d'alors ont mis en évidence les dissensions au sein du camp occidental, le déclin de la Grande-Bretagne et de la France, l'éveil des nations arabes et du Tiers monde, l'ascendance de la puissance et de la politique étrangère des États-Unis et l'affirmation de la présence soviétique. L'interaction de ces facteurs à Suez a agi comme catalyseur d'une réaction qui a marqué l'avenir des pays industrialisés et du Tiers monde.

Au cours des 20 dernières années, cet avenir s'est mué en passé et la signification des événements qui l'ont jalonné s'est précisée. On a notamment été témoin du déclin de la puissance mondiale des anciens États impériaux, de l'évolution de la Communauté économique européenne, du relâchement des tensions de la guerre froide, du différend entre l'Union soviétique et la

Chine, deux États qui grimpaient dans la hiérarchie du pouvoir mondial, de la configuration nouvelle que donnait aux Nations Unies le grossissement des rangs des États du Tiers monde, de l'efficacité du terrorisme et de la soudaine puissance des membres arabes de l'OPEP dans un Moyen-Orient qui s'embrace.

L'émergence, dans ce cadre, des nouvelles nations du Tiers monde a revêtu l'aspect d'une double réalité: valeur symbolique, certes, mais également association disparate d'États relativement faibles qui puisaient de la force dans une unité occasionnelle aussi bien que dans leurs rapports avec des puissances industrialisées ou mieux nanties. Ces mutations et autres changements, combinés aux séquelles de la guerre du Vietnam, ont amené les États-Unis à s'interroger sur leur rôle international.

Les récents événements en Asie du Sud-Est, en Afrique et au Moyen-Orient ont fait la démonstration de l'efficacité soviétique et, dans un cadre plus restreint,

de l'efficacité chinoise. A l'opposé, les anciens «alliés occidentaux» d'il y a 20 ans sont en proie à des incertitudes économiques et stratégiques, malgré l'évolution de la CEE, la reconstruction de l'Allemagne de l'Ouest et du Japon et la volonté d'indépendance de la France. L'érosion de l'assurance américaine en est la manifestation la plus évidente, car le fossé est fort grand entre la «mission» démocratique que les États-Unis se reconnaissent à mi-chemin des années cinquante et leurs hésitations actuelles.

De cette réflexion sur le passé et de la remise en cause du rôle des États-Unis sur l'échiquier mondial, il ressort notamment que les États-Unis n'ont pas su, alors que s'estompent les derniers vestiges des empires révolus, opposer à l'idéologie marxiste une réplique susceptible de gagner l'adhésion des affamés et des idéalistes dans les nouvelles nations.

Il ne faut pas nécessairement y voir un échec moral; l'idéalisme a tout de même été l'un des moteurs des différents programmes d'aide et de bénévolat, bien que ceux-ci aient servi essentiellement un objectif plus pragmatique, à savoir rehausser l'image des États-Unis au sein des peuples bénéficiaires. De surcroît, à ces constantes de l'idéalisme des politiques étrangères pratiquées par les administrations Eisenhower et Kennedy, se greffaient une haine authentique du communisme et une croyance avouée dans une forme fondamentalement indéfinissable de «liberté». D'ailleurs, cette alliance de l'opportunisme et de l'idéalisme a souvent entraîné la juxtaposition contradictoire de l'anticolonialisme et l'anticommunisme qui ont rendu la politique des États-Unis si difficile pour leurs principaux alliés, depuis Suez jusqu'à la fin de l'époque de John Foster Dulles.

La montée du cynisme

Depuis quelques années, les États-Unis provoquent de plus en plus le cynisme de plusieurs en raison du scandale du Watergate, de l'appui qu'ils accordent à des régimes suspects, des activités internationales de la CIA et de leur aventure en Indochine. Si ces facteurs, auxquels on peut en ajouter d'autres, peuvent être invoqués pour expliquer la chute du prestige des États-Unis, l'une des principales raisons de la baisse de leur influence reste l'absence d'une conception «américaine» de la liberté en symbiose avec les conditions de vie et les aspirations d'un grand nombre de peuples du Tiers monde.

L'aliénation qu'a provoquée cette mésintelligence s'est manifestée avec de plus en plus de force au sein de l'Assemblée générale et du Conseil de sécurité des

Nations Unies où les résolutions et les motions spécifiquement opposées à la politique américaine ont rallié un fort appui des nations «non alignées» du Tiers monde ainsi que des grandes puissances communistes. Ce réalignment a forcé les adversaires traditionnels du communisme à recourir au veto avec la même fréquence que le faisait auparavant l'Union soviétique.

Si la puissance militaire et économique des États-Unis reste formidable, il leur faut de toute urgence trouver un terrain de rencontre idéologique avec de nombreux peuples pour qu'ils puissent aider utilement les régimes populaires, intègres et résolus à opposer une lutte de tous les instants face aux menées expansionnistes du marxisme ou des autres tendances communistes. Le Tiers monde, pour sa part, est sensible à la percée contemporaine des forces qui, sous l'égide marxiste, ont fait surface en Asie du Sud-Est, en Afrique équatoriale et australe et dans certaines régions du Moyen-Orient arabe, de l'Afrique du Nord et de certains États indiens.

En Europe, les idéaux marxistes ont trouvé leurs terrains de prédilection parmi les prolétaires urbains et certaines couches de la communauté artistique et intellectuelle; dans le Tiers monde, ce sont les idéalistes et intellectuels ainsi que les paysans qui s'y rallient. A ceux qui vivent dans les pays en développement dirigés par des régimes corrompus ou ineptes, la dialectique marxiste justifie, voire prescrit le changement social. Que cette idéologie ait été le précurseur d'une mutation sociale par la révolution, le crédo d'un mouvement révolutionnaire ou le dogme que proclament les cadres d'un tel mouvement, elle a souvent été plus facilement comprise et plus attrayante sur place que les simulacres de l'«américanisme».

L'attrait du marxisme tient à la vigueur et à l'intégrité qu'il confère aux forces révolutionnaires. Il compte à son

Rédacteur à la pige, Nicholas Vincent a travaillé pour des sociétés minières internationales au Canada et à l'étranger avant d'entrer au service du gouvernement fédéral en 1970. De 1970 à 1974, il a occupé un poste au ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources et a été détaché pendant un certain temps aux Affaires extérieures où il s'est consacré aux questions énergétiques. Pendant la dernière phase de la guerre du Vietnam, il était à Saïgon où il réalisait des reportages pour les media. Depuis son retour au Canada au milieu de 1975, il écrit des articles sur les affaires nationales et internationales. L'article ci-contre n'engage que l'auteur.

actif les antécédents de mouvements qui, partis de rien, ont vaincu malgré des difficultés presque insurmontables, notamment la Longue marche de Mao Tsé-Toung et les débuts de la lutte du Vietminh contre les maîtres français revenus occuper l'Indochine après la Seconde Guerre mondiale.

L'idéologie révolutionnaire du marxisme donne à ses adeptes les articles de foi qui les aideront à vaincre l'adversité. Les vicissitudes de la lutte révolutionnaire sont assumées comme une composante nécessaire de la qualité de l'action entreprise; ces notions s'apparentent par maints aspects à un puritanisme spartiate. Les qualités quasi ascétiques du cadre révolutionnaire, même si elles sont dures ou si la réalité tombe en deçà de l'idéal, sont au diapason de l'idéaliste en lutte contre un régime corrompu.

Quant au paysan, il se rallie à l'idéologie marxiste parce qu'elle s'identifie à son niveau d'existence, notamment dans les régions où les administrations traditionnelles ont été perturbées ou corrompues. Dans un tel contexte, l'idéalisme des États-Unis ne réussit à percer que par intermittence et les apports de technologie et d'aide économique, quand ils ne profitent pas à des fonctionnaires corrompus et ne sont pas neutralisés par l'incompétence, améliorent peut-être le sort matériel du paysan, mais sans lui donner le sentiment de sa valeur propre. Bien au contraire, la complexité ou l'étrangeté de tels apports risque de le placer dans une situation de dépendance ou d'infériorité face au donateur étranger.

Symbiose

Il existe ainsi entre l'idéal marxiste et le pauvre ou l'opprimé une symbiose naturelle. Dans cette perspective, la pauvreté n'est pas un échec de l'individu, mais plutôt le résultat de l'exploitation et de l'oppression par des régimes coloniaux. Les gouvernements nationaux qui sont liés à de telles puissances sont par le fait même discrédités et deviennent l'ennemi à abattre.

L'opprimé retrouve donc son intégrité dans la dialectique marxiste; il a une place prescrite dans la lutte des classes et une motivation et des objectifs à sa mesure afin d'améliorer son sort. Le moyen préconisé est la révolution ouverte. La récompense prévue est double: l'égalité et la sécurité. Les méthodes prônées peuvent être brutales et il arrive qu'on se détourne des fins premières; néanmoins, cette idéologie fournit à ses adeptes intégrité et justification et donne un sens à leur existence.

Si le régime à vaincre est corrompu ou faible, ces défauts avantagent les révolu-

tionnaires qui peuvent alors faire valoir leur ascétisme et leur constance. Par ailleurs, il arrive souvent qu'à la suite de la décolonisation le pouvoir central soit brisé, comme ce fut le cas en Angola; un mouvement résolu, aiguillé sur des objectifs précis, peut alors rapidement prendre le pouvoir.

La spécificité des objectifs et la consécration des idéaux révolutionnaires sont autant de pôles d'attraction qui peuvent, à la longue, rallier des partisans à une lutte contre l'iniquité. Au Vietnam du Sud, lorsque des politiciens, des chefs spirituels et des intellectuels ont tenté d'établir une «troisième force» comme solution de rechange à la corruption du régime Thieu et à l'inflexibilité du marxisme révolutionnaire, les généralités qu'ils prônaient n'ont pas passé la rampe. L'adversité et l'oppression les ont réduits à l'impuissance ou conduits dans le camp révolutionnaire.

La stratégie et les tactiques des mouvements d'inspiration marxiste ont beaucoup contribué au discrédit militaire et moral des États-Unis. Aussi bien dans les pays industrialisés que dans le Tiers monde, ces mouvements ont cherché à anéantir et à remplacer les administrations non socialistes en place. Dans le Tiers monde, les forces insurrectionnelles se sont hissées au pouvoir en faisant leurs griefs populaires et en discréditant, éliminant et remplaçant les éléments locaux et régionaux de l'appareil administratif existant. Pour arriver à leurs fins, ces mouvements ont recours à l'assassinat ou à l'intimidation de civils tels que les éducateurs, les percepteurs et les administrateurs. De telles actions sont menées comme prélude à une guerre de guérilla ou comme partie intégrante d'une telle guerre.

La réaction des régimes assiégés a revêtu une importance critique. Au fur et à mesure du retrait de la Grande-Bretagne et de la France, un certain nombre de gouvernements menacés de l'intérieur se sont de plus en plus tournés vers les États-Unis. Souvent, ces régimes n'avaient pas de larges assises populaires ou alors celles-ci avaient été minées par les tactiques des révolutionnaires. Dans les cas où la corruption était manifeste, l'infusion d'aide militaire et autre des États-Unis a renforcé une réputation d'intégrité douteuse sur le plan international.

Les agences militaires des États-Unis ont aidé les autorités en place, par exemple en chargeant leurs Forces spéciales de former les forces de sécurité boliviennes qui ont fini par abattre Che Guevara. Par ailleurs, l'inaptitude à fournir des réponses à la mesure de la situation peut mener au recours outrancier à la technologie mili-

taire comme on l'a vu en Indochine, où l'utilisation abusive de la puissance aérienne, des obus et des blindés a grandement contribué à aliéner les populations rurales que ne s'étaient pas nécessairement ralliées, par la coercition ou la conversion, les forces révolutionnaires.

Facteurs d'aliénation

De surcroît, les opérations des services du renseignement, telles que le programme «Phoenix» où l'on a voulu contrer les forces insurrectionnelles en adoptant leurs tactiques de coercition et d'assassinat, sont devenues les substrats d'une brutalité répulsive au service d'émanations de plus en plus corrompues du régime en place. Avec une intensité croissante, la répression semblait dirigée sans discernement contre les populations rurales: une guerre automatisée contre la simplicité de la campagne. Dans de tels cas, seule une hémorragie massive de vies humaines et de fonds pouvait conserver au régime central un semblant de contrôle.

Cette volonté de créer l'illusion du succès par une machine militaire perfectionnée mais aveugle a mené à l'utilisation excessive et inquiétante du pourcentage des «victimes» et des «conversions». De telles statistiques n'ont souvent eu que très peu de rapport avec l'audience des différentes idéologies au sein des populations touchées. Les Américains n'ont pas su mesurer la force de l'idéologie. Si la propagande et les méthodes de la guerre psychologique n'ont pu susciter une profonde sympathie pro-américaine, il faut peut-être en conclure à la faillite de l'idéologie «américaine» auprès d'une grande partie de la population mondiale.

Une idéologie conséquente, des méthodes perspicaces et de la persistance peuvent, à la longue, neutraliser en bonne partie l'impact initial du matériel militaire moderne ou l'effet des transfusions massives d'aide économique. Lorsque l'on veut évaluer la puissance et les perspectives des États-Unis dans le Tiers monde, il faut se dire que la longévité des régimes qu'ils appuient reposera en fin de compte autant sur leur résistance face à de telles techniques et à une telle idéologie que sur leur puissance économique et militaire.

La rupture sino-soviétique, provoquée par des différends idéologiques et nationaux, a permis aux États-Unis de se mériter certains avantages par une exploitation prudente de certains aspects de ce clivage. Par ailleurs, dans le cadre de leur politique globale, l'une et l'autre puissance marxiste ont connu des résultats appréciables dans le Tiers monde. Dans cette perspective, s'il est vrai que le Chili, l'In-

donésie et l'Égypte soient «perdus» pour le moment, dans l'ensemble les bannières des régimes communistes ou socialistes radicaux se sont multipliées au cours des deux dernières décennies.

La victoire indéniable des mouvements révolutionnaires en Indochine ne sont pas pour rassurer les régimes inquiets de la Thaïlande, de la Birmanie, du Bangladesh et de l'Inde. Plus à l'Ouest, par des initiatives telles que le chemin de fer Tanzam et la campagne angolaise, les concurrents chinois et soviétiques commencent à voir le fruit de leurs efforts, après avoir connu plusieurs des problèmes éprouvés par les États-Unis dans leur programme d'aide et de consultation.

Les tensions qu'ont provoquées les aventures actuelles en Afrique ont leur pendant au Moyen-Orient, où les intérêts divergents et les alliances des grandes puissances ont compliqué et prolongé les affrontements militaires et idéologiques. Par ailleurs, la richesse et la puissance des États pétroliers de l'OPEP apportent une signification nouvelle à la turbulence de la conscience arabo-islamique. Le marxisme, le nationalisme outrancier, le monarchisme et la politique de la terreur, sonnent peut-être, tout compte fait, le glas le plus triste de notre époque.

Les effets combinés des meurtres, des enlèvements, des actes de piraterie et des autres formes de terrorisme se sont répercutés à tous les niveaux des sociétés touchées. De plus, qu'ils soient liés à des griefs sincères, comme c'est le cas de l'OLP ou à une irréductibilité sauvage, comme c'est le cas de l'IRA, les prolongements des actes terroristes ont touché les éléments impressionnables et créé de nouvelles tensions sociales partout.

Les tiraillements des deux dernières décennies n'ont pas cessé. Sur une toile de fond dominée par une incertitude planétaire, l'Union soviétique, la Chine et les États-Unis cherchent à servir leurs propres intérêts d'abord. Ces trois États, d'autres groupes industriels et maintenant l'OPEP se livrent actuellement aux rituels des alliances et du pouvoir partout dans le monde.

Les États-Unis doivent puiser maintenant en eux-mêmes. Au moment où la perception de leur «mission» est mise en doute, particulièrement à la suite de la guerre du Vietnam, la désillusion et l'introversivité vont-elles prendre le pas ou les traditions sont-elles suffisamment vigoureuses pour apporter à la nation américaine force et cohésion sociales ainsi qu'une meilleure perception de la puissance dans ses dimensions globales?

Le système économique latino-américain: une vision pessimiste

par Jacques Zylberberg

L'Amérique latine est un agrégat hétérogène d'États qui se contentent d'être des États, c'est-à-dire des ensembles géopolitiques contraignants amoraux échappant aux jugements de valeur sommaires d'une intelligentsia occidentale qui se satisfait d'une description dichotomique d'un David sous-développé affrontant le Goliath industriel et militaire personnifié par les États-Unis. La signature, le 18 octobre 1975, à Panama, de l'acte constitutif du «Système Économique Latino-Américain» (SELA) a provoqué l'enthousiasme généralisé de ces journalistes et observateurs philanthropes qui ont ressuscité une fois de plus les clichés habituels sur l'unité latino-américaine: les nations prolétaires, les pays du sud manifestent leur solidarité active pour développer leur intégration économique et résistent aux nations industrialisées dont l'égoïsme est symbolisé par l'impérialisme des États-Unis.

De nombreux articles ont suffisamment célébré les fonctions positives du SELA pour le développement économique de la région et mis en valeur le rôle des

Jacques Zylberberg, docteur en sciences politiques et sociales, est professeur agrégé au Département de science politique de l'Université Laval, responsable de la Chronique latino-américaine de la Revue Civilisations et membre du corps scientifique de l'Institut belge de science politique. Il a effectué des recherches sur le terrain en Amérique latine et dans les Caraïbes de 1962 à 1973 et est l'auteur de nombreuses monographies et publications en espagnol, français et anglais. Il a enseigné en Belgique, au Canada, au Chili, aux États-Unis et en République Dominicaine, et a été relateur invité dans plusieurs congrès internationaux de sociologie et de science politique depuis 1971. Le présent article reflète ses vues personnelles ainsi que celles de ses associés de recherche, MM. Monterrichar et Armijo, étudiants gradués à l'Université Laval.

élites technocratiques et des nouvelles forces politiques qui depuis la fondation de la Commission économique des Nations Unies pour l'Amérique Latine (CEPAL) en 1947 ont multiplié les efforts en faveur de l'intégration continentale. Nous aimerions opposer à cette vision optimiste, voire sentimentale, une hypothèse moins romanesque des relations interaméricaines: le SELA est peut-être, idéalement dans l'esprit des élites technocratiques, une base pour la consolidation des intégrations régionales et le développement de l'intégration continentale; il est, il sera, surtout, un champ de manœuvre tactique supplémentaire pour les grandes puissances locales — Brésil, Argentine, Mexique — pour réorganiser sous leur tutelle, les relations interaméricaines en mettant à profit les déboires de Gulliver empêtré dans son malaise culturel et dans les contradictions de son environnement économique. L'incohérence grandissante de la politique latino-américaine du *State Department* sous le règne diplomatique de M. Kissinger permet aux grandes puissances locales de se substituer graduellement aux États-Unis comme centres de contrôle et de domination des petits États. Cet épanouissement de sous-empires continentaux n'implique pas une redéfinition, au contraire, de leurs intérêts nationaux qui les ont toujours poussés à combattre parfois, à saboter souvent, et à boycotter toujours les efforts réels d'intégration régionale en dépit de leurs déclarations rhétoriques.

Le SELA une fiction juridique?

L'Acte constitutif du nouvel ensemble géographique sacrifie cependant à la rhétorique de l'intégration régionale et du traitement préférentiel pour les pays relativement moins développés, comme l'indiquent les cinq objectifs de l'accord:

1. — Promouvoir la coopération régionale aux fins de développement intégral, auto-suffisant et indépendant . . .

2 — Appuyer les processus d'intégration de la région et favoriser la coordina-

tion d'action entre eux ou en coopération avec des États membres du SELA, notamment de toute action tendant à assurer l'harmonisation et la convergence de ces processus dans le respect d'engagements pris.

3. — Promouvoir l'élaboration et la mise à exécution de programmes et projets économiques et sociaux d'intérêt commun pour les États membres.

4. — Servir de mécanisme de consultation et de coordination aux pays d'Amérique latine en vue de leur permettre d'adopter des positions et stratégies communes vis-à-vis des pays tiers et groupes de pays et au sein d'organismes internationaux ou à l'occasion de la mise en discussion de questions économiques et sociales lors de grandes rencontres internationales.

5. — Susciter dans le contexte des objectifs de la coopération intrarégionale du SELA, les moyens propres à assurer un traitement préférentiel aux pays relativement moins développés, ainsi que des mesures spéciales en faveur des pays de marché limité et de ceux dont la situation continentale influe sur le degré de développement, compte tenu des conditions économiques de chacun des États membres.

Cette belle déclaration de principes couronne en apparence les efforts des États petits et moyens qui depuis une dizaine d'années s'étaient engagés résolument dans la voie de l'intégration régionale et qui s'efforçaient d'obtenir une ratification politique continentale à leurs efforts d'industrialisation. Ce courant s'est manifesté notamment dans les efforts du chancelier du gouvernement Frei, du Chili, Gabriel Valdes, pour faire appuyer la déclaration dite du «Consensus latino-américain de Vina del Mar» en mai 1969. Ce texte souhaitait une compatibilité croissante entre les accords politiques et militaires du système interaméricain et les options réformistes de nouvelles forces politiques locales et le volontarisme industriel des Pactes régionaux. Trois de ces Pactes définissent un embryon de Marché commun:

a) Le Pacte andin qui unit la Bolivie, le Chili, le Pérou, l'Équateur, la Colombie et le Venezuela, est certainement un modèle d'intégration industrielle pour le continent.

b) Le Marché commun centre-américain, composé du Guatemala, du San Salvador, du Nicaragua, du Honduras et du Costa Rica, a permis une éclosion intéressante du commerce régional basé sur des industries légères de substitution.

c) La Communauté des Caraïbes s'efforce de maintenir des relations étroites entre les anciennes colonies anglaises des Antilles.

Le Mexique, appuyé par le Venezuela, déclenche l'opération SELA alors que les deux premiers regroupements régionaux sont en crise. Il est de bonne guerre d'offrir aux participants des pactes régionaux une consolation symbolique, sans leur donner une occasion réelle de résoudre entre eux les difficultés inévitables des politiques d'intégration.

La protection accordée aux ententes locales est rendue caduque par les dispositions institutionnelles qui prévoient quelques organismes de coordination lâches et diffus qui apparentent le nouvel organisme au Conseil de l'Europe ou à l'Organisation de l'Unité Africaine plus qu'à un embryon de Marché commun. Un mini-Secrétariat installé à Caracas, un Conseil ministériel latino-américain et des «comités d'action» dont la compétence reste vague, n'ont guère l'autorité juridique, la compétence technocratique et les moyens institutionnels de réaliser les objectifs concrets d'intégration, mais offre une tribune commode aux accords ou aux querelles d'influence des grandes puissances sans les contraindre à une solidarité effective. L'Unité latino-américaine est ensevelie avant même d'avoir vu le jour sous le poids de l'Amérique des Patries, certaines étant inévitablement plus égales que d'autres.

Le développement national contre le développement régional

Quatre États s'efforcent de profiter actuellement de l'effacement temporaire des États-Unis pour consolider rapidement leur influence dans le système interaméricain et combattre les politiques de développement équilibré et égalitaire du continent qui supposeraient leur remise en question comme États nationaux et la suppression de leurs avantages comparatifs actuels. Trois de ces États forment certainement des embryons de puissance impérialiste face à leurs voisins plus ou moins démunis en terme de population ou de capacité industrielle.

a) Le Mexique, avec plus de 50 millions d'habitants, a réussi, par un système politique autoritaire et corporatiste, à effectuer un développement sectoriel — industriel, minier et touristique — limité par les inégalités sociales qui freinent la capacité d'autofinancement du marché interne. Le Mexique à l'heure actuelle est probablement le seul pays du SELA qui serait en mesure, d'un point de vue *logique*, de réussir une politique d'industrialisation généralisée, socialiste ou

capitaliste. Une telle politique d'industrialisation généralisée mettrait cependant en péril l'équilibre politique actuel qui repose sur un système de clientèles organisées qui ne sont certainement pas prêtes à se sacrifier au bénéfice d'une révolution structurelle, qu'elle soit interne ou continentale. A défaut de résoudre ses problèmes sur le plan interne, le Mexique doit renforcer son expansion réelle, mais contradictoire, par une offensive externe à trois niveaux, qui concilie la volonté simultanée d'une expansion nationale, politique et économique. En premier lieu, la République mexicaine s'efforce d'obtenir un accroissement de ses ressources financières en provenance de l'Occident, par l'augmentation du prix des matières premières et des crédits externes; une telle politique suppose un appui intensif des autres pays d'Amérique latine et même du Tiers monde au marchandage permanent et complexe qui se poursuit entre ce pays et son voisin «yankee» depuis l'époque du gouvernement Cardenas. Ensuite, en attendant que l'industrialisation locale puisse inonder le continent de ses produits, le Mexique doit freiner les possibilités de développement et d'intégration régionales qui multiplient les concurrents potentiels; une politique de libre-échange latino-américaine reçoit donc un appui actif du Mexique au détriment des ententes industrielles régionales qui supposent un protectionisme accru. Enfin, les élites dirigeantes doivent empêcher l'émergence d'un bloc autonome aux portes du Mexique. Le Marché commun d'Amérique centrale doit être satellisé pour diminuer l'influence des États-Unis sur cette partie du monde qui doit se transformer en une zone tampon sûre entre le Mexique et le reste de l'hémisphère. Bref l'Amérique centrale sera un satellite économique qui aura le droit de renforcer ses industries légères mais qui se fournira de préférence au Mexique. Il ne faut donc pas se surprendre de retrouver comme pionnier du SELA, le président Echeverria, qui utilise habilement la rhétorique «tiermondiste» pour maximiser ses atouts dans la course à l'industrialisation, à l'indépendance et à l'expansion nationale et diluer les solidarités régionales concrètes dans une solidarité continentale fort aléatoire.

b) Le Brésil n'a certainement pas été un parrain enthousiaste du SELA mais ne pouvait laisser le Mexique profiter tout seul d'un dialogue privilégié avec l'Amérique latine. Rival principal du Mexique à long terme, le Brésil est en présence d'une problématique similaire mais d'une ampleur différente. Le géant brésilien,

avec sa centaine de millions d'habitants, a réussi également à contrôler politiquement — pour utiliser un euphémisme — sa population et à lancer un plan d'industrialisation sauvage qui se heurte sans cesse à l'étroitesse d'un marché national réduit à une peau de chagrin par l'exclusion socio-économique de vastes secteurs de la population. Renonçant volontairement à une intégration économique et sociale nationale, comptant principalement sur le capital étranger, les élites brésiliennes ne désirent certainement pas favoriser un développement équilibré du continent. Comme le Mexique, le Brésil a favorisé surtout l'Association latino-américaine de libre-échange et a toléré la consolidation du Pacte andin dans la mesure où les gouvernements chilien et bolivien prirent la précaution de multiplier les gestes diplomatiques de bonne volonté vis-à-vis de Brasilia. Sans vouloir en tirer des conclusions hâtives, l'on peut constater que l'allié chilien du Brésil met en danger actuellement le Pacte andin. Comme le Mexique vis-à-vis de ses voisins immédiats, le Brésil ne peut tolérer que les pays du Pacte andin forment un ensemble autonome puissant. Sur le plan géopolitique, le Brésil continuera à concurrencer l'Argentine, dans l'établissement d'un protectorat sur le Paraguay, l'Uruguay, la Bolivie et le Chili. En renforçant sa politique d'hégémonie régionale, le Brésil renoncera par contre à ses desseins ambitieux de gendarme continental, qui l'avait conduit en 1965 à accompagner les États-Unis dans l'absurde aventure dominicaine. Par contre, le Brésil jouera un rôle diplomatique plus actif dans le continent: les généraux de Brasilia utiliseront la solidarité formelle des pays du SELA pour obtenir de meilleures conditions commerciales de leurs partenaires occidentaux et japonais, pour renforcer le libre-échange latino-américain et pour empêcher les autres grands de conquérir la clientèle des petits États.

c) L'Argentine qui n'a ni les ressources démographiques, ni la «stabilité» politique de ses rivaux mexicain et brésilien reste, étant donné l'importance de son industrialisation prématurée, une des premières puissances du continent. Économiquement elle est la première intéressée à un essor réduit de ses voisins du Pacte andin dont le principal, le Chili, est son rival militaire et diplomatique traditionnel. Sa crise sociale et politique permanente limite cependant ses possibilités d'influence externe mais l'oblige à appuyer les efforts du Mexique dans un ensemble lâche de libre-échange dont elle sera la première à profiter.

d) Sans être vraiment une «puissance», le Venezuela, de par la géographie et la conjoncture économique, occupe pour le moment une position de quatrième «grand». Du point de vue de la géopolitique, il est amené à souhaiter le contrôle direct des régions limitrophes guyanaises et le contrôle indirect des îles antillaises voisines, dont Curaçao, Aruba et Trinidad et Tobago. Économiquement, la conjoncture pétrolière met le Venezuela en position d'arbitrage momentané face à ses voisins andins, antillais et centre-américains. N'ayant adhéré au Pacte andin que du bout des lèvres, contre la volonté de ses élites d'entreprise, n'ayant pas vraiment une vocation industrielle, la faiblesse de sa position concurrentielle amène le Venezuela à vouloir retarder l'accélération de l'intégration andine jusqu'à ce que les pétro-dollars lui permettent d'acquérir des industries de base dignes de ce nom. En attendant, la politique «tiersmondiste» du Mexique convient fort bien à un pays dont la préoccupation principale est la vente de ses produits pétroliers. Face à l'Occident, victime mineure de la hausse du prix pétrolier, il est commode de compter sur la solidarité des pays latino-américains non-producteurs de pétrole, victimes majeures de l'inflation des prix.

Les fonctions du SELA, essai de prospective

Le nouveau dispositif de concertation continentale mis en place en octobre 1975 ne pourra empêcher la consolidation des grandes puissances latino-américaines au détriment des pays moyennement ou peu développés et le renforcement de la multipolarité du système latino-américain. Ces tendances s'exprimeront probablement à travers trois fonctions latentes qui seront développées par l'interaction politique au sein du SELA:

1. *Déclin idéologique et coexistence pacifique.* L'élimination brutale du gouvernement constitutionnel chilien en septembre 1973 coïncide avec le déclin du populisme idéologique dans les politiques internes et externes. Dans une époque de «stagflation» endémique, les États s'occupent de leur maintenance d'abord et de leur consolidation — et si possible de leur expansion — ensuite, et relèguent au second plan les messages symboliques sur «l'ordre chrétien» . . . ou la «révolution socialiste». Cette trêve idéologique facilite la coexistence pacifique de régimes hostiles comme Cuba et le Brésil; comme l'OEA, le SELA ne cherche pas de critères de légitimité chez ses membres si ce n'est leur existence de fait comme État. Cette trêve idéologique qui s'accompagne d'un

gel des divers conflits, qui s'explique autant par le sous-équipement relatif des différentes armées que par l'équilibre obligatoire introduit par la multipolarité, favorisera cependant les effets de domination diplomatique et économique. La satellisation économique, la neutralisation diplomatique et les interventions indirectes précéderont l'alliance et la subordination militaires.

2. *Le «tiermondisme»*

Par ce néologisme barbare nous entendons une expression commune de solidarité passive — c'est-à-dire plus psychologique que politique — contre les pays occidentaux industrialisés. Les rares formes actives de cette solidarité ambiguë entraîneront le maintien ou l'accroissement des inégalités nationales actuelles. L'augmentation des crédits au Tiers monde favorisera, dans le cas de l'Amérique latine, les pays ayant déjà des enclaves industrielles importantes, les autres devant se satisfaire d'une aide qualifiée pieusement d'humanitaire. Le *tiermondisme* aura pour effet de permettre aux pays favorisés du continent la possibilité de manipulation populiste auprès des États clients-prolétaires dans leurs tentatives de pression sur l'Occident industriel pour redéfinir les conditions d'industrialisation locale et notamment l'abaissement de barrières tarifaires en faveur des produits finis du Tiers monde, abaissement qui ne favorisera que les producteurs de moyenne et grande dimensions: le Mexique, l'Argentine et le Brésil. Les États prolétaires obtiendront, grâce à l'élargissement de l'aide humanitaire et à la stabilisation relative des prix des matières premières, un mini-pactole suffisant qui garantira leur maintenance sociale et leur équilibre interne précaire à défaut d'un développement structurel.

3. *Résurrection de l'association latino-américaine de libre-échange (ALALE)*

Au nom de la solidarité continentale, les producteurs mexicains, brésiliens et argentins réclameront le libre-échange et la libre circulation des capitaux et marchandises. Toute une problématique liée à l'ALALE est reprise dans les discussions et les déclarations qui accompagnent l'établissement du SELA: abaissements de tarifs et politiques douanières communes, entreprises intégrées, politique de transports, etc. Tout se passe comme si le Mexique avait vu dans le SELA une excellente occasion de réhabiliter l'ALALE qui progressait beaucoup moins vite que les blocs régionaux. Or, ces derniers, pour s'épanouir, avaient dû faire cavalier seul en protégeant leur marché local. Une politique économique trop libérale mena-

cerait un peu plus les ententes régionales, en crise politique actuellement. D'autre part, les tendances nationalistes et locales, plus ou moins contenues, dans des groupes régionaux où les cadres technocratiques à vocation intégratrice jouent un rôle d'équilibre, s'épanouiront dans les institutions lâches du SELA où les différentes discussions sectorielles et thématiques permettront aux diverses délégations ministérielles de ne pas s'occuper outre mesure de leurs partenaires géographiques dans les regroupements locaux.

Le Mexique, l'Argentine et le Brésil, quelles que soient leurs rivalités, s'entendront à merveille pour encourager ces tendances séparatistes menaçant des alliances locales qu'elles n'avaient jamais évaluées positivement.

Réalités régionales ou utopie continentale

Le SELA, qui menace d'offrir une tribune aux acteurs hostiles au développement régional, offre-t-il du moins l'espoir d'un développement continental? A ce niveau, un développement structural ne pourrait se réaliser que par un scénario — relevant de la fiction pure — qui supposerait une autorité politique autonome encourageant des politiques socialistes ou capitalistes supranationales et suprarégionales. Il n'est pas d'ailleurs certain qu'un tel scénario favoriserait un développement équilibré des différents sous-ensembles; il est évident au contraire que les pseudo-concertations continentales actuelles risquent de consolider les situations acquises et les disparités nationales de développement.

En attendant la réalisation de l'utopie unitaire, seuls les efforts d'intégration régionale peuvent achever simultanément les objectifs suivants: a) *affaiblissement de la domination externe*; b) *augmentation de l'investissement local par la croissance du commerce intra-régional*; c) *division planifiée du travail industriel*.

Les inégalités de développement ne sont certes pas absentes des marchés communs régionaux, mais aucun d'eux ne comportent de géants économiques similaires au Brésil, à l'Argentine ou au Mexique. Les «petits» pays à l'intérieur des ententes régionales ont bénéficié d'une division du travail industriel qui leur ouvre des potentialités nouvelles, impensables avant les politiques intégratrices. Les succès limités mais réels de l'industrie lourde dans le Pacte andin et de l'industrie légère dans le Marché commun centre-américain ont été acquis contre les principes normatifs et les conséquences pratiques d'une politique libérale de libre-échange. Malheureusement, les embryons de marché commun sont encore trop fragiles; s'ils ne sont pas menacés d'éclatement, la stagnation, voire la régression, des politiques communes les guette; seule leur consolidation rapide pourrait limiter les écarts de développement et faciliter un dialogue continental moins déséquilibré par l'émergence des sous-impérialismes locaux, candidats impatientes à l'héritage des États-Unis. Il est vrai que l'on peut toujours espérer que les nouveaux pays dominants se neutraliseront mutuellement. Ceci ne suffira cependant pas à faire du SELA un organisme efficace.



Le débat sur la détente

Stanislav J. Kirschbaum

Dans son discours d'ouverture au XXV^e Congrès, le 24 février 1976, Léonid Brejnev, secrétaire-général du parti communiste de l'Union soviétique, se félicitait du succès de la politique étrangère soviétique, dont le maître mot était détente. Quelques jours plus tard, le 1^{er} mars, l'écrivain russe, Alexandre Soljenitsyne, déclarait, devant les caméras de la *British Broadcasting Corporation*, que si le renforcement de la détente signifiait pour les Occidentaux un climat plus doux en politique étrangère, il marquait pour le peuple soviétique le renforcement du totalitarisme. Il devait ajouter qu'il craignait que l'Ouest ne soit sur le bord de l'effondrement. De son côté, le président Ford annonçait le même jour dans un discours de la campagne électorale que le mot détente ne faisait plus partie du vocabulaire de la politique étrangère américaine.

Dans l'espace d'une semaine, l'opinion mondiale recevait ainsi des indications contradictoires sur l'utilisation, la signification et les conséquences de la politique de détente. L'atmosphère internationale n'en était pas pour autant troublée et les relations entre les deux superpuissances n'accusaient aucune nouvelle direction. Néanmoins, cette situation témoigne de l'existence d'un dilemme sur la signification de la détente, notamment en Occident. Un débat y fait rage depuis plusieurs années qui pourrait influencer le développement des relations internationales. Au cœur de ce débat est la définition même du concept de détente.

La définition soviétique

Aussi curieux que cela puisse paraître, les Soviétiques n'ont pas modifié leur définition de la détente depuis que la guerre froide lui a cédé la place. Les premiers jalons étaient posés en 1956, au XX^e Congrès du P.C.U.S., lorsque Nikita Khrouchtchev amorçait la politique de la coexistence pacifique dont le but principal était de minimiser du moins, sinon d'éviter les actions de part et d'autre qui pouvaient provoquer un conflit armé entre les deux

superpuissances. De plus, ferme dans sa conviction que la victoire du socialisme était inévitable, Khrouchtchev reconnaissait l'utilité des contacts avec l'Occident, surtout sur les plans culturel et économique. Le monde communiste ne pouvait qu'en bénéficier puisque l'histoire devait poursuivre inexorablement son cours. La crise de Cuba en 1962 non seulement confirmait la justesse de cette politique mais la rendait inéluctable. Enfin, à la Conférence d'Helsinki (1973-1975), les successeurs de Khrouchtchev consacraient cette politique par la signature de l'Acte final.

Brejnev et Kossyguine avaient toutefois apporté quelques nuances à la politique de la coexistence pacifique. Aussi l'appelèrent-ils politique de détente. Acceptant, comme leur prédécesseur, la nécessité d'éviter tout affrontement direct, ils avaient aussi mis l'accent sur le besoin de régler tout différend ou conflit par des voies pacifiques. Seulement, là où Khrouchtchev avait insisté sur un climat de compétition, surtout économique, entre les deux systèmes, avec la victoire inévitable du monde communiste, Brejnev et ses collègues prônaient la continuation, voire l'intensification, de la lutte entre les deux systèmes par tous les moyens sauf la guerre. Ainsi, Brejnev déclarait-il au XXV^e Congrès que la détente «n'abolit nullement et ne peut abolir ou changer les lois de la lutte des classes». Au fond, l'ère de la détente doit «créer des conditions de plus en plus favorables à la construction socialiste et communiste pacifique».

Stanislav J. Kirschbaum est professeur agrégé au Département de science politique, Collège Glendon, York University. Auteur de plusieurs articles sur l'Europe de l'Est, il se spécialise aussi en relations internationales. Perspectives internationales a publié, dans sa livraison de mars/avril 1975, un de ses articles intitulé: "Facteurs de changement en Europe de l'Est". L'article ci-contre n'engage l'auteur qu'à titre personnel.

C'est cette conception de la détente qui domine les écrits communistes depuis la réédition de l'ouvrage *V.I. Lénine sur la coexistence pacifique* en 1967. Contrairement à l'édition de 1963, publiée sous Khrouchtchev, qui prônait la compétition entre les deux systèmes, l'édition de 1967 consacre la coexistence pacifique comme une forme particulière de la lutte des classes. Depuis, tous les écrits, soient-ils soviétiques ou est-européens, soulignent deux points fondamentaux. D'abord, la détente est limitée aux relations entre États. Deuxièmement, elle n'a rien à voir avec l'idéologie; au contraire, la détente signifie l'intensification de la lutte idéologique.

Ce besoin d'insister sur la lutte idéologique provient de l'évaluation qu'ont faite les Soviétiques de la situation internationale dans la dernière décennie. Comme l'indiqua A. Sovietov dans la revue soviétique, *La Vie internationale* (septembre 1972): «La modification des rapports de forces entre les deux systèmes a une importance décisive. Cette modification comprend . . . la consolidation générale des positions internationales des pays socialistes . . .» Un an plus tard, G. A. Arbatov, directeur de l'Institut sur les États-Unis d'Amérique de l'Académie des Sciences soviétiques, écrivait dans *Kommunist* (numéro 3, 1973) qu'un changement dans le rapport de forces en faveur de l'impérialisme n'entraînerait pas un relâchement mais plutôt un accroissement des tensions. La lutte idéologique constitue ainsi l'assurance du maintien de la détente, et, ce qui est encore plus important, elle mène vers la victoire du socialisme.

Il est évident que cette définition de la détente est limitative. Qui plus est, elle offre peu à l'Occident en même temps qu'elle permet tout à l'URSS et aux autres pays socialistes, sauf le recours à la guerre. En dernière analyse, la détente ne signifie pour les communistes le maintien des contacts et des liens avec l'Ouest que dans la mesure où il y a non-ingérence de la part de l'Occident dans les affaires internes des pays socialistes. Or, l'Acte final d'Helsinki signé par l'URSS stipule le libre mouvement des idées. C'est le refus de la part des Soviétiques d'accepter ce principe de la détente qui continue de provoquer dans une majeure partie de l'opinion publique occidentale une remise en question de la validité de la politique actuelle de détente.

Le débat en Occident

En Occident, comme dans le monde communiste, le passage de la guerre froide à la détente a été généralement perçu comme inévitable et nécessaire. La Conférence

d'Helsinki et la signature de l'Acte final confirmaient le renoncement à la guerre nucléaire ainsi que l'avènement de nouvelles relations entre l'Est et l'Ouest. Dès qu'il fut évident, toutefois, que les Soviétiques avaient leur propre conception et interprétation de la détente, un débat s'ouvrait en Occident non seulement sur la définition de la détente mais aussi sur l'utilité des relations Est-Ouest.

Deux facteurs sont à l'origine de ce débat. Il y a d'abord la méfiance que le monde occidental ressent à l'égard de l'Union soviétique depuis la Seconde Guerre mondiale, méfiance qui fut renforcée par plusieurs événements en Europe de l'Est dans les années 50 et 60 où l'URSS intervint dans les affaires internes d'un pays socialiste. D'autre part il y a la Conférence d'Helsinki et ce qu'elle promettait pour les relations Est-Ouest.

La perplexité de beaucoup d'observateurs occidentaux tient du fait que la Conférence d'Helsinki ne semblait pas consacrer cette nouvelle politique mais plutôt marquer sa fin. Dans un article de la revue *Études internationales* (numéro 3 et 4, 1974), Daniel Colard indiquait que la détente connaissait deux phases: «Dans sa première phase [1963-1968], la détente est sécurisante: elle s'identifie à la coexistence pacifique active entre les super-grands qui légalisent la bipolarité nucléaire, interdisent la prolifération et ferment le club atomique . . . Dans sa deuxième phase [1969-1973], la détente se généralise mais acquiert un caractère polymorphe. En s'étendant, elle se diversifie et affecte tous les domaines: la stratégie, l'économie, la technologie, la politique, la culture, les droits de l'homme». Or, depuis Helsinki, les Soviétiques, loin d'élargir ces domaines, les ont rétrécis et, de par leurs actions, ont remis en cause ce qui semblait être un mouvement vers une plus grande stabilité internationale.

Le débat en Occident tourne ainsi autour de la question de savoir si la politique de détente ne profite pas aux États communistes au dépens de l'Ouest. Les relations et les échanges commerciaux ne bénéficient-ils pas à un système qui voue son existence à l'effondrement des États démocratiques occidentaux?

Samuel Pizar représente ceux qui pensent que la détente n'amènera pas la destruction de l'Ouest mais, bien au contraire, assurera, de par son corollaire économique et commercial, la transformation du système soviétique. Dans ses deux ouvrages, *Les Armes de la paix: l'ouverture économique vers l'Est* (1970) et *Transactions entre l'Est et l'Ouest* (1972), il prône la création d'un code de transac-

tions Est-Ouest afin que les relations économiques réalisent tout leur potentiel d'avenir. Il ajoute d'ailleurs que «lorsque le commerce entre l'Est et l'Ouest se sera étendu à ces zones névralgiques [de la science et de la technologie], cela ne saurait manquer d'exercer une influence libératrice sur les sociétés communistes et leurs institutions . . . Car aucun progrès économique durable n'est possible tant que les esprits ne sont pas libres».

Cette hypothèse d'une libéralisation inévitable dans les régimes communistes grâce aux relations Est-Ouest que propose Pizar fut l'objet d'une table ronde dans la revue *Esprit* (numéro 429) en 1973. Seule Hélène Carrère d'Encausse osa suggérer que les échanges entre l'Est et l'Ouest «doivent — même si dans un premier temps ils entraînent un resserrement du contrôle en URSS — pousser à une libéralisation entre le pouvoir et ses administrés, à une rationalisation économique aussi». Les autres participants étaient plutôt mal disposés à accepter cette hypothèse et l'une d'entre eux, Hélène Zamoyska signala qu'il est «dangereux de prendre ses désirs pour des réalités».

Force est de constater, en fait, qu'un bon nombre d'observateurs occidentaux émettent de graves doutes sur la possibilité d'une transformation des sociétés communistes. De plus, ils voient dans la politique de détente, non pas les conditions d'une stabilité internationale, mais plutôt de sérieux dangers pour la société occidentale. D'après Robert Conquest et les autres auteurs d'un article sur la détente dans *Survey* (numéro 2/3, 1974), les Soviétiques considèrent la politique de détente comme un changement de méthodes qui doit mener vers une modification, dans l'équilibre des forces mondial, favorable à l'URSS et aux pays socialistes. Ils ajoutent que «cette modification . . . permettra à l'Union soviétique de réaliser une expansion plus ample sans avoir recours à une guerre générale grâce surtout à l'utilisation de méthodes de subversion interne et d'intimidation externe». Ils ne voient pas non plus pourquoi la politique commerciale soviétique serait incompatible avec une politique interne conservatrice: «En effet, cette double stratégie économique est une solution de rechange à la réforme économique intérieure redoutée par la direction soviétique puisqu'elle risque de mettre en cause la stabilité des institutions soviétiques existantes et d'engendrer des conflits politiques». Ainsi affirment-ils que c'est dans le domaine des accords commerciaux entre l'Est et l'Ouest qu'apparaissent en Occident les attitudes les plus dépourvues de

sens critique. Ce qui rend possible les tentatives soviétiques d'exploiter la détente sur le plan culturel, soulignent-ils, c'est le manque de compréhension politique du phénomène en Occident. Pour cette raison leur conclusion est claire et nette: «La détente ne peut se baser sur des illusions. Elle doit être à double sens. L'Union soviétique doit aussi y contribuer en indiquant qu'elle n'a pas l'intention de l'exploiter sans scrupules afin d'améliorer sa capacité de renverser et de détruire l'Ouest. La détente ne sera pas authentique tant que la «coexistence pacifique» ne reste pour les dirigeants soviétiques qu'un euphémisme pour désigner un conflit par tous les moyens sauf la guerre».

Le manque de compréhension du véritable sens de la détente de la part des Occidentaux est le point de départ de l'ouvrage de Foy D. Kohler et ses collègues du Centre d'études internationales avancées de l'Université de Miami, intitulé *La Stratégie soviétique pour les années 70* (*Soviet Strategy for the Seventies*) et publié en 1973. Cet ouvrage offre plus de 300 documents sur la position soviétique dans la politique de détente. Leur analyse qui est une des plus serrées du concept et de la politique de la coexistence pacifique, montre jusqu'à quel point et dans quels domaines, les dirigeants soviétiques considèrent que la détente leur fournit une stratégie sans limites pour vaincre leur ennemi mortel, l'Occident. La définition soviétique actuelle de la coexistence pacifique est en somme une reprise de la vieille définition occidentale de la guerre froide. Les Soviétiques récusent toutefois cet argument par le simple emploi d'un double critère d'évaluation.

Kohler et ses collègues reconnaissent le besoin d'entente entre l'Est et l'Ouest afin que la guerre nucléaire et tout conflit qui pourrait y aboutir soient évités. Néanmoins, ils affirment combien il est nécessaire pour les États-Unis d'adopter une politique de réalisme, politique qui pourrait éventuellement donner à la détente un contenu positif: «Mais comme premier pas vers ce but, il semble essentiel que nous comprenions, et que nous explicitions que nous comprenons, la nature et les implications des interprétations soviétiques actuelles».

Cet appel au réalisme politique se manifeste aussi dans les écrits de Lev E. Dobriansky de l'Université Georgetown. Dobriansky est pourtant plus radical dans son analyse que ses collègues. D'une part, il considère que la guerre froide se poursuit toujours. D'autre part, il suggère que l'Occident pourrait mener une politique qui vaincrait le pouvoir soviétique. Dans

son ouvrage, *Les Russes vulnérables (The Vulnerable Russians)*, publié en 1967, Dobriansky examine les points névralgiques du système politique soviétique, et indique comment les États-Unis pourraient les exploiter à bon escient pour tenir l'URSS en échec. Dans un second ouvrage, *Les États-Unis et le mythe soviétique (U.S.A. and the Soviet Myth)*, publié en 1971, il revient à la charge: le système soviétique est un système qui tient captif plus de 125 millions de non Russes. Les États-Unis ne devraient manquer aucune occasion pour obtenir des Soviétiques des concessions majeures en faveur de ces nations. C'est dans le domaine des échanges commerciaux que l'auteur voit le plus de possibilités pour réaliser un tel objectif. Tout échange commercial devrait être accompagné d'une concession politique de la part du Kremlin. Selon Dobriansky, Washington, par ce genre de politique, rendrait la pareille aux Soviétiques. Contrairement à la politique américaine actuelle, cette nouvelle politique aurait au moins le mérite d'être conséquente.

Quel avenir?

Ce qu'on peut retenir de ce débat en Occident, qui se poursuit tant dans la presse générale que dans des revues spécialisées telles que *Foreign Affairs*, *Orbis*, *Les Temps modernes*, c'est l'acceptation du besoin d'éviter une guerre entre les deux super-grands. La question est de savoir comment s'y prendre. Entre les deux pôles examinés ci-dessus, il y a plusieurs observateurs, comme George Kennan, qui acceptent l'existence d'incompatibilités entre les deux systèmes mais qui reconnaissent aussi certains domaines d'intérêts mutuels dont ils prônent l'exploitation. Or, c'est justement ces incompatibilités qui non seulement animent le débat, mais déterminent aussi la politique des deux super-puissances.

Pour l'Union soviétique, les incompatibilités sont irréductibles; elles doivent être exploitées à l'avantage du camp socialiste. Le véritable objectif de la détente, dans l'optique soviétique, est de favoriser un climat propice au développement du camp socialiste et au déclin du camp que Moscou traite d'impérialiste. Ainsi, toute immixtion dans les affaires internes d'un État socialiste est interdite et aucun compromis, même s'il pouvait leur être avantageux, ne peut être toléré. Seulement dans le domaine du règlement des conflits et des échanges commerciaux y a-t-il possibilité d'entente avec l'Occident. Telle est la politique soviétique de la détente.

En Occident, par contre, le problème n'est pas seulement de savoir si cette poli-

tique est acceptable, mais surtout de déterminer si la détente peut se définir de telle façon. Une définition à sens unique, comme celle des Soviétiques n'est guère admissible dans la pensée occidentale. Comme l'a indiqué Raymond Aron dans son ouvrage sur la politique étrangère américaine, *République impériale* (1973): «La finalité globale de la diplomatie américaine présente un caractère inséparablement économique et politique puisqu'elle se définit par la liberté d'accès, notion qui inclut les échanges d'idées, de capitaux et de marchandises». Une politique de détente doit assurer une telle liberté d'accès plutôt que d'aggraver les incompatibilités. La définition américaine implique ainsi le respect, de la part des communistes, du monde occidental et, en dernière analyse, une certaine modification de la politique soviétique.

Le débat en Occident ne tourne en fait pas seulement autour de la politique soviétique mais aussi autour des raisons du refus soviétique d'accepter la définition américaine. Ce que beaucoup d'observateurs occidentaux perçoivent c'est que les Soviétiques ne voudraient bénéficier des échanges commerciaux et technologiques que pour renforcer le monde communiste et renverser éventuellement le monde occidental. Ils ne sont pas convaincus comme le sont d'aucuns que les échanges économiques et technologiques que l'Ouest pourrait tirer de la politique soviétique de détente soient bénéfiques au monde occidental et justifient à la longue son acceptation. Ils craignent plutôt les avantages que les sociétés communistes puiseraient en Occident et les conséquences que cela aurait pour le système démocratique. Enfin ils redoutent implicitement que ceci ne mène à l'aggravation éventuelle des relations internationales.

Force est de constater que ni les Soviétiques, ni les Américains ne veulent revenir au *statu quo ante* la détente. La nécessité de relations entre les deux camps est prise pour acquise.

C'est la raison pour laquelle les Soviétiques ont arrêté une politique de détente et le monde communiste la poursuit avec fermeté. Il n'est donc pas surprenant que Brejnev se soit félicité du succès de la politique étrangère soviétique en cette période de détente, surtout après les victoires communistes en Indochine et en Angola. Devant cette situation, l'Occident s'est ainsi trouvé en proie à un débat sur la détente. Aussi n'est-il pas étonnant que le président Ford ait abandonné le mot lui-même ne serait-ce que pour des fins électorales. Cela n'aide cependant pas à trancher le débat.

Nonobstant les points de vue contradictoires, le débat à l'Ouest n'est, en fait, qu'un réflexe devant la lutte qui continue entre les deux systèmes et la manifestation du désir, de la part des Occidentaux, de ne pas perdre du terrain au profit du monde communiste. Pour réussir, toutefois, la politique occidentale devra refléter

la confiance qu'ont les Occidentaux en leur propre système et la capacité de celui-ci non seulement de contenir la politique soviétique, mais de la surmonter. En dernière analyse, n'est-ce pas là l'enjeu même de la détente pour l'Ouest? N'est-ce pas là l'avertissement d'Alexandre Soljenitsyne?

La politique étrangère et l'opinion publique

par Lawrence LeDuc et J. Alex Murray

Depuis que *Perspectives* a publié dans un numéro spécial, en 1972, l'article de M. Mitchell Sharp intitulé «Relations canado-américaines: Choix pour l'avenir», on a beaucoup discuté en public et en privé de l'orientation à long terme de la politique étrangère du Canada, particulièrement en ce qui a trait à ses relations avec les États-Unis. L'évolution récente de la politique énergétique et des modalités d'examen de l'investissement étranger au Canada a gardé à l'avant-scène les secteurs délicats des relations canado-américaines, et depuis que le gouvernement du Canada a consacré la «troisième option» comme étant sa politique extérieure officielle, une ère nouvelle semble lentement poindre dans nos relations avec les États-Unis.

Il est difficile de déterminer avec justesse quel rôle a pu jouer l'opinion publique dans cette évolution. Chose certaine, il arrive fréquemment que l'opinion publique suive plus qu'elle ne dicte la politique étrangère; tout au moins, telle semble avoir été l'histoire de la troisième option. Par ailleurs, les mutations dans ce domaine, comme dans les autres secteurs de la politique officielle d'une société démocratique, résultent souvent d'une évolution feutrée du «sentiment populaire». Fait intéressant à noter, dans un discours prononcé à Winnipeg en janvier 1975, M. MacEachen a expressément reconnu à l'opinion publique un rôle dans l'adoption de la troisième option:

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. cent 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.

Conscients de ce lien manifeste entre l'opinion publique face à ces questions et l'amorce de nouvelles initiatives en politique étrangère, nous avons voulu, à l'aide des données tirées de sondages annuels auprès d'échantillons nationaux de 5 000 répondants (*voir l'encadré*), discerner les tendances récentes face au nationalisme économique, et mesurer l'incidence de certains aspects de la notion des «options» en politique étrangère.

Montée du nationalisme

Nos sondages, de même que ceux de l'ICOP et d'autres organismes, ont confirmé, sans doute possible, la montée d'un sentiment nationaliste au Canada, notamment en ce qui concerne les questions économiques. L'ICOP a trouvé que le

Lawrence LeDuc et J. Alex Murray sont respectivement professeur agrégé de science politique et professeur en administration à l'Université de Windsor (Ontario). Les auteurs remercient leur collègue, le professeur Terence A. Keenleyside, pour ses précieux commentaires sur une version antérieure du présent article. L'article ci-contre n'engage que les auteurs.

pourcentage des Canadiens convaincus d'une «trop grande influence américaine sur le mode de vie canadien» est passé de 29 à 58 p. cent de 1956 à 1974. Selon nos propres sondages, dans le domaine de la politique économique, la proportion de la population pour laquelle l'investissement américain est dans l'ensemble «une mauvaise chose» est passée de 36 à 55 p. cent de 1969 à 1973-1974. Ces chiffres ont légèrement glissé lors de notre dernière consultation (1974-1975), mais ils n'en demeurent pas moins au niveau élevé de 51 p. cent de la population.

Compte tenu de ces constantes, il n'est pas étonnant que M. MacEachen ait établi un lien entre l'évolution de la politique étrangère vers la troisième option et la progression du nationalisme économique. Par ailleurs, l'apport de l'opinion publique au débat actuel sur ces questions ne serait guère plus que l'expression très vague de l'«attitude» ou du «sentiment populaire», du moins tant que le changement de cap de la politique étrangère du Canada ne sera pas gravé plus profondément dans la conscience collective. Néanmoins, on peut alléguer que, depuis un an ou deux, de l'intérêt accru que la population porte à la politique étrangère commence à se dégager une véritable prise de conscience.

Nous avons donc essayé, pour la première fois, de tâter le pouls du public sur l'orientation propre à chacune des trois options de la politique étrangère posées par M. Sharp, en incluant dans notre sondage national de 1973-1974 une question à ce sujet. L'année suivante, nous avons repris cette question pour l'insérer parmi nombre d'autres, notamment une série de questions que nous avons utilisée pendant plusieurs années pour connaître les attitudes générales du public face à l'investissement étranger. Nous voulions discerner le plus justement possible les attitudes à l'endroit des éléments clés de chacune des trois options de politique étrangère proposées au départ. Nous avons donc construit notre question à partir du résumé des options donné par M. Sharp, mais sous une forme qui tentait de présenter trois solutions également séduisantes. (Certains critiques ont avancé que l'article de M. Sharp était rédigé de façon à présupposer le choix de la troisième option.) Bien qu'il ne soit pas toujours possible de faire preuve d'une neutralité absolue dans les questionnaires, il faut veiller à présenter les choix aux répondants de la façon la plus impartiale possible. Voici le libellé de la question qui apparaissait dans les sondages de 1973-1974 et de 1974-1975:

On a dit que le Canada se trouve devant trois options à long terme susceptibles de constituer une stratégie industrielle. Premièrement, le Canada peut tenter de maintenir l'état actuel de ses relations avec les États-Unis sans modifier ses politiques; deuxièmement, il peut s'acheminer vers une intégration plus étroite avec les États-Unis; ou troisièmement, il peut chercher à resserrer ses liens avec l'Europe et (ou) l'Asie. Laquelle de ses trois possibilités vous semble la plus avantageuse pour le bien-être à long terme du Canada?

L'échantillon national auquel cette question a été soumise pour la première fois dans le sondage de 1973-1974 s'est prononcé par une majorité de 42 p. cent en faveur de la première des options que nous appellerons désormais «option de la continuité». En comparaison, la troisième et la deuxième option n'étaient appuyées respectivement que par 30 et 18 p. cent des répondants, tandis que 10 p. cent n'exprimaient aucune opinion. L'année suivante (1974-1975), nous avons obtenu des résultats à peu près identiques. Et même si, l'an dernier, la troisième option a acquis une identité plus distincte auprès de la population, l'opinion publique ne semble pas encore s'être ralliée massivement à la nouvelle position de son gouvernement en matière de politique étrangère.

L'option de la continuité

Lorsque l'on décompose les échantillons en leurs sous-groupes socio-économiques, on constate que parmi ceux-ci, la proportion des partisans de la réorientation de la politique extérieure ne varie pas de façon appréciable. La troisième option tend, il est vrai, à être plus en faveur chez les hommes, les personnes de moins de 30 ans et les citadins que chez les femmes, les plus de 30 ans et les ruraux. Il faut toutefois souligner qu'aucun groupe n'appuie davantage la troisième option que la première (option de la continuité).

Parallèlement, une ventilation des données par région ne révèle que des variations relativement faibles entre les diverses parties du pays; on constate pourtant entre les deux sondages d'importants revirements dans deux régions, le Québec et la Colombie-Britannique. Les mouvements de l'opinion dans ces deux provinces vont en sens contraire, l'appui à la troisième option ayant décliné en Colombie-Britannique et augmenté au Québec au cours d'une même période. Lors du premier sondage, la Colombie-Britannique était la seule province où la troisième option était la plus populaire. Mais, dans le sondage le plus récent, cet appui est tombé de 41 à 34 p. cent, tandis que le soutien du statu quo en matière de politique étrangère est demeuré constant (36 p. cent). A l'heure

actuelle, il n'y a aucune province où la majorité de la population préfère la troisième option aux autres.

Cette constatation semblerait infirmer, dans une certaine mesure, nos conclusions au sujet du mouvement nationaliste qui s'accroît au Canada depuis cinq ans. A la vérité, nombreux sont ceux qui voient dans la diversification du commerce et de l'investissement l'un des moyens de contrer certains effets de l'influence américaine au Canada, et il ne fait pas de doute que, depuis quelques années, le public se préoccupe beaucoup de la question de l'investissement américain. Les données que nous avons recueillies montrent qu'il existe bel et bien un rapport entre les attitudes face à l'investissement étranger et l'appui à la troisième option; cette préoccupation causée par la proportion des capitaux étrangers au pays ne semble pas pour autant, il faut le souligner, se traduire par une adhésion à des réorientations plus radicales de la politique étrangère. En effet, les répondants qui se préoccupent le plus de la prépondérance américaine sur le marché financier canadien ont tendance à favoriser des interventions plus directes et mieux circonscrites, telles la réglementation de l'investissement, l'exercice de certains contrôles, l'aide aux entreprises canadiennes, etc., plutôt que des modifications à plus grande échelle de la politique étrangère et commerciale. Si la population appuie sans réserve les initiatives du gouvernement dans certains secteurs particuliers, elle fait preuve d'une plus grande prudence, voire de conservatisme, lorsqu'il est question des grandes orientations de la politique étrangère.

Ces sentiments partagés se retrouvent dans les attitudes à l'égard de certaines autres questions, distinctes et néanmoins connexes, de politique étrangère et de commerce extérieur, par exemple les accords commerciaux comme le Pacte de l'automobile, ou la participation canadienne aux opérations des Nations Unies pour le maintien de la paix. L'opinion publique réagit à ces deux questions précises à peu près comme à la troisième option, la majorité des personnes interrogées à l'échelle nationale appuyant le statu quo et environ un tiers manifestant une certaine volonté d'emprunter des voies nouvelles et inédites.

L'appui du public

De façon générale, les sondages révèlent que la population n'en est pas encore à appuyer massivement les nouvelles orientations de la politique étrangère du Canada, y compris la troisième option, et qu'elle ne paraît guère s'écarter des posi-

Le présent article renferme des données recueillies lors d'une série de sondages d'opinion nationaux menés chaque année par l'Elliott Research Corporation en collaboration avec l'International Business Studies Research Unit de l'Université de Windsor. Comme toutes les évaluations fondées sur des échantillonnages, les chiffres cités peuvent comporter une certaine marge d'erreur. En particulier, il faut être prudent lorsque les écarts entre les pourcentages sont faibles. Pour obtenir de plus amples informations sur les sondages et des exemplaires de rapports fournissant des renseignements techniques ou analysant les conclusions citées, on peut s'adresser à:

*M. J. Alex Murray
International Business Studies
Research Unit
Université de Windsor
Windsor (Ontario) N9B 3P4*

tions traditionnelles sur plusieurs aspects de la politique étrangère et du commerce extérieur. Par ailleurs, les données dont nous disposons indiquent clairement que le sentiment généralement plus nationaliste perçu chez les Canadiens ces dernières années n'est pas un phénomène passager. Depuis cinq ans, les sondages mesurent l'évolution d'un appui majoritaire des Canadiens à des politiques destinées à leur faire prendre en main leur propre avenir, notamment dans les secteurs critiques du commerce et de l'investissement. Il n'en demeure pas moins que les politiques d'investissement et de commerce extérieur ainsi que les questions connexes de politique étrangère ne figurent pas en bonne place dans la liste des problèmes actuels du pays, du moins aux yeux du grand public.

Pour la plupart des Canadiens, les problèmes économiques demeurent prioritaires. A l'attitude plus nationaliste du public ne se greffe pas encore une volonté générale de changement des politiques étrangère et commerciale en vigueur. Le ralliement du gouvernement à la troisième option finira sûrement par «aiguiller» l'opinion publique sur de nouvelles voies, mais nos données semblent indiquer que la mentalité à cet égard a jusqu'ici été réfractaire à pareille mutation. Même si le gouvernement a officiellement adopté la troisième option, poussé, semble-t-il, par l'évolution du sentiment national, il lui reste à convaincre une bonne partie de la population qu'il s'agit de la meilleure des solutions originales.

Relations entre le Canada et l'Amérique latine

Arthur E. Blanchette

Captivant, d'une écriture soignée et d'un intérêt qui ne se dément jamais, voilà ce qui caractérise le livre de Jack Ogelsby — professeur d'histoire de l'Amérique latine à l'Université Western Ontario — publié chez Macmillan à Toronto. Bien documenté, riche en renseignements aussi utiles qu'intéressants, *Gringos From the Far North* projette une nouvelle lumière sur les rapports que le Canada entretient avec l'Amérique latine. L'attitude trop souvent paternaliste, que bon nombre de nos concitoyens éprouvent et manifestent vis-à-vis des pays latino-américains, n'a pas échappé à l'œil vigilant et perspicace de l'auteur. Il faut dire que le professeur Ogelsby a l'avantage de posséder son sujet à fond. En effet, il a appris à pénétrer l'âme et les secrets de ces peuples au cours de nombreux voyages qu'il a eu l'occasion d'effectuer dans la partie sud de l'hémisphère occidental.

Il ne s'agit pas d'une étude définitive des relations entre le Canada et l'Amérique latine et l'auteur se garde bien de faire montre d'une telle prétention. D'ailleurs on trouve peu de choses sur les rapports du Canada avec l'OEA et le système interaméricain même si ces sujets sont effleurés, sous certains aspects, ici et là. De même, les initiatives que le Canada a entreprises au cours des dernières années en matière d'aide et d'assistance y sont passées sous silence. Souhaitons que le professeur Ogelsby nous livre avant longtemps le fruit des connaissances et de l'expérience qu'il a acquises non seulement de ces aspects de nos relations avec le monde latino-américain, mais également de la question du commerce entre le Canada et l'Amérique latine; cette question

Directeur des Affaires historiques au ministère des Affaires extérieures, Arthur Blanchette est aussi président de la Section canadienne de l'Institut panaméricain de géographie et d'histoire, organisme spécialisé de l'Organisation des États américains. L'article ci-contre n'engage l'auteur qu'à titre personnel.

n'est abordée que brièvement en conclusion du livre. Il en est de même de la nature des liens qui nous rattachent au système interaméricain, liens qui n'ont cessé de se resserrer en ces deux dernières décennies.

Mais à tout prendre, *Gringos From the Far North* projette une image passablement complète de nos rapports avec les pays de l'Amérique latine et des activités que tant de Canadiens y ont déployées entre 1866 et 1968, période retenue par l'auteur. Brosser à grands traits un tableau assez fidèle des rapports latino-américains et de la présence canadienne sur un territoire à la fois aussi vaste et aussi peuplé n'est pas une tâche facile. Il faut savoir gré à l'auteur d'y avoir réussi grâce à une série de onze essais judicieusement choisis et bien équilibrés.

M. Ogelsby n'a pas arrêté d'une façon arbitraire le choix de la période qui encadre son étude. L'année 1866 est celle où le Canada dépêcha en Amérique latine sa première mission commerciale et de bonne entente. L'année 1968, qui clôt la période, est celle qui connut la plus importante mission canadienne jamais envoyée en cette partie du monde. C'est à juste titre que l'on considère l'envoi de cette mission comme la plaque tournante de nos rapports avec les pays latino-américains. L'une des six brochures du Livre blanc, publié en 1970 par le gouvernement, et intitulée *Amérique latine: politique étrangère au service des Canadiens*, porte l'empreinte du rapport préliminaire ainsi que des impressions recueillies sur place par cette mission.

À l'exception d'un essai (chapitre 2, «Les Relations diplomatiques du Canada avec l'Amérique latine», 1940-1946) intitulé avec beaucoup d'à-propos *La Reine du Bal* — c'était l'époque où plusieurs de ces pays cherchaient à persuader le Canada de nouer des liens diplomatiques avec eux et de joindre les rangs de l'Union panaméricaine (ancêtre de l'OEA) — le gros du livre est consacré aux affaires et à l'œuvre des missionnaires canadiens en

pays latino-américains. Il n'y a pas lieu de s'en surprendre, car après tout les investissements canadiens et l'œuvre de nos missionnaires ne furent-ils pas en fait les assises de nos rapports avec l'Amérique latine tout au cours du dernier siècle?

Le chapitre 4, qui traite des opérations bancaires et autres activités connexes, est le plus long du livre. Il va de pair avec le chapitre 5 qui est consacré aux investissements, notamment au Brésil (en particulier Brascan), et qui constitue une étude d'ensemble assez poussée de la question des investissements et de leur rôle dans nos rapports avec l'Amérique latine.

Les cinq derniers essais portent sur diverses initiatives ou entreprises missionnaires du Canada en Amérique latine. Des problèmes concrets auxquels les Canadiens eurent à faire face sur les lieux et de la souplesse qu'il leur fallut déployer pour s'y attaquer et les surmonter, le professeur Ogelsby fait une analyse qui dénote de sa part beaucoup de perspicacité et de compréhension. A cet égard, la lecture de *Gringos From the Far North* s'impose non seulement à tout missionnaire éventuel et à tout homme d'affaires, mais également à tout agent du service extérieur en parlance pour cette région. De la lecture de ce livre, il apprendra que lui aussi doit être un missionnaire à sa manière.

Le texte d'un rapport intitulé *The Extent, Focus, and Changes of Canadian Public Interest in Latin America*, que le professeur Ogelsby rédigea en 1967 à la demande du ministère des Affaires extérieures, figure à l'appendice bien structuré de ce livre. Et pour boucler la boucle, ce texte comprend une étude lucide et perspicace (pp. 328-331) des attitudes des Canadiens de langue française et des Canadiens de langue anglaise à l'égard de l'Amérique latine. On trouve aussi au Chapitre 8 (pp. 204-206) une étude comparée de la faculté d'adaptation des missionnaires catholiques de langue anglaise et de langue française en Amérique latine.

S'il y a un enseignement à tirer du livre du professeur Ogelsby, c'est que les initiatives canadiennes, commerciales, religieuses ou autres, qui ont le mieux réussi en Amérique latine, ont été le fait d'hommes et de femmes qui ont fait l'effort de s'adapter à ce milieu et qui, en plus de s'être donné la peine d'apprendre la langue, ont fait preuve d'intelligence et de compréhension à l'égard des réalités concrètes et des aspirations profondes de ces peuples qui habitent plus de la moitié de ce continent.

Ogelsby, J. C. M.,
Gringos from the Far North,
Toronto, MacMillan, 1976.

Lettre à la rédaction

A propos de l'Inde...

Monsieur,

L'article de M. David Van Praagh, «Le néo-réalisme asiatique gage d'une ère nouvelle» dans le numéro de mars/avril 1976 de *Perspectives internationales* m'amène à faire les observations suivantes:

Cet éminent expert du Sud-Est asiatique s'égare autant dans ses faits que dans ses prédictions. Par exemple, il affirme que le Japon «ne semble pas décidé à ratifier le Traité de non-prolifération dans un avenir prévisible»; il est bien connu que le Japon a ratifié ce traité.

L'armée indienne s'est toujours tenue à l'écart de la politique. Il n'empêche que depuis 1967 M. Van Praagh a prédit à maintes reprises dans ses dépêches un coup d'État militaire en Inde; aujourd'hui, il est d'avis qu'une mauvaise mousson pourrait le déclencher. L'Inde a subi des sécheresses en 1965-1966, 1966-1967 puis en 1972-1973 et en 1973-1974. Heureusement, chaque fois ses prédictions ont été démenties. Il est extraordinaire, par conséquent, que non seulement l'auteur réitère ses prédictions mais encore qu'il laisse entendre qu'une intervention militaire constitue un salut possible pour l'Inde: quel attachement à la démocratie! Il poursuit en préconisant une panacée invraisemblable: la fragmentation du pays en plusieurs États indépendants. Non content de ne faire aucun cas du passé historique de l'Inde, il en ignore délibérément les particularités économiques et géographiques. C'est comme si l'on laissait entendre que le problème linguistique canadien et les différences entre les provinces et le gouvernement fédéral sur certains points justifiaient le découpage du Canada en une douzaine d'États séparés. Une pléthore d'États indépendants au Canada ou en Inde serait-elle viable économiquement et stratégiquement? A tout le moins, servirait-elle la cause de la paix?

Aucune constitution n'est immuable et l'expérience a montré que certains aspects de la constitution indienne devaient être amendés afin d'effectuer des changements restés longtemps

en souffrance et constamment différés. Il ne s'ensuit pas qu'on détruise la démocratie ni la constitution, dont Mme Gandhi a dit qu'elle est essentiellement saine. Il n'y a pas d'érosion de la démocratie en Inde, tout juste une évolution universelle et applicable même aux pays industrialisés, aux anciennes traditions réputées démocratiques et libérales. Prenant la parole lors de la 21^e Conférence parlementaire du Commonwealth à Delhi en octobre dernier, le premier ministre a déclaré: «Au cours des 25 dernières années, nous avons subi plus d'une agression militaire, plus d'une crise économique et plus d'une menace de sécession. Nos cinq élections générales ont démontré la valeur du vote libre et la maturité de l'électorat, qui se chiffrait à 274 millions d'électeurs lors de l'élection parlementaire de 1971. Le peuple a voté en faveur de la laïcité, même si certains croyaient et ont répété à l'envi que la politique indienne était dominée par des factions et des sentiments religieux. Il est resté sourd aux appels de l'extrême droite et de l'extrême gauche, des réactionnaires et des révolutionnaires de tout crin et a soutenu la voie moyenne du socialisme démocratique.»

L'auteur observe qu'«il est maintenant évident que la démocratie en Inde n'est possible que si les classes défavorisées peuvent participer aux bienfaits du progrès économique». C'est justement à cause de cette situation critique qu'un train de mesures radicales a récemment été lancé: réforme agraire, distribution des terres à ceux qui n'en possèdent pas, abolition du servage et politique démographique globale et radicale. Ces mesures étaient en chantier depuis longtemps mais certaines dispositions constitutionnelles ainsi que la filière judiciaire empêchaient leur mise en application. Des mesures efficaces ont été prises pour faire amender la constitution par un parlement élu au suffrage populaire. Cela ne signifie pas la mort de la démocratie en Inde, puisque le Parlement fédéral et la majorité des parlements des États fonctionnent toujours. Le premier ministre a maintes fois répété que la constitution indienne est fondamentalement saine mais que la démocratie étant un processus évolutif la constitution doit également évoluer.

L'auteur fait allusion aux revers du parti du congrès lors des élections générales de 1967, mais oublie de dire que Mme Gandhi a adopté certaines mesures radicales qui ont provoqué une scission dans le parti et qu'elle a remporté les élections générales de 1971 par une majorité écrasante, tant à l'assemblée fédérale, où le parti détient les deux tiers des sièges, que dans la majorité des États indiens. Les élections en Inde ont été ajournées comme le prévoit la constitution en vue de consolider les gains acquis lors de la situation d'urgence et même le critique étranger le plus hostile n'a pas laissé entendre que les mitraillettes avaient fait leur apparition. Des centaines de parlementaires du Commonwealth ont visité l'Inde à la fin de l'année dernière et peuvent témoigner de l'absence de l'armée ou d'un déploiement policier anormal dans les rues.

L'Inde est un des rares pays à avoir ramené en dessous de zéro, en moins de deux ans, un taux d'inflation de 34 p. cent. On reconnaît partout que les prix ont baissé. Un communiqué publié par la Banque mondiale après la réunion du Consortium de l'Inde à Paris le mois dernier a affirmé: «Les membres du Consortium ont félicité le gouvernement de l'Inde pour les mesures qu'il a prises en vue d'améliorer sa performance économique au cours de l'année 1975-1976. La production agricole a atteint son niveau le plus élevé, les insuffisances électriques ont en grande partie été comblées, le volume des exportations s'est accru de 8 p. cent dans une conjoncture mondiale de baisse des échanges, la stabilité monétaire s'est maintenue et la production de la majorité des entreprises du secteur public, notamment le charbon, l'acier et les engrais, s'est relevée considérablement.» Depuis, on a sévèrement puni les trafiquants du marché noir et des centaines de fonctionnaires corrompus.

L'année dernière, des hommes politiques de diverses tendances ont ouvertement exprimé leur intention de renverser par la force un gouvernement élu par le peuple et ont demandé aux Forces armées et à d'autres corps publics de désobéir à l'autorité gouvernementale. Leur arrestation était donc inévitable. D'ailleurs, un grand nombre d'entre eux ont été libérés depuis.

M. Van Praagh accuse l'Inde de vouloir devenir une superpuissance mondiale: apparemment, cela est répréhensible pour un pays en développement mais de bon ton pour ceux qui le sont déjà. De toute façon, le premier ministre a maintes fois répété que l'Inde n'entend nullement devenir une «puissance» ou une «superpuissance». L'Inde ne possède *pas* la bombe nucléaire, mais elle a dû prendre les mesures nécessaires afin de maintenir une force armée suffisante pour protéger l'intégrité territoriale que l'auteur voudrait voir détruite.

La perception qu'a l'auteur de la politique étrangère de l'Inde est tout aussi erronée. Les relations avec l'Iran sont excellentes et il existe une collaboration et une coopération économique grandissantes entre les deux pays. Leurs relations sont caractérisées non par la rivalité mais par un désir d'aide mutuelle et de progrès. Le premier ministre et le shah d'Iran peuvent en témoigner.

L'auteur fait allusion à une fictive «flambée nationaliste hindoue dans le nord et l'est du pays» qui représenterait une menace pour le Bangladesh. Le tableau de l'aide indienne atteste sa bienveillance à l'égard du nouvel État. L'Inde veut sincèrement collaborer avec le Bangladesh et avec ses autres voisins afin de résoudre nos problèmes communs par la négociation bilatérale.

Les dangers contre lesquels l'auteur met en garde l'Inde, le sous-continent et l'Asie se matérialiseraient si ses conseils étaient suivis.

Le haut-commissaire de l'Inde
(U. S. Bajpai)
Ottawa

Section de référence

I. LIVRES

- Canadian Foreign Investment Review Seminar. Sponsored by Richard De Boo Ltd. and Tax Management Inc. April 30 - May 1, 1974. Text of addresses given by the principal speakers. Toronto, Richard de Boo Ltd., 1974. 123 p.
- Gordon, Walter L. *Storm signals: new economic policies for Canada*. Toronto: McClelland and Stewart, 1975. 140 p.
- Hunter, Lawson A. W. *Energy policies of the world: Canada*. Center for the Study of Marine Policy. College of Marine Studies, University of Delaware, Newark, Delaware, 1975. 64 p.
- Lower, J. Arthur. *Canada on the Pacific rim*. Toronto: McGraw-Hill Ryerson Ltd., 1975. 230 p.
- Murray, J. Alex, éditeur. *North American Energy in Perspective*. Proceedings of the 16th annual University of Windsor seminar on Canadian-American relations held at the University of Windsor, Windsor, Ontario on November 14-15, 1974. Canadian-American Seminar, University of Windsor, Windsor, Ontario, 1975. 208 p.
- McFadyen, Stuart. «The control of foreign ownership of Canadian real estate.» Dans *Canadian public policy/Analyse de politiques* 2:65-67 hiver 1976.
- Rugman, Alan M. «The foreign ownership debate in Canada.» Dans *Journal of world trade law* 10:171-176 mars-avril 1976.
- van der Feyst, John «Pelletier on Franco-Canadian relations.» Dans *Canadian business magazine* 49:60-62 mars 1976.
- Winberg, Alan R. «Raw material producer associations and Canadian policy.» Dans *Behind the headlines* Vol. 34,1976.

Publications du ministère des Affaires extérieures

Communiqués, publiés par le Bureau de Presse du ministère des Affaires extérieures, Ottawa: N° 15 (5 mars 1976) Le Canada et la Finlande signent un accord nucléaire

N° 18 (9 mars 1976) Augmentation du droit de passeport

N° 19 (9 mars 1976) Rencontre Canada—États-Unis sur le projet d'aménagement hydro-électrique de la rivière Poplar

N° 20 (11 mars 1976) Rencontre Canada—États-Unis à Ottawa, le 9 mars 1976, concernant le projet d'exploitation d'une mine à Cabin Creek

N° 21 (12 mars 1976) Délégation du Canada à la quatrième session de la Conférence sur le droit de la mer, New York

N° 22 (12 mars 1976) Accord Canada—Portugal relatif à la pêche

N° 23 (19 mars 1976) Visite de M. Manuel Pérez-Guerrero

N° 24 (22 mars 1976) Ratification du Traité d'extraction entre le Canada et les États-Unis

N° 25 (25 mars 1976) Potasse: texte d'une Note du gouvernement du Canada à l'ambassade des États-Unis d'Amérique

N° 26 (25 mars 1976) Accord Canada—Pologne relatif à la pêche

N° 27 (30 mars 1976) Coopération Canada—États-Unis dans le domaine de la télédétection expérimentale à partir de satellites et d'aéronefs

N° 28 (30 mars 1976) L'ambassade du Canada, Beyrouth, Liban

N° 30 (21 avril 1976) Tournée européenne du *Toronto Workshop Productions*

N° 32 (22 avril 1976) Renouvellement de l'Accord entre le Canada et les États-Unis sur les privilèges réciproques de pêche

II. ARTICLES

- Franck, Thomas M. «International law in Canadian practice: the state of the art and the art of the state.» Dans *International journal* 21: 180-214 hiver 1975-76.
- Grafftey, W. Heward. «'Middle power' redefined.» Dans *Canadian business magazine* 49: 26-28 février 1976.
- «Highballing into bigger profits via the United States.» Dans *Business week* 2420: 60-68 23 février 1976.
- Langdon, Frank C. «Canada's struggle for entrée to Japan.» Dans *Canadian public policy/Analyse de politiques* 2:54-64 hiver 1976.
- Litvak, Isaiah A. et Maule, Christopher «Canadian investment abroad: in search of a policy.» Dans *International journal* 21: 159-179 hiver 1976.
- Martin, Robert «Who suffers whom? Notes on a Canadian policy towards the Third World.» Dans *The Canadian forum* 56:12-19 mars 1976.

N° 33 (23 avril 1976) Visite au Canada du ministre des Affaires étrangères et de la Coopération de la République populaire de Bénin

N° 34 (26 avril 1976) Quatrième Conférence des étudiants sur le Commonwealth

N° 39 (28 avril 1976) Signature du Mandat du Conseil mixte des Affaires extérieures

N° 40 (28 avril 1976) Visite au Canada du ministre des Affaires étrangères et de la Coopération de la République populaire de Bénin

N° 42 (29 avril 1976) Délégation du Canada à *Habitat*

TRAITÉS

Bilatéraux

Belize

Échange de Notes entre le gouvernement du Canada et le gouvernement de Belize constituant un accord relatif aux investissements canadiens en Belize et aux garanties de ces investissements de la part du gouvernement canadien par l'intermédiaire de son mandataire, la Société pour l'expansion des exportations
Belize, le 17 février 1976
En vigueur le 17 février 1976

États-Unis d'Amérique

Échange de notes entre le gouvernement du Canada et le gouvernement des États-Unis d'Amérique stipulant l'exploitation et l'entretien permanents de la zone d'essai des torpilles dans le détroit de Georgie et l'établissement et l'exploitation d'un système avancé de mesure acoustique sous-marin dans l'anse Jervis
Ottawa, le 13 janvier et le 14 avril 1976
En vigueur le 14 avril 1976

Traité d'extradition entre le gouvernement du Canada et le gouvernement des États-Unis d'Amérique signé à Washington le 3 décembre 1971, amendé par un échange de notes signées à Washington le 28 juin et le 9 juillet 1974

Instruments de ratification échangés à Ottawa le 22 mars 1976
En vigueur le 22 mars 1976

Échange de notes entre le gouvernement du Canada et le gouvernement des États-Unis d'Amérique prorogeant et modifiant l'Accord relatif à un programme commun dans le domaine de la télédétection expérimentale à partir de satellites et d'aéronefs (ERTS) en date du 14 mai 1971
Washington, le 19 et le 22 mars 1976
En vigueur le 22 mars 1976 avec effet rétroactif à compter du 14 mai 1975

Finlande

Accord entre le gouvernement du Canada et le gouvernement de la République de Finlande concernant l'utilisation des matières nucléaires, des équipements, des installations et des renseignements transférés entre le Canada et la Finlande
Helsinki, le 5 mars 1976

Guinée

Échange de Notes entre le gouvernement du Canada et le gouvernement de la Guinée

constituant un Accord relatif aux investissements canadiens en Guinée et aux garanties de ces investissements de la part du gouvernement canadien par l'intermédiaire de son mandataire, la Société pour l'expansion des exportations Dakar et Conakry, le 29 mars et le 1^{er} avril 1976
En vigueur le premier avril 1976

Philippines

Convention entre le gouvernement du Canada et le gouvernement de la République des Philippines tendant à éviter les doubles impositions et à prévenir l'évasion fiscale en matière d'impôts sur le revenu
Manille, le 11 mars 1976

Pologne

Échange de notes entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement de la République populaire de Pologne constituant un Accord provisoire relatif à la pêche
Ottawa, le 24 mars 1976
En vigueur le 24 mars 1976

Singapour

Convention entre le gouvernement du Canada et le gouvernement de la République de Singapour tendant à éviter les doubles impositions et à prévenir l'évasion fiscale en matière d'impôts sur le revenu
Singapour, le 6 mars 1976

Suisse

Accord sur le transport aérien entre le gouvernement du Canada et le Conseil Fédéral Suisse
Ottawa le 20 février 1975
Appliqué provisoirement le 20 février 1975
En vigueur définitivement le 12 mars 1976

Multilatéraux

Convention internationale pour la simplification et l'harmonisation des régimes douaniers
Fait à Kyoto, Japon, le 18 mai 1973
Par lettre en date du 12 février 1976 au Secrétaire général du CCC, le Canada a accepté sans restriction l'Annexe concernant le transit douanier, l'Annexe concernant la mise à la consommation sous réserve des restrictions touchant les pratiques recommandées numéros 16, 20, 25 et 26.

Protocole additionnel n° 3 portant modification de la Convention pour l'unification de certaines règles relatives au transport aérien international signée à Varsovie le 12 octobre 1929, amendée par le Protocole fait à La Haye le 28 septembre 1955 et par le Protocole fait à Guatemala le 8 mars 1971
Fait à Montréal le 25 septembre 1975
Signé par le Canada le 31 décembre 1975

Protocole de Montréal n° 4 portant modification de la Convention pour l'unification de certaines règles relatives au transport aérien international signée à Varsovie le 12 octobre 1929 et amendée par le Protocole fait à La Haye le 28 septembre 1955
Fait à Montréal le 25 septembre 1975
Signé par le Canada le 31 décembre 1975

Protocoles portant troisième prorogation de la Convention sur le commerce du blé et de la Convention relative à l'aide alimentaire constituant l'Accord international sur le blé de 1971
Faits à Washington le 17 mars 1976
Signés par le Canada le 7 avril 1976

Numéro spécial 1976

Perspectives internationales

Revue d'opinion sur les affaires étrangères



Le Bicentenaire des États-Unis:

Deux États: un même continent

Notre héritage commun

Problèmes politiques américains

Perspectives internationales

Table des matières

Numéro spécial 1976

Bicentenaire des États-Unis

Préface/*Allan J. MacEachen*

Deux États: un même continent

La «Troisième Option» et les États-Unis/ <i>J. H. Warren</i>	5
Assez partagé: il est temps de diviser/ <i>Mel Hurtig</i>	11
De la bienveillance du voisin américain/ <i>Peyton Lyon</i>	15

Notre héritage commun

Source commune, voies diverses/ <i>Louis Balthazar</i>	20
<i>Between Friends / Entre Amis</i> — photomontage	24
Autres temps . . . autre constitution/ <i>W. R. Lederman</i>	26
La défense du continent/ <i>John Gellner</i>	30

Problèmes politiques américains

L'état de l'union/ <i>W. A. Wilson</i>	34
Le choix d'un président américain/ <i>Ben Tierney</i>	39
L'après-détente américaine/ <i>Georges Vigny</i>	44

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

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

Tarif des abonnements: Canada, \$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 au Centre d'édition, Approvisionnement et Services Canada, Ottawa (Ontario) K1A 0S9.

Envoi postal de troisième classe autorisé.

Directeurs de rédaction:

M. L. Balthazar

M. A. I. Inglis

Président, Comité de rédaction

M. Freeman M. Tovell,

Directeur général adjoint, Bureau des Affaires publiques

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

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

Préface

En 1967, les manifestations du Centenaire du Canada ont galvanisé les agents du renouveau dans notre pays. Je me réjouis de voir que, cette année, les fêtes du Bicentenaire des États-Unis engendrent aussi une nouvelle consécration des valeurs qui ont motivé les fondateurs de la République.

Seul un alliage unique d'innovation intellectuelle, d'ingéniosité technique, de dynamisme économique et de fidélité à la démocratie ont permis aux États-Unis d'apporter l'immense contribution à l'avancement de l'humanité qui a été la leur pendant les deux derniers siècles. Je suis assuré qu'au cours des années à venir, ils continueront à jouer un rôle dynamique et positif dans la conduite des affaires internationales et, de manière générale, dans le progrès de la civilisation.

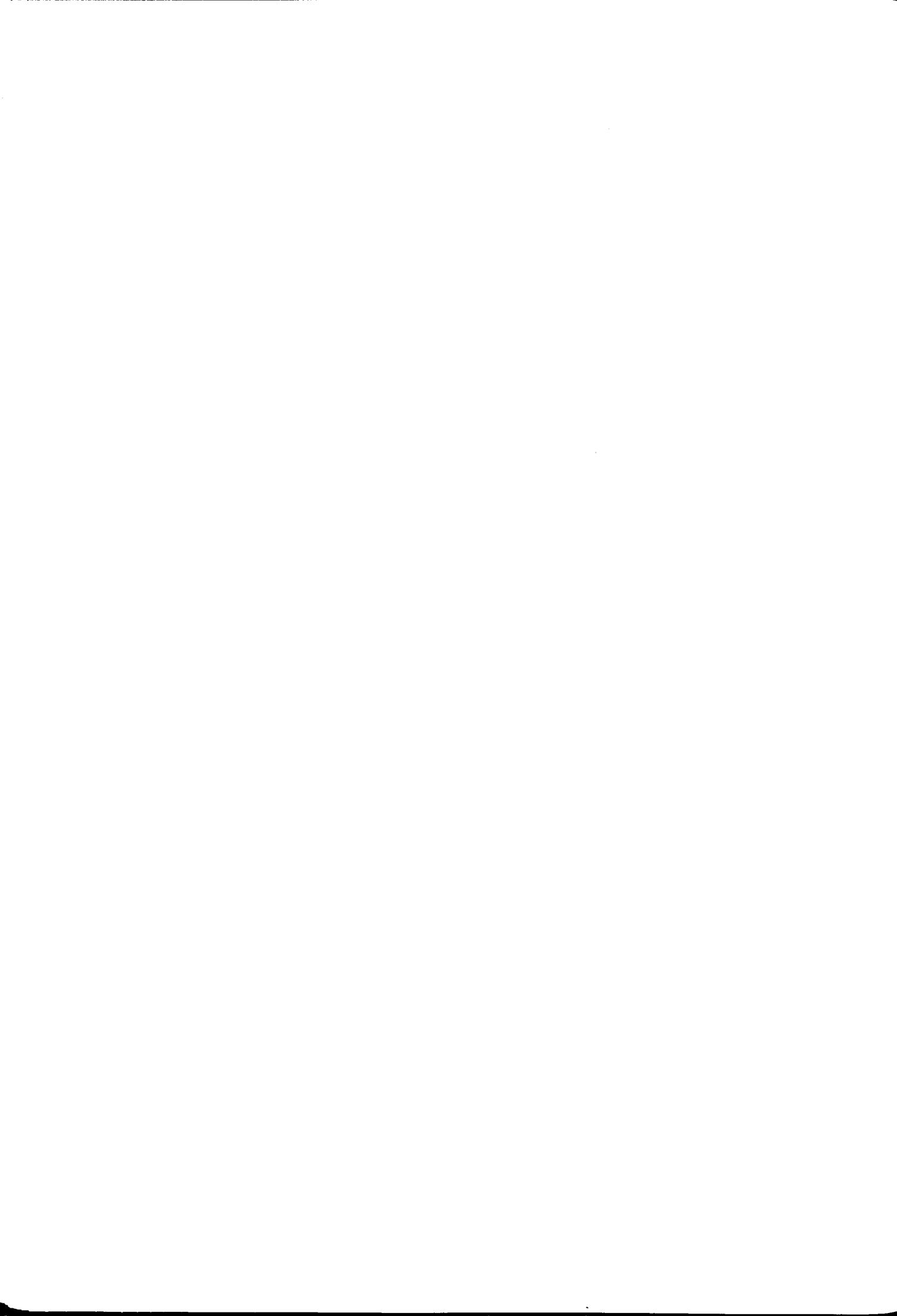
Les liens étroits qui unissent nos deux pays ne se sont pas noués facilement ni du jour au lendemain. Ils sont le produit de l'effort soutenu d'hommes raisonnables en quête de solutions acceptables à des problèmes maintes fois insurmontables à l'abord. Nous sommes aujourd'hui en mesure de poursuivre nos intérêts respectifs, avec la certitude que nos liens sont le fruit d'années d'amitié et d'accommodements de part et d'autre.

Ce numéro spécial de *Perspectives internationales* n'est qu'un gage parmi d'autres de l'hommage rendu aux États-Unis par le Canada à l'occasion du Bicentenaire américain. Une carte d'anniversaire accompagnée de bons souhaits n'aurait pas suffi. Conformément à la politique de la revue, qui veut offrir la possibilité de faire valoir des opinions différentes, les directeurs de rédaction ont cherché à rassembler les points de vue de divers Canadiens sur les États-Unis et sur les liens qui les unissent. Le premier groupe d'articles s'attache à la question, souvent prédominante dans notre esprit, du partage d'un continent avec un voisin gigantesque. Le deuxième groupe explore certains aspects de notre héritage commun et le troisième examine quelques questions contemporaines auxquelles font face les États-Unis. Je suis heureux de pouvoir vous les présenter.

Au Canada, nous saluons l'occasion qui nous est donnée de contribuer et de participer au deux centième anniversaire de notre voisin, tout comme il l'a fait lors de notre centenaire il y a neuf ans. C'est avec plaisir que je saisis cette occasion pour adresser, au nom du gouvernement et du peuple du Canada, mes vœux sincères de joyeux anniversaire au gouvernement et au peuple des États-Unis d'Amérique.

Le secrétaire d'État aux Affaires extérieures,

Allan Rock Sackin



La Troisième Option et les États-Unis

Le point de vue d'un ambassadeur

par J. H. Warren

Dans son article sur les relations canado-américaines paru dans *Perspectives internationales* il y a trois ans et demi, Mitchell Sharp, alors secrétaire d'État aux Affaires extérieures, a été le premier à tenter de définir avec quelque précision la politique officielle du Canada quant à ses relations avec les États-Unis. Comme la présence américaine se fait sentir dans presque tous les aspects de notre vie nationale, il semble étrange que personne n'y ait songé plus tôt. Tel était en tout cas l'avis de certains critiques du rapport paru en 1970 sous le titre de *Politique étrangère au service des Canadiens*; en effet, on a souvent reproché à ce document de ne renfermer aucune analyse approfondie d'un élément aussi important que les relations canado-américaines dans notre politique étrangère. Était-il suffisant, ont demandé les commentateurs, de dire que l'un des principaux défis canadiens était de «mener une vie distincte, mais en harmonie avec l'État le plus puissant et la société la plus dynamique du monde, les États-Unis»?

En fait, les Canadiens se sont rarement souciés d'avoir une politique précise en ce qui concerne les États-Unis. Dans les premières années de la nouvelle République américaine, nos relations étaient marquées par le souvenir de la Guerre d'Indépendance; à cette époque, on tenait presque pour acquis que les deux pays avaient une identité distincte et qu'il régnait même une certaine hostilité entre eux. La Guerre de 1812, les incursions des Fenians et les grandes querelles à propos du tracé de la frontière à mesure que la colonisation avançait vers l'Ouest se sont aujourd'hui estompées dans les brumes du passé. Au cours des 100 dernières années, notre perception de nos relations a le plus souvent découlé du postulat rarement étudié selon lequel nos deux pays auraient naturellement tendance à coopérer et à régler les

problèmes individuellement au fur et à mesure qu'ils se présentaient, selon un esprit pratique et méthodique. Ainsi que le disait en 1947 M. Saint-Laurent, alors secrétaire d'État aux Affaires extérieures: «Comme des fermiers dont les terres se touchent, nous pensons régler nous-mêmes, au jour le jour, les problèmes qui surgissent entre nous, sans pour autant conférer à cette pratique le titre de *politique*.»

Avons-nous changé tout cela? Maintenant que près de quatre années se sont écoulées depuis que le gouvernement a adopté la dernière des trois options présentées par M. Sharp dans ses *Choix pour l'avenir*, il serait peut-être bon de nous demander si nos relations avec les États-Unis ont vraiment changé. Après avoir étudié la thèse à l'appui des deux seules autres options considérées comme réalistes, à savoir maintenir le statu quo ou rechercher activement une plus grande intégration avec les États-Unis, M. Sharp en venait à favoriser dans son article ce qu'on appelle depuis la «Troisième Option» c'est-à-dire «une stratégie générale, à long terme, visant à développer et à raffermir l'économie canadienne et les autres aspects de notre vie nationale et, ce faisant, réduire la vulnérabilité actuelle du Canada».

S'affirmer davantage

Le choix de cette option signifiait pour le Canada une plus grande affirmation de lui-même dans la conduite de sa politique étrangère. Il faudrait peut-être se rappeler que la perception américaine de nos relations suivait, en un sens, une évolution

Autrefois sous-ministre de l'Industrie et du Commerce, M. Warren est aujourd'hui ambassadeur du Canada aux États-Unis. Il était haut-commissaire en Grande-Bretagne avant d'occuper son poste actuel.

parallèle à la nôtre à ce moment-là. Lorsque le président Nixon est venu à Ottawa en 1972 et qu'il a fait sien le postulat selon lequel des partenaires adultes doivent mener des politiques distinctes et autonomes, il ne faisait pas que reconnaître le droit évident du Canada à l'indépendance; il proclamait aussi l'indépendance américaine face à toute obligation spéciale envers le Canada.

L'ambassade du Canada à Washington n'est peut-être pas le meilleur endroit pour évaluer dans quelle mesure le gouvernement a appliqué de façon consciente la «Troisième Option» dans des décisions particulières et jusqu'à quel point celles-ci n'ont été que le reflet du jeu habituel des forces politiques et économiques qui soutiennent notre société en évolution et en expansion. Il paraît néanmoins évident qu'un certain nombre de décisions — par exemple, enlever aux éditions canadiennes de magazines étrangers comme le *Time* les privilèges fiscaux destinés à l'origine à n'encourager que les publications vraiment canadiennes, exiger un examen détaillé de l'accession au contrôle des entreprises et de certaines autres catégories d'investissement par des étrangers au Canada et chercher à établir un «lien contractuel» avec la Communauté européenne — correspondent bien à l'idéologie qui a incité le gouvernement à choisir la «Troisième Option».

Il est sans aucun doute également vrai qu'une fois formulés et acceptés, nos objectifs en ce qui concerne nos relations avec les États-Unis ont fourni un point de référence auquel un grand nombre de questions particulières peuvent être reliées et l'ont été effectivement. Désormais, nous nous demandons non seulement si une ligne de conduite proposée est raisonnable ou souhaitable lorsqu'elle est envisagée isolément, mais aussi comment elle s'inscrit dans les objectifs plus généraux et à plus long terme définis pour le Canada par le gouvernement. Cela ne veut pas dire que de semblables considérations ne sont jamais intervenues auparavant dans l'élaboration des politiques, mais il nous est évidemment plus aisé de savoir sous quel angle envisager des questions isolées dans un contexte plus global maintenant que nous avons déterminé avec une certaine précision où nous voulons en venir dans nos relations avec les États-Unis.

Un point de référence et non un cadre rigide

Chose certaine, la «Troisième Option» n'est pas et ne s'est jamais voulue un cadre rigide à respecter dans tous les domaines des relations canado-américaines. L'ambassade du Canada à Washington est

particulièrement consciente du fait que, quel que soit le schéma théorique choisi, nos relations comportent une multitude d'échanges quotidiens et tangibles, qui se déroulent pour la plupart sans anicroche, ont lieu dans le secteur privé et ne défraient jamais la chronique. Étant donné que les parties mouvantes de nos relations sont diverses et multiples et que deux juridictions nationales distinctes leur servent de toile de fond, il n'est pas étonnant de voir surgir à l'occasion des frictions, voire des grippages. A ce niveau — celui auquel la majorité des Canadiens prennent conscience des relations canado-américaines — notre politique, que ce soit la «Troisième Option» ou non, ne peut être qu'un schéma ou une approche de nos relations, non pas un plan d'action détaillé.

N'importe quel gouvernement canadien au pouvoir au cours des dernières années aurait sans doute agi, et l'on se serait attendu qu'il le fasse, de façon à protéger les ressources énergétiques du Canada (le fondement de notre politique en la matière remonte en fait au début du siècle). Mais aujourd'hui, la «Troisième Option» constitue un véritable point de repère par rapport auquel sont envisagées les décisions de ce genre. Tout gouvernement canadien aurait bien pu décider que nos propres besoins commandaient une réduction de nos exportations de pétrole vers les États-Unis et qu'il était essentiel de défendre les intérêts canadiens dans les litiges transfrontaliers sur l'environnement. L'adoption de la «Troisième Option» a toutefois fourni un motif général pour agir ainsi et discrédité le plaidoyer en faveur des solutions continentales à des problèmes touchant les deux pays. La «Troisième Option» semble avoir donné forme aux aspirations des Canadiens qui recherchent un sentiment plus profond d'identité distincte par rapport aux États-Unis et a sans doute rempli son office en les encourageant dans cette voie.

Par contre, l'ambassade du Canada à Washington est bien placée pour déterminer si, oui ou non, notre choix de la «Troisième Option» et des politiques qui en découlent a suscité une réaction aux États-Unis ou un changement dans la perception américaine du Canada susceptible d'engendrer une dégradation de nos relations. Pour répondre brièvement, notre choix n'a pas conduit à une détérioration des relations intergouvernementales et n'y aboutira pas tant que le Canada ne sera pas perçu, ainsi que le disait à Ottawa le secrétaire d'État Henry Kissinger, comme se définissant lui-même par opposition aux États-Unis.

Le dilemme du nationalisme

Nous touchons ici à l'un des dilemmes fondamentaux et à l'une des tentations perpétuelles des tenants du nationalisme canadien. Le dilemme consiste à identifier, mettre en relief et encourager les points positifs qui distinguent le Canada de son voisin, allié et ami, sans pour autant être ou devenir antiaméricain, ce que la grande majorité des Canadiens ne sont pas, à mon avis. La tentation est de chercher à rallier des partisans à des positions nationalistes ou de favoriser l'adoption de certaines politiques non pour des raisons purement canadiennes et souvent valables, mais à cause de leur attrait censément antiaméricain. Si, chez nous, les partisans du nationalisme canadien attribuent des motifs antiaméricains aux politiques canadiennes, c'est ainsi qu'elles seront perçues outre-frontière.

Il y a toujours le danger qu'une accumulation de décisions canadiennes allant à l'encontre d'intérêts américains privés ou publics soit considérée comme «antiaméricaine», même si elle n'est point voulue ou point présentée comme telle. Il n'existe probablement pas de protection absolue contre ce danger; le Canada se voit dans l'obligation de prendre de temps à autre, pour défendre ses intérêts, des mesures qui ne plaisent pas aux États-Unis, et rien ne peut garantir que leur étalement les rendra toujours relativement indolores. Pour atténuer ce danger, nous pouvons nous assurer, dans la mesure du possible, de disposer d'un système efficace de détection qui nous permette de déceler promptement les écueils susceptibles de parsemer le chemin que nous nous sommes tracé et de mettre en œuvre en temps opportun les processus d'information, de consultation et de négociation propres à les écarter. Cette méthode ne réglera peut-être pas tous les problèmes — il y en aura certainement où les intérêts des deux pays seront tout simplement incompatibles — mais elle mènera tout de même à la compréhension, sinon à l'entente, et placera les décisions contestées dans la perspective appropriée des impératifs nationaux qui les commandent. Quant au reste, je ne vois pas pourquoi l'on ne continuerait pas de rechercher des solutions pratiques et sensées aux innombrables litiges qui constituent le lot quotidien d'une interaction entre deux pays peut-être sans égale à travers le monde.

Cet impératif vaut naturellement pour les deux parties, mais il est intéressant de noter qu'aujourd'hui, contrairement à ce qui se passait généralement dans les années 50 et 60, ou même il y a quatre ou cinq ans, ce sont autant les politiques canadiennes que les politiques américaines

qui créent des problèmes dans nos relations bilatérales. Bien sûr, beaucoup de gestes américains exercent encore une influence considérable (pas toujours intentionnelle) sur le Canada, mais il demeure qu'un nombre croissant des litiges qui nous opposent sont d'origine canadienne. Dans le domaine de l'énergie, par exemple, il n'y a plus à craindre que les États-Unis refusent d'acheter davantage de pétrole albertain! C'est le Canada qui s'est vu dans l'obligation d'augmenter d'abord le prix d'exportation de son pétrole brut afin de l'aligner sur le prix international en hausse vertigineuse, ce qu'il devait payer pour en importer, puis de réduire ensuite graduellement ses exportations vers les États-Unis. On peut dire que ni l'une ni l'autre de ces mesures n'a été populaire aux États-Unis, et il ne fait pas de doute que, même aujourd'hui, certains Américains continuent de considérer à tort les Canadiens comme de cupides magnats du pétrole.

Il aura fallu des efforts intenses et constants pour faire comprendre aux Américains pourquoi nous avons dû en arriver là. Ce faisant, nous conservons l'avantage de pouvoir exposer notre point de vue aux hauts fonctionnaires, aux media et aux citoyens américains en général, habituellement disposés à nous écouter, et même parfois de les y rallier. Comme le disait un jour un haut fonctionnaire du Département d'Etat, les Canadiens et les Américains abordent les problèmes à peu près de la même façon; ils peuvent ainsi arriver à des conclusions différentes, mais le cheminement suivi par l'un est généralement compris par l'autre. C'est grâce à cette possibilité de compréhension mutuelle qu'il est moins dangereux qu'on ne le pense de cohabiter avec un géant.

Un climat de compréhension

Aujourd'hui, dans nos relations en matière d'énergie, les représentants du gouvernement américain comprennent donc assez bien, de façon générale, la position du Canada; les raisons sous-jacentes à notre taxe d'exportation sur le pétrole et à la réduction progressive de nos exportations de ce produit ne sont pas mises en cause, même si certains détails d'application font encore l'objet de discussions. Les Américains reconnaissent que nous pouvons difficilement vendre notre pétrole à un prix inférieur à celui que nous payons pour les quantités de plus en plus importantes que nous devons importer, et ils ne trouvent pas vraiment à redire à ce que nous leur vendions seulement ce qui nous reste quand nous avons comblé nos propres besoins. Ils sont d'ailleurs de plus en plus nombreux à

se rendre compte que le Canada est devenu un importateur net de pétrole.

En ce qui concerne les questions de l'environnement commun, il n'y a pas non plus de désaccord sur les principes, encore que l'importance accordée aux contraintes écologiques au regard des autres besoins n'est pas toujours la même dans les deux pays. Les Américains ne sont d'ailleurs pas tous d'accord (les Canadiens non plus) sur la place que devrait occuper cette question. Nous comptons certainement des alliés outre-quarante-neuvième dans les débats sur les routes des pétroliers le long de la côte du Pacifique ou sur le projet de dérivation de la Garrison dans le Dakota du Nord. Et les Américains préoccupés par les dommages que pourraient causer à l'environnement du Montana les charbonnages que l'on projette d'exploiter le long de la rivière Flathead dans le Sud de la Colombie-Britannique comptent certainement des partisans chez nous.

De par leur nature, certaines questions sont beaucoup plus délicates et risquent davantage d'inquiéter les citoyens et les milieux d'affaires américains: ce sont celles où il leur arrive de déceler des relents de discrimination, d'injustice et d'ingérence gouvernementale dans des domaines que la plupart d'entre eux ont coutume de considérer comme la chasse gardée de la «libre entreprise». Ici encore, nous pouvons compter sur une certaine disposition des Américains à écouter notre point de vue ou (comme c'est le cas pour la Loi sur l'examen de l'investissement étranger et ses mécanismes) à réserver leur jugement jusqu'à ce qu'ils sachent de façon plus précise ce que fait vraiment le Canada.

Il ne faut pas oublier que les réglementations du gouvernement concernant les activités des capitalistes étrangers dans les affaires canadiennes peuvent être une source de mécontentement, d'inquiétude et même d'animosité chez les hommes d'affaires touchés, surtout s'ils y voient des attaques dirigées contre les entreprises américaines en particulier. Cette considération ne peut avoir beaucoup de poids dans l'élaboration des politiques canadiennes, mais étant donné que l'investissement étranger au Canada est considérable et que nous reconnaissons en avoir besoin, nous devons évidemment garder à l'esprit que les règlements en la matière ont beaucoup plus de chances d'être acceptés s'ils sont clairs et si nos politiques sont présentées de façon à ne pas donner lieu inutilement à des accusations d'injustice et de discrimination. Il s'agit pour nous de conduire nos relations de manière à préserver les intérêts que nous tenons pour

essentiels, à progresser dans la voie que nous avons choisie et à nous attaquer aux inévitables points vraiment litigieux. Dans nos rapports avec les États-Unis, nous cherchons non pas à amplifier les questions bilatérales traditionnelles au point de faire des tests de la volonté nationale, mais plutôt à trouver des solutions pratiques et efficaces, réservant nos interventions les plus bruyantes pour les occasions où il nous faut emboucher la trompette pour nous faire entendre parce qu'il y va de la sauvegarde ou de la promotion de nos intérêts nationaux.

Il y aura, bien entendu, des circonstances où les États-Unis se verront obligés d'emprunter, chez eux ou sur la scène internationale, des voies contraires à nos intérêts et feront ainsi naître un sentiment d'animosité au Canada. Il ne faudrait pas s'en étonner; nous ne pouvons demander aux Américains d'accepter que nos décisions les dérangent de temps à autre sans souffrir nous-mêmes que les leurs aient le même effet sur nous.

La vulnérabilité canadienne

Formulée à une époque où les mesures économiques que le président Nixon avait fait connaître le 15 août 1971 étaient encore bien vivantes dans notre mémoire la «Troisième Option» a mis en évidence «la vulnérabilité actuelle du Canada». Il est encore trop tôt pour déterminer dans quelle mesure les politiques destinées à réduire la vulnérabilité du Canada aux facteurs extérieurs ont atteint leur objectif. Certes, le gouvernement américain est aujourd'hui beaucoup plus sensible à nos préoccupations. Il n'en demeure pas moins que notre prospérité et notre défense restent et resteront liées à celles des États-Unis.

L'économie des États-Unis agit sur la plus grande partie du monde, mais sur notre pays plus que tout autre, car notre économie est presque totalement imbriquée dans la leur. Et il n'y a pas seulement les tendances économiques qui exercent une influence au Canada; nos sociétés sont si près l'une de l'autre à tel point que les événements qui surviennent aux États-Unis dans la plupart des domaines ont forcément une retombée quelconque au Canada, ne serait-ce que par notre réaction. Et que dire des efforts conscients des États-Unis pour nous influencer? Ces efforts sont bel et bien déployés, autant chez nous que chez eux. De part et d'autre, nous n'y avons toujours vu qu'une poursuite vigoureuse de nos intérêts nationaux respectifs; aucun de nous deux ne prend l'autre pour le Père Noël.



Le secrétaire d'État américain, M. Henry Kissinger, est venu en visite officielle à Ottawa en octobre dernier. Il est photographié ici en compagnie du secrétaire d'État aux Affaires extérieures, M. Allan MacEachen. Au cours de leurs entretiens, les deux hommes ont reconnu que, si l'époque des relations privilégiées entre les deux pays était révolue, les rapports canado-américains n'en demeuraient pas moins «uniques».

Mais des deux côtés de la frontière, la plupart du temps, on retrouve les mêmes attentes: en tant que Nord-Américains et alliés, en tant que peuples qui ont dû conquérir de grands espaces et en tant que pays voués à la démocratie libérale, nous envisageons les choses à peu près du même œil et partageons les mêmes valeurs fondamentales. Il n'en est pas toujours ainsi, mais il serait certainement au détriment du Canada que des négociations sur des questions précises partent du postulat que nos positions respectives sont nécessairement opposées.

De même, il ne faudrait pas oublier que les intérêts canadiens sont souvent bien servis dans un contexte multilatéral du fait que nous travaillons en collaboration étroite avec les États-Unis. Cela ne veut pas dire que nos politiques sont ou devraient toujours être les mêmes, mais qu'elles sont souvent semblables ou du moins complémentaires lorsque nos objectifs sont essentiellement identiques. En travaillant ensemble à l'ONU et dans ses institutions, à l'Agence internationale de l'énergie et dans divers organismes financiers et économiques internationaux, nous avons toutes les chances de nous rappo-

cher des buts que nous avons en commun. D'ailleurs, pour un éventail croissant de questions, les États-Unis sont heureux de recevoir notre appui lorsqu'ils poursuivent des objectifs sur lesquels nous partageons des vues analogues. Il ne s'ensuit pas forcément que nous ne pouvons adopter des positions divergentes des leurs lorsque nos perceptions ou nos intérêts diffèrent. Les Canadiens savent très bien que leur pays court le danger d'être vu à l'étranger comme une simple annexe des États-Unis. Mais ils se trompent, à mon avis, s'ils croient que c'est un objectif des États-Unis de les réduire à cette condition. Les Américains acceptent que soient exprimées des opinions nord-américaines différentes des leurs. Ils aiment bien que nous nous fassions entendre dans les assemblées internationales, que nous soyons d'accord ou non avec eux au cours des débats visant à résoudre des problèmes internationaux. Aucun pays ne devrait avoir le monopole des bonnes réponses dans les affaires internationales d'un monde aussi complexe et interdépendant que le nôtre. Chacun a de plus en plus besoin des idées des autres, le Canada et les États-Unis y compris.

Ils ne sont plus très nombreux aujourd'hui les Américains qui voient le Canada dans une optique «continentaliste», au premier sens très simpliste du terme, peu importe jusqu'à quel point ils insistent sur une coopération plus étroite ou un plus grand partage des ressources dans certains secteurs particuliers. De plus en plus, ils se rendent compte que nous sommes déterminés à préserver l'indépendance et la personnalité distincte du Canada et reconnaissent qu'il peuvent eux-mêmes en tirer profit. Il n'existe pas vraiment une tranche de l'opinion publique américaine qui propose de transformer le Canada en un double des États-Unis. La société américaine cherche aujourd'hui à redécouvrir les éléments dynamiques de son patrimoine, les sources premières qui ont inspiré le mode de vie qui lui est si cher. Elle voudrait se renouveler à l'intérieur de ses propres frontières et tisser avec les autres pays des liens mutuellement satisfaisants et marqués au coin du pragmatisme. Déterminés que nous sommes à affirmer notre indépendance, il se peut donc que nous cherchions parfois à enfoncer une porte que les États-Unis gardent déjà ouverte pour nous du moment que notre perception de l'indépendance ne repose pas sur un antiaméricanisme gratuit.

L'unique choix possible

Aujourd'hui, avec du recul, nous constatons que le seul choix que nous pouvions raisonnablement opérer il y a trois ans et demi était bel et bien celui de la «Troisième Option». En effet, il en a résulté non pas une dégradation, mais une véritable amélioration des relations canado-américaines. Nous travaillons aujourd'hui davantage à partir de choses réelles, et non fictives. Certes, il y a encore des problèmes. Il y en aura toujours dans une relation aussi étroite et complexe que la nôtre. Mais ils sont dans l'ensemble différents de ceux de 1972 et moins susceptibles d'engendrer des accrochages, et aucun d'eux ne paraît insoluble.

Un des principaux défis que posent nos relations bilatérales est de reconnaître, des deux côtés, que des conflits vont inévitablement surgir de temps à autre dans la poursuite de nos intérêts nationaux et l'application de nos politiques respectives.

Un deuxième est de veiller à ce que les questions secondaires n'échappent pas à notre emprise et à ce que nos efforts se concentrent sur la solution des problèmes vraiment importants, en les acceptant de part et d'autre tels qu'ils se présentent et en évitant de prêter à nos désaccords plus d'hostilité qu'ils n'en comportent en réalité. Si nous y arrivons, si nous pouvons poursuivre nos relations dans un esprit de coopération et travailler ensemble à la réalisation des nombreux objectifs que nous avons en commun tout en soutenant ce que nous considérons comme nos propres intérêts vitaux, alors il n'y a pas lieu de craindre que les États-Unis n'entravent l'évolution future de l'identité canadienne. Cela suppose, bien entendu, que ce sentiment d'identité canadienne continue de tenir compte du fait que nous ne sommes pas seuls en Amérique du Nord et reflète une certaine sensibilité aux intérêts de notre voisin du sud.

Dans le domaine des affaires étrangères, il faut se rappeler que la diversification de nos relations extérieures dans le cadre de l'application de la «Troisième Option» est destinée à compléter nos rapports avec les États-Unis, non à les supplanter. Le gouvernement américain trouve tout naturel pour un pays de notre importance d'agir de la sorte et il n'aura rien là-contre tant que la dominante de cette initiative ne sera pas antiaméricaine et que son application ne sera pas discriminatoire.

La relation que nous entretenons avec les États-Unis est plus importante pour nous que n'importe quelle autre. Si elle n'est plus aujourd'hui une «relation spéciale», c'est-à-dire une volonté quasi automatique d'ajuster nos politiques en fonction des intérêts de l'autre, elle est certainement sans égale dans le monde par sa portée, sa profondeur, son omniprésence, sa complexité et son caractère intime. La «Troisième Option» seule peut convenir à une situation aussi unique.

Dans le monde d'aujourd'hui, je crois que la plupart des Américains ne demandent rien de mieux que de «mener une vie distincte, mais en harmonie avec» leurs amis canadiens et sont tout disposés à nous concéder le droit d'en faire autant.

Assez partagé: il est temps de diviser

La formule d'un nationaliste

par Mel Hurtig

A l'heure actuelle, trois graves problèmes conditionnent l'avenir des relations canado-américaines. Au-delà des difficultés somme toute secondaires des nationalisations dans l'industrie de la potasse en Saskatchewan, de l'agonie prolongée de *Time Canada*, du différend sur la télédiffusion aux frontières, de la Loi sur l'examen de l'investissement étranger, du pacte de l'automobile, du projet de pipeline de la vallée du Mackenzie, du renchérissement du gaz naturel canadien ou de la réduction des exportations de pétrole, il faut voir les problèmes fondamentaux. Si, en raison de certains facteurs, ces problèmes n'ont que récemment suscité des frictions entre les États-Unis et le Canada, ils existent néanmoins depuis déjà très longtemps. Il semble même que la situation ira encore en s'aggravant et qu'à moins de changements de cap importants, elle pourra s'aggraver davantage.

Voici les trois problèmes:

a) Aux États-Unis, les hommes politiques, les hommes d'affaires autant que l'ensemble de la population font preuve d'une ignorance déplorable de la situation canadienne, en raison surtout de leur indifférence, mais également parce que

b) le gouvernement canadien n'arrive ni à comprendre l'origine des nouvelles aspirations des Canadiens, ni à réagir à ces attitudes de façon adéquate, ni à les expliquer aux étrangers, bien que, pour la plupart, elles aient vu le jour lorsque les Canadiens commencèrent à prendre conscience

c) de la nocivité économique, pour le Canada, des modalités de «partage du continent» que nous connaissons depuis 25 ans.

Commençons par la fin. Le Canada ne peut tout simplement plus se permettre d'entretenir avec les États-Unis des relations économiques semblables à celles qu'il a eues avec eux ces 25 dernières années.

En effet, au cours de cette période, nous avons subi un déficit colossal de quelque 30 milliards de dollars au chapitre de nos échanges de biens et services avec les États-Unis et un déficit de plus de 6 milliards en ce qui concerne notre commerce de marchandises. Parallèlement, les ressortissants américains ont augmenté leur mainmise et leur emprise sur les industries et les ressources naturelles canadiennes de plusieurs dizaines de milliards de dollars sans qu'interviennent leurs propres capitaux, alors que le coût, pour le Canada, des intérêts, des dividendes et des «frais d'administration» s'élevaient à plus du double de la totalité des capitaux étrangers qui entraient au pays.

De 1950 à 1974, les entrées de capitaux étrangers, à long terme et à court terme, totalisèrent 20 341 millions de dollars. Pour cette même période, le coût des investissements étrangers au Canada s'est réparti comme suit:

Intérêts	7 011 000 000 \$
Dividendes	17 393 000 000 \$
«Frais d'administration»	<u>16 489 000 000 \$</u>
	40 893 000 000 \$

En 1975, les sorties de capitaux ont atteint le chiffre record de 6 milliards et la situation sera pire en 1976, alors que la moyenne minimale des capitaux quittant le pays atteindra quotidiennement 18 millions et ce, sept jours par semaine. Les incidences à long terme de ce phénomène sur les comptes courants du Canada ont été désastreuses et d'ailleurs, au cours des 25 dernières années, le Canada a connu 22 déficits à ce chapitre, pour un total d'en-

M. Hurtig est président de Hurtig Publishers et a déjà été président du Comité pour un Canada indépendant. L'article ci-contre n'engage que l'auteur.

viron 21,5 milliards de dollars. A la fin de 1976, ce montant s'élèvera au minimum, à 25 milliards. (Chose intéressante à remarquer, certains pays ajoutent, dans le calcul leurs déficits à cet égard, les bénéfices non distribués des sociétés étrangères établies sur leur territoire. Si le Canada instituait cette pratique, et il le devrait, nous pourrions évaluer plus exactement l'étendue de nos relations économiques désastreuses avec les États-Unis.) Si notre déficit cumulatif pour le dernier quart de siècle s'est élevé à 21,5 milliards, notre déficit vis-à-vis des États-Unis lui a été de 24,7 milliards. En d'autres termes, pour la même période, nos échanges de biens et services avec tous les autres pays se sont soldés par un modeste surplus d'un peu plus de 3 milliards de dollars.

Importations astronomiques

Au cours des 25 dernières années, (1975 représentait une exception majeure) le Canada a presque toujours eu de bons surplus dans son commerce de marchandises; par ailleurs, tout au long de cette même période, nos importations, pour la plupart américaines, montaient en flèche. Ainsi, en 1975, nos importations en provenance des États-Unis atteignaient le chiffre record de 23,5 milliards de dollars. Mais au-delà des chiffres, il faut surtout songer à la nature et à la destination de nos importations et exportations. Nul n'ignore que le Canada absorbe, depuis quelques années, une quantité phénoménale de produits finis. En 1970, notre déficit à l'égard des produits finis était d'environ 3 milliards de dollars; l'an dernier, il atteignait la somme fabuleuse de 11 milliards. Cette situation déficitaire provenait essentiellement de notre commerce avec le États-Unis, caractérisé pour sa part par la prépondérance des échanges entre les sociétés mères et leurs filiales. Celles-ci n'étaient manifestement pas indépendantes les unes des autres. Au fur et à mesure de la montée de nos importations de biens manufacturés, nous avons tenté de faire contrepoids par l'exportation. Mais nous avons surtout exporté nos ressources naturelles non renouvelables, dont nous avons pourtant grandement besoin, notamment d'importantes quantités de notre pétrole et de notre gaz naturel les moins chers et les plus accessibles. Comme tous le savent maintenant, les réserves canadiennes de ces matières ne correspondent pas exactement à ce que l'industrie pétrolière sous contrôle étranger voulait bien nous laisser entendre il y a quelques années.

Cette année, et pour de nombreuses années encore, non seulement le Canada

devra verser des milliards de dollars pour financer les coûts astronomiques des investissements étrangers directs (à 80 p. cent américains) et le peuple canadien payer annuellement, des milliards de dollars pour nos importations de produits manufacturés (américains à près de 85 p. cent), mais nous aurons encore à combler un déficit pétrolier de 2 milliards en 1976 et sans doute d'au moins 35 milliards au cours de la prochaine décennie.

Mais voilà, il y a un léger problème: nous sommes tout simplement incapables de régler la note. D'aucune façon pouvons-nous faire contrepoids à ces coûts gigantesques, aussi nombreux que puissent être les voyages de M. Jamieson en Indonésie, du premier ministre en Europe et en Amérique latine et de M. Gillespie au Japon. De toute évidence, le Canada doit faire face à des échéances susceptibles de le mener à la débâcle. Le pis, c'est que pour combler nos déficits actuels, nous hypothéquons l'avenir de façon irresponsable par le maintien de taux d'intérêt excessivement élevés (plutôt que de limiter les approvisionnements monétaires) pour ainsi attirer davantage de capitaux étrangers et, ce faisant, favoriser une plus grande mainmise étrangère sur l'économie canadienne. Ainsi, pour combler ces déficits colossaux, alimentés principalement par le «loyer» unique que nous payons à nos propriétaires étrangers, nous nous enfonçons davantage dans l'endettement.

Croissance de la propriété étrangère

Depuis la parution du rapport Gray, la mainmise étrangère s'est accrue plus qu'au cours de toute autre période correspondante de l'histoire du Canada. Et voilà pour l'Agence d'examen de l'investissement étranger. Malgré les commentaires tout à fait ridicules de l'ex-ambassadeur William J. Porter sur l'Agence, publiés dans *The Wall Street Journal*, et, plus récemment, de diverses autres personnes, entre autres M. Richard Vine, sous-secrétaire d'État adjoint chargé des Affaires européennes aux États-Unis, depuis l'adoption de la Loi sur l'examen de l'investissement étranger par le Parlement, les acquisitions américaines ont connu une progression sans précédent.

Pour ce qui est des «commentaires ridicules», signalons que M. Porter faisait écho à de nombreuses personnalités canadiennes quand il signalait des investissements canadiens aux États-Unis qui seraient, proportionnellement, fort considérables. (Voir à ce sujet le numéro de novembre-décembre de *Perspectives internationales*, p. 64). Le *Stanford Research Institute* a publié l'année dernière dans le

cadre de son service de planification à long terme un document sur les investissements étrangers directs aux États-Unis. A la fin de 1973, ceux-ci s'élevaient à 17,751 millions de dollars, dont 4,003 millions provenaient du Canada. Cependant, les investissements canadiens réels ne représentaient que 2,6 millions de ce montant, le reste provenant surtout de capitaux américains réinvestis aux États-Unis. Par rapport au produit national brut (PNB) ou de la population, si le contrôle étranger était aussi important aux États-Unis qu'au Canada (plus de 70 milliards en valeur comptable en 1975), les investissements directs étrangers aux États-Unis devraient, pour être équivalents, s'élever à près de 700 milliards. Et pourtant, en 1975, ils n'atteignaient que 20 milliards, soit moins de 3 p. cent du montant équivalent!

La part canadienne représentait moins que le quart de ces 3 p. cent. On peut donc dire que M. Porter et d'autres ne font que contribuer à obscurcir davantage les faits par d'aussi ridicules comparaisons.

La revue *Barron's*, hebdomadaire financier américain, a fort bien résumé la situation:

«Il est difficile d'imaginer une entreprise légitime entravée par la Loi sur l'examen de l'investissement étranger... La seule entreprise américaine qui ne serait pas très bien accueillie au Canada serait la société *Murder Inc.*»

En 1974, le déficit du Canada au chapitre des comptes courants avait atteint le niveau sans précédent de plus de 1,6 milliards de dollars. En 1975, il augmentait de quelque 320 p. cent, atteignant le chiffre de 5,1 milliards. L'année 1976 s'annonce aussi mauvaise. La sagesse populaire veut que cette mauvaise année soit attribuable à l'affaiblissement des économies mondiale et américaine. Mais alors comment expliquer que la valeur de nos exportations se soit accrue de 2 p. cent et qu'en 1975, alors que le Canada accusait son plus important déficit dans le commerce des marchandises, les États-Unis, pour leur part, accumulaient leur surplus commercial le plus élevé, soit 11 milliards de dollars.

Il est impératif que le Canada réduise ses importations américaines, et ce, radicalement. Il n'a pas le choix. Toutefois, un problème se pose. Plus de 60 p. cent des entreprises de fabrication «canadiennes», qui devraient compenser, dans une certaine mesure, pour la réduction des importations, appartiennent à des sociétés étrangères et sont contrôlées par elles: la plupart sont des filiales de sociétés américaines et s'approvisionnent en pièces et matériel auprès de leurs sociétés mères ou sociétés affiliées

étrangères. Peut-on alors s'étonner qu'au fur et à mesure de la mainmise américaine sur nos industries, l'industrie de fabrication «canadienne» devienne de moins en moins concurrentielle? Au cours des dix dernières années, les exportations canadiennes de produits finis dans les principaux secteurs ont reculé sans exception. Pour les années 1970, notre taux de croissance de la productivité nationale sera vraisemblablement plus bas que dans tout autre pays industrialisé du monde. Dans le monde «occidental», seules la Grèce et l'Irlande, comptent, semble-t-il, un pourcentage plus restreint de leur population active dans le secteur manufacturier.

Premier importateur

Les Canadiens sont, de loin, les premiers importateurs de biens manufacturés dans le monde, puisqu'ils importent deux fois plus que l'Européen moyen et quatre fois plus que l'Américain moyen. Ce bon vieux Canada, qui s'en remet si largement à une technologie étrangère prétendument indispensable, est maintenant le pays «développé» avec la pire balance commerciale, en termes nets, dans des catégories comme les pièces électroniques, les machines-outils et les plastiques. (Assurément, nulle part ailleurs qu'au Canada un organisme public comme le Conseil économique du Canada ignorerait-il ces faits de même que le retard de 22 p. cent de notre industrie «canadienne» sur la productivité du secteur secondaire américain.)

Nous y voilà donc. Il nous faut réduire les importations provenant des États-Unis, mais le défi est de taille. (Je ne suggère pas que l'on impose des tarifs plus élevés, mais que l'on adopte plutôt certaines mesures susceptibles d'accroître l'efficacité nationale et de réduire notre dépendance artificielle et excessive vis-à-vis des importations). Nous devons à l'avenir amener un fléchissement des investissements directs de l'étranger et pourtant, nous faisons exactement le contraire.

Ceci m'amène à traiter du second problème fondamental. Cependant, permettez-moi d'abord de faire un résumé de la situation économique nationale pour 1975, dans ce pays où la présence étrangère est plus grande que dans l'ensemble de l'Europe de l'Ouest. Ainsi, en 1975, le Canada:

- connaissait son taux annuel de chômage le plus élevé depuis la dépression;
- enregistrait de loin son pire déficit au chapitre des comptes courants;
- déboursait, à un rythme sans précédent, intérêts, dividendes et «frais d'administration»;

- voyait son déficit dans le commerce des marchandises atteindre un niveau jusqu'ici inégalé;
- établissait un nouveau record déficitaire dans les biens manufacturés;
- obtenait son plus bas taux de croissance du PNB depuis 1954.

Aucune solution adéquate

Le gouvernement canadien n'a pas été à la hauteur des nouvelles aspirations des Canadiens. Ce qu'il a fait plutôt, c'est d'adopter de nombreuses politiques dites «nationalistes» avec tant de tiédeur, de réticence et de confusion, qu'il ne faut nullement s'étonner si les Américains, et d'autres, ne savent plus à quoi s'attendre ni sur quoi miser. Sa propre schizophrénie place Ottawa en très mauvaise posture pour expliquer clairement ces politiques et souvent ses représentants sont peu convaincants lorsque vient le temps de les défendre.

Peut-on, par exemple, comprendre que le gouvernement adopte une attitude aussi confuse et hypocrite envers la revue *Time* alors qu'il permet à *Reader's Digest* de jouir d'un régime d'exonération fiscale permanent et maintenant unique? Faut-il également s'étonner si les Américains, et d'autres, hésitent à investir au Canada lorsque, d'une part, le gouvernement met en place un système de tamisage de certains types d'investissements étrangers et que, d'autre part, ses ministres parcourent le monde pour rassurer les investisseurs au sujet de l'Agence d'examen de l'investissement étranger, pendant que la Banque du Canada et le ministère des Finances élaborent des politiques destinées à attirer le plus grand montant possible de capitaux étrangers? Ou alors pendant que le commissaire de l'Agence affirme que le véritable objectif de cet organisme est de faciliter l'investissement étranger plutôt que de le freiner? Peut-on comprendre qu'un premier ministre provincial prenne des dispositions pour nationaliser l'industrie de la potasse, contrôlée par les Américains, et qu'il aille ensuite à New York demander à ces mêmes Américains de lui fournir des fonds nécessaires à cette nationalisation?

Pendant tout ce temps pourtant et, semble-t-il, à l'insu de nombre de politiciens et fonctionnaires, un changement profond voit le jour partout au Canada. Uniformément, constamment, année après année depuis 1964, sondage après sondage, les Canadiens manifestent explicitement leur conviction que le Canada a déjà trop de propriétaires étrangers, qu'il n'a nullement besoin de plus de capitaux étrangers et qu'il devrait à l'avenir s'affranchir davantage des États-Unis. Parmi les Cana-

diens à qui l'on demandait l'année dernière s'ils croyaient que le Canada devrait solliciter davantage de capitaux américains, 71 p. cent répondirent par la négative et 16 p. cent seulement, par l'affirmative. On dénombre deux fois plus de Canadiens convaincus que les États-Unis et le Canada prennent de plus en plus leurs distances que de Canadiens persuadés de l'existence d'un rapprochement. Seulement 41 p. cent des Canadiens sont d'avis que les capitaux américains déjà investis au Canada ont été bénéfiques et 84 p. cent s'opposent à tout accroissement de la propriété étrangère.

Les «nationalistes» disent depuis des années aux Canadiens que nous avons nous-mêmes financé la mainmise étrangère au Canada. A cet égard, le numéro de juillet 1975 du *Survey of Current Business*, publication du département américain du Commerce, contient certaines statistiques très intéressantes. De 1970 à 1973, la propriété américaine au Canada s'est accrue d'environ 8 milliards de dollars. En 1970, seulement 11 p. cent de cette expansion provenait de fonds américains; ce pourcentage passait, en 1971, à 4 p. cent, en 1972 à 6 p. cent, et en 1973 à 9 p. cent seulement. En d'autres termes, plus de 90 p. cent de l'expansion provenait soit de bénéfices non distribués soit de fonds recueillis au Canada. De toute évidence, les sondages indiquent que le message «nationaliste» a été entendu.

Un changement d'attitudes semble donc s'être instauré. Il ne s'agit pas d'une vague d'antiaméricanisme, et ce qui se produit chez nous ne serait sans doute pas qualifié de nationaliste dans d'autres pays. Ce mouvement n'est ni agressif, ni chauvin, ni xénophobe, ni même issu d'un patriotisme de façade ou à outrance. Il faut plutôt y voir une assurance qui s'affirme et la prise de conscience que nous avons déjà trop vendu de notre pays, beaucoup plus que nous n'aurions dû ou que nous ne pouvions nous le permettre.

Les politiciens canadiens devront tôt ou tard réagir à l'opinion publique, et encore plus à d'urgentes contraintes économiques. Il serait sage de la part des Américains d'admettre l'inévitable et de planifier leurs politiques en conséquence.

Ignorance de la situation canadienne
Sans doute puis-je le mieux illustrer l'ignorance des Américains à l'endroit du Canada en citant la question qu'adressait le sénateur George McGovern à M. William Porter, alors que l'ambassadeur faisait escale à Washington avant de se rendre à son nouveau poste en Arabie Saoudite. Pourquoi, demandait le sénateur, ne désapprouvait-on pas le Canada de réduire

graduellement ses exportations de pétrole aux États-Unis, comme on l'avait fait pour l'Arabie Saoudite lors de l'embargo pétrolier deux ans auparavant? Pourquoi en effet? Comment un Canadien peut-il ne pas être consterné qu'un politicien américain aussi important pose une question de ce genre. Elle aurait sans nul doute suscité de vifs commentaires au Canada, si elle n'était pas typique du manque d'information des politiciens américains en ce qui concerne leur «grand voisin du nord, leur ami et allié, leur premier partenaire commercial». Les Canadiens en ont l'habitude. Des exemples semblables leur sont si familiers et ils sont si nombreux, qu'il ne vaut presque pas la peine d'en donner d'autres.

L'indifférence américaine et la timidité canadienne doivent toutes deux être citées à la barre des accusés et, s'il est assez facile d'expliquer les causes de cette situation, les conséquences en sont très dangereuses. L'incapacité du Canada à formuler clairement ses politiques tient à divers facteurs, y compris la confusion qui règne à Ottawa sur la nature exacte de nos relations bilatérales et, ajouteraient plusieurs, de notre politique nationale.

La plus grande ironie, c'est que des deux côtés de la frontière, plusieurs qualifient de «nationalistes» ces changements modestes et timides apportés par le Canada pour protéger ses intérêts nationaux.

Pourtant, si l'on examine la situation actuelle, issue de la juxtaposition de la plus grande superpuissance mondiale et du pays de la colonisation industrielle par excellence, ces clameurs outre-frontières à propos du «nationalisme» feraient sans doute rire, si ce n'était que tant d'Américains et de Canadiens mal informés les prennent au sérieux.

Les États-Unis sont le pays le plus nationaliste et patriotique que le XX^e siècle ait produit. La société américaine est l'un des véhicules de culture et de valeurs les plus dynamiques que le monde ait jamais connus. Pour que le Canada préserve son indépendance, il faudra qu'à l'avenir nous protégions beaucoup plus efficacement nos intérêts. Peut-être les Américains ont-ils de bonnes raisons de croire que peu de changements importants prendront place. Mais ils commettront une grave erreur s'ils ignorent le sentiment qui croît dans les Maritimes, au Québec, en Ontario, dans les Prairies et en Colombie-Britannique, le sentiment que ça suffit, que les Américains doivent maintenant comprendre qu'ils ne peuvent plus continuer à acheter le Canada.

Beaucoup de choses ont été dites sur le partage du continent. Bon nombre de Canadiens sont maintenant d'avis que, c'est nous qui avons fait les frais du partage et que l'heure est à la répartition.

... un même continent

De la bienveillance du voisin américain

par Peyton V. Lyon

Bientôt prendra fin un périple de trois mois qui avait un double objectif: déterminer comment la collectivité mondiale perçoit le Canada et vice versa. Nous avons demandé à des hauts fonctionnaires canadiens œuvrant dans 30 capitales (dont plus de 200 de la région d'Ottawa) de nous exposer leur conception de la politique internationale et du rôle que le Canada doit y jouer. Nous avons également interrogé une centaine de politiciens, de hauts

fonctionnaires, de journalistes et d'universitaires étrangers afin de comparer leurs vues sur ce sujet à celles des responsables de la politique étrangère canadienne. Bien que nous en soyons au premier stade de l'analyse des réponses, je crois que mes impressions, toutes préliminaires et personnelles qu'elles soient, peuvent contribuer utilement à une discussion de l'expérience de «vie à deux» du Canada et de la première puissance mondiale.

Les observateurs canadiens et étrangers s'accordent pour dire que les relations avec les États-Unis sont au cœur de la politique extérieure du Canada. Pourtant, certains étrangers nient que le Canada soit aux prises avec un problème «véritable» et la plupart affirment qu'ils troqueraient volontiers leurs difficultés pour les siennes. D'autre part, un trop grand nombre de ces spécialistes, particulièrement dans les milieux universitaire et journalistique, exagèrent démesurément la dépendance économique du Canada à l'endroit des États-Unis, la vigueur du sentiment anti-américain parmi la population canadienne, de même que le caractère nouveau et l'importance des initiatives du gouvernement Trudeau pour affirmer l'identité et l'indépendance du pays. Ils concluent trop rapidement que les relations du Canada avec son voisin ne peuvent que s'apparenter à celles qu'entretiennent de nombreux autres partenaires, notamment le Mexique et les États-Unis ou la Finlande et la Russie, et que les Canadiens mènent une noble lutte en vue de se libérer du joug d'un tyran impérialiste.

Nos liens avec les États-Unis sont toutefois perçus différemment par la grande majorité des Canadiens chargés des relations extérieures, de même que par les spécialistes étrangers qui ont visité le Canada ou qui ont fréquemment côtoyé nos représentants dans les tribunes internationales comme les Nations Unies, le Commonwealth ou l'OTAN. Les responsables canadiens admettent presque unanimement que les États-Unis sont les «meilleurs amis du Canada». Ils s'entendent également sur les faits suivants: le Canada bénéficie de l'interdépendance économique avec les États-Unis; les résultats de ses négociations bilatérales avec Washington sont à maints égards surprenants, meilleurs en tout cas que ne le laissent supposer les disparités de population, de richesse et de puissance militaire; les États-Unis traitent mieux le Canada que d'autres pays et celui-ci jouit d'une indépendance raisonnable dans la conduite de sa politique étrangère. Nombreux sont ceux pour qui les intérêts des deux États se confondent ou presque. Tous semblent convaincus que les États-Unis se porteraient au secours du Canada devant une menace

M. Lyon est professeur de science politique à l'École des affaires internationales de l'Université Carleton. Il a déjà fait partie du ministère des Affaires extérieures et a également enseigné à l'Université Western Ontario. Les opinions exprimées dans l'article ci-contre n'engagent que l'auteur.

possible, et presque aussi certains qu'ils n'utiliseraient pas leur puissance militaire contre nous. Devant ce tableau idyllique, on est amené à se demander s'il existe un autre pays qui entretienne d'aussi bonnes relations avec un voisin beaucoup plus puissant.

Mais ces faits ne représentent qu'un côté de la médaille. En effet, la majorité des responsables canadiens, non contents d'affirmer que les relations avec les États-Unis constituent le problème le plus épineux des relations extérieures du Canada, préconisent qu'il faut accorder une attention prioritaire à des dispositions destinées à renforcer notre indépendance et notre identité culturelle. Ils s'opposent à l'adoption d'autres mesures d'«intégration», notamment le libre-échange entre le Canada et les États-Unis, les accords sectoriels comme le Pacte de l'automobile ou une politique énergétique continentale. La plupart d'entre eux appuient la «Troisième Option», manifestation officielle de la volonté du gouvernement d'intensifier ses relations avec d'autres pays et de réduire sa vulnérabilité face à l'évolution de la société ou des politiques américaines.

Expression du sentiment populaire

Comment expliquer cette apparente contradiction? Peut-être, entre autres choses, les hauts fonctionnaires d'Ottawa n'expriment-ils pas tant leurs propres convictions que leur perception du sentiment populaire, laquelle n'est pas nécessairement juste. On attribue généralement la montée actuelle du nationalisme canadien à notre fort niveau d'intégration économique avec les États-Unis, phénomène qui a culminé il y a quelques années. Elle semble cependant correspondre plus étroitement au déclin de la menace soviétique latente qui pesait sur l'Amérique du Nord. Même les quelques Canadiens encore assez vieux jeu pour s'inquiéter de la guerre froide et de la course aux armements reconnaîtront que le Canada dispose de peu de moyens pour contrer ces menaces. L'équilibre militaire de la planète est prisonnier de données trop rigides pour être sensiblement influencé par une intervention canadienne. En outre, les possibilités d'un conflit mondial semblent réduites en raison du dialogue suivi qu'entretiennent les grandes puissances. En poursuivant la politique de détente préconisée par le Canada depuis environ 20 ans, M. Kissinger a considérablement amoindri le rôle de modérateur de notre pays. Ce qui ne nous amène pas à prétendre que cela est dû aux pressions du Canada. En effet, même si la politique globale des États-Unis n'est pas parfaite, il est peu probable que les observations de

plus petites puissances même relativement civilisées trouvent une oreille attentive à Washington. Il n'est donc pas nécessairement irresponsable ou illogique de se soucier en priorité de menaces moins terrifiantes, notamment la possibilité que la Grande République nous absorbe par des voies pacifiques.

De toute évidence, l'élite des responsables canadiens n'éprouve ni aversion pour les Américains, ni crainte d'un impérialisme manifeste de leur part; l'inverse serait plus près de la vérité. En raison même de la sympathie que les États-Unis inspirent au nord de leur frontière, de nombreux Canadiens s'interrogent sur les possibilités d'échapper à long terme au continentalisme. Nous entretenons volontiers des relations avec nos voisins et partageons la plupart de leurs valeurs. Même à une époque où le rêve américain est ébranlé et le pays balayé par une vague d'auto-critique, il est difficile de résister à la fascination qu'exercent les États-Unis. Le phénomène d'homogénéisation des valeurs n'est pas propre à l'Amérique du Nord, il s'en faut; seulement, il semble accéléré par l'énorme volume d'échanges, de déplacements et de communications entre les deux pays. Les Canadiens les plus antiaméricains souvent s'intéressent de près à l'actualité américaine et partant sont les plus actifs propagateurs des valeurs qu'ils rejettent. Les courants de contestation de la société ou de la politique américaine qui prennent naissance aux États-Unis ont rapidement des échos au Canada. C'est à juste titre que John Holmes a parlé de «l'américanisation de l'antiaméricanisme canadien». Si rien ne vient obvier les tendances actuelles, beaucoup craignent que les générations futures concluent que les différences entre les deux pays ne justifient plus le faste de notre souveraineté.

Si seulement les Américains avaient adopté une attitude plus dure à l'égard des Canadiens et leur avaient laissé des souvenirs du genre de ceux qui hantent les Irlandais ayant vécu sous la domination britannique, ils seraient plus confiants dans leurs possibilités de survie en tant qu'État indépendant et distinct. L'offensive économique d'août 1971, qui était contraire à la voie choisie par les États-Unis dans ses relations avec le Canada depuis le début du siècle, a énormément contribué à renforcer l'indépendance canadienne. A l'occasion de leur Bicentenaire, la plus grande faveur que les Américains puissent faire au Canada serait peut-être de porter John Connolly à la présidence!

Un petit nombre de responsables canadiens auxquels s'ajoutent de nom-

breuses voix du public estiment que les États-Unis ont constamment exploité le Canada ou, du moins, empêché la mise en valeur optimale de son potentiel économique. Toutefois, ils concèdent généralement que l'investissement américain était très couru, et qu'il l'est encore dans certains secteurs. En outre, jusqu'à l'avènement de la crise énergétique, le Canada reprochait fortement à Washington son refus de permettre de plus grandes ventes de pétrole canadien aux États-Unis. La thèse de l'exploitation devient plus difficile à soutenir au fur et à mesure que les niveaux de vie des deux pays se rapprochent et que plus d'Américains choisissent de s'installer au Nord de leur frontière. Enfin, l'écart qui demeure au niveau des revenus des particuliers est attribuable dans une large mesure à l'éparpillement de la population et des ressources canadiennes le long de la frontière et à la création d'une structure tarifaire qui protège des industries de fabrication inefficaces et coûteuses. Avec le recul, il est facile de déterminer les méthodes qui auraient permis une exploitation plus efficace de nos ressources, mais nous n'aurions pas atteint le niveau de vie relativement confortable qui est le nôtre sans une collaboration poussée avec les Américains.

En outre, il ne s'ensuit pas nécessairement que le Canada souffrirait d'une plus grande interaction économique avec son partenaire d'outre-frontière. D'ailleurs, s'il ne procède pas à des changements d'ordre structurel, son avenir en tant que nation manufacturière est sombre. Aux insatisfaits des propositions libre-échangistes du Conseil économique de trouver une voie plus acceptable. Il est faux de prétendre que le Canada ne pourrait bénéficier d'un libre-échange à l'échelle continentale sans perdre son indépendance politique. En fait, dans la mesure où il réduirait la vulnérabilité du Canada face aux fluctuations des tarifs et des contingents américains, un accord de libre-échange pourrait même renforcer l'indépendance canadienne. En tout cas, nous avons certes droit d'examiner d'un œil critique le nationalisme mis de l'avant par des producteurs inefficaces, y compris certains éditeurs.

Dans les capitales étrangères, on est souvent enclin à croire que les manifestations d'indépendance du Canada ont débuté avec l'arrivée au pouvoir de M. Trudeau, que l'on taxe à tort d'antiaméricain. Cette attitude ne tient pas compte du fait qu'Ottawa a défié Washington avec plus de ténacité et soulevé plus de colère au cours de la Guerre froide qu'en toute autre période. Les initiatives de la «Troisième

Option» sont tout au plus légèrement irritantes pour les Américains, et M. Trudeau a toujours été réservé à l'excès lorsqu'il s'est agi d'influencer les politiques américaines à l'égard d'autres pays. Par contre, Washington avait perçu comme une menace aux intérêts vitaux de l'Occident la position adoptée par le Canada sur des questions comme l'élargissement de l'Assemblée des Nations Unies, la guerre de Corée et les essais nucléaires. Comme les interventions diplomatiques du Canada ont rarement eu pour cadre la tribune publique, il est difficile de prouver qu'elles ont exercé une influence importante sur les politiques américaines; toutefois, cela ne doit en rien amoindrir le mérite qui revient au Canada d'avoir exercé son jugement en toute indépendance et mené une diplomatie désintéressée et audacieuse. Il faut aussi reconnaître que Washington s'est abstenue d'avoir recours à des tactiques coercitives, notamment des mesures de représailles économiques, en vue de faire rentrer le Canada dans le rang.

Une importante minorité d'hommes politiques canadiens, et même quelques étrangers, estiment qu'au cours des dernières années le Canada est sorti gagnant de ses négociations bilatérales avec les États-Unis. Les résultats des recherches du professeur Joseph Nye (*International Organization*, automne 1974) semblent confirmer cet avancé et de hauts fonctionnaires américains, comme l'ambassadeur William Porter, en ont probablement pris connaissance. Leur réaction pourrait remettre en question la proposition voulant qu'il soit dans l'intérêt du Canada de persuader les responsables américains de porter une plus grande attention aux relations qu'ils entretiennent avec nous. Il se peut que nous nous rendions compte, mais trop tard, qu'un de nos plus précieux atouts diplomatiques résidait dans l'ignorance bénéfique des gens de Washington à l'endroit du Canada!

La Troisième Option

La «Troisième Option» constitue de toute évidence la façon la plus sensée de s'attaquer au «problème américain» du Canada. Au lieu d'exploiter les conflits qui nous dressent contre les États-Unis ou de chercher à réduire les innombrables liens avantageux que nous avons avec eux, les Canadiens devraient s'engager davantage à l'échelle mondiale. Une réorientation draconienne de la position du Canada n'est ni réalisable ni souhaitable, mais une augmentation, même modeste, de nos liens avec des États d'autres continents servirait à combattre la démoralisante certitude que nous sommes presque immanquable-

ment voués à une absorption graduelle par les États-Unis.

La «Troisième Option» a l'avantage de reposer sur des fondements solides. L'une des caractéristiques les plus marquantes du Canada est son internationalisme. Les Canadiens en poste à l'étranger semblent plus sûrs de leur identité que leurs confrères qui œuvrent au pays et les étrangers qui traitent avec des Canadiens dans les organisations internationales ou à l'occasion de conférences comme celle sur la sécurité et la coopération en Europe mettent rarement en doute l'indépendance du Canada. Notre pays bénéficie d'une bonne réputation, souvent surfaite, et rares sont les gouvernements étrangers, s'il en est, qui hésitent à intensifier leurs relations avec lui.

Il n'en reste pas moins que la «Troisième Option» n'est pas sans présenter des difficultés ou des dangers. Face à notre «problème américain» on peut s'attendre à la compréhension, mais non à la sympathie des autres pays. Dans l'ensemble, la position du Canada fait déjà l'envie de nombreux gouvernements étrangers. Il incombe aux Canadiens de faire la preuve de la rentabilité d'un accroissement de leurs relations avec eux. Cette entreprise exige des initiatives, tant du secteur privé que public; des choix difficiles aussi. Les principaux marchés qui nous permettraient de nous détacher des États-Unis sont ceux de la Communauté européenne et du Japon, mais ni l'un ni l'autre n'est intéressé à conclure des arrangements qui compliqueraient leurs relations avec les États-Unis. A la différence de ces derniers, leurs intérêts portent presque uniquement sur les matières premières canadiennes, par opposition aux produits finis que nous préférons exporter. De nombreux responsables canadiens disent qu'ils favorisent l'établissement d'accords préférentiels de commerce avec l'Europe, mais l'enthousiasme à cet égard a tendance à être inversement proportionnel à l'expérience qu'on peut avoir du commerce international.

La «Troisième Option» semble parfois tenir davantage à une question de forme que de substance, et l'attitude du Canada pourrait devenir tout aussi ennuyeuse que celle de l'Allemagne de l'Ouest au cours des années où leurs diplomates ont eu à soutenir la doctrine Hallstein. Auparavant dans les rencontres internationales, on prêtait une oreille attentive aux interventions des Canadiens parce qu'on les supposait d'intérêt général. Toutefois, lorsqu'un délégué canadien lève la main, on y voit maintenant le signal d'un moment propice pour relâcher son attention. On se plaint également que l'intervention

consistera tout probablement en un plaidoyer spécial visant plus à faire reconnaître le droit des Canadiens à se faire entendre et à être mentionnés dans les communiqués qu'à s'attaquer aux problèmes en jeu. Cette plainte n'est peut-être pas justifiée. Elle ne s'applique assurément pas à la participation du Canada dans certaines des négociations actuelles, notamment celle du Droit de la mer. Par ailleurs, il s'agit d'un danger qu'on ne peut passer sous silence et tout observateur est en mesure de relever aussi bien parmi les représentants canadiens que parmi les observateurs étrangers une incertitude déconcertante quant aux intentions du Canada.

Le Tiers monde

L'accroissement de nos relations avec les pays du Tiers monde offre des perspectives alléchantes pour des raisons qui s'inscrivent bien au-delà de la «Troisième Option». Signalons que de récentes déclarations du premier ministre Trudeau et d'autres ministres ont reçu un accueil favorable dans des pays moins développés. S'il n'y a pas lieu de mettre en doute les bonnes intentions de nos leaders, on peut toutefois s'interroger sur la possibilité que le Canada se montre à la hauteur des espoirs suscités par les paroles de M. Trudeau. Par exemple, la performance du Canada dans les négociations sur les tarifs à Genève et à la Conférence sur le droit de mer est meilleure que celle d'autres pays développés, mais loin de correspondre à la réponse que laissaient présager les déclarations du Canada concernant le Nouvel ordre économique. L'attitude de pays comme la Hollande et la Suède est désormais perçue comme plus sympathique que celle du Canada à l'égard des aspirations des pays en développement.

J'ai précédemment souligné qu'une interprétation de la «Troisième Option» qui exclurait la poursuite de la collaboration avec les États-Unis sous la forme de libre-échange servirait mal les intérêts du Canada. En outre, elle serait qualifiée d'antiaméricaine. C'est d'ailleurs déjà fait dans certains milieux. Ma principale crainte ne repose pas sur la possibilité de représailles, bien que je ne sois pas aussi convaincu que les nationalistes canadiens à tendance antiaméricaine de l'existence d'un réservoir de bonne volonté inépuisable à l'égard du Canada. Non, ce que je crains par-dessus tout, c'est une dégradation encore plus grande de l'image des États-Unis dans le monde, ou encore l'encouragement des tendances isolationnistes de ce pays. Les États-Unis, du moins aux yeux des Canadiens qui jouissent de la plus vaste expérience pratique, ont traité le Canada avec respect et générosité. Les aspects positifs de nos relations avec ce pays l'emportent de loin sur les aspects négatifs. Il n'en est pas ainsi des relations américaines avec tous les autres pays et les pénibles révélations que nous livre le processus démocratique américain entraînent actuellement des changements salutaires. Toutefois, on aura été trop loin si les Américains viennent à perdre toute confiance en eux-mêmes, s'ils se retirent dans leur coquille, interrompant leurs bonnes actions en même temps que les mauvaises.

Les Canadiens partagent un continent avec un géant bienveillant et sont à bon droit préoccupés par leur identité et leur indépendance. Cependant, il n'est pas dans l'intérêt du Canada que cette relation soit mal perçue à l'étranger. La plupart d'entre nous jugeons que les États-Unis ont été un bon ami du Canada. Nous ne devons pas encourager la communauté mondiale à croire le contraire.

Les États-Unis et le Canada: source commune, voies diverses

par Louis Balthazar

Il existe peu d'exemples au monde de deux États aussi intimement liés par l'expérience historique, la géographie et la culture que le sont les États-Unis et le Canada.

Sans doute ces deux États demeurent bien distincts. Leurs relations sont parfois tendues et leurs politiques étrangères sont divergentes à bien des égards. Mais, par rapport aux autres membres de la communauté internationale, leurs ressemblances sont beaucoup plus frappantes que ce qui les distingue. Deux cents ans d'histoire depuis la Révolution américaine n'ont pas fait disparaître les liens qui s'étaient tissés entre ceux qui avaient quitté les îles britanniques pour vivre en Amérique du Nord une expérience unique de libéralisme. Que la plupart d'entre eux aient choisi de constituer une nation nouvelle et de rompre toute attache avec la Couronne britannique tandis que d'autres aient voulu demeurer loyaux à la Grande-Bretagne, cela n'a pas modifié essentiellement la communauté idéologique qui s'était créée au cours de la période de la colonisation.

Origines communes

En fait, peu d'historiens le contestent aujourd'hui, la Révolution américaine ne s'est pas faite au nom de l'idéologie. Demeurer loyal à l'Empire et refuser l'aventure républicaine, cela ne signifiait en aucune façon qu'on répudiait l'ensemble des valeurs qui avaient présidé à l'élaboration d'une société nouvelle en Amérique du Nord.

Les colons britanniques et leurs descendants avaient psychologiquement tourné le dos à l'Europe. Puritains ou non, ils avaient épousé des valeurs religieuses qu'il

ne leur apparaissait pas possible de mettre en application sur le vieux continent. Ils avaient voulu vivre l'individualisme libéral jusqu'au bout de ses possibilités. Ils croyaient au travail, à la vie frugale et au progrès de l'entreprise économique. Ils étaient épris de leurs droits individuels et se croyaient capables et justifiés de contrôler leurs gouvernants. En deux mots, ils avaient répudié les valeurs aristocratiques européennes et avaient mis sur pied une société où le libéralisme allait pouvoir se développer sans entraves, presque à l'état pur. La Révolution américaine voulait sceller une fois pour toutes le sort de cette expérience nouvelle en rompant les liens avec l'Europe et en apportant l'indépendance aux colonies. Certains colons n'ont pas cru que cela était nécessaire.

Pour eux, qu'on a appelés par la suite Loyalistes ou Tories, l'expérience libérale pouvait fort bien se poursuivre à l'américaine mais à l'intérieur de l'Empire britannique. Ces gens n'étaient pas particulièrement épris de soumission à la Couronne. Mais, pour toutes sortes de raisons pratiques, parce qu'ils partageaient les intérêts des gouverneurs, parce qu'ils participaient à l'administration ou parce que le type de commerce auquel ils s'adonnaient bénéficiait des politiques impériales, ils s'opposèrent à l'entreprise révolutionnaire.

L'exode vers le Nord

Le succès de la Révolution leur a donné tort et, comme cela arrive après toute Révolution, on leur a fait sentir qu'ils avaient été d'exécrables "collaborateurs" et qu'ils n'y avait plus de place pour eux dans les États-Unis d'Amérique. Le départ et la rupture d'avec cette société qui était la leur fut particulièrement pénible et a engendré chez eux inévitablement une certaine hostilité à l'endroit de la nouvelle entité politique qui allait se développer sans eux.

Heureusement pour eux, tout de même, ils allaient pouvoir tenter leur chance ailleurs en Amérique, puisque la

M. Balthazar est professeur agrégé au Département de science politique de l'Université Laval et codirecteur 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.

Grande-Bretagne venait de conquérir l'autres territoires, ceux de l'ancien Empire français.

Paradoxalement, le peuple avec lequel les Loyalistes américains seraient «condamnés» à vivre leur était beaucoup plus étranger idéologiquement que celui qu'ils venaient de quitter. Mais la main-mise sur le gouvernement, la possibilité qu'ils auront de façonner l'évolution économique du Canada presque seuls (les Canadiens français n'étant ni motivés ni intéressés à participer à l'entreprise libérale) et, enfin, une immigration, lente au début, accélérée vers le milieu du XIX^e siècle, permettra aux Britanniques de l'Amérique du Nord de constituer peu à peu leur propre type de société libérale, différente des États-Unis surtout en ce qu'elle sera plus petite et plus lente à se développer. Ce n'est qu'un siècle après l'exode des Loyalistes que le nouveau pays sera créé par une loi du Parlement de Londres.

Communauté persistante

L'immigration et l'expérience historique du lien avec la Grande-Bretagne feront évoluer considérablement cette culture issue de l'esprit des Loyalistes de la fin du XVIII^e siècle. Mais je crois que cet esprit originel, cette mentalité libérale a toujours présidé à l'évolution du Canada. De sorte qu'en dépit de ce que l'évolution américaine fut bien différente, la communauté culturelle qui relie le Canada aux États-Unis est tributaire, en bonne partie des origines communes. Sans aucun doute, la géographie, la puissance énorme du voisin du sud sont là pour expliquer l'osmose culturelle entre les deux pays et la vulnérabilité canadienne à l'économie et aux valeurs américaines. Mais cette vulnérabilité serait-elle exactement la même si un vieux fond américain n'avait pas fait des Canadiens de langue anglaise des cousins des Américains?

Les Canadiens français ne possèdent pas, au même titre, ces origines communes. Mais, eux aussi, avaient un jour tourné le dos à l'Europe; eux aussi avaient vécu, sous le régime français, une sorte d'aventure américaine qui, bien que non libérale, leur donnait des traits quelque peu semblables à ceux des Américains. Une fois sortis de leur enclave physique et psychologique, ils seront aussi facilement vulnérables (bien qu'à un degré moindre chez les élites) à l'invasion de la culture américaine.

Une politique étrangère nord-américaine

Ainsi, quand, peu à peu, le Canada finira par se donner une politique étrangère à

lui, c'est sur les États-Unis qu'il s'appuiera comme spontanément. Quand MacKenzie King exprime des réticences canadiennes à suivre la Grande-Bretagne dans les méandres de la politique européenne, son réflexe est profondément nord-américain et la tentation est celle de l'isolationnisme américain. En fait, le Canada, devenu indépendant, s'alignera spontanément sur les États-Unis et partagera, pendant la période de la guerre froide tout au moins, les mêmes objectifs majeurs.

J'irais même jusqu'à dire que la première caractéristique de la politique étrangère du Canada est d'être nord-américaine et de refléter un certain idéalisme bien américain, une vision du monde dont est manifestement absente la conception classique de la diplomatie européenne s'appuyant souvent sur la *realpolitik*.

Il existe toutefois des différences notables entre les deux diplomaties. Plusieurs de ces différences tiennent au fait que les États-Unis sont une grande puissance et le Canada une puissance moyenne sans prétention hégémonique. D'autres relèvent des deux expériences historiques distinctes vécues depuis la Révolution américaine. Voici quelques-uns de ces traits divergents.

Nationalisme et internationalisme

La conséquence immédiate de la Déclaration d'indépendance américaine a été de créer une grande fierté nationale aux États-Unis. Il a fallu quelque temps aux 13 États nouvellement indépendants pour se fondre vraiment en une nation. Mais, déjà en 1776, une identité collective originale liait entre eux tous les Américains. Les guerres contre l'Angleterre avaient développé un authentique patriotisme américain qui allait s'accroître tout au long de l'histoire des États-Unis. Les Américains n'aiment guère se définir comme des nationalistes en raison des connotations qu'éveillent chez eux le nationalisme européen qu'ils répudient. Pourtant tous les critères du nationalisme sont bien présents aux États-Unis: la fierté de l'appartenance, l'émotivité qu'éveillent les symboles nationaux, le sentiment de vivre une expérience unique au monde, le désir de rallier les autres sous leur drapeau et même un certain sentiment, plus ou moins conscient, de supériorité. Bien entendu, on ne s'est pas engagé dans un nationalisme raciste (exception faite, et elle est notable, de la difficulté d'accorder l'égalité aux Noirs). Au contraire, on a accueilli assez d'immigrants pour produire la nation la plus racialement hétérogène au monde. Mais notons que ce sont les immigrants qui ont été tout naturellement assimilés

à l'idéologie originelle. En dépit des contributions qu'ils ont apportées à la culture américaine, c'est bien plutôt cette culture qui les a assimilés que l'inverse.

Ce nationalisme, vécu plus ou moins consciemment pour n'avoir pas eu à affronter les autres comme c'était le cas en Europe, s'est souvent présenté comme un universalisme, un certain sentiment d'avoir rassemblé les meilleures conditions à l'épanouissement humain, une certaine conscience de pureté qui s'est manifestée en politique étrangère soit par un isolationnisme dédaigneux, soit par un interventionnisme moralisant. Quand on a conscience d'être pur, on se fait moine ou missionnaire! Cette candeur idéaliste s'est inévitablement traduite par une certaine forme d'intolérance et elle a pu devenir avec le temps une «arrogance du pouvoir».

Les Canadiens, bien au contraire, fidèles à leur option antirépublicaine, se sont longtemps refusés à créer une nation au sens strict du terme. Ce sont les Canadiens français qui pendant longtemps ont revendiqué leur nationalisme à eux ou un nationalisme pan-canadien. Les Loyalistes, eux, avaient refusé de nationaliser leur idéologie libérale, ils avaient choisi de vivre leur libéralisme à l'intérieur de «l'Empire sur lequel le soleil ne se couche pas». Quand leurs descendants créeront un pays, ce sera une Confédération. Leur Constitution sera l'Acte de l'Amérique du Nord britannique. C'est peut-être en partie à cette absence de nationalisme anglo-canadien que les Canadiens français doivent leur survie; ils pouvaient se situer au sein de la variété des peuples de l'Empire britannique. Ainsi le Canada ne deviendra pas un *melting pot* mais une dualité d'abord, une mosaïque ensuite. L'absence de drapeau, d'hymne national (jusqu'à tout récemment) et conséquemment l'absence d'un mythe national propre ne contribuerait guère à rallier les provinces derrière un gouvernement central pourtant muni de pouvoirs considérables. Tout cela se manifestera en politique étrangère par ce qu'on a déjà appelé un «style fédéraliste» ou encore un internationalisme. Les Canadiens ont eu parfois tendance à projeter sur les rencontres internationales leur expérience des conférences fédérales-provinciales. Ils ont pu se sentir à l'aise dans les organismes internationaux et dans les institutions multilatérales. Ils ont rarement pratiqué la diplomatie égocentrique qu'impose le nationalisme.

Il faut dire que les Canadiens viennent de découvrir le nationalisme. Si leur internationalisme et leur esprit de tolérance leur ont permis de rendre service

parfois à leurs voisins du sud dont ils ont cherché à atténuer les ardeurs, on pourrait dire en revanche que ce sont les Américains qui ont provoqué les Canadiens à définir une certaine forme de nationalisme face à la menace constante que les États-Unis représentent pour l'identité canadienne.

Tradition britannique

Un autre avantage dont a pu bénéficier la diplomatie canadienne, c'est d'avoir vu le jour à l'intérieur, pour ainsi dire, de la diplomatie britannique. Cette expérience a été parfois pénible puisqu'elle a nécessité un long processus d'accession à l'indépendance en politique étrangère. Mais elle a permis aux Canadiens d'acquérir, plus tôt que les Américains, le sens de la complexité des relations internationales. Le ministère canadien des Affaires extérieures a été créé au début du siècle à un moment où la politique étrangère du Canada devait se situer à l'intérieur de la politique impériale. Les Canadiens ont ainsi accédé à la scène internationale en tirant parti de l'immense expérience diplomatique de la Grande-Bretagne et en exigeant de leurs diplomates cet universalisme et ces bonnes manières qui ont valu beaucoup d'éloges à la diplomatie britannique.

Les Américains, de leur côté, se sont créés une diplomatie bien à eux, reflétant tout à la fois la candeur et l'arrogance de leur conception du monde. Au point qu'on a comparé la période activiste qui suivit la Seconde Guerre mondiale à la Création.

Fonction publique

Une des caractéristiques de la diplomatie britannique qui l'oppose au style parfois improvisé de la politique américaine, c'est ce qu'on appelle le «carriérisme»; c'est-à-dire le fait que la politique étrangère de la Grande-Bretagne est entre les mains de fonctionnaires pour qui la diplomatie est une carrière; tandis qu'aux États-Unis, les postes importants sont souvent occupés par des personnes qui n'ont aucune expérience de la diplomatie. Les Canadiens ont suivi l'exemple britannique. Et cela correspondait bien à leur expérience historique. En effet, bon nombre des Loyalistes qui ont quitté les États-Unis après la Déclaration d'indépendance étaient des fonctionnaires, ce qui valut au Canada, une longue tradition d'administration publique. On a déjà vanté la qualité de la fonction publique canadienne dans son ensemble. Cette qualité n'est pas sans rapport avec l'afflux originel de fonctionnaires des colonies américaines et aussi, bien sûr, avec une forme de société où la politique joue un rôle permanent de soutien et de stimu-

tant auprès des entreprises individuelles.

Les États-Unis, au contraire, privés dès le départ de la classe des administrateurs de la période coloniale, ont accordé, tout au long de leur histoire, beaucoup moins d'importance à la fonction publique. La carrière bureaucratique a été souvent décriée tandis qu'elle était respectée au Canada. Pour éviter ce qu'on considérait comme un danger de «routinisation» de la bureaucratie, loin des vertus de l'entreprise privée, on a constamment fait appel aux ressources fraîches d'autres secteurs de la société pour administrer la chose publique. En d'autres mots, la société américaine a dévalorisé la fonction politique permanente tandis que l'expérience canadienne a accordé une grande autorité morale au serviteur de l'État.

Modération canadienne

Enfin, les Canadiens, pour avoir refusé une fois l'aventure révolutionnaire, semblent avoir été immunisés contre tout changement brutal ou flamboyant. Ils ont bâti une société aussi démocratique que la société américaine mais la démocratie s'est installée lentement, sans qu'on ait recours à de grandes proclamations. Les Canadiens se sont refusés aux transformations radicales au moment où Papineau et McKenzie les revendiquaient bruyamment. Mais peu après, on obtenait le gouvernement responsable, puis le suffrage universel et, sans bruit, la démocratie faisait son chemin de façon aussi déterminée qu'aux États-Unis.

Il n'y eut jamais de Déclaration d'indépendance au Canada. La Constitution canadienne est encore sous la juridiction du Parlement britannique. Pourtant, le Canada est bel et bien souverain; du moins, si sa souveraineté est menacée, elle ne l'est pas par Londres.

La politique étrangère canadienne, dont l'indépendance fut aussi acquise petit à petit, reflète bien cette modération. La diplomatie américaine, par contre, a été souvent marquée du style flamboyant des origines. Les présidents des États-Unis, tour à tour, ont senti le besoin de faire des déclarations de principe à la Washington ou de se donner, à la suite de Monroe, des «doctrines». Les leaders canadiens ont

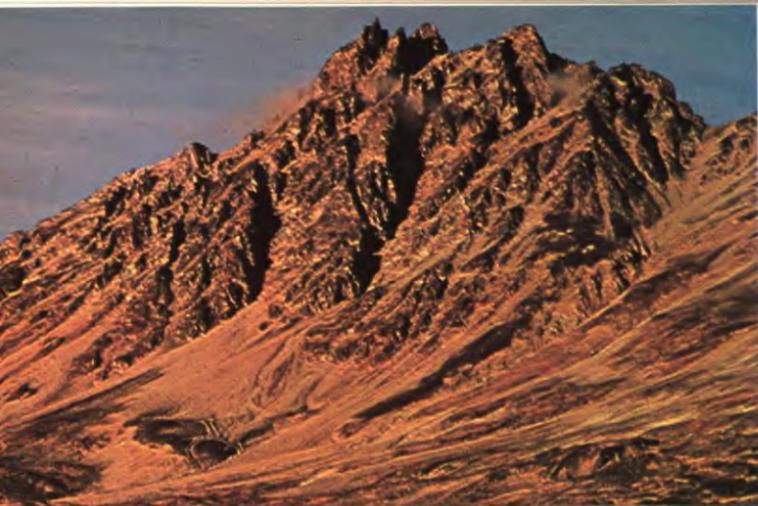
voulu, pour leur part, se faire les champions de la conciliation, de la modération, de la patience. Même au moment où nous tentons d'appliquer délibérément une politique d'indépendance (déclarée typiquement comme une «option» plutôt que comme une doctrine), nous le faisons lentement, progressivement, en prenant bien soin de ne blesser personne et en proclamant, à chaque geste qui tend à nous rendre plus indépendants des États-Unis, notre amitié indéfectible à leur endroit.

Dualité culturelle?

On pourrait citer comme cinquième caractéristique de la politique extérieure canadienne, le fait qu'elle reflète une dualité culturelle. Bien que certains Canadiens français aient joué un rôle important dans la diplomatie canadienne, il n'est pas facile de voir comment ils ont contribué comme tels à façonner un style canadien. Il est bien certain que le Québec moderne a stimulé une orientation marquée de la politique étrangère du Canada du côté de la francophonie. Mais il faudra peut-être quelques années avant que devienne notable l'influence du Québec, comme entité politique, sur la diplomatie canadienne. En attendant, on peut toujours noter que la politique étrangère du Canada s'exprime en deux langues, ce qui la distingue déjà de celle des États-Unis.

Conclusion

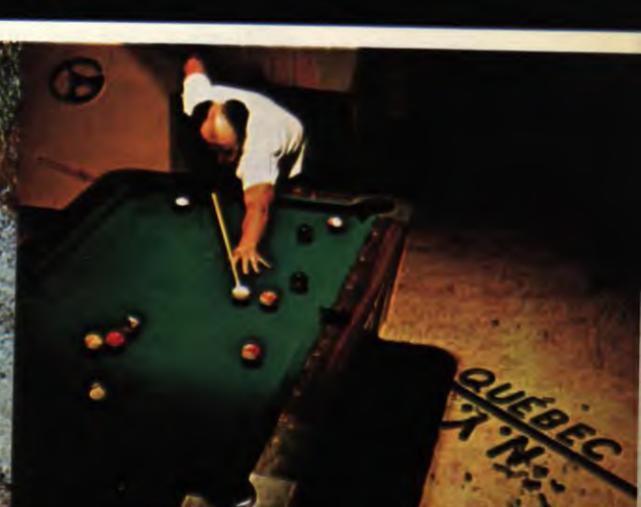
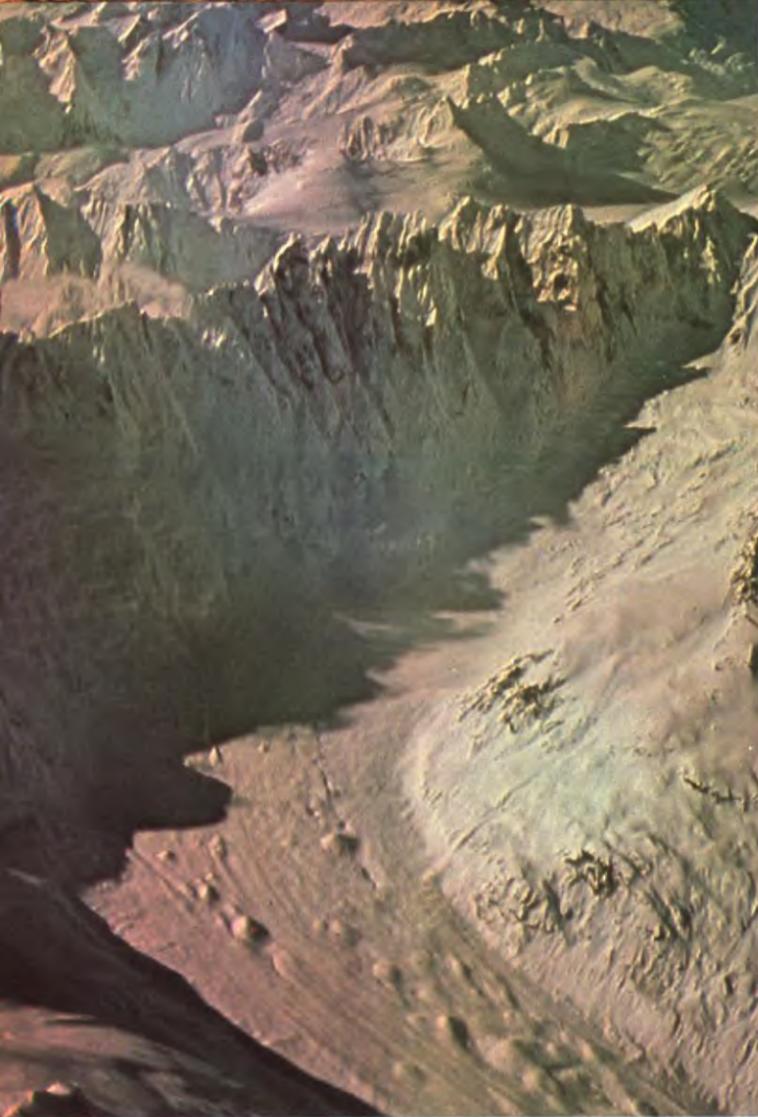
Toutes ces différences, qui, en dernière analyse, sont beaucoup plus susceptibles d'enrichir les rapports entre les États-Unis et le Canada que de créer des conflits, n'effacent pas le fait inéluctable qui est la communauté de destin des deux États d'Amérique du Nord. Toutes les troisièmes options et autres produits du nationalisme canadien, aussi souhaitables et bienfaisants fussent-ils — et même l'apparition d'un acteur nouveau que serait un Québec souverain — n'y feraient rien. De par leur expérience historique, leur culture, leur économie et leur volonté, le Canada et les États-Unis, pour le meilleur ou pour le pire, sont appelés, pour longtemps, à vivre ensemble.



Between Friends/Entre Amis

Les 15 photographies présentées sur ces deux pages sont tirées de *Between Friends/Entre Amis*. Publié par le Canada en l'honneur du Bicentenaire de l'indépendance américaine, ce livre est un magnifique recueil de photographies prises le long de la frontière canado-américaine. Le premier exemplaire de *Between Friends/Entre Amis* a été remis au président Ford par le premier ministre Trudeau.

On trouvera à la page 10 les légendes explicatives des photographies reproduites ici.



Autres temps... autre constitution

par W. R. Lederman

En 1967, le Canada célébrait le centenaire de son accession à l'autonomie. Cette année, c'est au tour de nos voisins américains de se réjouir: ils commémorent en effet le bicentenaire de leur Déclaration d'indépendance. Malgré leur jeunesse, ces deux pays peuvent s'enorgueillir d'une constitution et d'un régime juridique beaucoup plus anciens que ne le laissent supposer ces événements. A maints égards, tant au niveau de la forme que de la substance, ces institutions sont le produit de siècles d'évolution constitutionnelle et juridique en Angleterre. Le premier point à souligner dans une étude comparée de ces questions est donc la dette considérable du Canada et des États-Unis envers l'Angleterre. Cet héritage explique bien des analogies entre la structure politique et le droit actuels de ces deux pays d'Amérique du Nord, mais il existe néanmoins entre eux une différence fondamentale, que nous nous proposons d'expliquer brièvement ici.

Aux États-Unis, la constitution prévoit une nette séparation des pouvoirs entre l'exécutif et le législatif, c'est-à-dire entre le président et le Congrès; au Canada, par contre, il y a union des pouvoirs entre le Cabinet fédéral et la Chambre des communes, conformément aux principes constitutionnels du régime parlementaire. (Le même contraste peut être observé entre les États américains et les provinces canadiennes). Si le Canada et les États-Unis ont tous deux hérité du droit public et des institutions gouvernementales britanniques, — et c'est le cas —, d'où vient qu'il existe entre eux une distinction aussi

fondamentale? Pour répondre à cette question, il est nécessaire d'examiner de près l'histoire anglaise et nord-américaine au XVIII^e et XIX^e siècles.

L'exemple britannique

Lorsqu'ils envisagèrent l'indépendance ou l'autonomie complète, les peuples américain et canadien se référèrent tous deux à l'exemple que leur offrait la constitution britannique *telle qu'elle était appliquée en Grande-Bretagne même, par le gouvernement de la métropole pour les citoyens qui y vivaient*. Mais ils s'en inspirèrent à des époques différentes: les années 1770 pour les États-Unis, et les années 1830 et 1840 pour les autres colonies britanniques d'Amérique du Nord restées fidèles ou établies après la Révolution américaine. Soixante-dix ans seulement séparent ces deux époques, mais dans l'histoire constitutionnelle millénaire de la Grande-Bretagne, aucune autre période d'égale longueur n'a connu de transformations aussi importantes dans le mode de gouvernement de la métropole.

Quelles étaient les principales caractéristiques de la constitution britannique appliquée à Londres à la fin du XVIII^e siècle? Les travaux des historiens modernes révèlent que si la suprématie législative du Parlement était bel et bien établie, le véritable chef de l'exécutif était encore le roi, Georges III à l'époque. En gros, le roi avait la haute main sur l'administration et la politique coloniales, les relations étrangères et le commandement des forces armées. Il est vrai par contre qu'il choisissait des ministres pour le conseiller, et même un premier ministre. Ceux-ci formaient ensemble ce qu'on en vint à appeler le cabinet.

On était pourtant encore loin du gouvernement de cabinet tel qu'on le connaît aujourd'hui. L'ordre du jour des réunions ministérielles était fixé par le roi, lequel avait toute liberté d'accepter ou de rejeter les avis de ses ministres. Le Parlement, pour sa part, tenait les cordons de la bourse et pouvait patronner les lois qu'il dési-

Le professeur Lederman fait partie de la Faculté de droit de l'Université Queen's et est membre de la Société royale du Canada. Dans One Country or Two, publié par R. M. Burns, ainsi que dans le numéro de juin 1975 de l'American Bar Association Journal, il relate en plus de détails l'évolution constitutionnelle du Canada et des États-Unis. Les opinions exprimées dans l'article ci-contre n'engagent que l'auteur.

rait voir promulguer. Le roi se voyait donc forcé de négocier avec lui, et notamment avec la Chambre des communes, et de faire des concessions pour obtenir les mesures législatives et les subsides dont il avait besoin de temps à autre. Mais la Chambre des communes était loin d'être démocratique, et bien des sièges étaient acquis au roi, aux ministres ou à d'autres royalistes influents. Ainsi, en 1776, la Grande-Bretagne était dotée d'une Constitution équilibrée, l'exécutif, qui se résumait presque à la personne du roi, gardant ses distances avec la Chambre des communes, cette dernière comptant sur ses pouvoirs législatifs et financiers. Cette séparation des pouvoirs exécutif et législatif de l'État valait sur tous les plans, tant pour le gouvernement de la métropole que pour celui des territoires d'outre-mer.

Dans la métropole, un grand nombre d'Anglais jouissaient du droit de vote et pouvaient exercer une influence considérable sur la Chambre des communes et sur le roi. Mais il en allait tout autrement pour les Anglais des colonies d'Amérique. Ces citoyens voulaient gérer leurs affaires par l'entremise de leurs propres législatures tout comme les Anglais d'Angleterre administraient les leurs par l'intermédiaire du Parlement britannique. D'autant plus que les leaders coloniaux savaient fort bien comment les choses se passaient à Londres. Vers la fin du XVIII^e siècle, les colonies britanniques de l'Atlantique étaient devenues des collectivités trop adultes et trop complexes pour que Londres puisse dicter leur conduite.

Le droit de veto

Pourtant, l'ancien système colonial était fondé sur la suprématie du roi, du Parlement et des tribunaux de la mère patrie sur les territoires d'outre-mer. Le roi et son Conseil privé avaient droit de veto sur les lois votées par les assemblées coloniales et s'en prévalaient fréquemment, soit directement soit par l'entremise des gouverneurs coloniaux. Les gouverneurs, eux, se trouvaient pris entre deux feux: ils ne pouvaient servir deux maîtres à la fois, à avoir le roi et le Conseil privé à Londres, et leur propre législature dans la colonie. Le droit de veto royal sur la législation du Parlement britannique était en passe de disparaître à Londres, mais non dans les colonies américaines. Ce fut d'ailleurs un des principaux griefs soulevés par les Anglais d'Amérique dans leur Déclaration d'indépendance. Pour leur part, les Britanniques ne voyaient aucun moyen de concilier la suprématie du roi et du Parlement britannique sur les territoires d'outre-mer avec une autonomie effective des gouver-

neurs et des assemblées législatives dans les colonies. Les Anglais d'Amérique n'accepteraient pas le postulat selon lequel des éléments essentiels de la constitution britannique n'étaient pas exportables. Leur refus allait déclencher la Guerre d'indépendance américaine, à l'issue de laquelle les colonies se sépareraient de la mère patrie.

Comment cette indépendance fut-elle mise à profit? Si nous examinons certaines dispositions clefs de la constitution américaine de 1789 relatives aux pouvoirs exécutif et législatif, nous constatons que la présidence et le Congrès sont des institutions indépendantes, jouissant chacune de pouvoirs autonomes. Exception faite du caractère électif et du mandat fixe du président, la relation entre les deux pouvoirs reflète celle qu'on retrouvait à Londres entre Georges III et le Parlement britannique. Cette exception revêt, bien sûr, une importance capitale: l'obligation d'élire le chef de l'exécutif pour un mandat d'une durée déterminée constitue un jalon de l'histoire de la démocratie. Néanmoins, une fois élu, le président entretient avec le Congrès une relation qui ressemble étroitement à la séparation des pouvoirs selon laquelle le roi et le Parlement britannique gouvernaient la métropole vers la fin du XVIII^e siècle.

Considérons maintenant les événements survenus après la Révolution américaine, d'abord dans la métropole puis dans ses colonies d'Amérique du Nord. En Grande-Bretagne, le régime parlementaire moderne n'est apparu véritablement qu'avec la réforme électorale de 1832 (*Great Reform Act*), par laquelle un grand nombre de citoyens britanniques obtinrent le droit de vote. Après la perte des colonies américaines en 1783, le premier ministre William Pitt et ses successeurs s'assurèrent graduellement la prépondérance dans le choix des ministres et l'établissement de l'ordre du jour du cabinet. Il devint de règle pour le roi de prendre conseil de ses ministres, lesquels devaient s'entendre au préalable sur les recommandations à lui faire.

Finalement, au cours des années 1830, l'usage s'implanta que le premier ministre et son cabinet conservent la confiance d'une majorité à la Chambre des communes, sans quoi ils devaient se démettre ou déclencher de nouvelles élections. Peu après 1832, les cas de démissions de cabinets ou de défaites en chambre se multiplièrent et la règle de la confiance s'imposa. C'était là un contraste frappant avec les dernières années du siècle précédent: l'exécutif étant responsable devant la chambre élue de la législature, on était

parvenu à assurer une coordination efficace et à créer l'harmonie entre les pouvoirs exécutif et législatif de l'État. En comparaison avec 1776, le pouvoir exécutif en Grande-Bretagne avait pour ainsi dire été dépersonnalisé, puisqu'il n'appartenait plus en propre au monarque (la reine Victoria à l'époque). Tenue de consulter ses ministres pour l'administration du pays et de l'empire, la souveraine régnait, mais ne gouvernait plus. L'impossible en 1776 était devenu possible: la reine pouvait en effet être appelée à consulter différents groupes de ministres selon les territoires et les questions en cause.

Que se passait-il pendant ce temps en Amérique du Nord britannique? Après la révolution américaine, la Grande-Bretagne continua de gouverner ses autres colonies d'outre-Atlantique comme par le passé, exception faite de quelques légères réformes administratives. Puis, dans les années 1820 et 1830, les mêmes conflits constitutionnels qui avaient déclenché la révolution dans les colonies américaines quelque 50 ans auparavant refirent surface. Les gouverneurs des colonies étaient nommés par Londres, et c'est de là qu'ils recevaient leurs instructions. Avec leurs conseils exécutifs, également constitués par nomination, ils détenaient tout le pouvoir exécutif dans les colonies. C'était un véritable régime oligarchique, contesté par les assemblées coloniales élues, comme dans les anciennes colonies américaines. Pas plus qu'en 1776, le gouvernement britannique n'a su trouver de solution à ce dilemme; le gouverneur colonial ne pouvait toujours pas servir deux maîtres. Résultat: en 1837, la rébellion éclata en même temps dans le Haut et dans le Bas-Canada. Il est intéressant de noter que les chefs des insurgés, Mackenzie dans le Haut-Canada et Papineau dans le Bas-Canada, préconisaient tous deux l'adoption du régime constitutionnel américain. La rébellion fut rapidement réprimée, mais le gouvernement de la métropole s'empressa de dépêcher sur les lieux Lord Durham en qualité de gouverneur général, avec mission de rédiger un rapport et de proposer des remèdes à la situation.

Le régime parlementaire moderne

Comme on l'a dit précédemment, c'est au cours des années 1830 que furent franchies en Grande-Bretagne les dernières étapes de l'élaboration du régime parlementaire tel que nous le connaissons aujourd'hui. C'est à ce moment que fut établie dans la pratique la responsabilité entière et collective des membres du cabinet. Chose curieuse, on n'expliqua à peu près pas à la population le sens de cette évolution. En

fait, de nombreux citoyens croyaient encore que la responsabilité ministérielle devant la Chambre des communes était restée la même qu'au temps de William Pitt ou que dans les premières années du règne de Georges III. Radical et réformiste, Lord Durham était par contre fort conscient de cette évolution, tout comme Robert Baldwin, l'un des dirigeants du parti de la Réforme dans le Haut-Canada. Bénéficiant de nombreux appuis, ce parti préférait la constitution britannique à la constitution américaine et souhaitait en toute loyauté conserver ses attaches avec la mère patrie. Invité par Durham à se prononcer, Baldwin déclara que la grande mesure à prendre dans les circonstances était de doter chacune des colonies d'un cabinet ou d'un gouvernement responsable autonome pour traiter toutes les questions de politique intérieure. Il ne fait pas de doute que Lord Durham fut profondément influencé par cet avis; ce fut, en tout cas, sa principale recommandation au gouvernement britannique dans son *Rapport* de 1839.

A propos de la nature du cabinet ou du gouvernement responsable Lord Durham disait dans son *Rapport*:

En Angleterre, on a regardé si longtemps ce principe comme partie indubitable et essentielle de notre constitution, qu'à peine il a été nécessaire de s'enquérir des moyens de le faire observer. Lorsque sur les grandes questions politiques, un ministère cesse de posséder la majorité, son sort est immédiatement scellé. Il nous paraîtrait aussi étrange de faire fonctionner, pendant un temps, un Gouvernement par des ministres continuellement en minorité qu'il le serait d'adopter des lois avec une majorité de votes contre elles. Les vieux remèdes constitutionnels, comme par exemple la mise en accusation et le refus des subsides, n'ont jamais été employés pour écarter un ministère depuis le règne de Guillaume III. On ne s'en est jamais servi, parce que, de fait, ça été l'habitude des ministres de prévenir un vote d'hostilité absolue ou de démissionner quand une minorité trop faible ou incertaine les appuyait.

Le professeur A. H. Birch considère pour sa part que, même pour la Grande-Bretagne, cette définition de la responsabilité collective du cabinet est la première formulation de ce principe que l'on retrouve dans un document d'intérêt public de ce genre. Commentant le passage du *Rapport* de Durham que nous venons de citer, il déclare:

Cette définition vaut d'être citée intégralement parce qu'elle est la première à formuler clairement ce qui allait plus tard devenir le principe de la responsabilité collective. En donnant l'impression qu'il s'agissait d'un principe constitutionnel établi de longue date, Durham (qui était un radical) induisait quelque peu en erreur. En fait, ce principe n'existait que depuis trois ou

quatre décennies et ne s'implanta de façon certaine et irrévocable qu'avec l'adoption du *Reform Act* en 1832.

Ainsi, les réformistes canadiens et Durham lui-même étaient tout à fait au courant des dernières modifications apportées à la constitution britannique dans la métropole. La nouveauté de cet élément en Grande-Bretagne même explique certains des malentendus survenus à l'époque, tant en Grande-Bretagne qu'au Canada, sur ce que pouvait signifier l'expression «gouvernement responsable».

Sujets réservés

Enfin, Durham apporta une restriction vitale à sa proposition. Tout en recommandant que le gouvernement colonial gouverne sur les conseils d'un cabinet comptable à l'assemblée élue de la colonie, il réserva en effet certaines questions, notamment les relations étrangères, le commerce extérieur et la constitution du gouvernement colonial lui-même. Dans ces domaines, le gouverneur continuerait de se conformer aux directives de Londres, mais pour toutes les autres questions, il agirait suivant les conseils de son cabinet colonial, selon les nouveaux principes du gouvernement parlementaire. Cette formule fédérale de la responsabilité de l'exécutif contribua à résoudre le dilemme du premier Empire britannique, celui de la double allégeance du gouverneur colonial qui mettait en péril l'existence même de l'Empire. En lui permettant de servir deux maîtres sur des questions différentes, Lord Durham avait ouvert la voie à une véritable autonomie du gouvernement colonial, chargé des questions intérieures, tout en préservant le lien avec la mère patrie. Dès lors, il

n'était plus nécessaire de déclencher une seconde révolution américaine. Il faut ajouter que l'adoption de la solution constitutionnelle proposée par Lord Durham fut facilitée en grande partie par l'apparition du régime parlementaire intégral dans la métropole, à peine quelques années avant sa mission en Amérique du Nord britannique.

La proposition de Durham fut approuvée et, en moins de dix ans, le gouvernement britannique la fit appliquer dans toutes ses colonies simplement en dépêchant des instructions à cette fin aux différents gouverneurs. Ce mécanisme permit l'établissement d'un gouvernement colonial autonome tout en assurant un lien réel et durable avec la mère patrie et mit fin à la menace d'une seconde révolution américaine. Il est par ailleurs à la source du Commonwealth britannique tel que nous le connaissons aujourd'hui.

Notons, en guise de conclusion, qu'au cours du XX^e siècle, le Canada a accédé à l'indépendance complète et est devenu membre à part entière de la communauté des nations en éliminant une par une, par des moyens toujours pacifiques, les restrictions imposées à l'origine par Durham aux pouvoirs des ministres canadiens. Aujourd'hui, seuls les ministres canadiens de la Couronne jouissent des pleins pouvoirs en ce qui concerne les relations étrangères, le commerce extérieur et les amendements à la constitution canadienne. La procédure à suivre pour amender cette dernière pose encore certains problèmes, qui seront résolus dès que les Canadiens se seront entendus entre eux sur cette question. Il est clair en tout cas que la décision en la matière n'appartient plus au gouvernement ou au Parlement britannique.

La défense du continent ne peut être que commune

par John Gellner

On raconte qu'un certain lord Kitchener, exaspéré et incapable de se contenir plus longtemps alors qu'il écoutait les membres du Cabinet britannique, au cours de la Première Guerre mondiale, délibérer de certaines questions militaires, s'écria: «Ne comprenez-vous pas, Messieurs, que l'on ne mène pas une guerre comme on le veut, mais comme on le peut.» Le vaillant maréchal essayait de faire comprendre à ses collègues civils qu'en temps de guerre, les choix stratégiques sont généralement moins nombreux et considérablement plus restreints que ceux qui s'offrent aux dirigeants dans d'autres domaines d'ordre public. Cela tient aux facteurs déterminants et immuables de la situation militaire de chaque pays, facteurs souvent si puissants qu'ils rendent inutile toute discussion sur l'orientation fondamentale de la politique nationale de défense. Et le plus important d'entre eux, c'est habituellement la géographie.

Cela est vrai pour le Canada. Nous partageons le continent nord-américain avec l'une des deux superpuissances mondiales. Nous n'avons de frontière terrestre avec aucun autre pays et, situés entre les États-Unis et leur seul véritable adversaire potentiel, nous sommes le proverbial «jambon dans le sandwich». Ce sont là des faits irréfutables. Aussi la politique de défense du Canada est-elle nécessairement fortement influencée par les exigences des États-Unis en matière de sécurité. Comme le disait Robert Sutherland dans un remarquable article paru dans le numéro de l'été 1962 de *l'International Journal*: «En dernière analyse, une grande puissance prendra tous les moyens qu'elle jugera nécessaires au maintien de sa sécurité. Elle

doit agir ainsi ou cesser d'être une grande puissance, et les États-Unis n'échappent pas à la règle». Il importe que les Canadiens soient pleinement conscients de ce fait.

Nos voisins américains ne voient certainement pas la chose d'un autre œil, bien qu'au niveau officiel, ils aient pris soin de ne blesser personne en l'affirmant de façon catégorique. Dans leurs communications internes, toutefois, ils n'ont pas mâché leurs mots. A preuve, ce passage d'une note d'information de février 1961, rédigée par M. Dean Rusk, alors secrétaire d'État, à l'intention du président Kennedy: «La perte ou la réduction de l'utilisation de l'espace et du sol canadiens par les États-Unis et de la participation des Forces armées canadiennes, notamment de l'Aviation royale du Canada et de la Marine royale du Canada, serait intolérable en temps de crise».

On ne saurait sans doute mieux expliquer la nécessité d'une coopération des plus étroites entre les États-Unis et le Canada en matière de sécurité qu'en comparant le premier à une citadelle et le second au glacis d'une forteresse classique bâtie au XVII^e siècle selon les principes du grand Sébastien de Vauban. Le glacis avait pour fonction de forcer les attaquants à s'exposer aux regards et au feu bien avant d'atteindre les principaux points fortifiés des défenseurs. L'avance de l'ennemi sur le glacis était chaudement disputée, l'objectif étant de faire en sorte que les assaillants arrivent sous les murs de la citadelle épuisés et à court de munitions. (Les défenseurs encore debout, qui avaient reculé pas à pas en combattant, franchissaient alors rapidement les portes ouvertes pour se réfugier à l'intérieur de la citadelle.) La combinaison citadelle/glacis avait également un effet de dissuasion. Elle privait l'agresseur éventuel de l'avantage de la surprise et lui faisait douter qu'il puisse parvenir à la citadelle avec encore assez d'effectifs pour la prendre d'assaut. Ainsi, même si le glacis n'était peut-être pas un endroit de tout

Le professeur Gellner est membre du Département de science politique de l'Université York et est professeur invité à l'Université de Toronto. Rédacteur en chef du Canadian Defence Quarterly, il a beaucoup écrit sur les questions de défense. L'article ci-contre n'engage que l'auteur.

repos, il ne présentait aucun danger tant que la dissuasion jouait.

Dans le cas de l'Amérique du Nord, la maîtrise des vastes régions arctiques et subarctiques du Canada, de l'espace aérien qui les coiffe et des eaux qui les entourent est nécessaire si l'on veut être averti à l'avance d'une attaque imminente afin d'alerter ses propres forces de défense et de représailles et pour dissuader l'agresseur éventuel en le convainquant qu'il ne peut compter sur une attaque surprise. Règle générale, tout ce qui se trouve au nord du 60^e parallèle constitue l'avant-champ stratégique, le glacis extérieur. Les terres peu habitées et l'espace aérien situé immédiatement au sud constituent le glacis intérieur. On peut dire que les murs de la citadelle se dressent de chaque côté de nos frontières nationales. Le tout forme la «forteresse de l'Amérique du Nord».

On pourrait opposer que semblable analogie est désuète à l'ère des missiles balistiques intercontinentaux et des satellites de surveillance. Il n'en est rien, pourtant, si l'on considère qu'il s'agit d'une situation de dissuasion, et non de guerre ouverte. La surveillance étroite des voies d'accès, quels que soient les éléments par lesquels elles passent, constitue un volet essentiel de la dissuasion pour la simple raison qu'elle élimine l'élément surprise, condition indispensable pour frapper le premier — à supposer qu'une telle éventualité soit concevable.

Un seul territoire

L'Amérique du Nord constitue un seul territoire aux fins de la défense. On en prit conscience pour la première fois vers la fin des années 30, époque où apparurent à l'horizon les premiers signes de danger d'une guerre transocéanique, intercontinentale, sous-marine, et, beaucoup plus tard, aérienne. Auparavant, la coopération militaire entre les États-Unis et le Canada n'avait jamais été nécessaire, ni même envisagée. L'attitude du délégué du Canada à la Société des Nations était typique à cet égard: il déclara en 1924 — avec assez peu de tact d'ailleurs, étant donné les circonstances — que le Canada jouissait d'une position enviable en ce sens qu'il était «une maison à l'épreuve du feu, à l'abri des substances inflammables». Il aurait pu en dire autant du reste de l'Amérique du Nord.

Mais, comme les «substances inflammables» se rapprochaient des côtes de l'Amérique du Nord — et allaient sans doute être bientôt trop rapprochées pour qu'on y soit à l'aise — des besoins tout à fait nouveaux surgirent. Le premier à les mentionner fut le président Roosevelt lors

d'un discours prononcé à Chatauqua (New York) le 14 août 1936. Deux ans plus tard, des échanges importants eurent lieu entre les dirigeants des deux pays. Dans un discours prononcé à Kingston (Ontario) le 18 août 1938, le président Roosevelt assura son auditoire «que le peuple des États-Unis ne restera pas inactif si un autre empire menace de dominer le sol canadien». Deux jours plus tard, le premier ministre Mackenzie King répondait: «En tant que voisins et amis, nous avons nous aussi nos obligations, dont l'une consiste à veiller à ce que, de notre propre chef, nous protégions notre pays d'une attaque ou d'une invasion éventuelle du mieux que nous puissions raisonnablement l'espérer et à ce que, si jamais l'occasion se présente, les forces ennemies ne puissent atteindre les États-Unis en franchissant le territoire canadien, que ce soit par terre, par mer ou par air.»

Comme on peut le constater, cette déclaration du premier ministre Mackenzie King contenait déjà en substance les arrangements futurs relatifs à la défense commune de l'Amérique du Nord. Les États-Unis et le Canada étaient d'ores et déjà engagés sur la voie qui les a menés, deux ans plus tard, à l'Accord d'Ogdensburg, conclu le 17 août 1940, et à l'institutionnalisation de la coopération canado-américaine en matière de défense grâce à la création de la Commission mixte permanente de défense (CMPD). Dans cette désignation, le mot «permanent» a son importance. En effet, incorporé délibérément, comme en fait foi un passage du journal de Mackenzie King, il témoignait que la sécurité de l'Amérique du Nord était alors l'affaire des deux pays et le resterait toujours parce que c'était là le seul parti à prendre.

L'adoption du principe de la coopération

Ainsi, le principe de la défense commune fut adopté sans équivoque il y a 36 ans. Il va sans dire que les façons de le mettre en pratique ont subi certains changements au fil des ans. Inutile d'en faire la description complète; il suffit de dire qu'ils visaient généralement à rendre le système plus efficace et plus économique dans les conditions d'alors et, sur le plan politique, à en accroître l'attrait le plus possible pour l'associé le moins important et, bien entendu, le plus susceptible. Ici, le problème était de rendre l'interdépendance (qui, aux yeux de nombreux Canadiens, ressemblait à une forme de dépendance à l'égard de leur puissant allié) compatible avec la souveraineté nationale.

La politique canadienne en la matière ne s'est guère modifiée depuis. Le premier ministre Trudeau l'a réaffirmé dans la déclaration-programme qu'il a faite le 3 avril 1969 sur les objectifs de défense du Canada: «Nous ferons en sorte que les activités, au sein du Canada, qui sont essentielles à la défense de l'Amérique du Nord soient accomplies par les Forces canadiennes.» M. Nils Orvik, dans un article paru dans le numéro de septembre/octobre 1973 de la revue *Survival*, voit dans cette politique d'autonomie le moyen le plus efficace pour un petit pays d'éviter d'être «aidé» par un voisin puissant. Il s'agit ici de persuader ce dernier que tout est mis en œuvre pour assurer sa sécurité et qu'ainsi, il n'a pas à imposer un surcroît d'aide à un partenaire plus faible qui agit à contre-cœur. Natif de Norvège, le professeur Orvik prend ce qui s'est produit dans son pays en 1940 comme exemple d'une «défense contre une aide» qui a été tentée sans succès. Au cours de la Seconde Guerre mondiale, l'Allemagne considérait comme stratégiquement essentiels la sécurité de son flanc nord en général et le libre mouvement du minerai de fer scandinave depuis la côte ouest de la Norvège jusqu'à ses ports en particulier. La Norvège faisait de son mieux pour satisfaire les exigences des Allemands en matière de sécurité, mais à Berlin, sans peut-être aller jusqu'à suspecter la bonne volonté de ce pays, on douta toujours de ses capacités. L'incident du *Altmark* en montra les limites. En effet, dans la nuit du 16 au 17 février 1940, le navire auxiliaire allemand *Altmark* fut capturé dans le fjord Jøsing par un destroyer britannique, et les quelque 300 marins anglais qui y étaient prisonniers furent libérés. La Norvège ne put que protester contre la prétendue violation de sa neutralité. Aussi les Allemands se chargèrent-ils de la protection de la route de la côte ouest. Et ils profitèrent de leur passage pour envahir et occuper toute la Norvège.

Les États-Unis ne sont pas l'Allemagne nazie. Il n'y a pas lieu de craindre des mesures draconiennes au cas où le Canada négligerait de prendre soin du glacie de la «forteresse de l'Amérique du Nord», même si ses capacités semblent parfois douteuses. Il existe toutefois d'autres moyens, plus subtils mais également efficaces, par lesquels les États-Unis pourraient imposer, et imposeraient probablement, leur aide au Canada pour mener à bien ce qu'ils considèrent vital pour leur sécurité, et cette aide ne manquerait pas d'avoir une incidence sur la souveraineté du Canada.

Heureuse coïncidence

Heureusement, les exigences particulières du Canada en matière de sécurité coïncident largement avec celles, plus générales, de l'Amérique du Nord. De fait, les deux premières des quatre priorités en matière de défense énumérées dans le Livre blanc sur la politique de défense de 1971 se recouvrent en partie, car «la surveillance de notre territoire et de nos côtes, c'est-à-dire la protection de notre souveraineté», et «la défense de l'Amérique du Nord en coopération avec les forces des États-Unis» sont largement complémentaires. (Les deux autres sont: «l'observation des engagements que nous pourrions conclure avec l'OTAN»; «l'exécution des opérations internationales de maintien de la paix dont nous pourrions nous charger à l'occasion»). Ainsi, un avion de surveillance canadien en patrouille au large des côtes à la recherche de sous-marins peut fort bien par la même occasion être à l'affût de navires qui pêchent en eaux interdites ou qui déversent du pétrole; il peut encore détecter des icebergs et une foule d'autres choses. En d'autres termes, la surveillance, principale tâche en temps de paix, ne peut être réduite à une seule opération bien définie. Il est difficile de voir comment on pourrait porter atteinte à la souveraineté du Canada en agissant ainsi, voire même en effectuant chacune des deux tâches séparément si la chose est plus commode.

D'aucuns soutiennent que la coopération entre le Canada et les États-Unis en matière de défense signifie en pratique que ces derniers donnent le ton et que le Canada se contente de suivre. On le dit en particulier de la seule organisation commune totalement intégrée, le Commandement de la défense aérienne de l'Amérique du Nord (NORAD). On ne manque pas alors de citer ce qui s'est passé au plus fort de la crise de Cuba en 1962 comme un exemple des conséquences désastreuses de l'intégration des forces de deux partenaires aussi inégaux. De fait, la mise en place, le 22 octobre 1962, de l'état d'alerte des forces de NORAD au troisième des 5 échelons (Defcon 3) de l'échelle des conditions d'alerte était simplement l'un des mouvements de la partie, effrayante à l'époque, mais fascinante en rétrospective, de pressions et de contre-pressions qui s'est jouée au cours de la crise. Le gouvernement canadien n'a approuvé cette démarche que deux jours plus tard, soit le 24 octobre, alors que l'objectif avait déjà été atteint. En pratique, ce retard n'a pas eu de conséquences fâcheuses. Le ministre de la Défense nationale de l'époque, M. Douglas Harkness, a depuis rendu public

toute l'histoire des événements survenus en ces jours critiques. Avec son consentement, mais sans rendre la nouvelle publique, certains éléments de l'ARC et de la MRC (qui n'était pas alors sous commandement intégré et ne fut pas touchée par la décision du NORAD) ont été mis en un état d'alerte équivalent à Defcon 3.

Ainsi, sur le plan de la préparation militaire, les mêmes résultats ont été obtenus au Canada, où, pour des raisons politiques, la question a été traitée discrètement, qu'aux États-Unis où, à dessein et pour faire comprendre à l'adversaire que Washington avait des intentions sérieuses, l'alerte de NORAD a été annoncée à son de trompe. Loin de prouver que la coordination canado-américaine en matière de défense avait failli en pleine période de crise, l'incident a montré qu'elle fonctionnait très bien et sans gêner le processus politique.

Il n'est peut-être pas sans intérêt de mentionner que les éléments américains de NORAD ont été mis en état d'alerte (ainsi que toutes les autres forces américaines) à une fin semblable le 25 octobre 1973, lors de la guerre au Moyen-Orient. Les Forces canadiennes de NORAD n'ont pas suivi ce mouvement, et personne d'ailleurs ne s'y attendait. La coordination en matière de défense n'implique pas nécessairement la subordination.

Pressions

Certes, il s'exerce, au sein de l'organisation commune de défense de l'Amérique du Nord, des pressions qui, chose compréhensible, proviennent plus souvent des États-Unis, mais celles-ci se rapportent surtout à des questions opérationnelles et organisationnelles. La garde du glacis de la «forteresse de l'Amérique du Nord» exige du Canada, outre un certain niveau d'activité, des types particuliers et des quantités non négligeables de matériel militaire, dont

la majeure partie, rappelons-le a une double fonction. Il y a cependant des éléments dont les Forces canadiennes n'auraient sans doute pas besoin si leur rôle sur le continent nord-américain était purement national. Ainsi, il reste toujours à savoir quel doit être notre apport à la réalisation de l'objectif commun. A cet égard, nous sommes aux prises avec un problème majeur. Pour de bonnes raisons, essentiellement les progrès technologiques réalisés par l'adversaire et la nécessité d'épargner notre propre main-d'œuvre (denrée rare dans un corps composé entièrement de volontaires), le NORAD doit ajouter à son actuel système terrestre de contrôle et d'alerte anticipée un système aéroporté de détection et de contrôle (AWACS), qui sera peut-être appelé à remplacer le système terrestre. Cela suppose la refonte de tout le dispositif de défense et, facteur important, l'achat d'une grande quantité de matériel nouveau et coûteux. Les Américains semblent opter pour le nouveau système: des prototypes AWACS volent déjà, et, parmi les autres éléments du système, les deux principaux, le système de radar outre-horizon à rétrodiffusion (OTH-B) et le nouveau chasseur d'interception (IMI) font l'objet d'essais. Nous aurions intérêt à emboîter le pas, mais est-il possible d'engager des sommes astronomiques en cette période de restrictions financières? Et si nous ne le faisons pas, qu'advient-il de NORAD en tant qu'instrument efficace et élément-clé du système général de dissuasion?

Voilà le genre de questions pratiques que soulève la défense commune de l'Amérique du Nord. Il ne s'agit pas de savoir si l'action des deux pays doit être coordonnée. La défense commune de l'Amérique du Nord a constitué un élément permanent des relations canado-américaines parce qu'il est inéluctable et ne permet aucune autre «troisième option», et ce, depuis près de quatre décennies.

L'état de l'Union dans l'optique canadienne

par W. A. Wilson

Aucun pays n'exerce une influence aussi profonde et aussi diversifiée sur autant d'autres États que les États-Unis. Pas même l'Union soviétique, bien que sa force idéologique, alliée à sa puissance militaire, la place immédiatement au second rang. Cet ascendant, tant direct qu'indirect, opère consciemment ou non par le biais de nombreux facteurs (puissance militaire, suprématie économique, orientation politique, tendances et mouvements sociaux) et, au sens large du terme, par l'entremise de la culture américaine. Si l'Union soviétique exerce une prépondérance aussi marquée que les États-Unis dans certains secteurs, sa présence est à peu près nulle dans d'autres. Ainsi, tous les pays sont aussi sensibles à la puissance militaire des Soviétiques qu'à celle des Américains, et avec raison. Par ailleurs, contrairement au mythe populaire occidental, l'idéologie soviétique ne se propage pas uniquement à coup de conspirations et d'interventions armées. Elle égale en force et en vigueur la philosophie américaine. Il reste cependant que l'Union soviétique n'offre aucune contrepartie à la fascination des mouvements sociaux américains. Dans la société fermée qui est la sienne, de tels mouvements évoluent moins facilement et s'ils semblent aller à l'encontre des intérêts ou de l'esprit du régime, on les harcèle dès leur apparition. La liberté américaine demeure l'une des influences dominantes dans le monde 200 ans après sa première manifestation: la révolution contre la mère patrie impérialiste. Il n'y a pas non plus de contrepartie à l'influence de la culture américaine à tous les points de vue, les meilleurs comme les pires.

M. Wilson est rédacteur en chef du Montreal Star à Ottawa, journal dans lequel est publiée régulièrement sa chronique sur les affaires politiques. Il est entré au service du Montreal Star en 1956 et y est devenu chef de bureau en 1962. L'article ci-contre n'engage que l'auteur.

Importance capitale

La santé politique, sociale et économique des États-Unis revêt une importance capitale pour ses amis et alliés, parmi lesquels on compte la plupart des pays de l'Europe occidentale, le Canada et un nombre décroissant de pays asiatiques. Historiquement, l'«Amérique» a représenté tant aux yeux des citoyens des États-Unis que des étrangers un ensemble d'idées, d'idéaux et de forces sociales aussi bien qu'une entité géographique. Il est vrai qu'on s'appuie de moins en moins sur les États-Unis; soulignons toutefois que les facteurs qui en font un allié précieux pour leurs amis sont ceux-là même qui causent le plus d'inquiétude à leurs opposants et leurs ennemis.

Au plein cœur du scandale qui allait être fatal au président Nixon, l'homme le plus influent de l'Union soviétique, Léonid Brejnev, s'est rendu aux États-Unis pour discuter avec lui. Lorsqu'on a demandé à un diplomate russe en fonction à Ottawa s'il pensait que les difficultés intérieures du président rendraient les négociations plus difficiles, ou encore si elles avantageraient temporairement la partie soviétique, il a répondu ceci, après un moment de réflexion:

«Je ne crois pas que nos leaders attachent beaucoup d'importance aux problèmes intérieurs de M. Nixon. Ce qui nous importe, c'est que les États-Unis sont un pays puissant et continueront de l'être.»

Ce jugement exprimé par un adversaire est sans doute l'un des plus réalistes qui ait été porté à l'étranger sur les conséquences de l'affaire du Watergate. Puisque les États-Unis sont un géant, les traumatismes qui les frappent ne peuvent qu'avoir des répercussions complexes, mais à moins, ou en attendant, qu'ils s'effondrent dans une décadence comme celle de l'Empire romain, ces difficultés n'entameront pas sa force sous-jacente car elle est fondée sur une réalité économique et sociale. Sur la scène internationale, aux niveaux de la masse comme aux niveaux influents, on se préoccupera toujours de la situation américaine.

Une période traumatisante

Nous tenterons ici de rassembler les éléments de la situation américaine actuelle à partir d'informations publiques et de conversations avec des personnes bien informées. Vus d'une capitale amie voisine, les États-Unis portent encore les marques d'une période traumatisante. A certains égards, ils s'en sont bien rétablis; à d'autres, sans remettre en question l'éventualité de la guérison définitive, il y a lieu de se demander combien de temps encore durera la convalescence. Aucun pays, si fort soit-il, ne peut vivre les dissensions qui ont déchiré les États-Unis pendant près de dix ans sans récolter des blessures longues à se cicatriser.

L'Amérique est une mosaïque composée de races, de nationalités et de religions très différentes, encore imparfaitement assemblée en un tout cohérent après deux siècles d'existence. Le premier président des États-Unis, George Washington, savait à quel point un processus d'intégration s'imposait lorsque, dans son discours d'adieu, il s'est bien gardé de faire allusion à une union fédérale, parlant plutôt «d'union nationale». Certains des pires conflits de l'histoire de cette nation découlent de la grande diversité des origines américaines et de la résistance au processus d'intégration: les querelles sans cesse plus violentes qui ont précédé la guerre de Sécession, où l'on s'est d'ailleurs battu avec tant d'acharnement que les historiens la considèrent comme la première guerre totale d'un siècle qui en fut cousu; dans les années vingt, l'expansion du *Ku Klux Klan* dont les membres se comptèrent par millions; la lutte pour les droits civiques dans les années soixante. Mais parallèlement, le profond engagement vers l'égalitarisme qui a distingué l'expérience américaine dès son origine ne s'est jamais démenti. Dans le passé, et encore aujourd'hui malgré le déclin de la religion, il importe de reconnaître l'influence profonde du protestantisme dans sa forme la plus puritaine (à distinguer de celle des sectes non issues d'une révolte contre le catholicisme et qui en constituaient plutôt un prolongement).

Le mouvement en faveur des droits civiques au début des années soixante et la montée des problèmes urbains connexes dans le Nord ont marqué pour les États-Unis le début d'une série d'amères controverses qui allaient assombrir la majeure partie de la décennie. Le conflit entourant la guerre du Vietnam a divisé un pays où le cri perçant des émeutiers («*Burn, baby, burn*») fusait déjà. Si l'affaire du Watergate a lourdement hypothéqué la confiance populaire dans les institutions politiques,

elle a peut-être suscité une certaine foi dans une section de l'appareil judiciaire. Les media, pour leur part, ont clairement monté dans l'estime du public. Les sondages d'il y a un an ou deux décrétaient que Walter Cronkite était l'homme jugé le plus digne de confiance par l'ensemble des citoyens américains. Aujourd'hui encore, ils indiquent qu'au nombre des grandes institutions les agences de nouvelles sont les seules qui aient gagné en crédibilité. Plus ou moins parallèle aux grands débats, la révolte des jeunes a creusé un fossé entre les générations, suscitant une agitation souvent violente sur les campus. L'usage et l'acceptabilité des drogues se sont répandus. Une nouvelle morale sexuelle plus permissive a fait son apparition. En outre, un violent vent de révolte contre l'autorité a soufflé dans les rangs des intellectuels. Forts du nouveau respect dont ils jouissaient, les media se sont investis d'un rôle d'opposition beaucoup plus défini. Le mouvement féminin a profondément bouleversé un grand nombre de gens, surtout lorsqu'il est devenu difficile de le ridiculiser. Enfin, les organisations de protection du consommateur ont lancé des défis de taille même aux industries les plus solidement enracinées. La conjugaison à un moindre degré de telles forces discordantes aurait éprouvé la structure sociale de n'importe quel pays. A leur paroxysme, elles ont durement mis à l'épreuve la résistance tant matérielle que psychologique des États-Unis.

Relations entre Noirs et Blancs

Assez curieusement, certains faits indiquent que les transformations les plus récentes se sont révélées le plus bénéfiques dans le secteur qui a connu les pires déchainements de passion il y a quelques années seulement: les relations entre les Noirs et les Blancs. Aux yeux d'un étranger, et sans doute d'un grand nombre d'Américains, le progrès accompli est indéniable même si une question troublante demeure: quel aspect doit-on mettre en relief? Le changement survenu depuis les «brûlants» étés de violence alors qu'un quartier après l'autre était incendié (bon nombre n'ont d'ailleurs pas encore été rebâti)? L'ampleur du problème qui subsiste? La hausse du niveau de tolérance chez les groupes instruits, évolués et prospères des deux races, dans l'espoir que ces nouvelles attitudes se répandront dans la masse? Ou les énormes et perpétuels problèmes du logement, avec leurs répercussions physiques et psychologiques, dans les couches de la population où l'insécurité économique consolide la défiance et l'hostilité? Les nouvelles possibilités vont au-

délà du geste symbolique, mais il reste à régler de redoutables problèmes dans le domaine de l'éducation et de la formation avant d'exploiter pleinement celles-ci. Entre temps, l'an dernier le chômage se situait entre 13 et 14,7 p. 100 chez les gens de couleur contre 7,4 et 8,5 p. 100 chez les Blancs. Les États-Unis, tout comme Rome, ne se sont pas bâtis en un jour, ni même en deux siècles. Pourtant, voici un exemple très actuel que bien peu contesteront: l'exercice du droit de vote a connu une telle évolution, tant qualitative que quantitative que l'élection de novembre aura un visage profondément différent de celle qui a porté John Kennedy au pouvoir.

Les conflits raciaux ont intensifié les problèmes des grandes villes américaines, c'est vrai; mais il serait erroné d'attribuer toutes leurs difficultés à cette seule cause. La fuite vers les banlieues, qui occasionne la mort lente de centres-villes n'est pas l'apanage des quartiers mixtes: à l'arrivée des pauvres, quelle que soit leur race, les riches s'en vont parce que les valeurs foncières sont menacées. La migration vers un coin où l'air est plus pur est déclenchée par la pollution émanant de milliers et de milliers de tuyaux d'échappement. En fait, la pollution demeure un facteur majeur de l'abandon du cœur des grandes villes. Les problèmes financiers de New York sont attribuables tant aux anciens schèmes politiques nés au cours des grandes vagues d'immigration européenne qu'au rassemblement plus récent dans ses murs d'un grand nombre d'indigents portoricains et noirs désireux de bénéficier des prestations sociales.

Tous ces problèmes sont accentués dans les villes où les émeutes d'il y a quelques étés ont entraîné l'incendie de quartiers commerciaux complets. Mais personne ne craint un «été chaud» cette année.

Oui, les changements vont vraiment au-delà du symbolisme. Les initiatives préconisées par Ford pour ramener la vie au cœur de Détroit, surnommée la «ville du meurtre», sont peut-être vouées à l'échec parce qu'elles ne s'attaquent qu'aux problèmes matériels; mais l'effort reste courageux et s'inscrit dans la tradition américaine de tenter délibérément de façonner l'avenir.

Position militaire

Trois secteurs précis représentent une source de préoccupation constante pour les alliés des Américains, et, parallèlement, de satisfaction pour leurs opposants: la position militaire des États-Unis et certains aspects de leurs mécanismes politique et diplomatique.

Dans un monde où l'arsenal nucléaire suffirait à détruire plusieurs fois notre planète, il est peut-être quelque peu théorique de supputer les avantages gagnés ou perdus sur le plan national. Le seul objectif compatible avec la survie de l'humanité est le maintien de l'équilibre nucléaire. Dans cette perspective, il est admis que seules trois lignes de conduite demeurent viables dans la poursuite des rivalités internationales: la guerre froide, la guerre limitée et la détente. Chacune de ces solutions nécessite un armement classique efficace.

La proportion du produit national brut des États-Unis consacrée aux dépenses militaires est passée de neuf à six p. 100. La conscription n'existe plus et les effectifs des forces américaines comptent 600 000 hommes de moins qu'avant la guerre du Vietnam. Les forces armées soviétiques, elles, ont augmenté de tout près d'1,5 million d'hommes au cours des 16 dernières années pour atteindre 4,4 millions d'hommes, soit le double des forces américaines. Si les États-Unis se refusent à accroître leurs dépenses militaires, ils sont plus qu'imités en cela par leurs alliés. Pourtant, les Soviétiques continuent régulièrement d'augmenter leurs investissements à ce chapitre, s'assurant par là non seulement la composante de défense nucléaire nécessaire, mais aussi une force conventionnelle très puissante. Même en soustrayant l'importante partie de cet arsenal jugée nécessaire par l'Union soviétique au maintien de sa sécurité et partant, essentiellement défensive, et celle directement attribuable aux graves tensions au sein du monde communiste, en l'occurrence avec la Chine, nous nous retrouvons en présence d'un reliquat impressionnant dans toutes les armes, mais plus particulièrement dans la marine. Toute cette puissance ne peut servir uniquement à des fins défensives. C'est un catalyseur qui peut influencer le cours des événements.

Comparativement à celle des autres grandes puissances, l'histoire de l'Union soviétique fait état d'un nombre remarquablement restreint d'agressions militaires; par ailleurs, on est manifestement peu enclin à retirer l'Armée Rouge de toute région où elle s'est établie. Les politiques de l'URSS sont toutefois fortement expansionnistes d'autres façons, et les porte-parole officiels de ce pays ne prétendent pas que l'instauration de la détente y changera quoi que ce soit. La détente, qui se résume à un moyen de contenir et d'apprivoiser les tensions, est controversée en cette année électorale aux États-Unis. Le président a d'ailleurs rayé ce mot de son vocabulaire tout en conservant, ou

présume, la politique qui s'en inspire. Il a aussi renvoyé de son cabinet M. James Schlesinger, qui préconisait la ligne la plus dure et réaliste face aux tensions contemporaines.

En sa qualité de secrétaire à la Défense, M. Schlesinger prônait le maintien d'une force classique imposante. D'une part parce qu'il croit que plus on dispose d'un arsenal conventionnel considérable, plus on retarde l'échéance nucléaire et, d'autre part, parce qu'il envisage la possibilité que l'Union soviétique déploie sa force militaire marginale, sinon dans le cadre d'interventions directes, au moins pour exercer des pressions et gagner en influence. Comme les interventions militaires américaines ont été assez fréquentes au cours des derniers 25 ans, cette éventualité devrait sembler plausible. Pourtant, les compatriotes de M. Schlesinger écartent avec une certaine désinvolture des mises en garde comme celles-ci :

«La prochaine décennie constituera pour les démocraties occidentales un test dont l'issue dépendra énormément du rôle que les États-Unis assumeront, de leur capacité d'en arriver à un nouveau consensus et de se définir un objectif commun, et de leur volonté de maintenir une puissance militaire suffisante pour que soit conservé l'équilibre dans les secteurs de l'hémisphère oriental vitaux pour notre sécurité. . . Les États-Unis demeurent encore aujourd'hui le seul contrepoids possible à la puissance militaire et politique de l'Union soviétique. . . Nous pouvons prendre ce destin en mauvaise part ou l'accepter, mais il n'en demeure pas moins une réalité fondamentale dans le contexte politique planétaire.»

Le Congrès et la diplomatie

Dans une Amérique qui n'a pas oublié l'expérience vietnamienne, une vision aussi rigoureuse de la responsabilité nationale n'est pas encore la bienvenue. Parallèlement, on note au Congrès une défiance flagrante à l'endroit de la conduite de la politique étrangère américaine. Cela tient d'une part aux séquelles du Watergate, et d'autre part, à l'insouciance de M. Kissinger face à ses relations avec le Congrès, faiblesse qu'il a lui-même reconnue en privé. Plus sérieusement peut-être, cette attitude du Congrès semble traduire un refus d'endosser des responsabilités à l'échelle planétaire parce que certaines interventions antérieures se sont avérées malencontreuses et excessives.

Certains progrès marqués par les communistes sont en partie attribuables aux échecs de la politique américaine, et il semble qu'il y en aura d'autres. Que le

Congrès fasse obstruction au secrétaire d'État, si controversé soit-il, ne règle rien. Le monde n'a pas encore accédé à une ère utopique où il n'y aurait ni grands conflits d'intérêt national ni graves problèmes de sécurité. Le danger d'un retrait psychologique des Américains réside en partie dans l'éventualité d'une réaction excessive de l'opinion publique galvanisée à nouveau par un événement quelconque.

Aux États-Unis la courbe de l'opinion publique enregistre de fortes variations, en partie sous la poussée du sens moral sous-jacent à l'«Idéologie américaine», comme en témoigne la vigueur des réactions actuelles face aux excès, du Tiers monde. Il aura fallu plus de 20 ans pour que la même «indignation» morale s'apaise suffisamment, permettant au président Nixon de renouer avec la Chine. La haine du compromis se pose clairement comme un fardeau pour un peuple dont l'existence en tant que nation est maintenue au prix de concessions internes, dans un monde où chaque pays doit composer avec ses voisins afin de survivre.

Compromis difficile

Les partis politiques américains sont des coalitions qui, par le biais d'arrangements, réunissent des factions souvent très différentes. Voilà qui aplanit certaines contradictions inhérentes à la société américaine, mais lorsque les gens deviennent polarisés, tant politiquement que socialement, le compromis les offense et les aliène. L'un des plus éminents analystes de la situation américaine, M. Samuel P. Huntington, professeur à Harvard, écrit :

«Essentiellement, la vague démocratique des années soixante représentait un défi généralisé à l'autorité, tant publique que privée. D'une manière ou d'une autre, ce défi s'est manifesté dans la famille, à l'université, dans le commerce, les associations publiques et privées, la politique, la bureaucratie gouvernementale, les services militaires etc. Cette remise en question de l'autorité n'a épargné aucun secteur de la société. En politique, elle s'est traduite par une baisse de la confiance populaire dans les chefs et les institutions en place, une diminution de l'efficacité des structures politiques (partis, présidence), une importance accrue des media et de l'intelligentsia, critiques en affaires publiques, et un affaiblissement de la cohérence, de la raison d'être et de l'assurance du leadership politique.»

Les sondages d'opinion montrent clairement le déclin marqué de la confiance américaine dans les leaders politiques et le régime en place. Le professeur Huntington souligne l'un des dilemmes que cela a

entraîné: le rôle du gouvernement, mesuré d'après ses dépenses et sa gamme d'activités, s'est considérablement accru au cours d'une période où son autorité a beaucoup diminué. Parallèlement, la présidence a perdu du terrain aux mains du Congrès qui, de par son organisation, est incapable de fournir le leadership essentiel au gouvernement. Les grands présidents ont toujours été des présidents puissants.

Le professeur Huntington est l'auteur de la section américaine de l'étude de la Commission d'enquête trilatérale sur le gouvernement des régimes démocratiques. Il conclut que la progression des libertés dans les années soixante a engendré de véritables problèmes de gouvernement et que «la démocratie peut très facilement devenir sa propre menace aux États-Unis.»

Remontée économique

Si la situation politique américaine est une source de préoccupations continues, sa situation économique l'est bien moins. On prévoit que la croissance économique se situera cette année entre 5,5 et 6,5 p. 100; la Maison blanche, pour sa part, utilise 6,2 p. 100 dans ses prévisions budgétaires. Le plus récent sondage du Département du Commerce indique un léger ralentissement des intentions d'investir, mais aussi une demande énergique du consommateur alliée à une reprise modérée dans les ventes d'automobiles. La production industrielle a progressé régulièrement depuis avril 1975, date où elle atteignait son niveau le plus bas. Cette reprise se maintient depuis plusieurs mois. La liquidation des stocks existants semble à peu près terminée et on commence même à les reconstituer. Bien qu'encore élevé, le chômage diminue.

Cette évolution revêt une importance capitale aux yeux des autres pays. En effet, un grand nombre d'entre eux, et particulièrement le Canada, sont sérieusement touchés par la situation économique américaine. Par exemple, le chômage ne diminuera pas beaucoup au Canada tant que les exportations à destination des États-Unis n'augmenteront pas de façon substantielle. Les indices à cet égard sont plus encourageants.

Quelle est alors en ce 200^e anniversaire de la Déclaration d'indépendance la véritable situation américaine? Qu'en est-il après la grande poussée démocratique des années soixante, les controverses déchirantes qu'elle a suscitées, les problèmes inhérents à cette période de l'histoire? L'envergure et la diversité des États-Unis nous interdisent de tirer des conclusions simples.

Il est aussi valable de souligner le progrès accompli au chapitre des relations raciales que la gravité des problèmes urbains et financiers de New York. D'une part, cela témoigne de l'évolution vers l'idéal historique américain de l'égalitarisme, et d'autre part, des difficultés extrêmes que pose la lutte contre l'urbanisation galopante qui a amené la migration de la presque totalité de la population depuis la campagne jusque dans les centres urbains sans cesse plus congestionnés. La machine politique américaine est encore affectée par le Watergate, mais le système en soi s'est avéré assez sain pour écarter un président qui avait grossièrement profané les valeurs de ses compatriotes et obtenir la condamnation en justice des hommes qui l'avaient appuyé par des moyens illégaux. Le Watergate et My Lai ont quelque chose en commun: ce sont deux phénomènes profondément malsains. Les États-Unis ont quand même eu le courage remarquable de mettre à nu ce terrible massacre et d'en chercher les responsables alors que la guerre battait son plein. Dans nombre d'autres pays, la question qu'on s'est toujours posée face au Watergate n'était pas «Cela pourrait-il se produire ici?», mais bien «Pourrions-nous y faire face?»

Les États-Unis célèbrent leur bicentenaire après avoir traversé l'une des périodes les plus troublées de leur histoire. Si elle n'a pas égalé en violence les terribles émeutes causées par le débat sur l'esclavage qui ont culminé avec la guerre de Sécession, ni suscité autant de misère que la Grande Dépression, cette période a tout de même donné lieu à des problèmes fort graves. Comme par le passé, la solution viendra probablement de nouvelles coalitions politiques et d'alignements encore à inventer.

Les complexités du choix d'un président américain

par Ben Tierney

Les Canadiens qui à chaque quatre ans ou presque se sentent un tant soit peu coupables de ne pas bien comprendre comment leurs voisins se choisissent un président devraient s'absoudre inconditionnellement, car les Américains eux-mêmes ne comprennent pas leur système électoral.

Il est vrai que certains professeurs confinés dans les départements de science politique des grandes universités qui essaient le pays du nord au sud et de l'est à l'ouest sont parfaitement capables, à la demande d'un imprudent, d'expliquer le système avec suffisamment de détails pour éteindre toute la gaieté d'un dîner. Il n'en reste pas moins que des milliers d'Américains intelligents et habituellement bien informés, pour ne pas parler des masses apathiques, n'ont que des idées très vagues sur le sujet. De plus, les politiciens mêmes engagés dans le processus ou désireux de l'être, sont habituellement loin d'être des experts en la matière.

Pourquoi cela? Parce que le processus d'élection d'un président américain est des plus complexes. En effet, à côté d'une bonne description écrite du système électoral américain, la Constitution des États-Unis, l'Acte de l'Amérique du nord britannique et le Traité de Versailles réunis font figure d'histoires d'enfants.

Mentionnons tout d'abord que les États-Unis mettent plus de temps à se choisir un chef que tout autre pays dans le monde. La plupart des observateurs moins avertis vous diront que le processus commence au printemps de chaque année électorale (chaque année bissextile) avec les élections primaires du New Hampshire. Voilà qui est tout à fait faux: le mouvement s'engage beaucoup plus tôt.

Par exemple, le président Ford a déclaré dès juillet 1975 qu'il serait candidat en 1976, soit 16 bons mois avant la date du scrutin (le 2 novembre). Ronald Reagan, ancienne vedette du cinéma, puis gouverneur de la Californie, et maintenant candidat à l'investiture républicaine contre M. Ford, a annoncé son entrée dans la

course en novembre, plusieurs mois avant même la création d'un comité de souscription pour appuyer sa campagne. Jimmy Carter, l'ancien gouverneur de la Georgie actuellement en voie de devenir le principal candidat du parti démocrate, a en fait commencé sa campagne en 1974 en parcourant inlassablement le pays une fois son mandat de gouverneur terminé.

On ne peut affirmer que les primaires du New Hampshire marquent le début de la campagne électorale, même si on fait abstraction des campagnes et des souscriptions hâtives. En effet, les réunions préliminaires qui mènent au choix de délégués aux conventions du parti commencent bien avant dans les États qui n'ont pas d'élections primaires. Cette année, l'Iowa a ouvert la marche en débutant ses réunions préliminaires le 19 janvier, soit plus d'un mois avant la tenue des primaires du New Hampshire.

Ces réunions préliminaires, quoique difficiles à décrire, servent en quelque sorte de cadre à un vote que l'on prend à la base du parti; après des semaines ou des mois, on aboutit à un choix de délégués aux conventions nationales des partis démocrate et républicain.

Le cas de l'Iowa

L'Iowa a tenu, le 19 janvier, des réunions au cours desquelles les électeurs inscrits dans les circonscriptions de l'État se sont

Né à Ayr, en Écosse, Ben Tierney arrive au Canada en 1953. Il fréquente l'Ontario College of Art de Toronto. En 1966-1967, il effectue une année d'études avancées en histoire du Canada et en science politique à l'Université de Toronto, à titre de boursier Southam. Il avait fait ses débuts dans le journalisme en 1958 au Calgary Herald. Entré à l'agence Southam News Services en 1959, il est nommé chef du bureau d'Ottawa en 1972, puis correspondant pour l'Europe à Paris en 1973. Depuis 1975, M. Tierney assume les fonctions de correspondant de Southam News à Washington. L'article ci-contre n'engage que l'auteur.

choisi des délégués aux conventions des comtés de l'État; certains de ces postulants se sont déjà prononcés en faveur d'un candidat à la présidence, d'autres, non. Les délégués aux conventions de comté désignent leurs délégués à la convention de l'État, qui nomment à leur tour des représentants à la convention nationale.

Pour illustrer la longueur du processus, prenons le cas des républicains de l'Iowa. Leurs réunions de circonscription se sont tenues le 19 janvier, leurs conventions de comté le 28 février, et leur convention d'État se tiendra les 18 et 19 juin. Il ne faut pas sous-estimer l'importance de ces réunions préliminaires même si elles peuvent nous paraître étranges et inutilement engagées, et si elles attirent beaucoup moins l'attention que les primaires. C'est en effet une victoire aux réunions de circonscription du 19 janvier qui a donné à Jimmy Harris, le candidat démocrate de l'Iowa, une bonne avance sur d'autres démocrates mieux connus comme le sénateur Bich Bayh de l'Indiana et Morris Udall, le représentant de l'Arizona. Depuis, la candidature de Jimmy Harris s'est vue renforcée par d'autres victoires au sein de réunions de circonscription.

Mais les primaires sont au cœur de toute élection présidentielle américaine. Excitantes et bien couvertes par la presse, les primaires ont toujours eu le pouvoir de faire mousser ou de détruire un candidat à la présidence des États-Unis. Cette année, elles sont plus importantes que jamais puisque 29 des 50 États et le District de Columbia adoptent ce système (contre 23 en 1972 et 17 en 1968). Près de 75 p. cent des délégués aux conventions nationales de 1976 (en juillet à New York pour les démocrates; en août à Kansas City pour les républicains) auront été choisis à la suite d'élections primaires.

Différences

Les primaires ne se déroulent toutefois pas toutes de la même façon. Dans certains États les votes de la totalité des délégués vont au vainqueur alors que, dans d'autres, on se sert du système de la représentation proportionnelle pour déterminer combien de délégués seront alloués à tel ou tel candidat; il y a des États qui utilisent une combinaison des deux systèmes, d'autres qui tiennent des primaires dites «échappatoires» (c'est-à-dire contournant avec succès les règles nationales du parti), d'autres qui tiennent des primaires du genre «concours de beauté» (dont l'influence est surtout psychologique), et d'autres enfin qui permettent le vote pour l'autre parti. Les règles varient à l'infini d'un État à l'autre et d'un parti à l'autre.

Pour comprendre ces différences, penchons-nous sur les primaires de certains États. Celles du New Hampshire, qui sont traditionnellement les premières, comprennent deux tours de scrutin pour chacun des partis républicain et démocrate. Les électeurs inscrits votent d'abord, par ordre de préférence, pour les candidats à la présidence de leur choix, soit Ford ou Reagan, Carter, Udall ou Bayh, et ainsi de suite. Ils votent ensuite pour se choisir des délégués à la convention nationale, ceux-ci pouvant s'afficher comme «liés» à un candidat, «favorables» à un candidat ou «non engagés».

Le premier bulletin de vote — celui par lequel l'électeur choisit son candidat à la présidence — est techniquement sans signification. Il n'affecte pas la répartition des délégués à la convention. Sa seule valeur tient à l'influence psychologique qu'il peut avoir sur les électeurs des autres États. Le deuxième bulletin décide des délégués à allouer à tel candidat et, par conséquent, du nombre de votes que l'État lui accorde à la convention.

Lors des primaires du New Hampshire de cette année, Gerald Ford l'a emporté de justesse (51 contre 49 p. 100) sur son adversaire Ronald Reagan lors du vote pour l'investiture républicaine. Mais lors du vote pour le choix des délégués, Ford s'est assuré les suffrages de 19 des 21 délégués républicains à la convention de l'État. Du côté démocrate, Carter, Udall et Bayh ont remporté respectivement, 30, 24 et 16 p. cent des votes, les autres candidats suivant loin derrière. Carter et Udall ont toutefois respectivement obtenu l'appui de 13 et 4 des 17 délégués à la convention démocrate; Bayh et les autres n'ont reçu aucun appui.

Massachusetts, Illinois et Wisconsin

Les primaires du Massachusetts, les deuxièmes au pays en 1976, diffèrent de celles du New Hampshire sous plusieurs rapports. Si un candidat à la présidence peut refuser de participer aux primaires du New Hampshire, comme l'ont fait cette année George Wallace, l'ancien gouverneur de l'Alabama, et le sénateur Henry (Scoop) Jackson de l'État de Washington, il n'en est pas de même au Massachusetts. En effet, la loi étatique oblige le secrétaire d'État à dresser la liste de tous les candidats à la présidence «nationalement reconnus».

De plus, le système en vigueur au Massachusetts ne permet qu'un bulletin de vote, les délégués de chacun des partis étant élus selon le mode de la représentation proportionnelle, c'est-à-dire en fonction du nombre de votes reçus. Du

côté démocrate toutefois, 78 des 104 délégués à la convention de l'État sont choisis en fonction du nombre de votes obtenus au sein d'une circonscription électorale donnée (à condition qu'un candidat obtienne au moins 15 p. 100 des suffrages), les 26 autres délégués étant choisis librement selon le mode proportionnel. Chez les républicains, le minimum de 15 p. 100 des suffrages ne s'applique pas. Trente-six de leurs 43 délégués sont choisis en fonction des résultats obtenus aux réunions de circonscription et les sept autres par un comité d'État.

En 1976, c'est l'Illinois qui tient les premières grandes primaires du Centre-Ouest. Ces primaires ont ceci d'intéressant que les personnes qui cherchent à se faire élire comme délégués (à l'instar du New Hampshire, l'Illinois a deux bulletins de vote) n'ont pas besoin de la permission du candidat qu'ils affirment soutenir à la convention pour faire inscrire son nom sur le bulletin de vote. C'est ainsi que des personnes comme le sénateur Edward Kennedy du Massachusetts et Hubert Humphrey du Minnesota se retrouvent dans la course à l'investiture démocrate bon gré mal gré, même s'ils affirment ne pas se porter candidats.

En outre, les primaires de l'Illinois ne se limitent pas aux membres inscrits du parti, comme c'est le cas dans certains États, ou aux membres inscrits du parti et aux indépendants inscrits, comme dans d'autres États. Elles sont ouverte à toute personne ayant qualité d'électeur. Celui-ci n'a qu'à déclarer le parti de son choix au bureau de scrutin, même si son allégeance est récente, et voter sur le côté approprié du bulletin.

Le Wisconsin, qui a donné naissance au système des élections primaires, est encore plus accommodant. On peut y voter pour l'autre parti, c'est-à-dire qu'un républicain inscrit peut, s'il le veut, voter pour le candidat démocrate qu'il aime le moins en espérant aider ainsi son candidat républicain lors de la véritable élection présidentielle, qui se tiendra des mois plus tard; un démocrate inscrit peut faire exactement de même du côté républicain.

Il faut toutefois noter que cette façon de faire a mis les démocrates du Wisconsin en conflit avec les démocrates nationaux qui, dans un effort pour modifier leurs règlements après l'élection de 1972, avaient décidé de ne plus permettre le vote pour l'autre parti. En 1976, les primaires démocrates du Wisconsin sont donc devenues un «concours de beauté» unique en son genre et personne ne semble savoir exactement comment l'État s'y prendra finalement pour décider qui représentera

qui à la convention nationale, ni comment les délégués devront voter.

Autres variantes

D'autres variantes méritent d'être mentionnées. Les primaires de l'État de New York ne permettent qu'un bulletin de vote mais, au contraire du Massachusetts, les noms des candidats à la présidence n'y figurent pas. Par contre, y sont mentionnés ceux des personnes qui désirent être déléguées à la convention, sans la moindre indication sur le candidat qu'elles appuieraient à la convention. Ainsi, l'électeur de New York qui veut voter pour Ronald Reagan ou Jimmy Carter doit découvrir par lui-même l'allégeance des postulants avant le jour du scrutin. Le bulletin de vote ne lui sera d'aucune aide.

Il est vrai que le règlement national du parti démocrate enjoint au comité démocrate de l'État de faire connaître publiquement la préférence de chacun des candidats qui cherchent à se faire élire comme délégués. La coutume de ne pas inscrire l'allégeance de l'éventuel délégué sur le bulletin de vote tend toutefois, comme chez les Républicains, à minimiser l'influence de l'électeur et à maximiser celle des dirigeants politiques de l'État au chapitre de la composition de la délégation envoyée à la convention. Du côté démocrate, cette pratique favorisera certainement le gouverneur Hugh L. Carey, *the favourite son* de l'État de New York, qui veut aller à la convention avec l'appui d'une bonne partie des 274 délégués démocrates de l'État.

Le degré de fidélité à leur candidat exigé des délégués aux conventions nationales varie aussi énormément d'un État à l'autre. Au New Hampshire, les deux partis exigent que le délégué choisi en fonction de son engagement vis-à-vis un candidat donné le soutienne jusqu'à ce qu'il se retire de la course. Au Massachusetts, les délégués doivent appuyer leur candidat jusqu'à ce qu'il les libère de leur engagement, ce qui revient habituellement au même. Toutefois, les délégués de certains autres États ne sont tenus de voter pour leur candidat que pour un nombre donné de tours de scrutin. Le Texas exige par exemple que le délégué respecte l'engagement qu'il a pris de soutenir son candidat pendant les trois premiers tours de scrutin, à moins que ce dernier ne reçoive moins de 20 p. 100 de l'ensemble des votes de la convention au deuxième tour. En Floride, le délégué doit appuyer son candidat lors des deux premiers tours de scrutin, sauf si celui-ci obtient moins de 35 p. 100 des votes au premier tour. L'Indiana exige cette fidélité au premier



Le président des États-Unis, M. Gerald Ford, fait campagne depuis quelques mois en vue d'obtenir l'investiture républicaine pour l'élection présidentielle de cette année. On le voit ici entouré de partisans à Tampa, en Floride, où il a remporté l'élection primaire contre son plus proche rival, l'ancien gouverneur de la Californie, M. Ronald Reagan.

tour de scrutin seulement, tandis que d'autres États, comme la Virginie de l'Ouest, laissent le délégué entièrement libre de faire ce qui lui plaît dès l'ouverture de la convention.

Les États n'ont évidemment pas tous le même pouvoir aux conventions nationales. La Californie pèse le plus lourd dans la balance avec 280 délégués démocrates et 167 républicains. New York vient en deuxième avec 274 démocrates et 154 républicains tandis que les États plus petits et moins peuplés comme le Rhode Island et le Dakota du Sud avec respectivement 22 démocrates et 19 républicains et 17 démocrates et 20 républicains ne peuvent influencer la convention qu'en cas de lutte très serrée.

Dans l'histoire récente des États-Unis, les conventions chaudement disputées ont été l'exception plutôt que la règle. Depuis 1952, aucune convention démocrate ou républicaine n'a dépassé le premier tour de scrutin. Toutefois, l'élection de cette année pourrait bien nous faire revivre cette expérience, surtout à cause du grand nombre de candidats à l'investiture du parti démocrate.

Majorité absolue

Pour arracher la nomination à la convention, un candidat doit obtenir la majorité absolue des voix. Chez les démocrates, le nombre total des votes des délégués est de 3 008 et le chiffre «magique» de 1 505. Comme un grand nombre de candidats prétendent à la direction du parti démocrate (au moins 11 étaient sur les rangs avant le début des premières réunions de circonscription), il est tout à fait possible que la dispersion des allégeances soit telle que les délégués à la convention n'assurent à aucun d'eux une victoire facile.

C'est alors que deviennent très importants les délégués sans mandat impératif, les délégués acquis, par exemple, au gouverneur Carey et ceux qui viennent d'États n'exigeant pas l'allégeance à un candidat précis passé le premier tour de scrutin. Les agents officiels des candidats commencent alors leur «négociations» pour attirer des délégués à leur cause. Quand les délégués sont nettement divisés entre deux ou plusieurs candidats, l'impasse est possible. Dans ce cas, on cherchera un candidat de compromis qui, pour diverses raisons, soit suffisamment attirant ou inoffensif pour

rallier les factions. Hubert Humphrey, l'élue de la convention démocrate de 1968, compte sur cette éventualité en 1976. Tout en refusant de se présenter aux primaires (parce que «débilitantes» selon lui), il a laissé savoir qu'il sera disponible si la convention aboutit à une impasse. George McGovern, élu à la tête du parti démocrate en 1972, a tenu sensiblement les mêmes propos.

Une fois que les deux partis se sont donné un chef et que les candidats à la présidence ont désigné leur colistier pour la vice-présidence, le mode de sélection d'un président américain devient plus simple. Mais même à ce stade, il n'est pas question d'un simple choix entre deux candidats à la présidence et deux candidats à la vice-présidence. La loi américaine permet en effet aux candidats indépendants ou de tiers partis de faire inscrire leur nom sur le bulletin de vote présidentiel, à la condition d'obtenir un certain nombre de signatures de soutien dans chacun des 50 États de l'Union. Cette année, c'est justement ce que se propose de faire Eugene McCarthy, l'homme qui a failli être choisi à la convention démocrate en 1968. En outre, il est toujours possible que George Wallace, qu'on a refusé à nouveau cette année de présenter à la convention démocrate, répète ce qu'il a déjà fait une fois, à savoir briguer la présidence sous la bannière de l'«American Party», dont il est le fondateur.

Même si l'élection présidentielle de 1976 est ramenée à une lutte entre candidats républicains et démocrates, le public américain n'aura pas son mot à dire directement dans le choix du prochain occupant de la Maison Blanche. En effet, c'est à ce moment qu'intervient cette incroyable institution qu'est le Collège des grands électeurs.

Le Collège des grands électeurs

Lorsqu'ils iront aux urnes le 2 novembre prochain, les Américains, techniquement parlant, ne voteront pas pour un président ou un vice-président, mais plutôt pour un groupe de grands électeurs républicains ou démocrates dont le nombre correspond à la représentation de l'État au Congrès. Les candidats choisis au sein des deux partis forment le Collège des grands électeurs. Ses membres du Collège, au nombre de 538, voteront pour un président et un vice-président bien après que le simple citoyen ait voté (c'est-à-dire le lundi suivant le deuxième mercredi de décembre de chaque année bissextile, pour être exact).

En pratique, le choix des grands électeurs devrait bien sûr concorder avec les résultats du vote populaire qui se tient le mardi suivant le premier lundi de novembre de chaque année bissextile. Il n'en est toutefois pas toujours ainsi. En effet, même si les démocrates choisis par leur État votent invariablement pour les candidats démocrates à la présidence et que les républicains font toujours de même de leur côté, la Constitution ne les oblige pas à le faire. De plus, les gagnants dans chaque État emportent tous les votes. C'est ainsi qu'un candidat à la présidence qui gagne de justesse des États très importants et perd carrément de plus petits États peut se voir nommé à la présidence par le Collège des grands électeurs, tout en ayant accumulé un moindre pourcentage du vote populaire que son opposant.

C'est ce qui est arrivé en 1824, alors que John Quincy Adams a remporté la présidence, puis en 1876 avec Rutherford B. Hayes et en 1888 avec Benjamin Harrison. La scène a failli se répéter en 1960 lorsque John F. Kennedy a défait Richard Nixon.

En supposant que tout se déroule normalement, les Américains devraient connaître dans la soirée du 2 novembre 1976 les noms de leurs président et vice-président à l'aube de leur troisième siècle d'histoire. Ce choix devrait être confirmé deux mois plus tard, à temps pour le discours inaugural et l'introduction du nouveau président.

Cette étape franchie, les Américains n'auront plus qu'à se soucier des coûts de l'élection. En effet, en vertu d'une nouvelle loi sur le financement des campagnes électorales adoptée en 1974, à la suite du scandale de Watergate, tout candidat qui recueille 20 000\$ en contributions de 250\$ ou moins dans chacun des 50 États de l'Union a droit à un montant puisé à même les fonds publics correspondant aux sommes additionnelles qu'il amasse pour financer sa campagne. Certaines parties de cette loi, en particulier celles qui imposaient des limites aux dépenses des candidats, ont depuis été invalidées par la Cour Suprême des États-Unis. Cette année, les Américains sont donc aux prises avec un ensemble de règlements sur les dépenses électorales qui sont aussi difficiles à comprendre que le processus électoral lui-même.

Mais c'est une autre histoire . . . une autre histoire très longue et très compliquée.

L'après-détente américaine et l'orthodoxie atlantique

Le double virage du Bicentenaire

par Georges Vigny

Les États-Unis d'Amérique, parvenus au gigantisme — ce n'est pas un effet du hasard, encore moins un accident de l'histoire —, sont aujourd'hui l'illustration probablement sans équivalent dans les annales, d'une démocratie à deux niveaux, ceux de la politique intérieure et de la politique extérieure, si intimement liés entre eux par des relations de causalité qu'il est pratiquement impossible de dire quand l'un est l'effet ou la cause de l'autre.

On a dit que la politique extérieure américaine est conditionnée par les réalités intérieures. C'est sans doute vrai, comme l'est aussi l'affirmation inverse: en cette année du Bicentenaire, qui est aussi celle des élections présidentielles, on a, à chacun des discours politiques des candidats en lice, qu'ils soient républicains ou démocrates, la preuve que la politique étrangère fait partie du quotidien. Le temps n'est pas loin où on vit un président des États-Unis, coïncé par ses maladroites dans une scandaleuse affaire électorale, aller chercher la Toison d'or au Proche-Orient...

C'est d'ailleurs cette manière d'être au diapason du monde qui, associée au gigantisme d'une puissance à l'échelle planétaire, entraîne comme conséquence que la moitié de l'humanité est concernée par la course à la Maison-Blanche. Aussi, affirmons-nous que cet Américain moyen du Middle-West allant déposer son bulletin dans l'urne accomplit un geste qui le transcende, peut-être sans qu'il en cerne toute la portée: il élit aussi un président, pour quatre années, pour une bonne moitié du globe.

Mais au même titre que cette inter-pénétration des deux niveaux de la démocratie américaine, on doit relever une particularité de ce que nous appellerons

l'internationalisme à l'américaine: une conscience politique dichotomique, qui fait que des valeurs démocratiques érigées en absolus sur le plan intérieur sont allègrement bousculées hors des frontières de l'Union, soit à travers des coups de force militaires soit à travers des opérations occultes de «déstabilisation». Si donc le leadership est une médaille, cette dichotomie en est le revers...

Système d'alliances

Une telle puissance, pour se maintenir — et les difficultés sont directement proportionnelles à l'envergure — passe par un ensemble de réseaux de relations privilégiées, ou système d'alliance, dont le déf majeur est de ne pas s'attacher au seul maintien du statu quo. Qui dit leadership d'un bord, sous-entend nécessairement aliénation de l'autre, et l'histoire de l'après-guerre est, pour peu qu'on veuille schématiser — certains iraient jusqu'à la caricature —, celle de la volonté de puissance des États-Unis d'Amérique lancés tantôt dans une stratégie de *containment* et tantôt dans une présumée «détente», perçues toutes deux comme devant sinon faire reculer du moins contenir l'expansionnisme soviétique.

Sans donner dans une vision manichéenne du monde, force est d'admettre que sur des théâtres d'opérations aussi distants que l'Asie du Sud-Est, l'Afrique australe, le Proche-Orient et l'Europe, c'est la même rivalité entre ce que Pékin appelle les deux «hégémonismes». Peut-être arbitrairement, nous dirons qu'étant donné la nature de vases communicants de ces divers sièges d'affrontements, l'équilibre des forces recherché aujourd'hui tant par Washington que Moscou fait penser à une immense déchirure parcourant de part en part le globe, et dont les lèvres à cicatriser sont les frontières des deux blocs en Europe.

Ceci pour dire que l'accent prioritaire dans le système d'alliance américain est mis sur l'Alliance atlantique, et si hier la superpuissance américaine est née au prix

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

du sang versé sur les plages de Normandie, c'est encore en Europe que se trouve aujourd'hui le nœud du problème. Bien sûr, des systèmes d'alliance régionaux existent comme l'Organisation des États américains (OEA), ou se sont dénaturés comme l'ASEAN (*Association of South East Asian Nations*) à la suite de débâcles. Mais de l'aveu même du président Ford et du Dr Kissinger, la clé de voûte de la politique internationale des États-Unis est l'Alliance atlantique (OTAN). Ceci posé, le postulat appelle comme corollaire que l'avenir de l'OTAN est aussi celui du leadership américain. C'est un fait aussi que tous les grands problèmes de l'heure passent par ce pacte clé: la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe (CSCE), clôturée à grand spectacle à Helsinki il y a tout juste un an; la conférence sur la réduction des forces en Europe centrale, cette ex-IBFR qui, perdant sa lettre B a perdu aussi son sens; la notion même de *containment* hier, de «détente» aujourd'hui, qui trouve sa pleine signification dans cette Europe mettant face à face l'OTAN et le Pacte de Varsovie. C'est dans ce contexte qu'on comprend, aujourd'hui, que le mot détente est répudié en même temps que son contenu — au fond, ce mot a-t-il jamais été autre chose qu'un euphémisme sinon un leurre —, les avertissements de plus en plus précis de Washington à ses alliés d'Europe occidentale tentés — ou menacés — par l'aventure d'une alliance socialo-communiste.

Nature du «partnership»

La première précision qui s'impose, et à mesure que se fait l'intégration de l'Europe ce problème prendra de plus en plus d'ampleur, est «linguistique». Ayant cherché à revitaliser l'Alliance atlantique où, précisément, des participants comme le Canada voient autre chose qu'un pacte militaire et mettent l'accent sur les valeurs démocratiques à perpétuer, les États-Unis ont créé des tensions graves au sein de la Communauté économique européenne (CEE) car ce n'est un secret pour personne que la politique française héritée de de Gaulle cherchait à faire l'Europe contre la puissance américaine, alors que le partenaire allemand, lui, a toujours privilégié le lien atlantique par rapport au lien européen. Il était donc inévitable que ce problème se matérialise dans les mots: qu'est-ce que ce «partnership» proposé par Washington à ses alliés européens devenus adultes, que la langue française restitue par «association»? Cette querelle de sémantique, qui a atteint son paroxysme lors de l'Année de l'Europe, et qui dressa comme un coq sur ses ergots le ministre

français des Affaires étrangères d'alors, M. Michel Jobert, contre M. Henry Kissinger, touche le fond du débat: être associés avec les États-Unis signifie pour les Européens que cette superpuissance, que certains cherchent précisément à limiter, est partie à l'accord et que, de ce fait, Washington a son mot à dire sur la marche de l'Europe vers une présumée intégration.

Le paradoxe est que les États-Unis, offrant un «partenariat», donc un cadre de fonctionnement plus souple et non restrictif, cherchent au fond exactement ce que des Européens leur reprochent dans le terme français d'association: un droit de regard préalable qui, dans une perspective proprement européenne, serait une aliénation.

On peut reprocher aux États-Unis cette volonté de puissance qui passe par la docilité des alliés, mais on ne peut leur reprocher de tricher sur leurs intentions. Car au fond, et sans porter de jugement de valeur, peut-on nier l'évidence que ces pays européens sont aussi et avant tout une partie des partenaires de l'Alliance atlantique? Si donc quelqu'un cherche à entretenir l'équivoque, ce n'est certainement pas l'Américain.

Dans cet ordre d'idées, force est d'admettre que les troupes américaines stationnées en Europe — et M. Kissinger a fini par l'admettre publiquement en mars, en réponse aux sénateurs Percy et Ribicoff — défendent d'abord les intérêts américains. Nous ne nous arrêterons pas ici à l'aspect purement militaire, qu'il soit de comptabilité ou de l'ordre de l'interopérabilité des armements, ce casse-tête des généraux de l'OTAN. Notre propos est de simplement souligner le postulat dans sa réciproque: défendant en Europe les intérêts américains, les forces déployées face aux effectifs du Pacte de Varsovie défendent par la même occasion l'Europe. C'est un faux débat, byzantin dirons-nous, que de vouloir démontrer que si menace il y a en Europe c'est parce qu'il y a des Américains, et qu'il y a les forces du Pacte de Varsovie parce qu'il y a celles de l'OTAN. Ce genre de raisonnement, aussi généreux que naïf, qui tend à prouver la «faisabilité» d'une réduction unilatérale des forces américaines, ne tient pas compte des nécessités vitales de l'expansionnisme congénital de l'Union soviétique.

Peut-on aujourd'hui défendre l'Europe comme malgré elle; en d'autres mots, peut-on vouloir tenir les lignes avancées européennes sans que les Européens eux-mêmes renforcent leur participation?

Au risque de surprendre, nous affirmons que cette apparente désaffection européenne, nourrie d'ailleurs à une source

nationaliste rarement démentie dans certains pays d'Europe occidentale ayant accepté le leadership américain en raison des seules nécessités économiques d'après-guerre, prend prétexte nulle part ailleurs que dans la présumée détente. Car, en pleine crise économique mondiale, en pleine crise énergétique qui a ébranlé la plupart des pays européens, peut-on justifier des dépenses militaires accrues alors que, parallèlement, on fait semblant de croire à la détente et à la limitation des armements stratégiques?

L'homme-orchestre de la politique américaine, celui dont on dit qu'il change de casquette selon le rôle qu'il a à jouer, est pris ainsi à son propre jeu qui consiste principalement à créer l'illusion. Comment peut-on mener de front une laborieuse négociation en vue de limiter — qualitativement ou quantitativement — les forces des deux camps en présence en Europe et demander un effort accru aux alliés en matière d'investissements militaires? Comment peut-on simultanément faire croire à la réalité de la détente et à la « faisabilité » de représailles nucléaires limitées en cas d'attaque du Pacte de Varsovie contre l'OTAN? Comment peut-on prétendre que la CSCE est un document de référence historique en ce qu'il porte en germe la coopération en Europe sans frontière idéologique alors que, parallèlement se dressent des barrières derrière lesquelles l'Union soviétique cherche à se garder les coudées franches? Comment, enfin, peut-on d'une part prétendre que la guerre froide est chose du passé et inviter d'autre part à la vigilance? On pouvait jusqu'à récemment mener son monde en alternant la carotte et le bâton, mais nous sommes à l'heure où la carotte a la forme du bâton alors que le bâton est taillé en carotte.

Orthodoxie atlantique

Sans exclure les nécessités électorales — et électoralistes — qui sont vraies aussi bien en Amérique du Nord qu'outre-Atlantique, on en vient à la conclusion que la cote d'alerte est atteinte. Coïncée dans son harassant débat constitutionnel avec le Congrès — encore une illustration de l'interpénétration des deux niveaux de la politique américaine — et ne pouvant de ce fait prévenir et contenir les initiatives de l'adversaire, l'Administration américaine s'est lancée dans une politique de mise en garde des alliés européens, où l'on voit pointer comme l'amorce d'une orthodoxie atlantique. Que les inquiétudes des États-Unis de voir des pays comme l'Italie et la France tentés par l'alliance socialo-communiste de front populaire sous-entendent aussi l'aveu d'un fiasco de l'illusionnisme

kissingérien, c'est un fait. Nous dirons que la réaffirmation américaine du refus des fronts populaires en ce moment pré-insulaire, n'en est pas moins significatif. On notera au passage que parmi les candidats en lice pour les présidentielles de novembre, aucun n'a eu un seul mot positif vis-à-vis de la détente, jusque et y compris le président Ford lui-même; inversement, pratiquement tous se sont fait les dents soit contre cette politique « qui n'a rapporté qu'une licence de *Pepsi Cola* en Sibérie », soit contre l'homme dont le nom restera attaché pour toujours à ce mythe de *containment* mis au goût de la complémentarité économique.

Mais le drame est que le système d'alliance mis en place alors que partenaires et alliés, ruinés par l'épreuve, n'avaient d'autre choix que le béni-oui-oui à Washington, est fonction de la puissance américaine dans une perspective de docilité des pays occidentaux. On a beau vouloir rafraîchir ou revitaliser l'OTAN, on ne pourra jamais la modifier suffisamment pour que le leadership américain s'estomp. Y parviendra-t-on que ce ne sera plus l'OTAN. Sans nous prononcer sur le contenu de chacun, nous dirons que ce pacte est comme sa réplique communiste: imagine-t-on un Pacte de Varsovie collégial? Voici un cas incontestable où la collégialité est la négation de l'efficacité. Des accommodements peuvent être recherchés entre partenaires de l'OTAN, contrairement au Pacte de Varsovie où il y a une orbite et des satellites, mais toujours avec la limite précise qu'impose le fait que le bouton rouge de déclenchement est sous seul contrôle américain.

Washington peut-il aujourd'hui imposer sa façon de voir à l'ensemble de ses alliés dont la plupart ont atteint ou percent avoir atteint l'âge dit de raison?

Il est un fait à ne pas négliger: en réponse aux contacts diplomatiques américains avec des hommes politiques européens, et en réponse aux diverses déclarations officielles de mise en garde, les Européens se sont principalement rebellés contre cette forme d'immixtion dans les affaires intérieures de France ou d'Italie; d'autres, et à juste titre, ont contesté au général Haig, commandant suprême des forces de l'OTAN, le droit de s'ingérer dans la vie politique des pays alliés. Le chef du Quai d'Orsay, lui, a déclaré que le choix de leurs dirigeants appartient aux Français. Mais, somme toute, dans les déclarations et les démarches américaines, il y avait la forme, passablement maladroite on en conviendra, et aussi et surtout le fond. Washington, mettant en garde les

socialistes d'un pays contre une alliance avec les communistes, ne se demande pas si ce pays demeurera au sein de l'Alliance en cas de victoire électorale; Washington dit que ce pays, codirigé par les communistes, ne peut pas être un allié sincère de l'OTAN, d'abord parce que ses priorités sécuritaires ne seraient pas les mêmes que celles des 14 autres partenaires et qu'ensuite l'entrée des communistes dans l'enceinte conçue spécialement pour se défendre de l'expansionnisme soviétique équivaut à donner à Moscou une antenne de choix dans le camp occidental.

En plaidant le droit des Français ou des Italiens à se choisir leurs propres dirigeants, on ne répond donc pas à la question précise dont dépend et l'avenir du leadership américain et celui de ses alliés. Le cas du Canada est particulier dans la mesure où le leadership américain envers nous ne se manifeste pas à travers l'OTAN et c'est ainsi que notre diversification via la Troisième option concerne le plan bilatéral sans préjudice pour le lien atlantique. Ce cas, toutefois, illustre inversement le cas général des alliés atlantiques vis-à-vis de Washington où le relâchement atlantique entraîne nécessairement un effritement du leadership américain.

Paradoxalement, nous voyons dans le refus des Européens de répondre à la question précise de Washington un engagement plus profond et plus solide que les vagues déclarations de principe destinées à calmer l'interlocuteur. Car en fait, pour être pertinent par rapport à l'inquiétude manifestée par les Américains, le discours réponse européen doit passer au préalable par un débat interne à chacun des pays intéressés quant au bien-fondé du lien

atlantique. Or, que voyons-nous: refusant de se prononcer sur le fond, les alliés sollicités répondent sur la forme de la démarche, évitant de dire par exemple que l'OTAN est un anachronisme et que le leadership américain est un boulet qu'on traîne derrière soi. Et si un socialiste européen évite ce genre de réponse, c'est parce qu'il n'a pas, pour un temps indéterminé, d'autre choix que de rester dans l'Alliance. Est-ce à dire que le communiste entrera de ce fait dans l'Alliance? Probablement pas car si, comme le reproche M. Kissinger, ce front populaire est électoraliste, on voit mal comment cette alliance circonstancielle, imposée par la situation de partis d'opposition, pourra survivre aux obligations et aux engagements précis qu'entraîne la situation d'être des partis au pouvoir. Au demeurant, s'inquiéter outre mesure comme Washington le fait c'est aussi se faire une piètre idée du reste des partenaires qui, dans le cas précis du Portugal, tout en refusant l'entrée de l'Espagne, ont manifesté un atlantisme qui devrait rassurer...

Peut-on, en conclusion, dire que le système d'alliance américain, fondé sur des réalités négatives que sont celles de contenir un adversaire communiste, a nécessairement besoin d'une situation mondiale conflictuelle pour survivre? Peut-être en partie, mais l'essentiel est dans les liens non pas tant entre les alliés et Washington qu'entre les alliés eux-mêmes, en un mot: ce sentiment d'appartenir à un même système démocratique qui fait la part belle aux libertés individuelles, et cet autre commun dénominateur de générosité et de vitalité sans lequel une alliance n'est qu'un ramassis d'intérêts sans prise réelle sur le cours de l'histoire.

1	4		8	9
2	5	6	7	10
	3			
11	12	13	14	15

Légendes des photographies de Between Friends/Entre Amis (pages 24-25)

Le pays

1. **Aux environs de la route de Haines, (Colombie-Britannique): Paul von Baich** — Le mille 0 de la route de Haines se trouve dans la ville du même nom, en Alaska.
2. **La Chaîne côtière (Alaska et Colombie-Britannique): Paul von Baich** — Photographie prise au cours d'un vol entre Whitehorse (Yukon) et Juneau (Alaska). La frontière entre la Colombie-Britannique et l'Alaska, d'une longueur de 825 milles (1 328 km), suit la Chaîne côtière sur presque toute sa longueur.
3. **Aux environs de Climax (Saskatchewan): John de Visser** — Champ de blé dans la partie sud-ouest de la Saskatchewan. La Saskatchewan produit près des trois quarts de tout le blé canadien.

Les gens

4. **Norton (Vermont): Michel Campeau** — Deux habitants de Norton: Lester R. Chase et son chien. Population de Norton: 207 habitants.
5. **Sardis (Colombie-Britannique): Robert Minden** — Jill Townsend habite à Sardis, petite ville située au bord de l'autoroute transcanadienne, à environ 8 milles (13 km) de la frontière internationale.
6. **Happy Camp (Colombie-Britannique): Paul von Baich** — Trois générations de campeuses photographiées près de la passe de Chilkoot, en juillet.
7. **Monadnock Mountain (Vermont): Michel Campeau** — Brian Strobel et Diana Dustin à Monadnock Mountain, au Vermont, à environ 7 milles (11,3 km) de la frontière internationale.
8. **Fort-Erié (Ontario) et Buffalo (New York): Judith Eglinton** — Marie Czepyha pêche sous la glace, sur la rivière Niagara, à environ deux pieds (61 cm) de la frontière canado-américaine.

La ville

9. **Buffalo (New York): Peter Christopher** — Le pont de la Paix, qui relie Buffalo à Fort-Erié (Ontario) et qui a été construit en 1927 pour marquer un

siècle de paix entre le Canada et les États-Unis, est sans doute le point le plus passant de toute la frontière. Le pont est administré par le Gouvernement du Canada et par l'État de New York.

10. **Toronto (Ontario): Peter Christopher** — D'une hauteur de 1 815,4 pieds (553,3 m), la tour du CN à Toronto est la structure libre la plus élevée au monde. Elle est située à 14,25 milles (22,9 km) de la frontière canado-américaine, qui passe au milieu du lac Ontario.

La frontière

11. **Pointe démarcation entre l'Alaska et le Yukon: Paul von Baich** — La borne en bronze d'aluminium marquant la frontière internationale a été plantée sur les rivages de l'océan Arctique en 1912.
12. **Le mille 1221, sur la route de l'Alaska: Paul von Baich** — Le monument à la paix du mille 1221 fut élevé par le district international des Kiwanis, seul district en Amérique du Nord dont le territoire est à cheval sur la frontière entre les États-Unis et le Canada.
13. **Estcourt (Québec) et Estcourt Station (Maine): Randal Levenson** — Le domicile de M. et Mme Béchard se trouve sur la frontière entre le Canada et le Maine. Le bureau de poste et le bureau de douane américains d'Estcourt Station ont tous deux des numéros de téléphone québécois.
14. **Trailcreek (Montana): John de Visser** — Le poste-frontière de Trailcreek, dans le nord-ouest du Montana, est situé sur une route qui n'est empruntée qu'en été et quasi exclusivement par des camions transportant des billes de bois aux États-Unis. Il n'y a pas de poste de douane canadien et le service des douanes est assuré par l'agent de la Gendarmerie royale du Canada le plus proche.
15. **Fort Covington (New York) et Dundee (Québec): Michel Lambeth** — Billard international de l'hôtel Dundee Line. Le propriétaire de l'hôtel doit verser la taxe scolaire aux deux municipalités et, comme son bar est en territoire québécois, il paie la taxe d'affaires au Québec. Les seuls produits vendus du côté de New York sont les cigarettes américaines du distributeur automatique.

juillet/août 1976

Perspectives internationales

Revue d'opinion sur les affaires étrangères

Perspectives africaines

Après la victoire du MPLA

Dialogue canado-cubain

Le droit de la mer

Les femmes et la diplomatie

Les associations interparlementaires

Table des matières

juillet/août 1976

Pleins feux sur l'Afrique	
Le temps presse et la sagesse se fait rare/ <i>Lord Home</i>	3
L'évolution politique en Afrique/ <i>Roy Lewis</i>	7
L'impossible dialogue/ <i>Bernard Charles</i>	12
Après la victoire du MPLA/ <i>René Pélissier</i>	17
<hr/>	
Le nouveau type de dialogue canado-cubain/ <i>Roger Mégélas</i>	20
<hr/>	
Le droit de la mer/ <i>Paul A. Lapointe</i>	23
<hr/>	
Les femmes et la diplomatie/ <i>Allison Hardy</i>	27
<hr/>	
Associations interparlementaires/ <i>Gary Lévy</i>	34
<hr/>	
Recensions	
Mémoires de Diefenbaker/ <i>Eugene Forsey</i>	38
<i>A Man called intrepid</i> / <i>G. P. de T. Glazebrook</i>	41
<hr/>	
Section de référence	43
<hr/>	

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

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

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

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

Envoi postal de troisième classe autorisé.

Directeurs de rédaction:

M. L. Balthazar

M. A. I. Inglis

Président, Comité de rédaction

M. Freeman M. Tovell,

Directeur général adjoint, Bureau des Affaires publiques

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

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

Le temps presse et la sagesse se fait rare

Les anciennes colonies britanniques

par Lord Home

Tout comme pour l'Europe, les généralisations à propos de l'Afrique sont de préférence à éviter. Le Nord présente un semblant d'unité que lui confère la religion musulmane. L'Ouest, qui pendant des siècles a attiré les commerçants de la Méditerranée et de l'Europe, est beaucoup plus développé que l'Est. Le Centre, colonisé par les Britanniques, les Français et autres Européens, montre des signes de retour au tribalisme. Le Sud est dominé par les politiques de l'Afrique du Sud et le régime de l'*apartheid*, facteur de division. La seule généralisation qui tienne est celle énoncée il y a quelques années par M. Chou En-lai au terme d'une visite sur le continent: «L'Afrique est mûre pour la révolution.»

Le feu aux poudres

Malheureusement, une grande puissance, l'URSS, est prête à mettre le feu aux poudres. En armant la Libye, elle fait peser une menace sur l'Égypte; en vendant des armes et de l'équipement militaire à l'Algérie, elle fait la vie dure au Maroc. Voici maintenant qu'après s'être servie de Cuba pour tirer parti de la guerre civile en Angola, elle aide le Mozambique à fomenter le désordre en Rhodésie. Au Nigéria, le gouvernement, qui baigne dans une aura de communisme, dispose d'une armée bien entraînée.

Rares sont les anciennes colonies d'Afrique qui ont eu le temps de consolider l'ordre public; nombre d'entre elles ont du reste essuyé de graves mécomptes à ce chapitre. Deux pays, le Zaïre et la Zambie, qui ont donné dernièrement une certaine impression d'équilibre, trouvent maintenant des communistes en travers de leurs voies de communication. Par ailleurs, la stabilité sociale au Kenya, jusqu'ici un modèle de tolérance raciale, a largement reposé sur l'autorité d'un homme dont le mandat de président prendra fin avant longtemps, comme toute chose.

Malheureusement, M. Chou En-lai a vu juste. L'Afrique est mûre pour la révolution, et l'organisation fondamentalement tribale des États du Centre ne présage

rien de bon pour l'avenir. L'Organisation de l'unité africaine (OUA) réussira peut-être à préserver un semblant d'unité, mais on ne peut s'empêcher d'être pessimiste. L'exemple du Burundi et de l'Ouganda montre bien que la barbarie la plus primaire flotte dans l'air.

Germes de crise en Afrique australe

Jusqu'à ce que l'URSS intervienne en Angola et qu'il y ait lieu de croire que les dirigeants soviétiques aillent tenter de lancer le Mozambique dans une guerre de guérillas contre la Rhodésie, c'était l'Afrique australe qui montrait le plus de cohésion. S'il est vrai que l'ordre public en Rhodésie et en Afrique du Sud était le fait des minorités blanches, il reste que, sur le plan économique, les progrès étaient impressionnants et que, sur le plan politique, le pouvoir de la minorité n'était guère contesté.

Mais, même dans ces pays prospères, le germe d'une crise sociale est cependant présent depuis longtemps. En Rhodésie, la proportion d'Africains par rapport aux Européens est de 14 contre 1. En Afrique du Sud, elle est de 3 contre 1, abstraction faite de la communauté métisse. La question de savoir si le pouvoir devait être partagé et, dans l'affirmative, dans quel délai il devrait et pourrait l'être, s'est posée pour les deux pays — de façon urgente pour la Rhodésie, de façon moins urgente pour l'Afrique du Sud.

Il convient, à ce stade-ci, de nous arrêter pour rappeler la nature et le but de la politique coloniale britannique. Dès le début, les autochtones ont été initiés

Lord Home of The Hirsell a été premier ministre de Grande-Bretagne d'octobre 1963 à octobre 1964, puis chef de l'Opposition jusqu'en juillet 1965. Il a également détenu le portefeuille des Affaires étrangères et du Commonwealth au sein de différents gouvernements britanniques et s'est ainsi occupé tout particulièrement des questions africaines et rhodésiennes. L'article ci-contre n'engage que l'auteur.

à l'administration et au gouvernement. Aussi, l'accession à l'autonomie et à l'indépendance était-elle inévitable. Les deux guerres mondiales et la relation entre communisme et liberté ont, en fin de compte, fait que ce processus a été plus rapide qu'on l'aurait souhaité.

La démocratie est un système complexe des contrepoids destiné à protéger les droits des minorités, et lorsque vint le temps du transfert de pouvoir, les nations africaines n'avaient pas assimilé les principes de tolérance essentiels au bon fonctionnement d'un tel système. Le mouvement d'indépendance avait placé les puissances colonisatrices devant le dilemme suivant: ou elles continuaient de gouverner par la force, ou elles couraient le risque de céder le pouvoir prématurément.

Dans le cas de la Grande-Bretagne, la transition s'est opérée dans le calme. L'*Union Jack* fut descendu pour faire place aux drapeaux nationaux qu'on hissa avec fierté et allégresse. A l'exception de l'Afrique du Sud, le pouvoir a toujours été remis entre les mains d'un gouvernement issu de la majorité.

Le cas de l'Afrique du Sud

Le traitement de faveur accordé à l'Afrique du Sud était parfaitement justifié à l'époque: les Blancs, de souche hollandaise ou britannique, avaient fait œuvre de pionniers dans le développement du pays; ils l'avaient rendu riche et influent. D'ailleurs, leur comportement pendant la guerre des Boers leur avait mérité, d'une certaine manière, le droit à l'autonomie et à l'indépendance.

Il est vrai que les communautés blanche et noire ont grandi côte à côte dans des agglomérations distinctes, mais, avec à sa tête un homme à l'esprit aussi libéral que le général Smuts, le régime ne s'attirait pas de vives critiques. On présumait que les Africains finiraient par se tailler une place dans le monde des affaires et au sein du gouvernement. On rédigea donc une constitution prévoyant, au chapitre des droits de l'homme et de la protection des minorités, toutes les garanties qui vont de pair avec la démocratie.

Ce n'est que lorsque MM. Malan et Verwoerd se mettent à prêcher les vertus de l'*apartheid* et à les enfoncer dans la tête des gens, de sorte que personne n'en ignore les cruautés et les injustices, que l'opinion internationale s'indigne et que les Africains s'adonnent au boycottage. Cette question force l'Afrique du Sud à se retirer du Commonwealth. C'est également sur cette question qu'aux Nations Unies on vote résolution sur résolution en

vue d'une réforme. Et c'est sur cette question, enfin, que joue l'URSS pour s'ériger en défenseur des Africains opprimés.

L'Afrique du Sud n'a pas que des travers. Mais, aussi longtemps que les lois de l'*apartheid* demeureront aussi discriminatoires et aussi dégradantes pour la dignité de l'homme, le monde ne verra rien d'autre.

Les premiers colonisateurs venus en Afrique, encouragés par l'Église réformée de Hollande, voyaient en l'Africain un «bûcheron et un porteur d'eau» au service de la race supérieure. L'actuel premier ministre, M. Vorster, a réussi à atténuer quelque peu les côtés les plus sombres de la doctrine et, sous ce rapport, il jouit d'appuis de plus en plus nombreux. Mais, tant que de profondes réformes ne seront pas entreprises, l'Afrique du Sud restera un pays divisé qui ne sera pas pleinement accepté par l'opinion internationale.

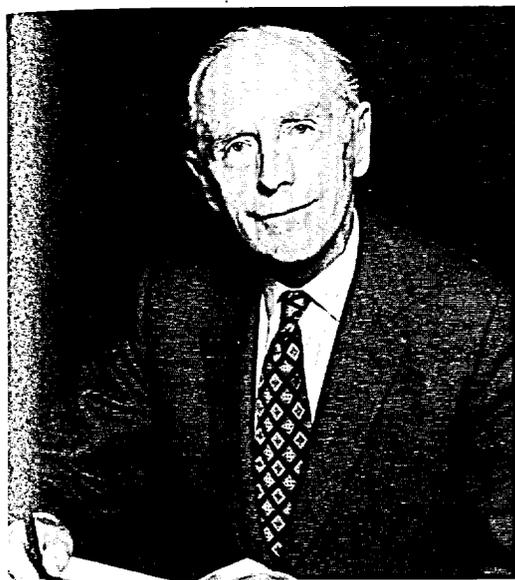
Cette situation a des conséquences fâcheuses à d'autres égards, l'Afrique du Sud se devant d'être l'un des bastions de la sécurité du monde libre. Capetown et Simonstown ne peuvent être mieux situées pour contrôler simultanément le trafic maritime dans l'océan Indien et dans l'Atlantique Sud.

Le cas de la Rhodésie

Le cas de la Rhodésie est très différent. A la différence des pionniers d'Afrique du Sud qui eurent à affronter les Zoulous dans un combat sanglant avant de prendre possession de leurs terres, la pénétration européenne en Rhodésie s'est faite sans coup férir. La population était disséminée et, bien qu'ils formassent des tribus unies et reconnues, les Mashonas et les Matabeles étaient nomades.

A l'arrivée de Cecil Rhodes, la terre n'attend qu'à être exploitée et se révèle fertile pour certaines cultures, notamment celle du tabac. Les pionniers blancs utilisent les Africains comme main-d'œuvre et établissent des concessions permanentes. Ils sont paternels et l'Église chrétienne — surtout l'Église d'Écosse — prêche l'égalité des hommes devant Dieu.

Du point de vue des relations raciales, la Rhodésie part sur un bien meilleur pied que son voisin du sud, plus vaste et plus riche. Bien qu'elle ne bénéficie pas du statut de dominion comme l'Australie, la Nouvelle-Zélande, le Canada et l'Afrique du Sud, la Rhodésie du Sud jouit d'une autonomie telle qu'à partir de 1923 la Grande-Bretagne n'intervient à peu près pas dans ses affaires intérieures. Les premiers ministres, sir Geoffrey Huggins (qui deviendra lord Malvern) et sir Roy Welensky, ont assisté, grâce à une cour-



Après être devenu premier ministre de Grande-Bretagne en octobre 1963, Lord Home renonça à ses titres et siégea aux Communes sous le nom de sir Alec Douglas-Home. Il a récemment quitté les Communes pour retourner à la Chambre des Lords.

toisie, aux réunions des premiers ministres du Commonwealth.

L'économie de la Rhodésie est alors essentiellement agricole. La main-d'œuvre est formée d'Africains, mais certaines tribus exploitent de vastes réserves pour leur propre compte. Il y a toutefois un point noir au tableau, les Africains commençant à dire, non complètement à tort, que les Européens se sont approprié les meilleures terres et leur ont laissé les moins fertiles. Les Blancs leur rétorquent que s'ils pouvaient seulement apprendre l'art de cultiver la terre, ils vivraient bien. Mais, dans l'ensemble, les relations sont bonnes. Au début, les Africains sont inscrits sur des listes électorales séparées, mais en 1961 la Constitution offre la promesse de l'établissement, avec les années, d'une véritable société multiraciale.

Dans l'intervalle, des raisons d'ordre économique militent en faveur de la création de la Fédération d'Afrique centrale qui, outre la Rhodésie du Sud — pivot de l'organisation — regroupe la Rhodésie du Nord et le Nyassaland. N'eût été de la politisation de l'association, les troubles auraient probablement pu être évités. Plusieurs facteurs ont contribué à créer des frictions. La proportion d'Africains par rapport aux Blancs en Rhodésie du Nord (devenue depuis la Zambie) et au Nyassaland (devenu depuis le Malawi) étant beaucoup plus grande qu'en Rhodésie du Sud, le choix de Salisbury (Rhodésie du Sud) comme capitale de la Fédération engendre jalousie et amertume.

C'est cependant l'accession des autres pays d'Afrique à l'indépendance totale qui exerce l'influence la plus déterminante sur les deux États du Nord. Le Ghana, en particulier, représente le modèle à imiter: l'extraverti et patriote Nkrumah n'a-t-il pas prouvé que les Africains pouvaient rompre le joug et se gouverner eux-mêmes?

Pour résumer, l'agitation devient telle que les Britanniques n'ont d'autre choix que de recourir à la force pour réprimer la poussée indépendantiste, solution qu'ils rejettent. Des constitutions établissant l'indépendance de la Zambie et du Malawi sont donc élaborées. Ces constitutions prévoient naturellement un gouvernement par la majorité africaine, les populations européennes étant infimes. Si les Africains de l'un et l'autre pays ne savent pas profiter de leur indépendance, ils ne pourront s'en prendre qu'à eux-mêmes.

La population blanche de la Rhodésie du Sud (qui deviendra la Rhodésie) n'a nullement l'intention de courir le risque de compromettre la richesse et la stabilité politique du pays en laissant gouverner les Africains qui, de toute évidence, ne sont pas prêts à assumer cette responsabilité.

La minorité au pouvoir

La puissante et prospère minorité blanche ayant réussi à faire valoir son point, la Grande-Bretagne acquiesce à l'idée d'une indépendance fondée sur un régime de la minorité. Cela est contraire à la tradition coloniale et aux principes du Commonwealth. D'ailleurs, l'expérience s'est révélée très malheureuse dans le cas de l'Afrique du Sud. Nous décidons donc d'améliorer le système électoral de manière que les Africains de Rhodésie puissent graduellement, en améliorant leur situation en termes de revenus, de biens et d'instruction, accéder à la parité économique et politique avec les Européens et ainsi avoir les mêmes privilèges électoraux que ces derniers.

La Constitution de 1961 représente une étape clé dans l'histoire de la Rhodésie. Acceptée par le gouvernement blanc, elle l'est également par M. Nkomo qui représente les Africains à la conférence de Londres. La voie semble donc tracée pour l'évolution vers un gouvernement de la majorité africaine.

Survient alors la tragédie: une fois de retour à Salisbury, M. Nkomo dénonce le document qu'il a signé. A partir de ce moment, les Européens doutent de plus en plus des intentions des Africains. Ils mettent un frein à leur émancipation et, au fur et à mesure que les États indépen-



Photo World Wide

Les entretiens qu'ont eus l'an dernier le premier ministre rhodésien, Ian Smith, et les leaders nationalistes noirs se sont soldés par un échec. Ils sont toutefois parvenus à réunir pour la première fois le

président Kaunda de la Zambie et le premier ministre Vorster de l'Afrique du Sud. On voit les deux dirigeants lors de leur rencontre sur le viaduc des chutes Victoria juste avant les entretiens.

dants d'Afrique déchirent les constitutions que leur avait données la Grande-Bretagne pour instaurer un régime à parti unique, les Blancs extrémistes sont à même de leur dire: «Nous vous avons prévenus.»

A partir de ce moment également les choses vont de mal en pis jusqu'à ce que M. Smith fasse sa Déclaration d'indépendance et fasse adopter par le Parlement rhodésien une nouvelle constitution en 1969. Personne ne peut nier l'illégalité de ce geste. M. Wilson tente de se porter à son secours, lors de deux rencontres tenues presque coup sur coup, mais M. Smith et son Cabinet rejettent les solutions qu'il propose. Je fais moi-même une tentative en 1971 et arrête avec M. Smith les termes d'un règlement mais, cette fois, ce sont les Africains qui expriment leur désaccord. Cette dernière rencontre n'est pas dénuée d'intérêt, M. Smith ayant réellement souscrit à des réformes d'envergure. Il accepte l'idée de la création d'une Commission qui serait chargée de recommander des façons de mettre un terme à la discrimination raciale. Il donne le feu vert pour la modification des lois fiscales qui privent des milliers d'Africains du droit de vote. Il convient également de tendre vers la parité entre Blancs et Noirs au sein du Parlement, puis à partir de là d'établir des listes électorales communes pour les Blancs et les Noirs. Il reconnaît la nécessité d'incorporer à la Constitution une Déclaration des droits de l'homme. Dans ces mesures

réside le secret de l'évolution et la promesse de relations harmonieuses dans le pays.

De mal en pis

Deux choses cependant se sont détériorées. Lorsque les Africains refusent les propositions, M. Smith se sent dispensé d'entreprendre les réformes. De leur côté, les Africains, devant l'impossibilité de faire accepter leurs propres propositions et à la suite de l'intervention de l'URSS en Angola, semblent conclure que leur seul espoir réside dans la guérilla menée à partir du Mozambique sur une échelle qui forcera les Européens à capituler.

La Grande-Bretagne n'est guère en mesure d'influencer la situation, tandis que le gouvernement de l'Afrique du Sud, préoccupé au plus haut point par l'impossibilité apparente d'éviter un conflit, estime ne pouvoir faire plus que de donner de sérieux avertissements. Les électeurs d'Afrique du Sud refuseraient de se livrer à des pressions économiques.

Le second élément de l'équation est le suivant: depuis 1971, l'échéance de la réforme s'est beaucoup rapprochée. Le gouvernement britannique a prévu qu'elle surviendra dans deux ans, ce qui à mon sens est matériellement impossible; néanmoins, l'avènement d'un régime de la majorité dans un avenir relativement proche ne fait pas de doute.

Il y a peut-être planche de salut. «Régime de la majorité» ne sous-entend pas nécessairement «droit de suffrage universel». Il suffirait que le nombre de ceux qui sont admis à voter augmente sensiblement pour que le régime de la majorité devienne réalité dans un avenir relativement prochain. Ce pourrait être aussi un régime «responsable». Les espoirs se dissipent rapidement, cependant, lorsque Blancs et Noirs s'enfoncent dans leurs positions.

Les perspectives en Afrique ne sont donc nulle part encourageantes. Le risque

d'un retour au tribalisme n'est pas à écarter. Une grave menace d'intervention communiste plane sur les sociétés instables, tandis qu'en Afrique du Sud, le problème racial se pose avec acuité. Rares seront les étrangers qui voudront risquer de se brûler les doigts: aussi Africains et Européens du continent devront-ils vider entre eux leurs différends.

Nous devons espérer une réforme mais, pour cela, il faudra une forte dose de sagesse, un élément très rare par les temps qui courent.

L'évolution politique en Afrique australe

par Roy Lewis

Au début de 1974, il parut évident que le Portugal allait droit à la crise. Elle éclata en effet le 25 avril, et le général Spínola — qui avait été destitué de son poste de chef d'état-major après avoir publié un livre où il soutenait que le Portugal, ne pouvant remporter la victoire en Guinée, au Mozambique et en Angola, devait tenter de trouver une solution politique — présida à une révolution qui échappa peu à peu à son autorité. Toutes les hypothèses d'alors sur le cours des événements en Afrique australe durent être abandonnées.

Jusqu'alors, on avait généralement cru à Pretoria et à Salisbury, voire à Lusaka et à Dar es-Salaam, que la «forteresse blanche» durerait une autre décennie. Dans les milieux financiers de Londres, on supposait même que si les positions rhodésiennes et portugaises s'éroulaient avant l'expiration de ce délai, l'Afrique du Sud avait jusqu'à vingt ans pour s'accommoder au nationalisme noir et assimiler les résolutions des Nations Unies sur le Sud-Ouest africain et l'*apartheid* (question interne aux termes de l'article 2).

À l'été de 1975, au moment où l'on organisait la Conférence des chutes Victoria — et même après l'échec de celle-ci — de nombreux journalistes, hommes d'affaires et hommes politiques libéraux estimaient qu'Ian Smith serait forcé de se rallier au principe du gouvernement de la majorité de Joshua Nkomo et de M^{re}

Muzorewa, avant la fin de l'année et que serait ensuite établi un échancier de la transition pour permettre aux Africains de prendre peu à peu possession du pouvoir après la tenue d'élections plus démocratiques. On considérait alors que, dans les deux prochaines années, la Rhodésie aurait un gouvernement noir, tandis que l'Afrique du Sud aurait à choisir entre l'abolition de l'*apartheid* et l'éclatement d'une guerre raciale.

Ces hypothèses se sont révélées aussi erronées que l'évaluation du temps qu'on allouait généralement aux Portugais pour leur retrait d'Afrique. La position de M. Smith semble maintenant plus solide qu'en 1975. Les pressions étrangères exercées contre lui ont échoué, bien qu'il soit de plus en plus critiqué en Rhodésie. Les prévisions sur le déroulement des événements en Afrique australe se révèlent fausses parce qu'elles reposent très sou-

Après avoir occupé le poste de chef adjoint du service étranger au journal londonien The Times, M. Lewis y est en ce moment conseiller pour les questions africaines et du Commonwealth. Avant de se joindre au Times, il a travaillé comme rédacteur en chef adjoint et correspondant à Washington du journal The Economist. Il a également écrit plusieurs ouvrages sur l'Afrique et la structure sociale en Grande-Bretagne. L'article ci-contre n'engage que l'auteur.

vent sur un ensemble de facteurs jouant contre la Rhodésie ou l'Afrique du Sud et négligent les pressions exercées sur les États noirs voisins ainsi que sur leurs appuis étrangers. Le présent article tente de faire la lumière sur tous ces facteurs.

Bilan

Tout bilan de la situation repose sur le constat suivant: les pays de la zone géopolitique australe de l'Afrique, soit, grosso modo, la région située au-dessous du 10^e degré de latitude Sud, sont encore presque aussi interdépendants qu'en 1964, année où la Grande-Bretagne a dissous la Fédération de la Rhodésie et du Nyassaland. Il convient de mentionner les principaux changements survenus depuis 12 ans. La Zambie s'est dotée d'une route, d'un chemin de fer et d'un oléoduc qui se rendent jusqu'à Dar es-Salaam, sur la côte est. Toutefois, le Zaïre et la Zambie ont tous deux perdu, du moins temporairement, leur plus importante voie d'accès à la côte ouest, soit le chemin de fer de Benguela. Aussi le Zaïre, et notamment le Katanga, est-il encore plus enclavé qu'auparavant. Mais la Zambie se trouve dans une position encore bien plus mauvaise, car les Portugais, malgré leur vive opposition aux sanctions des Nations Unies, avaient développé les possibilités du chemin de fer de Benguela.

La Rhodésie a perdu ses débouchés importants sur la mer qu'étaient Beira et Maputo (Lourenço Marques) par suite de la décision du président Machel d'appliquer intégralement les sanctions de l'ONU, qui supposent la fermeture de la frontière. Mais la Rhodésie a ajouté le tronçon de Beitbridge à sa ligne ferroviaire principale, qui traverse le Botswana pour atteindre l'Afrique du Sud; on estime que les deux lignes suffisent. Le Malawi, qui a toujours été tributaire du Portugal et de l'Afrique du Sud sur le plan des communications — argument utilisé par le président Banda pour justifier son engagement stratégique du côté des blancs ainsi que les particularités de sa politique à l'égard de la Rhodésie et de l'Organisation de l'unité africaine — est maintenant prisonnier du Frelimo, le gouvernement marxiste du Mozambique, et est devenu beaucoup plus vulnérable aux attaques de ses opposants qui ont leurs bases en Tanzanie.

Les changements économiques survenus dans tous les pays concurrents modifient l'incidence du blocus des voies de communication. En effet, la Zambie a commencé à exploiter ses ressources houillères et son énergie hydro-électrique et a accru son rendement industriel qui était faible. De son côté, la Rhodésie a

fait beaucoup plus: son industrialisation et ses programmes de remplacement des importations lui ont permis de réduire le volume de ces dernières. Bien qu'elle continue d'exporter du tabac, elle a subi des pertes importantes en ce domaine, lesquelles ont été partiellement compensées par l'augmentation rapide de ses exportations de bœuf (à destination de l'Europe continentale) et un accroissement de la production minière qui a placé le pays au sixième rang des producteurs d'or.

En outre, les pays africains sont encore tributaires des États blancs pour leur alimentation. En effet, lorsque les récoltes sont mauvaises, tous, à l'exception du Malawi, doivent importer des denrées alimentaires, notamment du maïs. Le président Kaunda a annoncé officiellement que la Zambie doit faire de l'agriculture son industrie première, ce qui est irréalisable, mais le président zambien a néanmoins profité de la baisse du cours du cuivre, qui menace l'économie de tout le pays, pour faire valoir à ses compatriotes insoucieux l'importance de cette activité. Au cours des années 60, la Zambie cherchait à acheter toutes les exploitations agricoles des Blancs conformément à la politique d'«africanisation», alors qu'aujourd'hui, priorité est accordée aux exploitants blancs (ou fermiers commerçants), restés dans le pays, dont environ 450 produisent 40 p. cent des denrées alimentaires. Rappelons enfin que les autres tentatives de la Zambie pour développer l'agriculture depuis 1964 ont presque toutes été vaines.

Dépendance du Mozambique

Le Mozambique dépend également de la Rhodésie et de l'Afrique du Sud pour le maïs, et les importations par bateau auraient difficilement pu remplacer ces deux sources, ce qui n'a pas empêché le régime de fermer sa frontière (au grand étonnement de Salisbury) et d'imposer une famine sans merci à une grande partie de sa population. Voilà peut-être un exemple de son attitude doctrinaire. De nombreux Mozambicains traversent quand même la frontière pour acheter de la nourriture et fournir des renseignements. La situation du Malawi est toutefois facilitée parce qu'il est en mesure d'approvisionner légitimement le régime marxiste.

Dans cette guerre d'usure généralisée, c'est la Zambie qui, cette année, s'en tire le plus mal. Comme le Zaïre, (moins directement mêlé aux événements qui se déroulent dans le Sud), elle souffre de sa dépendance à l'égard du cuivre. En effet, à la diminution de production de 15 p. cent décrétée par le Conseil intergouvernemental des pays exportateurs de cuivre

(CIPEC) sont venus s'ajouter, à la fois, la forte baisse des prix qui réagissent à peine à la reprise mondiale annoncée, et les problèmes de livraison. Parallèlement, la Zambie doit faire face à une augmentation des prix à l'importation (notamment ceux du pétrole) doublée d'une hausse des frais de transport. En outre, l'encombrement des ports n'est guère atténué par la Tanzanie, encore plus pauvre, qui essaie de ponctionner les recettes d'exportation de la Zambie. (Ainsi, la Tanzanie a empêché pendant longtemps le transport routier du cuivre vers le port de Mombasa, beaucoup plus efficace.) La sérénité du climat social en Zambie dépend en partie de l'absence de chômage, ce qui force le gouvernement à maintenir une population active trop importante dans le *copperbelt*. En Tanzanie, les coûts de production sont beaucoup trop élevés. La Zambie est en mesure de réunir des capitaux, mais en fait, ce sont ses ressources qui les garantissent. On pourrait dire que le président Kaunda n'a nationalisé les mines et ne les a rendues à son peuple que pour les voir progressivement hypothéquées par des créanciers étrangers. Évidemment, le processus ne pourra se poursuivre indéfiniment sans problèmes.

Tous les autres pays en cause ont subi les contrecoups de la conjoncture. Bien qu'il ne soit pas encore question de tickets, le rationnement est actuellement sévère en Rhodésie. L'Afrique du Sud, avec son énorme programme de réarmement et son engagement, tout aussi important, à développer les «Bantoustans» et à élever le niveau de vie de la population noire en ces temps critiques, souffre actuellement, de façon tout à fait inattendue, de la baisse du cours de l'or et éprouve des difficultés avec de nombreuses autres exportations importantes. La crise économique n'atteint pas les États noirs et les États blancs de la même façon, mais tous craignent le mécontentement social. La Rhodésie et l'Afrique du Sud doivent absolument assurer un taux de croissance rapide de leur PNB — au moins 5% par année — qui aille de pair avec l'accroissement de leur population noire — environ 3½% par année. Or, en 1976, leur PNB diminuera et le fait que la situation de leurs voisins noirs soit encore plus grave que la leur n'est d'aucun réconfort. Enfin, comme le président Machel l'a démontré, un régime noir sûr de la légitimité de sa cause panafricaine ne craint pas d'exiger d'autres sacrifices de son peuple, si pauvre soit-il.

Accélération de la politique

La politique à long terme de l'Afrique du Sud n'a pas changé. On en a plutôt accé-

léré l'implantation. Les intellectuels afrikaners s'étaient rendu compte, avant la révolution portugaise, que la suprématie blanche n'était pas inscrite dans la nature. L'orientation de la politique sud-africaine comporte deux volets. Le premier consiste tout simplement à gagner du temps, dans l'espoir que les pressions internes disparaîtront. Les Afrikaners soutiennent qu'elles se résoudront lorsque la faillite économique et la mauvaise administration entraîneront l'effondrement des États noirs (évolution inéluctable d'après les hypothèses *verkrampste* — intransigeantes — sur l'infériorité innée des Bantous). Par ailleurs, la guerre inévitable entre le communisme et l'Occident — que les Afrikaners voient toujours à la lumière de la guerre navale de 1940-1944 — fait nécessairement des États noirs les alliés de l'Ouest. Le deuxième volet est beaucoup plus positif: il vise à démontrer que la politique du développement séparé («les Bantoustans») est plus en mesure de résoudre le conflit racial que le principe voulant qu'on donne à chacun une voix une fois.

La politique de détente de M. Vorster n'a pas réussi à «normaliser» les relations avec les États noirs ou à briser leur front anti-sud-africain, mais elle a tout au moins posé les jalons d'une coopération avec le président Kaunda au sujet de la Rhodésie en 1975. Cette politique découlait encore une fois de la nécessité de rassurer l'opinion noire sur l'*apartheid*. En fait, elle n'est parvenue qu'à accélérer le programme d'implantation des Bantoustans et à atténuer quelque peu l'*apartheid* mineur; la structure de la ségrégation raciale existe toujours et la sécurité nationale a été renforcée. On applique de plus le *Group Areas Act* comme s'il était inutile de se réconcilier avec les populations indienne ou métisse.

Il semble en fait que, dans l'immédiat, l'Afrique du Sud fonde ses espoirs sur l'effet de l'octroi de l'indépendance au Transkei en octobre 1976 et sur la possibilité, à la suite de la longue conférence constitutionnelle de Windhoek, d'une entente quelconque sur le Sud-Ouest africain (Namibie). Le chef Buthelezi a rejeté le système général des Bantoustans et a, pour ainsi dire, adopté le programme du Congrès national africain, parti interdit. Ce programme prévoit la participation directe des Noirs au parlement et l'élimination des lois discriminatoires et de ce qui reste de l'*apartheid*. Le long dialogue avec les dirigeants des Bantoustans, à l'exception du chef Matanzima, a donc cessé. Mais le Transkei contestera l'opposition de toute l'Afrique au morcellement de l'Afrique du Sud. Comparé aux dirigeants du Lesotho ou même du Botswana, le chef Matanzima

a des arguments de poids. En effet, s'il est prouvé en octobre que, entre autres, c'est son gouvernement, et non celui de Prétoria, qui dirige à Umtata, si le Transkei prouve qu'il possède une liaison aérienne et maritime directe avec le monde extérieur et que son code national contredit celui de l'Afrique du Sud et ainsi de suite, les sollicitations pressantes de ce pays auprès des Nations Unies ne feront que détourner l'attention des autres échecs de l'Afrique du Sud. À l'heure actuelle, les représentants du Transkei recherchent des alliés, des parrains et des financiers en Occident; après octobre, ils pourront très bien se tourner vers l'Est.

Avenir de la Namibie

Il est difficile de prévoir le déroulement des événements en Namibie. M. Vorster a affirmé que l'Afrique du Sud souhaitait s'en retirer et il délaisse le projet visant à la convertir en huit Bantoustans dépendant d'un riche État blanc. Il ne s'oppose plus à la participation de la SWAPO (Organisation du peuple du Sud-Ouest africain), mais les guérilleros de ce mouvement, qui ont leurs bases en Angola, demeurent actifs et la République sud-africaine se voit davantage accaparée par la sécurité de sa frontière.

L'Afrique du Sud, qui souhaite prendre ses distances à l'égard de la Rhodésie, a pressé M. Smith d'accepter les propositions successives de la Grande-Bretagne. Les querelles qui ont suivi se sont terminées par le retrait de la police sud-africaine. L'Afrique du Sud et Kaunda ont également exercé des pressions qui ont conduit à la libération de Nkomo, Sithole et d'autres dirigeants, ce qui a permis de mener des négociations plus réalistes après l'échec des pourparlers avec M^{re} Muzorewa. La tournure des événements a montré que la politique de M. Smith rejoint celle de l'Afrique du Sud: il essaie de gagner du temps, et ce, malgré les pressions de M. Vorster en vue d'amener un règlement par l'avènement d'un gouvernement noir modéré (peut-être avec la participation des Blancs). Il ne fait pas de doute que Prétoria fonde ses espoirs sur Nkomo, mais Smith, au cours des dix semaines de pourparlers qui ont duré jusqu'en mars 1976, les a fait avorter. Au dernier moment, il a fourni l'excuse que Prétoria l'avait assuré que toute transition allait s'échelonner sur au moins quinze ans — condition sine qua non, selon lui, pour entreprendre des pourparlers. Or, comme la plus courte période que Nkomo pouvait alors espérer proposer à ses partisans — minorité d'environ 30 à 35% des Rhodésiens noirs — était de deux ans, les négociations ont été rompues.

Comme le président Kaunda avait convaincu ses homologues, les présidents Nyerere, Machel et Seretse Khama, de faire encore appel aux négociations avant de recourir à la lutte armée, conformément au Manifeste de Lusaka, le refus de M. Smith a donné le signal d'une intensification de la guérilla avec l'appui officiel des États noirs. M. Smith a, par la suite, adjoint à son gouvernement quatre chefs rémunérés par l'État et quatre Africains élus au parlement, geste qui n'aurait été bien accueilli que de quelques régions tribales.

Nouveau tournant

L'appui officiel et sans réserve des États noirs a modifié le cours de la guerre d'usure qui se déroule depuis que Harold Wilson a affirmé que, par suite des sanctions, la destruction du régime Smith serait «une affaire de semaines plutôt que de mois». Reste à savoir si cet appui aura plus d'effets ou précipitera davantage les événements que les attaques impuissantes lancées précédemment par les terroristes.

Maintenant que le Mozambique et la Zambie autorisent les guérilleros à traverser la frontière rhodésienne en tous points, la Rhodésie a une portion de frontière beaucoup plus longue à surveiller. Elle a remplacé la police militaire sud-africaine par un troisième bataillon noir, des appels sous les drapeaux de plus longue durée et le recrutement d'un certain nombre de mercenaires au sein de ses troupes régulières. Elle dispose d'armes plus efficaces, notamment des hélicoptères, fournit un meilleur entraînement et a acquis de l'expérience dans la lutte anti-guérilla. Toutefois, il s'agit de savoir si les attaques des guérilleros seront efficaces et dispersées au point que cette défense devra être renforcée et qu'il ne restera plus assez de Blancs pour faire tourner les usines et accomplir d'autres tâches essentielles. À ce stade, le but premier des guérilleros, l'effondrement de l'économie, serait atteint. En second lieu, ils veulent démontrer à la masse des Rhodésiens noirs que les Blancs ne peuvent remporter la victoire et ainsi provoquer une flambée d'actes de désobéissance et de sabotage, ce qui ne s'est pas encore produit à cause de la grande efficacité des services de sécurité et de renseignements du gouvernement.

Lorsqu'on évalue l'action des guérilleros, il importe de souligner qu'ils poursuivent les buts précités et qu'une victoire totale et bien établie ne leur est pas nécessaire. En fait, Kaunda espère que, lorsque les Rhodésiens auront compris qu'ils ne peuvent gagner la partie même s'ils peuvent repousser les guérilleros indéfiniment,

le gouvernement de M. Smith sera défait. Les négociations pourraient alors reprendre avec un autre dirigeant et un autre parti et aboutir à l'élection d'un gouvernement de la majorité avec participation de Blancs sans susciter trop de ressentiment — ce qui, par-dessus tout, empêcherait la ruine de l'économie et la montée d'un mouvement de guérilla entièrement marxiste en Rhodésie.

Faiblesse des guérilleros

De leur côté, les guérilleros sont faibles et même divisés. Ils reçoivent des armes modernes ainsi que des instructeurs chinois et cubains qui les aident souvent sur le plan technique, mais deviennent plus discrets au cours des opérations. Cependant, leurs camps d'entraînement sont situés dans des pays à économie et infrastructure faibles, particulièrement le Mozambique. Leurs divisions politiques sont plus importantes encore. L'*African National Council* (ANC) n'était qu'une organisation de fortune créée en fonction de la Commission Pearce et les partis rivaux ZAPU et ZANU voulaient l'utiliser pour se présenter unis devant le gouvernement Smith, après la libération de leurs dirigeants respectifs Nkomo et Sithole. L'ANC n'a jamais atteint cet objectif, mais le nom est demeuré. Par ailleurs, après avoir été attiré vers l'aile militante (principalement la ZANU), Muzorewa, désespéré, s'est exilé. Smith a contribué au fractionnement de l'ANC en refusant de réadmettre en Rhodésie les dirigeants de la ZAPU accusés de terrorisme. L'aile militante, opposée à la fois à Nkomo et à Kaunda et revendiquant la direction de tous les combattants de la liberté en armes, a continué de réclamer la guerre à outrance et l'établissement immédiat d'un régime noir au «Zimbabwe».

Cependant, l'assassinat du dirigeant de la ZANU en Zambie, M. Herbert Chitepo, a montré que l'aile militante était divisée, et les faits révélés par les enquêtes de la police zambienne révèlent que les animosités tribales et personnelles, l'égoïsme et la corruption ont provoqué une querelle interne qui a coûté des centaines de vies. Il n'y a plus d'autorité reconnue au sein des organisations zimbabwe, mais seulement un ensemble de voix discordantes. Kaunda craint que la situation angolaise ne se répète en Rhodésie. Pour les marxistes, la «véritable» réponse réside dans leur prédominance. Mais tous appréhendent, durant l'exil d'un dirigeant politique comme Mondlane, l'établissement d'un commandement militaire sur le terrain. Cette hypothèse comporte toutefois de nombreuses difficultés. En effet, les cadres

sont censés être formés d'équipes d'officiers de la ZANU et de la ZAPU, lesquels se querellent fréquemment. Ces différends empêchent une planification tactique de la guérilla ou la mise sur pied d'un commandement unifié. L'action des guérilleros se limite donc à des incursions, à des manœuvres d'intimidation et à des actes de cruauté sporadiques. Jusqu'à maintenant, leurs plus grands succès ont été les brèves interruptions du service des deux chemins de fer vitaux de Rhodésie. Or, à moins d'une amélioration considérable des méthodes des guérilleros, il ne se produira pas d'insurrection en Rhodésie ni de réaction venant des bidonvilles fiévreux de l'Afrique du Sud.

Il va sans dire qu'une nouvelle intervention accélérerait l'évolution du conflit. Fidel Castro a pour sa part renoncé à une telle croisade et a accepté de retirer ses troupes d'Angola. Cependant, son retrait (probablement à la demande de l'URSS, que les critiques de la politique de détente inquiétaient durant les élections présidentielles américaines) s'effectue graduellement, et le Mozambique a déjà accueilli un millier de techniciens cubains en remplacement des Portugais évincés. Malgré l'avertissement sévère de M. Kissinger à Lusaka, la possibilité d'une intervention ne peut encore être écartée. Les dirigeants zimbabwe et le commandement de la SWAPO en Angola songent certainement à la possibilité de faire appel, au besoin, à leurs «frères révolutionnaires», faisant ainsi allusion à l'aptitude exceptionnelle des Rhodésiens à tenir bon. Et si ces derniers s'acharnaient ou usaient de représailles contre la Zambie ou le Mozambique, les dirigeants zimbabwe auraient là une autre raison de faire appel aux troupes cubaines dont l'action en Angola est considérée par les jeunes Africains comme une nouvelle arme efficace contre la supériorité militaire des Blancs. Kaunda et d'autres dirigeants africains modérés comme Kenyatta s'opposent à une telle intervention, qui imposerait à l'Afrique une nouvelle forme de colonialisme. Aussi, dans cette lutte contre Smith, Kaunda n'appuie-t-il que les mouvements de libération zimbabwe (et exclut les troupes ou les volontaires africains). Mais les marxistes ont des idées différentes à ce sujet, et l'un de leurs objectifs consiste certainement à changer le régime en Zambie et au Malawi — et peut-être est-ce un objectif plus immédiat que l'accroissement de l'efficacité des guérilleros zimbabwe.

La politique dilatoire poursuivie de façon différente et souvent contradictoire par Salisbury et Prétoria est, je crois, plus avantageuse que n'ont jamais voulu

le reconnaître ceux qui simplifient les données de l'affrontement entre Noirs et Blancs. Repousser l'inévitable, éluder les

problèmes et brouiller les cartes sont des méthodes qui ont déjà réussi aux États et aux hommes.

L'impossible dialogue avec l'Afrique australe «blanche»

par Bernard Charles

Des émeutes sanglantes viennent d'éclater à Soweto, la ceinture noire de Johannesburg, et dans diverses villes d'Afrique du Sud. La répression policière y a déjà fait plus d'une centaine de morts. Cette répression, survenant 16 ans après celle de Sharpeville en 1960, illustre la continuité d'une politique implacable d'*apartheid*. Un mois plus tôt, le 28 mai, la France avait signé, avec l'Afrique du Sud, un contrat de vente de centrales nucléaires... Ce contrat intervenait peu de jours après une visite officielle en France du président Houphouët-Boigny de la Côte d'Ivoire, champion du dialogue avec l'Afrique australe. Au cours de sa visite il avait rappelé: «J'ai des contacts très suivis avec les Blancs d'Afrique du Sud... il faut être patient, car il s'agit de faire évoluer les mentalités.» Une conférence des chefs d'État d'Afrique francophone s'était également tenue en France, les jours suivants.

Ces quelques faits traduisent, nous semble-t-il, tant les ambiguïtés que les contradictions et les obstacles auxquels se heurte la nouvelle politique de «dialogue» menée depuis plusieurs années par certains États africains dits francophones. Certes, pendant longtemps, la politique du refus et de la force préconisée par d'autres États

a paru impuissante à modifier une situation reconnue inacceptable par tous les Africains d'Angola et du Mozambique, de Rhodésie, de Namibie et d'Afrique du Sud. Les deux années 1974 et 1975 semblent bien constituer cependant, avec la désintégration de l'empire colonial portugais un tournant irréversible dans l'histoire du continent africain. Pour la deuxième fois, le «vent du changement», selon l'expression de l'ancien premier ministre MacMillan de Grande-Bretagne, souffle sur l'Afrique. Tout laisse présager un vent de tempête. En particulier, la consolidation de l'indépendance de l'Angola sous l'autorité du MPLA du président Agostinho Neto provoque actuellement un réalignement de la Zambie et du Mozambique sur une position de force à l'égard des deux derniers pouvoirs blancs d'Afrique. Les promoteurs du «dialogue» avec l'Afrique australe risquent de se trouver désormais en situation de déphasage marqué.

Divergences

Parler de l'Afrique francophone est une commodité de langage qui ne doit pas faire outre mesure illusion. Si un passé colonial commun, une langue officielle identique, des relations de même type pour la plupart de ses États avec l'ancienne métropole, une situation de sous-développement et de dépendance du même ordre sont autant de traits caractéristiques, on ne saurait en déduire que l'Afrique francophone forme un sous-système international homogène capable de définir et de mettre en œuvre une politique extérieure commune. On ne saurait pas plus exiger ou s'attendre à une unité d'action pour résoudre les problèmes politiques majeurs alors

M. Bernard Charles est professeur au Département de science politique de l'Université de Montréal depuis 1963. Ses enseignements ont porté sur le Tiers monde, particulièrement sur l'Afrique. Il a été directeur du Programme des études africaines à l'Université de Montréal. Ses publications et ses recherches sont consacrées surtout à l'Afrique de l'Ouest. L'article ci-contre n'engage que l'auteur.

qu'aucun groupement d'États de par le monde n'est en mesure d'y réussir. Certes des points de convergence existent sur quelques problèmes essentiels et permettent une certaine harmonisation des politiques, dans le cadre de l'ONU par exemple. Et ceci est loin d'être négligeable! Mais trop souvent des intérêts divergents, voire opposés, provoquent soit une paralysie d'organismes internationaux comme l'OUA, soit des conflits sérieux entre États. Malgré plusieurs tentatives de créer une organisation de l'Afrique francophone, il n'en existe pas une véritable mais seulement des organismes régionaux à vocation principalement économique: Conseil de l'Entente, unions douanières, communautés économiques, etc. Ils ne sont pas d'ailleurs sans connaître aléas et avatars. Ainsi l'OCAMM¹, véritable peau de chagrin perdant ses membres un à un, ne parvint pas à affirmer une quelconque prééminence politique et dut accepter, en août 1974, sa propre «dépolitisation» dans l'espoir de constituer un «instrument de coopération économique, culturelle et sociale».

Les divergences se révèlent beaucoup plus fortes — et c'est naturel — par rapport aux problèmes spécifiquement africains: libération de l'Afrique australe, conflits inter-étatiques comme ceux portant sur les frontières ou intra-étatiques comme ceux concernant la survie des entités issues de la colonisation, mise en œuvre des politiques de développement. Sur tous ces problèmes, les clivages entre États se recourent et se superposent les uns les autres sans se confondre. Il est souvent malaisé de déduire les prises de position d'un État africain de son appartenance à tel ou tel plan de clivage (idéologie, politique, économique). La Côte d'Ivoire fut le seul des cinq membres du Conseil de l'Entente à reconnaître le Biafra, à l'instar de la Tanzanie, pays classé parmi les États progressistes. La Côte d'Ivoire se retrouve avec le Sénégal pour exercer une influence modératrice sur d'autres États face à l'Afrique australe. La Mauritanie et la Guinée, longtemps partenaires à l'intérieur du groupe dit de l'Afrique révolutionnaire, n'envisagent pas de la même façon le devenir de l'ex-Sahara espagnol tandis que la Mauritanie fait front commun avec le Maroc («on ne choisit pas ses alliés», dira le président Ould Daddah) contre l'Algérie pour se partager ce territoire au mépris de la règle, jusqu'ici intangible, du maintien des frontières héritées de la colonisation; règle pourtant établie par l'OUA. Des divergences tout aussi importantes se constateraient en prenant non plus le cas des États de l'Ouest africain

mais aussi celui de l'Afrique centrale francophone. Il en irait de même pour les États de l'Afrique méditerranéenne ou ceux de l'Est africain anglophone.

Il importe cependant de bien situer le niveau des divergences en ce qui regarde l'Afrique australe afin de ne pas tomber dans un simplisme trop facile ou dans un manichéisme faisant fi de la complexité des politiques extérieures. L'objectif fondamental à atteindre est clair et n'a jamais varié. Au nom de toute l'Afrique, il a été proclamé solennellement lors de la création en 1963 de l'OUA: élimination sous toutes ses formes du colonialisme. Les chefs d'État reconnurent «l'impérieuse et urgente nécessité de coordonner et d'intensifier les efforts des membres en vue d'accélérer l'accession inconditionnelle à l'indépendance nationale de tous les territoires encore sous domination étrangère» (Charte de l'OUA). Ils se firent également une obligation d'aider les peuples colonisés à accéder à l'indépendance. Ils furent tout aussi catégoriques dans leur condamnation de l'*apartheid*, dénoncée comme «politique criminelle», ainsi que de toute politique de discrimination raciale. Aucun État africain, qu'on le classe, soit comme révolutionnaire ou progressiste, soit comme réformiste ou modéré, n'a remis en cause l'objectif commun. La Côte d'Ivoire n'est pas moins nette que la Guinée ou le Mali et le Niger: «Aucun être ici-bas, digne du nom d'homme, ne peut approuver les lois raciales qui régissent les rapports entre les différentes communautés en Afrique du Sud», selon le ministre ivoirien de l'information, au retour d'une mission officielle dans ce pays en octobre 1975. Tout un florilège de citations pourrait être établi. Il en serait de même pour les nombreuses déclarations stigmatisant la proclamation unilatérale d'indépendance de la Rhodésie par son premier ministre Ian Smith et sa volonté de perpétuer dans ce pays la domination totale de l'infime minorité blanche (4 p. cent de la population).

Désaccord sur les priorités

Une première série de dissensions se manifeste entre les États francophones quant à la priorité à donner à ces objectifs. Ceux d'entre eux qui se veulent les plus révolutionnaires — Algérie, Congo (après la chute de Fulbert Youlou), Guinée, Mali — considéraient qu'on ne pouvait transiger sur la réalisation de tels objectifs. Ils leur assignaient une priorité indissociable des priorités de politique intérieure. Non seulement ils se firent les champions de l'anticolonialisme mais ils se déclarèrent prêts à prendre les moyens les plus

¹ Organisation commune africaine, malgache et mauricienne.

radicaux pour les atteindre. Au sein de l'OUA, l'un ou l'autre s'accordait avec d'autres États pour préconiser le recours à la force. En 1965-66, ils pressèrent la Grande-Bretagne d'envoyer des troupes afin de mettre à la raison le régime d'Ian Smith. Faute d'obtenir satisfaction, ils rompirent leurs relations diplomatiques avec elle. Les pays proches du champ de bataille comme la Guinée et le Sénégal (limitrophes de la Guinée-Bissau) ou le Congo et le Zaïre (limitrophes de l'Angola) s'attachèrent plus particulièrement à soutenir le combat des nationalistes dans les colonies portugaises en leur accordant un appui logistique relativement considérable ou encore l'équivalent de «sanctuaires» où refaire leurs forces.

Les autres États francophones, même s'ils ne le dirent pas aussi explicitement que la Côte d'Ivoire à une certaine époque, considèrent, par leur politique effective, que la libération des colonies portugaises ou la fin de toute discrimination raciale en Afrique australe constituaient des objectifs à long terme. Objectifs davantage à l'échelle du continent qu'à celle de leurs micro-États! Ils se devaient de les assumer plus par solidarité que par implication directe et immédiate. Au nom du bon sens et du réalisme, ils invoquaient la faiblesse de leurs moyens (mini-armées dépourvues d'équipements modernes, finances précaires et ressources humaines peu abondantes — moins de 6 millions d'habitants pour chacun d'eux) pour estimer plus prioritaires la construction et la consolidation de leurs propres pays. Rejetant toute politique aventureuse, aux conséquences imprévisibles sinon dangereuses, leur prudence rejoignait celle d'un autre État, la Zambie. Celle-ci, aux premières lignes en cas de conflit, ne tenait pas à devoir affronter quasi seule l'armée rhodésienne, en principe redoutable au vu du simple rapport des forces, sans compter l'appui sud-africain.

Désaccord quant aux moyens

Une deuxième série de désaccords divise les États francophones au niveau des voies et moyens. Face aux quelques partisans de l'utilisation de la violence, une majorité s'entend pour proscrire le recours à la force armée et préconiser la voie des négociations. Si tous se trouvent engagés à soutenir les mouvements de libération nationale contre les gouvernements colonialistes, ils jugent différemment l'efficacité des moyens susceptibles d'être employés. D'accord pour recourir aux moyens diplomatiques à l'ONU ou auprès des grandes puissances, la plupart demeuraient sceptiques quant à l'efficacité de la rupture des relations diplomatiques et consulaires avec

le Portugal et l'Afrique du Sud, du boycott du commerce extérieur et des sanctions économiques contre ces deux pays et la Rhodésie ou de l'expulsion des deux premiers des organisations internationales. Au fil des années, ces décisions tombèrent en désuétude ou furent plus ou moins tournées comme le boycott du Portugal sur lequel pourtant une belle unanimité s'était formée en 1963. Vis-à-vis des grandes puissances ils s'estiment dépourvus de réels moyens de pression, hormis notes diplomatiques et déclarations publiques aux incidences plus que limitées; au point qu'ils jugèrent inutile, à de rares exceptions près (Guinée, Mauritanie, Mali), d'appliquer les décisions de l'OUA sur la rupture des relations diplomatiques avec la Grande-Bretagne au sujet de la Rhodésie. Les États sont enserrés par les mailles d'un réseau complexe de relations avec les anciennes métropoles ou les puissances occidentales. Côte d'Ivoire, Sénégal, etc. . . autant par intérêt que par affinité se sentent peu enclins à juger sévèrement la politique de la France envers la République d'Afrique du Sud.

De même le soutien aux mouvements de libération nationale sous la forme de contribution financière, d'assistance technique et humanitaire varie considérablement. Les promesses ne se concrétisèrent guère. Ainsi jusqu'en 1970 le montant global des contributions financières reçues par le Comité de Libération de l'OUA s'élevait à environ un million de dollars sur un total de plus de six millions de dollars qui aurait dû lui être versé pour la période allant de 1963 à 1970. On ne sait si les «francophones» se montrèrent plus négligents que les autres. Toujours est-il qu'ils demeurent très discrets sur la nature ou l'ampleur de leur soutien. Il convient de mettre à part des États comme l'Algérie, le Congo, la Guinée, le Sénégal et le Zaïre dont le soutien fut reconnu comme important par des mouvements nationalistes parfois rivaux. Pour la plupart, les contraintes internes, financières et autres, l'emportent sur les nécessités de la lutte à l'échelle du continent. A cela s'ajoute la paralysie non moins réelle qui résulte de choix idéologiques ou personnels différents en faveur de tel mouvement nationaliste au lieu de tel autre. Saupoudrage des ressources dans le meilleur des cas, exacerbation des antagonismes et surenchères déplorables dans les autres cas en furent les conséquences. On en relèvera seulement l'illustration la plus frappante, celle fournie par l'Angola. Depuis 1964, deux camps se sont formés puis affrontés à partir de l'effondrement de l'empire portugais en 1974. Avec le Zaïre, les États de

la Côte d'Ivoire, du Sénégal, de Centrafrique, du Gabon... se prononcèrent plus ou moins rapidement pour le FLNA d'Holden Roberto et l'Unita de Savimbi. Par contre, avec le Congo, les États de Guinée, d'Algérie, du Mali, ... prirent parti énergiquement pour le MPLA d'Agostinho Neto. Certains États comme Madagascar optèrent même successivement pour les deux premiers puis pour le troisième par suite d'un changement de régime politique.

Finalement, pour la décennie 1960-1970 on peut dire que la grande majorité des «francophones» se sont prononcés, explicitement ou non, pour des négociations ou, en d'autres termes, pour une politique de dialogue envers l'Afrique australe bien que les résultats éventuels n'en pussent être escomptés qu'à très long terme. A l'égard des colonies portugaises le soutien de la lutte armée était rendu malheureusement inéluctable par le «stupide» entêtement du Portugal. Une excellente formulation de cette politique se trouve exprimée dans le manifeste de Lusaka, signé en avril 1969 par 13 États (francophones et anglophones) d'Afrique centrale et orientale: «Nous avons toujours préféré et nous continuerons à préférer réaliser (le droit à l'indépendance) sans violence physique. Nous préférons négocier plutôt que détruire, parler plutôt que tuer. Nous ne préconisons pas la violence mais la fin de la violence contre la dignité humaine qui est actuellement employée par les oppresseurs de l'Afrique. Si un progrès pacifique vers l'émancipation était possible, ou si un changement de circonstances le rendait possible à l'avenir, nous presserions nos frères dans les mouvements de résistance d'utiliser des méthodes pacifiques de combat, même au prix de quelques compromis sur le délai du changement».

Contrairement à ce qui s'est passé pour les ex-colonies de France, de Grande-Bretagne, de Belgique et d'Espagne où violences (soit la guerre directe en Algérie, soit des émeutes au Ghana ou en Côte d'Ivoire, soit des révoltes à Madagascar, ...) et périodes de négociations (au Nigéria, en Afrique noire française, ...) alternèrent, force est de reconnaître en 1976 que l'appel au dialogue et à la négociation fut vain dans le cas du Portugal pour ses colonies africaines. Sans la lutte armée, elles ne seraient pas aujourd'hui indépendantes, pas plus que ne le serait sans doute l'Algérie. Le prix payé «en sang et larmes» est exorbitant. Peut-il être évité dans le cas des deux derniers régimes blancs en Afrique australe? Un chef d'État, plus particulièrement, en propose le pari à ses pairs, le président Houphouët-Boigny de la Côte d'Ivoire.

Politique de dialogue

A la stupeur quasi générale, le président Houphouët, au cours d'une retentissante conférence de presse, propose une politique de dialogue avec l'Afrique du Sud pour trouver une solution à l'*apartheid*. Il affirme que le boycott des produits sud-africains «nuit davantage aux Africains qu'aux Sud-Africains» et il demande une réunion au sommet de l'OUA. Les réactions sont vives. Mise à part l'Afrique du Sud, quelques très rares adhésions, et encore avec des réticences (Madagascar, Gabon); des refus très nets par contre du Cameroun ou du Sénégal par exemple pour ne citer que les pays les plus modérés: «pas de dialogue avec un gouvernement raciste qui fait du racisme un dogme», selon le ministre sénégalais de la culture. Le président Houphouët récidive l'année suivante en se déclarant prêt à envoyer une délégation à Prétoria et même à s'y rendre si les résultats sont satisfaisants. Il n'obtiendra guère plus de succès auprès des autres chefs d'État africains. Au septième sommet de l'Afrique Orientale et Centrale, en octobre 1971, les participants adopteront la «déclaration de Mogadiscio»: «rejet de tout dialogue avec l'Afrique du Sud», «plus d'autre moyen que la lutte armée pour libérer l'Afrique australe». Mais déjà cependant certains États reprennent discrètement des relations économiques avec l'Afrique du Sud. Madagascar le fait officiellement et son président Tsiranana affirme préférer «la compréhension mutuelle, sans arrière-pensée, à la haine».

Des gestes sont posés, des actes suivent au cours des années suivantes. Les présidents Houphouët et Senghor (du Sénégal) reçoivent secrètement en Côte d'Ivoire (septembre 1974) le premier ministre sud-africain Vorster. Un ministre ivoirien se rendra par la suite en mission officielle à Prétoria puis, en mars 1976, un ministre sud-africain rendra la politesse. Mêmes échanges de missions entre République sud-africaine et respectivement la République centrafricaine et le Zaïre en 1975. De son côté, le général Gowon, chef du Nigéria, se déclare prêt lui aussi à accueillir Vorster «si celui-ci décide de se rendre au Nigéria». Un prêt de 25 millions de francs français est consenti par l'Afrique du Sud à la République centrafricaine. D'autres sont disponibles, aux dires du premier ministre Vorster en mars 1975, pour «aider l'Afrique financièrement et techniquement». Mais ces «petits pas», pour reprendre l'expression de M. Kissinger, dans la voie préconisée par M. Houphouët-Boigny continuent de susciter des réticences marquées et des oppositions très fermes. La vingt-quatrième session du

Conseil des ministres de l'OUA, tenue à Addis Abeba en février 1975, maintient la condamnation du «dialogue» que le Conseil avait déjà portée en juin 1971 en rejetant «l'idée d'un dialogue quelconque avec le régime sud-africain qui n'aurait pas pour but unique d'obtenir pour le peuple opprimé la reconnaissance de ses droits légitimes et imprescriptibles et l'élimination de l'*apartheid*». M. Houphouët-Boigny avait refusé «de se soumettre à une telle décision», que 28 États seulement sur 41 approuvèrent, et avait même dénoncé l'OUA susceptible à ses yeux de devenir «l'organisation des illusions»!

Sans doute le contenu du dialogue est-il mieux cerné désormais par le dirigeant ivoirien et ses raisons explicitées. Il ne s'agit nullement d'entériner la politique suivie en matière de relations raciales par l'Afrique du Sud. De plus il ne se rendra dans ce pays qu'après avoir constaté «qu'un changement visible peut être noté». Les raisons du dialogue? Tout faire pour que soit épargné à l'Afrique un conflit semblable à celui du Moyen-Orient; en cas de guerre l'Afrique du Sud envahirait certains pays voisins, «ce qui lui permettrait par la suite de négocier l'évacuation des territoires occupés: l'*apartheid* passerait au second plan comme c'est actuellement le cas des Palestiniens». (Déclarations à un journal sud-africain, octobre 1975).

Le dialogue est-il possible?

Mais une question fondamentale demeure sans réponse: le dialogue est-il réellement possible? Le Sénégal qui fait un bout de chemin avec la Côte d'Ivoire explore quelques-unes des conditions ou plutôt précise quels doivent être d'abord les interlocuteurs: «ce sont les gouvernements en place de ces pays (Rhodésie et Afrique du Sud) et les mouvements de libération nationale», ce sont aussi les «tendances libérales blanches et les mouvements nationalistes». Le ministre sénégalais des affaires étrangères, en présence de M. Kissinger, à Dakar, le 1^{er} mai dernier, assignait ensuite un contenu précis au dialogue: retrait des troupes sud-africaines de la Namibie, renonciation à la politique des Bantoustans, concessions aux mouvements nationalistes. Mais il semblait ne se faire guère d'illusions quant aux chances de succès car il constatait que les tendances libérales blanches avaient prouvé ne pas avoir d'assises suffisamment puissantes. Il jugeait en outre que les dirigeants de ces pays, «aux yeux tournés vers le passé, qui entrent dans l'histoire à reculons, ont perdu la partie en raison de leur politique insensée et suicidaire».

D'autres aspects non moins importants doivent être soulignés, des remarques formulées. Tout d'abord le dialogue, du moins tel qu'il est souvent présenté, apparaît comme un dialogue inégal et sans véritable contrepartie. Que des chefs d'État africains rencontrent les dirigeants rhodésiens ou sud-africains, ceci ne peut changer la situation que s'ils sont en mesure de faire pression sur leurs interlocuteurs, que s'ils sont en mesure d'offrir des contreparties suffisamment alléchantes pour obtenir, voire arracher, des concessions appréciables. Autrement, quelle que soit la franchise des conversations — on ne saurait parler de négociations —, les résultats éventuels ou hypothétiques ne dépendront que de la seule bonne volonté des Sud-Africains, soucieux de faire plaisir ou brusquement sensibles à la pertinence d'argumentations visant à leur faire abandonner des politiques qu'ils poursuivent depuis plus de 10 ans (Rhodésie) ou de 30 ans (Afrique du Sud). Comment croire à une telle éventualité? On ne saurait non plus considérer comme une contrepartie intéressante les possibilités offertes en matière d'investissements sur le continent africain et de coopération technique; les risques politiques résultant de changement de régime ou d'orientation rendraient ces investissements trop aléatoires. L'exemple d'Israël qui avait cru échapper à son isolement par une politique active en Afrique pendant une dizaine d'années est là pour le montrer.

Par contre les résultats d'un dialogue(?) mené par les États-Unis et les puissances européennes avec les Sud-Africains risqueraient d'être effectifs si ces États sont réellement décidés à leur faire entendre raison. Les indices sont encore vraiment trop faibles pour pouvoir conclure à l'existence d'une semblable volonté. En janvier dernier, le président Senghor adjurait la communauté internationale «de prendre ses responsabilités» à l'égard de l'Afrique du Sud qui contredit «tous les jours les buts et les principes de l'ONU». La réponse de la France est connue: continuation des ventes d'armes, vente de centrales nucléaires dont nul ne peut garantir qu'elles ne serviront pas à des fins militaires. Les États-Unis ne sont guère pressés d'intervenir efficacement, la moitié de leurs investissements en Afrique sont en République sud-africaine et ils achètent toujours 40 p. cent du chrome rhodésien en dépit du boycott décrété par l'ONU. La crainte d'une explosion provoquée de l'intérieur par les mouvements nationalistes ou l'extension de troubles raciaux, soit encore la menace d'une intervention extérieure en provenance des États voisins

et avec l'appui des puissances socialistes, paraissent les seuls éléments susceptibles de faire bouger enfin les puissances occidentales.

La crédibilité du dialogue a été sapée par les dirigeants sud-africains eux-mêmes lorsqu'ils prirent la décision, en collusion avec les États-Unis, d'intervenir en Angola pour appuyer l'UNITA de Savimbi. Les prétextes économiques (protection des importants investissements sud-africains et occidentaux en Angola) et politico-idéologiques (prévenir l'extension du communisme en Afrique) masquent mal la volonté de maintenir l'hégémonie des Blancs d'Afrique australe. La dénonciation des interventions cubaine et soviétique porte de moins en moins auprès d'un nombre croissant d'États africains modérés. Prétendre les mettre sur le même plan que

l'intervention sud-africaine, c'est s'aligner sur les arguments idéologiques des Occidentaux qui n'agissent dans le Tiers monde qu'en fonction de leur compétition avec l'URSS ou pour aménager un statu quo bénéfique à leurs intérêts. En tout cas, la Zambie, après avoir fait de nécessité loi, tire les leçons du fiasco auquel aboutit son dialogue avec l'Afrique du Sud et se concerta avec la Tanzanie, le Mozambique et l'Angola pour la mise au point d'une nouvelle politique «ayant des dents». La consolidation d'un tel front, avec le concours des puissances socialistes si besoin est, pèsera plus lourd sur le destin de l'Afrique australe que des années de conversation. Nombre d'États africains en sont désormais conscients. Aux puissances occidentales de le comprendre!

Après la victoire du MPLA

Répercussions dans le reste de l'Afrique lusophone

par René Pélissier

La victoire complète du Mouvement populaire de libération de l'Angola (MPLA) étant un fait acquis ne semblant pas devoir pour le moment être remis en question par ses voisins et ses adversaires restés sur place ou repartis en exil, le mouvement au pouvoir dans le plus important des pays lusophones d'Afrique a rejoint ses trois anciens compagnons de lutte dans une indépendance longtemps incertaine. Désormais, l'ancienne Afrique portugaise est dirigée dans chacune de ses cinq composantes (Angola, Mozambique, Guinée-Bissau, Cap-Vert, São Tomé et Príncipe) par des régimes se confondant avec des partis nationalistes ayant combattu pendant plus de 14 ans contre Lisbonne, les armes à la main dans les trois territoires continentaux et dans les salles de rédaction pour ce qui est des deux archipels.

Points communs

Malgré les différences évidentes existant entre le MPLA (Angola), le Front de libération du Mozambique (FRELIMO), le Parti africain pour l'indépendance de la Guinée-Bissau et des îles du Cap-Vert (PAIGC) et le Mouvement de libération de São Tomé et Príncipe (MLSTP), ces quatre

partis vainqueurs avaient plusieurs points communs qui expliquent que les trois derniers cités se sentent soulagés par l'arrivée au pouvoir à Luanda du MPLA qui a dû faire face aux difficultés que l'on sait pour s'imposer. L'énumération non exhaustive de ces points communs peut permettre de mieux comprendre la satisfaction éprouvée à Maputo, Bissau, Praia et São Tomé. Tous se réclamaient du marxisme, ou tout au moins du socialisme africain, conçu comme seule solution possible aux problèmes de leur pays. Tous proclamaient leur volonté non seulement de renverser le régime colonial mais également de forger une société nouvelle fondée sur l'élimination de l'exploitation de l'Africain par le Blanc et plus généralement du capitalisme. Tous étaient appuyés — à des degrés divers au demeurant — par les pays de l'Est, les mouvements de gauche de cer-

M. René Pélissier, docteur ès lettres (Sorbonne) et spécialiste français des problèmes contemporains d'Afrique lusophone et hispanophone est l'auteur de très nombreux travaux publiés et notamment d'une thèse en trois volumes: Résistance et révoltes en Angola (1845-1961). L'article ci-contre n'engage que l'auteur.

tains pays occidentaux et plusieurs gouvernements et organisations humanitaires d'Europe de l'Ouest. Tous, à l'exception du MLSTP, avaient la caractéristique de devoir lutter contre d'autres concurrents nationalistes non soutenus par l'URSS, alors qu'ils revendiquaient l'exclusivité du combat contre le Portugal. Tous, à l'exception du MPLA précisément, avaient réussi à neutraliser militairement leurs rivaux locaux bien avant le coup d'État du 25 avril 1974 à Lisbonne. Enfin, d'une façon générale, tous issus d'une même culture qui les isolait quelque peu en Afrique, ils se sentaient solidaires face à un ennemi commun, tenu pour être l'archétype du fascisme ultra-colonialiste, ce qui leur permettait de négliger le fait qu'en Angola et au Mozambique, ce régime abhorré faisait figure de libéral face à l'intransigeance de certains colons.

Inquiétudes

Cela étant, lorsque l'Accord d'Alvor en janvier 1975 met sur pied un gouvernement de transition quadripartite (Portugal, MPLA, Front national de la libération de l'Angola (FNLA), Union nationale pour la libération totale de l'Angola (UNITA)) en Angola, une faille se fait jour dans cet ensemble de points communs. Le territoire le plus important va, apprend-on, accéder à l'indépendance sans que le MPLA soit seul au pouvoir et, plus grave encore pour le FRELIMO et le PAIGC, sans que ces derniers soient certains de voir le parti du Dr Agostinho Neto l'emporter aux élections prévues avant l'indépendance annoncée pour le 11 novembre 1975. Pour ces partis au sein desquels l'œcuménisme politique n'est pas admis, c'est un échec intolérable. On n'oubliera pas en effet que le PAIGC s'est installé à Bissau en 1974 sans le moindre semblant de consultation populaire dans les zones, démographiquement majoritaires, restées sous contrôle portugais jusqu'au retrait de Lisbonne. Le FRELIMO s'est également dispensé de cette formalité au Mozambique, ce qui lui a probablement évité bien des mécomptes. Ce n'est que dans les îles que le PAIGC et le MLSTP ont pris le pouvoir après des actes électoraux dont ils savaient raisonnablement pouvoir sortir triomphateurs.

La guerre civile en Angola (1975-1976) et les risques de voir deux partis hostiles à l'URSS (FNLA et UNITA) éliminer le MPLA semblent donc avoir préoccupé gravement le FRELIMO et le PAIGC, pour des raisons de solidarité légitimes certes, mais aussi pour le Mozambique par crainte éventuelle d'un coup de fouet en retour en cas de victoire des ultras

blancs combattant dans les rangs du FNLA et de l'UNITA. Le PAIGC n'avait évidemment rien à craindre d'une invasion venant de Luanda mais il est concevable que le nouveau régime à Maputo pouvait et devait nourrir quelques appréhensions avec, à proximité de sa frontière, des milliers d'anciens colons portugais susceptibles d'être regonflés par un succès des leurs à Luanda.

Un éventail d'attitudes

On notera donc que le Mozambique enverra un détachement de quelques centaines d'hommes se battre aux côtés du MPLA. C'est beaucoup pour un régime encore mal assuré de ses forces. Pour le PAIGC occupant une position stratégique sur le rebord de l'Afrique atlantique, l'engagement en faveur du MPLA sera modulé. La Guinée-Bissau détachera bien quelques soldats en Angola mais on remarquera que le PAIGC prendra soin de ne pas faire le jeu de ses ennemis internes et externes. Il ne laissera pas — apparemment tout au moins — utiliser ses ports et aérodromes du Cap-Vert pour le transit du matériel soviétique et des Cubains. En revanche, Bissau servira d'escale pour ces renforts. Relevons qu'il semble exister une gradation dans l'attitude à l'égard du MPLA selon que l'on passe du PAIGC insulaire au PAIGC continental, d'autant plus que les quelques milliers de réfugiés cap-verdiens qui ont dû fuir l'Angola « en catastrophe » ont posé un problème au PAIGC pris dans son ensemble. On rappellera à cet égard l'hostilité, voire la haine, dont étaient victimes les Cap-Verdiens implantés en Angola, accusés par les Angolais d'être les fourriers des Portugais et des exploités au même titre qu'eux. C'est un facteur probablement mineur dans l'orientation du PAIGC vis-à-vis de l'Angola, mais il est néanmoins significatif.

A la mi-mars 1976, la victoire du MPLA étant assurée, la réunion de Conakry entre Luis Cabral (Guinée-Bissau), Sekou Touré, Agostinho Neto (Angola) et Fidel Castro a donné l'apparence d'une fête de famille et on peut tenir pour plausible que l'internationalisme prolétarien a permis d'arrondir les angles. On notera cependant qu'Aristides Pereira, secrétaire général du PAIGC et président de la République du Cap-Vert, n'est pas mentionné comme participant à la rencontre. De même, les insulaires rapatriés d'Angola ont été admis au Cap-Vert pourtant dévasté par la sécheresse mais non dans une Guinée-Bissau dont la nature généreuse aurait été plus à même de favoriser leur installation. Cette mesure a-t-elle été prise pour des raisons d'équilibre socio-politique

en Guinée-Bissau ou par volonté de ne pas laisser se développer un sentiment anti-anglais sur le continent?

Quoi qu'il en soit, il ne faudrait pas insister indûment sur cette éventuelle réserve du Cap-Vert et Agostinho Neto, qui y avait été un temps assigné à résidence par les Portugais, a inscrit l'Archipel au programme de sa visite officielle dans l'Ouest africain. Nous pouvons donc conclure provisoirement que, quelles que soient les nuances dans la population insulaire au sujet de l'Angola, au niveau des dirigeants du PAIGC, la Guinée-Bissau et le Cap-Vert ont tout lieu de se réjouir de la victoire du MPLA.

Il en va de même du Mozambique où le président Samora Machel prétend toujours créer le premier État africain véritablement socialiste ce qui, incidemment, ne devrait pas faire autrement plaisir à une demi-douzaine de concurrents aspirant au titre. Il est concevable que son activisme en politique étrangère soit une manière de fuite en avant devant les difficultés intérieures. Il lui a permis cependant de recevoir un armement soviétique lourd qui, à défaut d'ennemis à la frontière rhodésienne, pourrait bien servir à contenter professionnellement l'armée mozambicaine en un premier temps et en un deuxième à mater les opposants non plus européens mais africains qui trouvent qu'il a décidément la main lourde. Des quatre pays frères c'est le Mozambique qui, jusqu'à présent, a retiré le plus grand profit de la victoire du MPLA car, outre qu'elle écarte dans une certaine mesure une menace latente à sa frontière occidentale, elle affermit son pouvoir à l'intérieur, le met en valeur depuis la fermeture des voies ferroviaires vers la Rhodésie et lui donne peut-être quelques arguments dans ses négociations avec Prétoria.

Reste la République démocratique de São Tomé et Príncipe qui, elle, ne peut encore se permettre d'avoir des adversaires à Luanda. Pendant la période coloniale récente, toutes les communications aériennes, le ravitaillement même transitaient par Luanda. Le MLSTP, dirigé par Pinto da Costa, également chef de l'État, est le plus faible des quatre partis en traditions militantes, en cadres et en matière d'organisation. C'est aussi celui qui du marxisme n'a plus qu'une teinture puisqu'il semble devoir entrer dans l'orbite du Gabon, lequel caresse parfois l'idée d'une fédération souple avec l'Archipel. Confrontés à une chute de la production du cacao et du café due au départ des planteurs et de leurs employés blancs et cap-verdiens, à la nationalisation quasi totale des *roças* (plantations) et à l'absence de techniciens et

de respect du travail manuel — longtemps assimilé à l'esclavage — São Tomé et Príncipe sont au bord de la survie après avoir fait l'économie d'une crise de gauchisme en mars 1975. Comme le Cap-Vert, la micro-république la plus petite d'Afrique, après les Seychelles, a dû faire face à un afflux de plusieurs milliers de réfugiés *são tomenses* venus d'Angola. Sans débouchés sur place, devront-ils repartir vers le Gabon en pleine prospérité? Actuellement l'Angola qui doit se reconstruire et se stabiliser peut difficilement servir de protecteur à ces îles à la dérive qui s'orientent de plus en plus vers l'Afrique modérée.

Consolider l'instabilité

En résumé, sur le plan politique point n'est besoin d'être grand clerc pour affirmer que la victoire du MPLA a consolidé la position des autres régimes issus du même combat. C'était dans la logique des choses. Trois pays, le Cap-Vert, la Guinée-Bissau et São Tomé et Príncipe n'en recueillent pas d'avantages politiques directs car personne ne songe sérieusement à les menacer actuellement. Les pays de l'Est y accroissent leur influence à des degrés divers mais pas dans des proportions telles qu'ils puissent déjà y dicter leur loi. En réalité, ces trois entités dont la viabilité économique est discutable, traversent une période extrêmement délicate; étant à la recherche d'une diversification de leurs appuis extérieurs, ils s'efforcent de jouer leurs cartes politiques et stratégiques pour élargir leur marge de manœuvre, comme tend à le prouver leur participation à la rencontre franco-africaine de Paris en mai dernier. Agrégés aux francophones, ces trois États lusophones, qui ensemble ne représentent guère plus d'un million d'âmes, aspirent, maintenant que le Portugal se désintéresse de ses anciennes colonies, à trouver des soutiens qui soient les moins contraignants possibles. La faiblesse de leur superficie et de leur population présente au moins l'avantage de ne pas exiger des cadres en nombre tel que les deux appareils du PAIGC et du MLSTP ne puissent à la longue les former.

Le cas du Mozambique exigera de ses dirigeants une habileté et une force de caractère au moins égales à ce que l'on attend du MPLA en Angola. Une conjonction explosive existe au Mozambique, qui est sans commune mesure avec les problèmes des trois micro-États. On peut citer, entre autres, les facteurs suivants: exacerbation du pouvoir personnel du président, mauvaise implantation du parti hors des zones tenues en 1974, résistances ethniques, mécontentement des minorités allogènes (Européens et Indiens en dimi-

nution constante), effondrement de l'économie moderne, bouleversement des structures administratives, scolaires et sanitaires, insuffisance quantitative et qualitative des cadres, risque non exclu de *putsch* militaire, accentuation des troubles à la frontière d'un bastion blanc aux réactions brutales et imprévisibles. On y ajoutera a) les contraintes d'une géopolitique marâtre qui fait de ce pays une juxtaposition de segments mal reliés entre eux et b) l'ombre de plus en plus pesante de l'Afrique du Sud sur un pays que le départ des cadres portugais a pratiquement invertébré.

Quoi qu'il en soit de ces perspectives à court et moyen terme, l'Afrique lusophone ne peut espérer peser d'un bien grand poids au sud du Sahara tant que l'Angola, qui a perdu en deux ans le bénéfice d'un développement économique remarquable, n'aura pas retrouvé son équilibre. Il le retrouvera probablement dans quelques années et, ayant beaucoup plus de richesses et même de cadres que ses quatre compagnons, l'Angola pourrait être appelé à exercer un certain leadership dans ce groupe sorti mal en point d'une décolonisation qui, tout bien considéré, a été un semi-échec dont une fois de plus les victimes ont été les plus pauvres.

Un nouveau type de dialogue entre le Canada et Cuba

par R. Mégélas

L'amitié des peuples canadien et cubain n'en était pas à son baptême lors de la visite du premier ministre Trudeau à La Havane en février dernier. Le Canada et le Mexique sont, en effet, les seuls États de l'hémisphère occidental à avoir maintenu leurs relations diplomatiques avec Cuba depuis 1959.

Dans son livre *Vers un accord américano-cubain*, Léon Mayrand faisait le vœu de voir le Canada «agir au seul mérite, que cela déplaie ou non à la grande république nord-américaine.» L'ex-ambassadeur faisait alors allusion à la participation du Canada à l'Organisation des États américains (OEA) qu'il voyait comme étant le catalyseur possible d'un dégel américano-cubain. La visite du premier ministre en terre cubaine montre que le Canada va au-delà du vœu du regretté Léon Mayrand. Si M. Trudeau a clairement fait savoir que le Canada n'entendait pas jouer le rôle de médiateur entre les États-Unis et Cuba, il n'en demeure pas moins qu'à long terme

cette visite pourrait atteindre effectivement cet objectif. À court terme cette hypothèse n'est pas recevable d'autant plus que l'intervention des forces cubaines en Afrique et la perspective des élections présidentielles de 1976 rendent tout rapprochement entre les deux pays pour le moins improbable.

Les relations entre le Canada et Cuba semblent de plus en plus s'orienter vers un nouveau type de dialogue dans lequel l'intérêt mutuel des deux nations se situe au premier plan.

Indépendance du Canada

En fait, trois hypothèses peuvent être formulées pour expliquer le comportement du Canada à l'égard de la plus grande île des Antilles. La première hypothèse est sans doute le désir du Canada de faire preuve de plus d'indépendance à l'égard du grand voisin du Sud. L'amitié cubaine, en plus de servir le nationalisme canadien, permet au Canada de clarifier ses prises de position quant à des problèmes touchant aux relations avec les États-Unis. Cela ne va pas sans créer une situation difficile qui, en pleine campagne présidentielle américaine, ne manque pas de déclencher, de la part de Washington, des jugements sévères sur la politique étrangère du Canada. Dans une entrevue accordée à l'hebdomadaire *U.S. News and World Report*, le secrétaire

M. Roger Mégélas est étudiant au niveau du doctorat au Département de science politique de l'Université de la Colombie-Britannique à Vancouver. En plus de ses travaux sur l'Amérique latine, il poursuit présentement des recherches, en vue d'une thèse, sur l'Afrique francophone. L'article ci-contre n'engage que l'auteur.

d'État Henry A. Kissinger déclarait que les États-Unis ne toléreraient plus aucune intervention cubaine en Afrique ou ailleurs. Si l'on met cette déclaration en regard de l'éditorial du *New York Times* critiquant vertement les déclarations de M. Trudeau, on est peut-être mieux en mesure de juger l'état d'esprit qui règne aux États-Unis. Dans cette conjoncture, une politique indépendante permet à Ottawa de montrer clairement que l'intérêt du peuple canadien passe en premier lieu dans les relations avec les autres États.

Présence en Amérique Latine

La deuxième hypothèse tient à la présence du Canada en Amérique latine. Sur un plan purement économique, il ne fait aucun doute que l'aide du Canada et la présence de Canadiens en Amérique Latine ont un impact des plus positifs. A Cuba, on a souligné l'apport du Canada à la révolution cubaine. Si l'on entrevoit, et cela même à long terme, un dégel États-Unis-Cuba, il est souverainement important que le Canada assure la continuité de sa présence par la voie de la coopération avec les pays d'Amérique Latine. Le principal bienfait de cette présence se retrouve surtout dans les débouchés qu'assurent ces pays du Sud à l'économie canadienne. Il est évident que, sur le plan international, le Canada se doit d'élargir son rayon d'action par le biais de liens solides fondés sur le bénéfice mutuel. Dans cette veine, la demande d'Ottawa d'accroître la limite des eaux territoriales de 12 à 200 milles, rend nécessaire l'appui de ces pays d'Amérique Latine. En supposant que le débat sur cette question oppose le Canada aux États-Unis, l'importance de cet appui en sera confirmé.

Nouveaux débouchés commerciaux

La troisième hypothèse comporte la création de nouveaux débouchés pour les produits canadiens. Depuis 1975, deux secteurs de l'économie canadienne sont particulièrement touchés dans le commerce avec Cuba: l'industrie ferroviaire et le secteur agricole (blé, farine, bois, lait écrémé en poudre etc.). De fait, l'exportation de produits canadiens à destination de Cuba est passée de 81.9 millions de dollars en 1973 à \$144.7 millions en 1974 et atteindra \$165 millions pour 1975. Ce qui donne un caractère spécial à cette relation d'aide est la progression impressionnante des exportations cubaines au Canada. De \$16.6 millions en 1973 elles passent à \$76.3 millions en 1974 et l'on prévoit un chiffre de \$100 millions pour 1975. Il est à noter que les produits que le Canada achète à Cuba sont demeurés les mêmes. L'on retrouve notamment le sucre, le tabac, les fruits de

mer et le rhum. Parmi ces produits c'est le sucre qui est en grande partie responsable de cet accroissement du chiffre des exportations. Cuba vend de plus en plus de sucre au Canada, ce qui lui permet d'obtenir des devises étrangères tout en bénéficiant d'une structure économique qui lui garantit sa souveraineté et son indépendance. Pour souligner l'importance du marché cubain pour le Canada, qu'il nous suffise de mentionner que le Canada se place au troisième rang parmi les fournisseurs de l'île, après l'Union soviétique et le Japon. Pour le gouvernement canadien, de dépasser le Japon sur le marché cubain signifierait une victoire importante au chapitre des débouchés pour son économie.

Au-delà des intérêts

Dans un excellent article publié dans *Le Devoir* (février 1976), le professeur Jacques Gélinas, faisant l'analyse détaillée du contentieux économique et politique des relations entre le Canada et Cuba, parvient à la conclusion que le «Canada, malgré les apparences et dans la mesure où il cherche à se tailler une politique étrangère indépendante, n'a pas d'amis, il n'a que des intérêts». Il ne faudrait pas concevoir trop étroitement ce terme «intérêts». Certes le Canada recherche la satisfaction d'intérêts qui puissent être bénéfiques à la nation et à l'économie canadienne. Dans le cas de Cuba, toutefois, la présence du Canada dépasse ce cadre limité. En effet, Cuba est un État du Tiers monde qui a réussi à s'engager pleinement et avec succès dans la voie d'une économie saine et du développement. Contrairement aux autres pays engagées dans cette voie, Cuba cherche avant tout à assurer de plus en plus son indépendance économique. (Ceci est aussi vrai en ce qui a trait à ses relations avec l'Union soviétique.) Cuba est même allé plus loin, d'après le professeur Gélinas, «en ayant réussi une certaine accumulation interne de capital et un développement progressif de ses forces productives». Le Canada, qui s'est donné une politique d'aide internationale sur laquelle repose une grande partie de nos relations avec les pays moins fortunés, semble trouver en Cuba un exemple intéressant de développement.

La visite du premier ministre Trudeau vient couronner de succès une année d'intenses discussions entre les représentants des deux pays. C'est en mars 1975 que M. Gillespie déclençait ce rapprochement canado-cubain avec la signature d'une entente portant la limite du crédit accordé à La Havane à 100 millions de dollars. Depuis lors, des projets conjoints de l'ordre

de \$500 millions ont fait leur apparition. La diversité des secteurs engagés de la sorte est grande; l'on y retrouve la sidérurgie (groupe SNC), les pâtes et papiers, les transports ferroviaires et maritimes, le secteur de l'élevage et la production laitière, le secteur hospitalier (surtout pharmaceutique) et enfin des stages de formation techniques. On peut ajouter à cette liste, déjà fort chargée, la croissance continue du tourisme canadien à Cuba (de 6,000 à 12,000 au cours de la saison 1974-1975 et près de 30,000 pour 1975-1976).

Ententes à long terme

En examinant la liste des secteurs énumérés ci-dessus, l'on constate que, de part et d'autre, les ententes visent clairement le long terme. La vente des locomotives diesels (20) de MLW Worthington de Montréal, les 50 wagons pour le transport de minerai de Wajax International, la fabrication des contenants en carton destinés au transport des œufs, la présence d'un important cheptel canadien, sans oublier les accords médicaux déjà signés par M. Marc Lalonde, prévoyant les échanges de personnel médical; toutes ces ententes nécessitent soit des pièces de rechange, soit la présence de techniciens venant du Canada. Pour Cuba, les ventes de sucre, de fruits de mer (particulièrement la langouste), de tabac et de rhum sont autant de facteurs engageant un commerce à long terme avec le partenaire canadien. Si la République de Cuba arrive à diversifier de plus en plus sa production d'une manière à élargir davantage son marché au Canada, il en résultera une parfaite harmonie, du moins en ce qui a trait aux relations économiques entre les deux pays. Bien qu'il soit plus que douteux que Cuba abandonne jamais le chemin socialiste pour suivre le Canada (ou vice versa), il n'en demeure pas moins que cette collaboration met en évidence le caractère particulier du dialogue entre les deux États. Si l'on en croit M. Trudeau, selon qui de plus en plus d'États en voie de développement choisiront le modèle offert par Cuba, ce dialogue entre le Canada et Cuba pourra servir de leçon aux membres de la communauté internationale qui sont engagés ou s'engageront sur la voie du développement.

Un nouveau rôle

Si l'on accepte l'hypothèse de la «distanciation» à l'égard des États-Unis, si l'on tombe d'accord au sujet des visées du Canada quant au développement de l'Amérique latine en général et de Cuba en particulier, quels intérêts peut-on encore dégager pour le Canada dans cette amitié avec les pays du Sud.

L'Organisation des États américains, dont le Canada est un membre observateur, semble depuis quelques années devenir inopérante. Les États américains ont l'impression qu'elle ne fonctionne que dans le sens des intérêts des États-Unis. Le Canada, en établissant ce rapprochement avec les pays d'Amérique latine, s'oriente de plus en plus vers le rôle de juge, sinon de conseiller, en Amérique Latine. En effet, grâce à la politique d'aide mise en œuvre par le Canada, la perception que l'on a de celui-ci est plutôt positive. Le rôle qu'il joue sur le continent américain apparaît de plus en plus comme une carte maîtresse qui lui permettra, entre autres choses, d'atteindre, selon l'expression de Georges Vigny, «l'âge adulte de la politique internationale».

Avant la révolution cubaine, les États-Unis jouissaient de la faveur de 60 p. cent du marché cubain. Il aura fallu quatorze ans au Canada et à Cuba pour s'apercevoir qu'ils pouvaient profiter de l'occasion pour établir des liens solides entre les deux États.

Pour le professeur Jack Ogelsby («Influence américaine sur les relations entre le Canada et Cuba», *Perspectives internationales*, septembre-octobre 75), la position du Canada à l'égard du régime de M. Fidel Castro fut conditionnée par plusieurs facteurs. En premier lieu, l'information du public canadien provenait en grande partie des média américains. De plus, les liens de Cuba avec l'Union soviétique, et l'intérêt du gouvernement cubain à exporter la révolution amenèrent tant M. Diefenbaker que M. Pearson à ne point chercher à dépasser le stade des relations correctes avec Cuba. Le professeur Ogelsby précise encore que, pour sa part, le gouvernement cubain percevait le Canada comme étant un puissant allié des États-Unis et donc ne pouvant pas être traité avec la diligence et la sympathie démontrées envers les nations du bloc soviétique. Ce n'est qu'avec la révision par le ministère des Affaires extérieures de sa politique en Amérique latine que la situation, finalement, changea entre les deux pays. Si l'on observe l'évolution de la balance économique entre les deux États, l'on peut se rendre compte que, de 1969 à 1976, le Canada a rattrapé le temps perdu.

En dernier lieu, il reste à s'interroger sur le rôle du Canada dans la solution du conflit persistant entre les États-Unis et Cuba. Pour Léon Mayrand, c'est en jouant un rôle plus actif au sein de l'OEA que le Canada pourrait contribuer à la solution du conflit. Cependant cette intervention du Canada entre Cuba et les États-Unis

ne saurait se faire sans une discussion préalable entre les États-Unis et l'Union soviétique.

Cette «détente» entre les États d'Amérique latine, les États-Unis et Cuba aura sans aucun doute un impact sur la «détente» («décrispation» selon M. Valéry Giscard d'Estaing ou «razryadka» selon les Soviétiques) entre les États-Unis et l'Union soviétique.

En attendant, si d'aucuns ont crié à l'offense en entendant, en février dernier, le désormais célèbre «*Viva Cuba, Viva el Primer ministro Commandante Fidel Castro*», il n'en demeure pas moins que l'amitié qui existe entre les peuples du Canada et de Cuba est peut-être un symbole nouveau de bonnes relations entre les «haves» et les «have-nots» de la communauté internationale.

Conférence sur le droit de la mer: session de New York

par Paul Lapointe

Les personnes qui connaissent les questions du droit de la mer savent sans doute que la troisième Conférence des Nations Unies sur ce sujet, convoquée officiellement à New York en décembre 1973, a donné lieu à trois sessions de fond — à Caracas, à Genève et plus récemment à New York — mais qu'il lui reste à établir, de par son mandat, un nouveau régime juridique des mers qu'on attend depuis longtemps et dont on a grand besoin. Comme on a déjà étudié dans *Perspectives internationales* les raisons pour lesquelles d'aucuns jugent la Conférence décevante, nous nous contenterons de les rappeler succinctement: la complexité extrême des problèmes à l'étude et le grand nombre des États souverains (149) appelés à les résoudre, dans la mesure du possible par consensus. On a également examiné dans cette revue les raisons pour lesquelles d'autres voient dans la Conférence, malgré sa marche lente, un processus encourageant de négociations. La première de ces raisons a été l'apparition et l'acceptation croissante, sur le plan international, de deux notions radicalement nouvelles: le «patrimoine commun de l'humanité» et la «zone économique exclusive». Notre objet est d'examiner où en est la Conférence depuis sa dernière session (du 22 mars au 7 mai 1976), ainsi que les nouveaux progrès accomplis, les difficultés qui se présenteront, les perspectives d'une prompt conclusion des négociations et les possibilités d'adoption d'une convention sur le droit de la mer acceptable pour tous.

Textes de négociation

On se rappellera qu'au terme de la session de Genève, en 1975, chacun des présidents des trois grandes commissions a saisi la Conférence d'un «Texte unique de négociation (officieux)» (TUNO) portant sur les questions dont l'examen avait été confié à sa commission. Ces documents se composaient de quelque 300 articles, ainsi que de leurs annexes, qui, pour la première fois, tentaient de formuler des solutions à un faisceau de problèmes complexes. Jusque-là, les participants avaient dû se pencher sur des milliers de propositions et de contre-propositions souvent contradictoires et impossibles à fondre en une seule convention intelligible qui embrasse l'ensemble du droit de la mer. Il était entendu que le TUNO ne devait constituer qu'un instrument de procédure et une base de négociation, mais il n'en représentait pas moins un grand pas en avant. Sur le fond, ces textes, malgré leur caractère officieux,

M. Lapointe, conseiller au haut-commissariat du Canada à New Delhi, a fait partie de la délégation canadienne à la troisième session de la Conférence sur le droit de la mer tenue récemment à New York. Entré au ministère des Affaires extérieures en 1960, il a été affecté à plusieurs postes à l'étranger. Sa participation directe aux questions du droit de la mer remonte à 1965. Ses articles portant sur les sessions de la Conférence ont été publiés dans Perspectives internationales. L'article ci-contre n'engage que l'auteur.

laissaient deviner clairement les grandes lignes du futur régime des mers, notamment en définissant sans ambiguïté les nouvelles notions de «patrimoine commun de l'humanité» et de «zone économique exclusive».

Même si la Conférence disposait d'un instrument de négociation plus maniable, il est vite apparu, au début de la session de New York, qu'on n'en était pas encore au stade des décisions. D'abord, les délégations n'avaient pas eu le loisir de commenter les TUNO, ceux-ci n'ayant été présentés que le dernier jour de la session précédente. En second lieu, les trois textes, ainsi qu'un document supplémentaire intitulé «Procédures de règlement des différends», préparé par le président de la Conférence, de sa propre initiative, étaient encore loin de faire l'unanimité parmi les participants. Nombre de leurs parties, parmi les plus importantes, soulevaient de vives controverses, ce qui empêchait tout consensus d'envergure. Il a donc été décidé que chacune des trois grandes commissions, de même que la Conférence elle-même en séance plénière, adopteraient leurs propres méthodes d'examen des textes, négociant les points litigieux et, le moment venu, permettant à chaque président de commission ou au président de la Conférence de produire un texte unique de négociation révisé. On espérait mettre ces textes au point à mi-chemin de la session. On dut bientôt déchanter et se rendre à l'évidence qu'il faudrait une autre session avant que la Conférence ne soit en mesure de procéder à l'étape suivante.

Nous sortirions largement du cadre de cet article si nous expliquions par le menu pourquoi chaque commission jugea bon d'adopter sa propre méthode de travail ou si nous décrivions les nombreux groupes officieux de négociation qui ont contribué aux réalisations ou à l'absence de réalisations de cette session. Sans doute la connaissance de ces facteurs importe-t-elle à une meilleure intelligence des difficultés auxquelles s'est heurtée la Conférence, mais nous désirons avant tout rendre compte des résultats de la session et jeter un regard sur l'avenir. Les allusions à la marche suivie se limiteront donc à celles qui sont indispensables à la compréhension des conclusions importantes de la session.

Première Commission

Le texte révisé de la Première Commission, qui traite du régime d'exploration et d'exploitation des ressources de la «zone internationale des fonds marins» au-delà des limites de la juridiction nationale, contient les modifications les plus substantielles par

rapport au texte de Genève. Au premier abord, les nouvelles formules semblent établir un équilibre plus juste entre les points de vue des États techniquement avancés et ceux des pays en développement. Ainsi, on a pris des dispositions pour permettre que des activités soient exercées dans la zone internationale non seulement par l'Autorité internationale directement et exclusivement, mais aussi par d'autres entités (que ce soient des États parties, des entreprises d'État ou d'autres personnes physiques ou juridiques) en association avec l'Autorité internationale et sous son contrôle.

Des améliorations figurent également dans les dispositions plus précises relatives aux droits et obligations de l'Autorité internationale elle-même, de l'«Entreprise» (organe de travail de l'Autorité) et des autres entités se livrant à des opérations dans la zone internationale. Alors que les dispositions relatives aux procédures de règlement des différends et la formulation d'un statut précis pour l'Entreprise brillaient par leur absence dans les textes de Genève, ces questions ont été traitées de manière fouillée et acceptable pour tous dans deux annexes du Texte unique de négociation (révisé).

Cela ne signifie pas pour autant que ces modifications, dont certaines semblent radicales si l'on confronte l'ancien et le nouveau texte, ont reçu l'aval immédiat de tous les participants. Le nouveau texte ne manque pas non plus de formules qui suscitent de vives controverses. Il est de notoriété, par exemple, que le Groupe des 77 était à ce point insatisfait du texte révisé de la Première Commission qu'il a déposé, auprès de son président, une plainte écrite soutenant qu'il n'avait pas pris une part suffisante aux discussions qui avaient donné naissance à ce nouveau document et qu'il reconnaissait toujours l'ancien texte de Genève comme approprié aux travaux de la Commission.

La délégation canadienne s'est préoccupée plus particulièrement de l'addition tardive, au sein de la Commission, d'une annexe portant sur le plafonnement de la production fondée sur l'exploitation des ressources minérales qui seront extraites un jour des nodules polymétalliques (manganèse) qui sont à la surface de la zone internationale des fonds marins. Jusqu'à ce stade avancé, il y avait tout lieu de croire qu'en cas de plafonnement de la production, notamment celle du nickel, principal élément minéral des nodules, l'exploitation des gisements terrestres pourrait être protégée de manière satisfaisante. On avait supposé possible la création d'une méthode qui aurait permis

l'accroissement simultané de la production des gisements terrestres et des gisements marins (et non seulement de ces derniers) en fonction des pourcentages qui traduisent les fluctuations annuelles véritables de la demande de nickel. Toutefois, on a vu surgir du néant une formule de plafonnement (maintenant intégrée à l'Annexe I du texte révisé) qui fixe arbitrairement à 6 p. cent le plafond de la croissance annuelle de la demande de nickel. Selon cette formule, si la demande véritable s'avère inférieure à ce chiffre arbitraire de 6 p. cent ou si la demande fléchit vraiment, il pourrait s'ensuivre une restriction de la production terrestre, puisque l'augmentation permise dans la zone internationale des fonds marins restera au chiffre arbitraire de 6 p. cent par année. Comme les statistiques et les prévisions disponibles indiquent un chiffre de beaucoup inférieur à 6 p. cent, il est aisé de comprendre les préoccupations de la délégation canadienne et des producteurs actuels et éventuels. Toutefois, le président de la Commission a déjà fait valoir dans sa Note d'introduction au texte révisé qu'il est conscient de la nécessité d'examiner cette question de plus près, surtout au chapitre du taux prévu d'accroissement de la demande de nickel.

Deuxième Commission

La Deuxième Commission s'est occupée de la plupart des questions «traditionnelles» du droit de la mer — mer territoriale, détroits internationaux, pêches, plateau continental, îles, haute mer, etc. — et de la plus importante des nouvelles notions, la «zone économique exclusive». Néanmoins, de tous les TUNO de Genève, celui de la Deuxième Commission avec ses 137 articles touchant ces questions est celui qui a reçu l'appui le plus général. Il restait quand même d'énormes difficultés à résoudre, notamment (comme on l'a vu lors de la session de New York) quant à la question de savoir si des droits et privilèges spéciaux seraient accordés aux États sans littoral et «géographiquement désavantagés» (ESL-GD).

Plus de 3 700 interventions ont été faites et plus de 1 000 modifications proposées au cours des délibérations de la Deuxième Commission. Il est tout à fait remarquable que le texte de Genève ait résisté à ces coups de boutoir répétés, si bien que le texte révisé de New York est très proche de celui qui l'a précédé.

Comme l'a reconnu le président de la Commission dans sa Note d'introduction au texte révisé, bon nombre de questions graves restent en suspens. Ainsi, on peut relever les problèmes soulevés par les ESL-

GD qui ont occupé une partie du temps de la Commission, mais qui sont restés sans solution, la question des délimitations frontalières entre États limitrophes ou se faisant face, la définition technique et précise du «rebord externe de la marge» élaborée par le Canada et certains autres pays, qui a été bien reçue mais laissée de côté pour examen plus poussé, et enfin la question du rapport qui existe entre la «zone économique exclusive» et la «haute mer».

Malgré tout, des progrès considérables ont été enregistrés. En dépit des critiques formulées pendant la session à l'encontre de la «zone économique» de 200 milles, cette notion s'est imposée avec encore plus de force dans le texte révisé. Ainsi, on a apporté des améliorations aux dispositions relatives aux pêches, notamment dans l'article touchant les «espèces anadromes» (saumon). De plus, le texte révisé réaffirme les droits souverains de l'État côtier sur les ressources de son plateau continental, même lorsque celui-ci s'étend au-delà de 200 milles, et propose un système par lequel l'État côtier donnerait à la communauté internationale, au profit des pays en développement, une partie des revenus qu'il tire de l'exploitation des ressources de son plateau continental au-delà de 200 milles.

Somme toute, la Deuxième Commission doit encore aplanir deux difficultés majeures:

1. Comme nous l'avons dit plus haut, les problèmes des ESL-GD devront être résolus. Il est vrai que les exigences de certains d'entre eux sont radicales et que leurs tactiques sont parfois perturbatrices; mais il faudra trouver une solution.

2. Si une bonne partie des problèmes soulevés par la navigation internationale en mer territoriale, dans la zone économique et dans les détroits servant à la navigation internationale, semblent avoir été résolus pour l'observateur superficiel, c'est sous la surface que l'eau est trouble. Un groupe d'une trentaine d'États, dont un grand nombre possèdent des côtes adjacentes aux principaux détroits internationaux, n'ont pas encore accepté l'exigence du «passage en transit sans entrave» qui s'appliquerait, en vertu du texte révisé, à la plupart des détroits internationaux. D'autres s'interrogent toujours sur la définition des «détroits servant à la navigation internationale». D'autres, enfin, se préoccupent de l'érosion apparente de la «souveraineté» dans la mer territoriale.

Troisième Commission

La Troisième Commission a été mandatée pour examiner la protection et la préser-

vation du milieu marin, la recherche scientifique marine ainsi que le développement et le transfert des techniques. De ces trois questions, la première est celle qui pourrait assurément avoir l'incidence la plus importante sur la Conférence puisqu'elle couvre les droits et obligations respectifs des États côtiers, des États du pavillon et des États du port à l'égard de la pollution par les navires. Il importe, d'une part, que les États côtiers soient assurés que leur milieu marin ne sera pas mis en danger et, d'autre part, de garantir que les communications et le commerce internationaux ne soient pas entravés de façon injustifiée.

Le texte révisé représente une amélioration sensible par rapport au texte de Genève, surtout en matière de contrôle et de réglementation de la pollution par les navires. Par exemple, un article prévoit qu'on ne peut se livrer au déversement de déchets dans la mer territoriale et dans la zone économique ou sur le plateau continental sans l'approbation préalable expresse de l'État côtier. Les États côtiers peuvent aussi faire appliquer dans leur zone économique des lois et règlements visant à prévenir la pollution par les navires dans la mesure où ils sont conformes et donnent effet aux normes et règles internationales établies par l'organisation internationale compétente ou par une conférence diplomatique générale. Ces dispositions, ainsi qu'un nouvel article sur les «zones recouvertes par les glaces» qui donne une sanction internationale à la Loi canadienne de 1970 sur la prévention de la pollution des eaux arctiques, témoignent d'un progrès. Cependant, les pouvoirs de l'État côtier semblent encore trop circonscrits, surtout dans la mer territoriale et en ce qui a trait à l'application des lois et des règlements. A la lumière d'un certain nombre de recoupements entre les différentes parties du texte, il semble que l'État côtier pourrait être dépouillé d'une grande partie de ces pouvoirs par les recours aux procédures de règlement des différends.

Pour ce qui est de la recherche scientifique marine, la question essentielle reste de savoir s'il faut le consentement de l'État côtier avant d'entreprendre toute activité de recherche dans sa zone économique ou sur son plateau continental. Dans la solution incorporée au texte révisé, on s'achemine quelque peu vers un *modus vivendi*. Ainsi, tout projet de recherche scientifique devra recevoir le consentement de l'État côtier, mais ce dernier ne pourra le refuser que si le projet:

«a) a une incidence importante sur l'exploration et l'exploitation des ressources biologiques ou non biologiques;

b) comporte des opérations de forage ou l'utilisation d'explosifs;

c) gêne indûment les activités économiques exercées par l'État côtier conformément à sa juridiction, telle qu'elle est reconnue dans la présente Convention;

d) comporte la construction, la mise en fonctionnement ou l'utilisation des îles artificielles, installations et dispositifs visés . . . dans la deuxième partie de la présente Convention.»

Malheureusement, cette formulation laisse la porte ouverte à différentes interprétations, de sorte que le consentement obligatoire de l'État côtier peut devenir une chimère.

Quatrième partie (nouvelle)

Outre les trois parties rédigées à Genève et révisées à New York, le texte unique de négociation en comporte maintenant une quatrième, que le président de la Conférence a fait circuler et qui a été révisée par la suite à la lumière du débat qui a eu lieu lors de la session de New York. Cette partie traite du règlement des différends, condition *sine qua non* de l'acceptation de toute la nouvelle Convention par un grand nombre de pays, dont les États-Unis. Dans sa forme actuelle, le texte prévoit que, lors de la ratification de l'ensemble de la Convention, les États seront tenus de choisir l'une ou plusieurs des quatre procédures de base: la Cour internationale de Justice, un nouveau Tribunal du droit de la mer, l'arbitrage ou des procédures spéciales. En cas de différend, la procédure retenue est celle que l'État défendeur a choisie auparavant. L'obligation d'épuiser d'abord tous les recours juridiques locaux suppose, à l'égard de la juridiction de l'État côtier dans la zone économique, un certain degré de protection, mais celle-ci ne semble pas s'étendre aux mesures de lutte contre la pollution des mers. Comme ce texte relativement récent n'a pas fait l'objet de débats aussi poussés que les autres, il risque de soulever une controverse à la prochaine session.

Même si nous avons tenté dans les lignes qui précèdent de rendre compte de certains faits qui justifient une appréciation assez optimiste de l'avenir de la troisième Conférence sur le droit de la mer, nous avons aussi pris soin de souligner les obstacles, par trop réels, qu'il reste à surmonter pour en arriver à un dénouement heureux. Malgré les progrès réalisés sur plusieurs fronts, notamment en ce qui touche la notion inédite de «zone économique exclusive», il est préoccupant de constater que certains groupes hésitent encore à accepter des formules de com-

promis qui demeureraient quelque peu en deçà de leurs attentes. Il faut trouver un mécanisme qui permette de cerner les problèmes irrésolus les plus difficiles et de tenter une fois encore d'en négocier le règlement au plus tôt pour que la Conférence en vienne au stade décisionnel. Même ce mécanisme sera sujet à controverses, car il donnera l'impression de négliger les problèmes «mineurs» qui sont d'une importance capitale pour certains États. Mais la Conférence ne saurait reprendre sans cesse les mêmes textes et achopper sur un petit nombre de questions majeures encore en suspens.

Lors de sa dernière réunion, le 7 mai 1976, la Conférence a envisagé de passer en vitesse au stade décisionnel, et il est vraisemblable que les délégations se verront appelées pour la première fois à voter sur des questions de fond. Le cas échéant, il faudra prendre garde que la tenue du vote ne tourne à la confusion. Étant donné

les retards inhérents aux règles de procédure de la Conférence et la multitude de questions qui pourraient être mises aux voix, tout le processus pourrait être voué à l'échec si la raison ne prévaut pas.

La prochaine session, qui se tiendra à New York du 2 août au 17 septembre, sera cruciale. Le temps presse. Un nombre croissant d'États ont été forcés d'adopter des mesures unilatérales pour protéger des ressources halieutiques précaires; la technologie des fonds marins se développe plus rapidement que le régime juridique nécessaire au contrôle des activités de la zone internationale des fonds marins; et la plupart des États s'impatientent face à une certaine minorité qui est attachée à des règles nettement révolues ou qui présente des exigences extravagantes dans le but de compenser un présumé désavantage géographique.

Si la volonté politique y est, le dénouement est peut-être proche.

Contribution des femmes à la diplomatie canadienne

par Allison Taylor Hardy

En mai 1907, Joseph Pope, sous-secrétaire d'État et registraire général adjoint, comparait devant une commission royale d'enquête sur la fonction publique. À cette époque, il comptait environ vingt-huit années de service au gouvernement du Canada, dont sept en tant que secrétaire adjoint du Conseil privé et onze en tant que sous-secrétaire d'État. Il ressortit de son témoignage qu'il avait été mêlé de près à «la haute diplomatie», pour reprendre les termes du président de la Commission.

Dans un mémoire complémentaire présenté aux commissaires, M. Pope exposait ses vues sur «l'opportunité de s'occuper d'une manière plus systématique... des affaires extérieures du Dominion». Le ministère des Affaires extérieures fut créé en 1909 et M. Pope, plus tard Sir Joseph, devint sous-secrétaire de ce ministère naissant.

Les commissaires avaient interrogé M. Pope au sujet du rôle des femmes dans la fonction publique. Il était difficile à

cette époque, de toute évidence, de recruter de l'extérieur du gouvernement de jeunes hommes compétents. M. Pope avait exprimé l'avis que le nombre de femmes accédant à la fonction publique était excessif et il déclara à leur sujet: «Règle générale, je ne crois pas que cela soit souhaitable, bien que je connaisse plusieurs exceptions. Mais je parle du principe, parce que je pense que généralement les femmes commencent à réclamer les droits des hommes ainsi que les privilèges liés à leur propre sexe».

Les commissaires interrogèrent également divers autres sous-ministres. Celui

M^{lle} Hardy a récemment pris sa retraite du ministère des Affaires extérieures où elle était arrivée en 1945. Pendant ses années au service du Ministère, elle a été affectée à Rio de Janeiro, à New-York, à Washington ainsi qu'à l'administration centrale. L'article ci-contre n'engage que l'auteur.

du Travail, W. L. Mackenzie King, opina qu'il n'était pas certain que les jeunes femmes travaillant à son ministère en tant que commis temporaires valaient leurs 500\$ de traitement annuel. Le sous-ministre de l'Intérieur, W. W. Cory, fit remarquer que la fonction publique comptait certaines femmes très douées, mais qu'à son avis, dans l'accomplissement des fonctions utiles qui leur étaient confiées, elles ne pouvaient aspirer à un traitement annuel supérieur à 1000\$.

Les commissaires lui demandèrent s'il était vraisemblable que des pressions politiques s'exercent si une femme exceptionnellement compétente était promue. «... Si on donne de l'avancement à une femme», répondit-il, «si on la nomme à une classe supérieure, des pressions, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de la fonction publique, et pas nécessairement des pressions politiques, seront exercées pour que d'autres femmes le soient aussi...»

Ils demandèrent au sous-ministre des Finances, T. C. Boville, s'il existait des restrictions quant à l'âge des candidates. «Il n'y en a aucune en ce qui concerne les commis temporaires», répondit-il. «... La plupart des femmes que nous engageons ont, soyons discrets, entre 20 et 30 ans... Nous voulons avant tout recruter des femmes intelligentes, compétentes, jouissant d'une bonne réputation et d'une santé qui leur permette de supporter la tension d'un travail exigeant.» Les Commissaires demandèrent à Frank Pedley, surintendant général adjoint aux Affaires indiennes, de leur faire part de la façon dont il entendait remplacer les grands commis masculins lorsqu'ils prendraient leur retraite. Tous les membres de la Commission protestèrent de leur absence de préjugés envers les femmes, mais, comme le rapporte M. Pedley, leurs vues «avaient été tellement façonnées par l'expérience» qu'ils envisageaient de ne confier les postes supérieurs qu'à des hommes. «Bien entendu, ajouta-t-il, il serait juste d'offrir le poste à une femme si elle était capable de l'occuper. Je ne vois pas pourquoi elle devrait faire l'objet d'une discrimination du seul fait qu'elle soit une femme.»

Avant la fin de 1909, trois jeunes femmes travaillaient au ministère des Affaires extérieures: Emma Palmer, Grace Rankins et Agnes McCloskey. M^{lle} Palmer avait travaillé au Secrétariat d'État pendant de nombreuses années et était prêtée au nouveau ministère. M^{lles} Rankins et McCloskey s'étaient vu confirmer leur nomination après avoir réussi les examens d'entrée. Cette dernière s'était classée deuxième du Dominion lors d'un examen tenu l'année

précédente pour combler des postes de commis de troisième division.

En 1925, le commis principal la qualifia «d'employée fort compétente, brillante et énergique...» qui «a quatre commis pour la seconder dans son travail». M^{lle} McCloskey devint par la suite comptable du ministère; on l'appelait familièrement *Lady Deputy*. Lors de l'ouverture du Consulat général du Canada à New York pendant la Seconde Guerre mondiale, elle fut nommée vice-consul et devint ainsi la première femme canadienne à servir à l'étranger à ce titre pour le compte des Affaires extérieures. De son temps, elle fut l'une des rares femmes à occuper un poste important dans la fonction publique fédérale.

En 1943, le *Saturday Night* lui consacra un article. «En tant que comptable du ministère», écrivit Carolyn Cox, «elle réglait les questions financières touchant l'ouverture de nouveaux bureaux, depuis l'achat d'immeubles jusqu'à l'installation du personnel, la décoration des bureaux et résidences et le règlement des comptes de dépenses. En tout cela, tous restaient «de la famille» et Agnes, leur ange gardien, envoyait des chèques aux enfants demeurés en pension au Canada après le départ de leurs parents à l'étranger, louait les appartements soudainement abandonnés dans des pays aussi divers que la Russie ou la Nouvelle-Zélande; c'est ainsi qu'elle avait toujours dans les tiroirs de son bureau un assortiment étonnant de clés de maisons, de lettres personnelles, de procurations et autres objets personnels les plus insolites. Elle trouvait le temps de régler les problèmes familiaux de nos représentants à l'étranger dans des pays lointains. Elle était, en un mot, une institution à l'Édifice de l'Est. Il y a une bonne façon et une mauvaise façon de faire les choses; pour sa part, Agnes croit aux choses bien faites. Plus d'un jeune, à ses premières armes aux Affaires extérieures, était sommairement rappelé à la réalité par celle-là même qui siégeait au Comité de recrutement, lors de son entrevue, décidait par la suite de son affectation, et alors s'occupait de son compte de dépenses.»

De 1920 à 1930, le personnel du Ministère s'est relativement peu accru; notons toutefois l'entrée en service de Lester Bowles Pearson en 1928, la nomination en 1925 d'un nouveau sous-secrétaire en la personne de M. O. D. Skelton et l'arrivée en 1924, de l'Université Queen's, de Marjorie Mackenzie à titre de sténographe de troisième niveau. Titulaire d'un baccalauréat ès arts et d'une maîtrise en français et en allemand, elle était bien comme la plupart des femmes qui entraient au

Ministère au début de la Seconde Guerre mondiale et qui acceptaient des postes de commis ou de sténographes, mais s'acquittaient en fait des fonctions d'agent. Elles venaient d'universités, d'autres ministères et organismes gouvernementaux ou en étaient tout simplement à leur premier emploi. Il faut dire que les restrictions sur l'emploi de femmes mariées se relâchèrent pendant la guerre.

Des progrès après 1945

Les hostilités tirant à leur fin, de nouvelles missions furent ouvertes et l'on envisagea la réouverture de certains postes qui avaient dû fermer leurs portes à cause de la guerre. Tant au Canada qu'à l'étranger, les Forces armées étaient maintenant devenues un réservoir de main-d'œuvre. On commença à voir de nouveaux visages dans les couloirs de l'Édifice de l'Est. Des femmes qui se sont jointes au Ministère vers le milieu et à la fin des années 40, bon nombre avaient servi dans l'armée, la marine ou l'aviation. Après quelques semaines ou mois de formation à Ottawa, elles étaient envoyées dans d'autres capitales nationales exotiques ou peu connues. Nombre d'entre elles avaient laissé de bons emplois pour entrer dans les forces armées, mais au lieu de les réintégrer, elles décidèrent de faire d'abord l'essai des Affaires extérieures. La plupart étaient engagées comme commis et sténographes, telles leurs aînées, impatientes de servir leur pays en temps de paix, tout comme elles l'avaient fait en temps de guerre. Parmi les nouvelles recrues, quelques-unes avaient travaillé à l'étranger pour d'autres gouvernements alliés, en particulier le gouvernement britannique. D'autres venaient du secteur privé; elles aussi, elles avaient vu leur univers secoué par la guerre.

Pour la première fois en 1947, les femmes furent autorisées à passer le concours d'agent du service extérieur. Enfin, on fit abstraction du sexe. En 1945, le *Saturday Night* publia un article de M^{me} Cox, cette fois-ci sur M^{lle} MacKenzie. «Retournons en 1930; véritable tour de force, elle se présente à l'examen écrit du Ministère pour le poste de troisième secrétaire, dans la seule intention de connaître ses limites; elle savait bien qu'aucune femme n'était admissible au poste et, de surcroît, était persuadée qu'elle ne pourrait jamais en supporter les exigences sociales. Elle réussit brillamment.» M^{lle} MacKenzie a officiellement «réussi» en 1947. On retrouve avec elle, dans le répertoire biographique des Affaires extérieures de 1949, les noms de neuf autres femmes agents, dont certaines avaient été engagées comme

secrétaires auxiliaires de guerre, etc.: Dorothy Burwash, Frances Carlisle, Mary Dench, Jean Horwood, Agnes Ireland, Elizabeth MacCallum, Katherine Macdonnell, Marion Macpherson et Margaret Meagher. La majorité d'entre elles étaient devenues des agents du service étranger.

Madame le Chargé d'affaires

On ouvrit des missions diplomatiques en Égypte, en Israël et au Liban en 1954 et, à l'automne de cette même année, Elizabeth MacCallum fut nommée conseiller et chargé d'affaires ad interim à Beyrouth. Née en Turquie, sa connaissance des affaires du Proche-Orient avait été mise en lumière dans plus de vingt monographies publiées par la *Foreign Policy Association* de New York où elle avait travaillé pendant six ans avant d'entrer aux Affaires extérieures en 1942. Elle devint bientôt rédacteur pour les affaires du Moyen-Orient du Ministère et son bureau aurait fort bien pu être désigné la Direction du Moyen-Orient de l'époque. Elle travailla comme conseiller auprès de nombreuses délégations canadiennes à des conférences des Nations Unies, notamment la Conférence de San Francisco en 1945, plusieurs sessions extraordinaires des Nations Unies sur la Palestine en 1947 et la session de l'Assemblée générale des Nations Unies tenue cette même année.

Le protocole en diplomatie peut sembler démodé à ceux qui ne font pas partie du Ministère, mais il y a sa place. Les ministères des Affaires étrangères et la communauté diplomatique des capitales nationales du monde entier en connaissent les règles. La préséance à accorder aux diplomates constitue l'une des règles de l'étiquette; leur désignation en est une autre. Au Ministère, les opinions divergeaient sur le titre de M^{lle} MacCallum à Beyrouth: fallait-il l'appeler «Madame le Chargé d'affaires» ou «Madame la Chargée d'affaires». La majorité se ralliait à «Madame la Chargée d'affaires». A son arrivée à Beyrouth cependant, le nonce apostolique lui apprit que le corps diplomatique avait discuté de la chose deux semaines auparavant et qu'il avait été décidé à l'unanimité d'utiliser «Madame le Chargé». Le ministère accepta cette décision, bien qu'elle jeta une certaine confusion dans l'esprit d'un diplomate au moins qui, écrivant à M^{lle} MacCallum pour lui souhaiter la bienvenue au Liban, commença sa lettre par «Monsieur le Chargé et cher collègue».

La première femme ambassadeur du Canada

Nommée ambassadeur auprès d'Israël en octobre 1958, Margaret Meagher devint le

premier chef de mission féminin du Canada. L'année précédente, elle avait été affectée à Tel Aviv à titre de conseiller et de chargé d'affaires ad interim. Au fur et à mesure que le service diplomatique du Canada prit de l'expansion, la double accréditation se révéla une méthode pratique d'étendre la reconnaissance diplomatique à un second pays où il n'était pas possible, habituellement pour des raisons d'ordre administratif, d'établir une mission résidente. Ainsi, les questions essentielles pouvaient être réglées à distance. En plus d'être ambassadeur en Israël, M^{lle} Meagher assumait en 1961 les fonctions de haut-commissaire du Canada à Chypre.

Étant donné que le cumul des fonctions ne lui posait pas de difficultés, quand elle fut nommée ambassadeur en Autriche en 1962, on lui confia le rôle d'administrateur au Conseil d'administration de l'Agence internationale de l'énergie atomique dont le siège se trouve à Vienne. En 1964, elle en fut nommée la présidente. Haut-commissaire auprès du Kenya et de l'Ouganda pendant plus de deux ans, elle s'établit en 1969 à Stockholm en tant qu'ambassadeur du Canada en Suède. Tout en s'y acquittant de ses fonctions, elle présida l'équipe canadienne qui mena avec la République populaire de Chine les négociations qui aboutirent à la reconnaissance mutuelle et à l'établissement de relations diplomatiques entre les deux pays. Lorsqu'elle revint finalement au Canada, elle retourna dans sa ville natale, Halifax, où, engagée comme professeur invité à l'Université de Dalhousie pour l'année universitaire 1973-1974, elle devint la première femme du Service extérieur à accéder à cette fonction.

M^{lle} Meagher ne s'est pas trouvée gênée par sa condition de femme dans ce monde composé en grande partie d'hommes, bien qu'à sa première affectation au Mexique en 1945 à titre de troisième secrétaire (classement local), le Ministère n'avait pas encore établi d'échelle des indemnités pour les femmes agents. Elle laisse entendre qu'elle a peut-être eu de la chance dans le choix des pays où elle a été affectée comme chef de mission, mais elle ne se rappelle pas que le fait d'être une femme lui ait posé quelque difficulté que ce soit. Non seulement les gouvernements auprès desquels elle fut accréditée, mais les membres du corps diplomatique de l'endroit, de cultures et d'expériences différentes, ont accepté le jugement dont le Canada avait fait preuve en la choisissant. Elle fut la première femme chef de mission en Israël, en Autriche et au Kenya, et deuxième femme ambassadeur à Stockholm. Sans doute les postes supérieurs

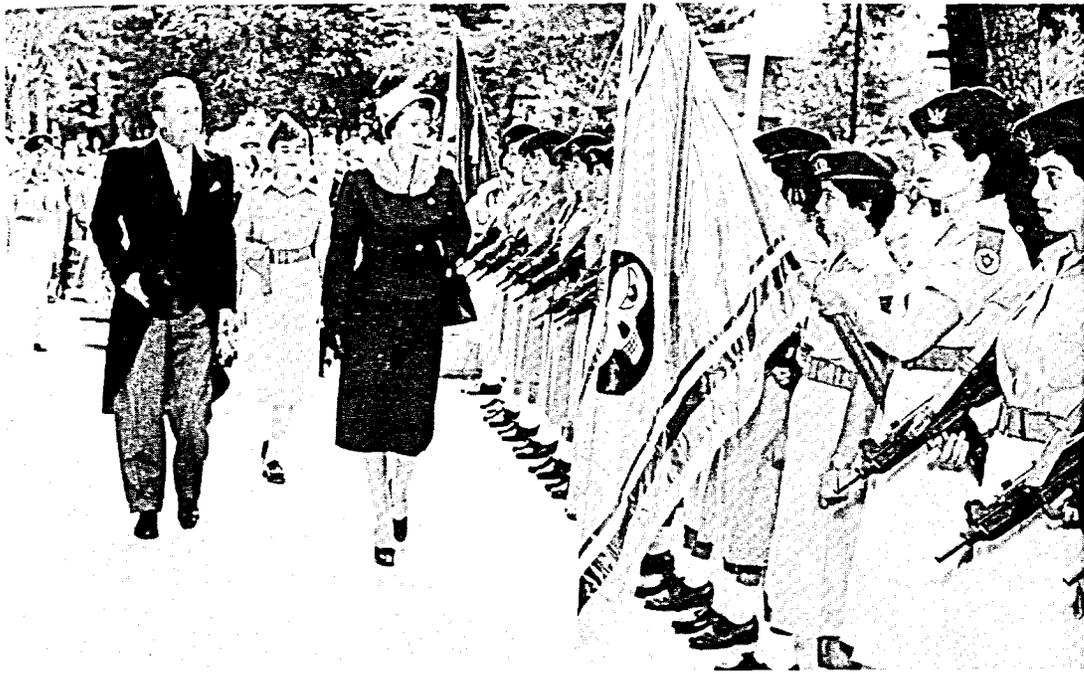
continueront-ils ou cesseront-ils d'être réservés aux hommes, dit-elle, suivant l'évolution de la société, de sorte qu'à un moment donné, une femme, ayant mari et enfants, pourra très bien accepter une telle nomination sans ennuis.

Présence féminine à Varsovie

Avant son entrée en fonctions à titre de présidente de la Commission du tarif à Ottawa, Pamela McDougall était, depuis janvier 1974, directeur général du Bureau des affaires économiques et scientifiques. Ce niveau hiérarchique, créé au début des années 70, se situe à mi-chemin entre celui de sous-secrétaire adjoint et celui de directeur de Direction. Deux ans après être entrée au Ministère en 1949 comme commis 3, Pamela McDougall est devenue agent. Elle a travaillé au sein de plusieurs directions et missions avant d'être nommée ambassadeur du Canada en Pologne en 1968, la première femme à devenir chef de mission à Varsovie. A son retour à Ottawa trois ans plus tard, elle a été détachée auprès du Bureau du Conseil privé, tout d'abord à titre de secrétaire adjoint du cabinet (Politique extérieure et défense), puis de sous-secrétaire du cabinet (Opérations).

Nouvelles politiques

Lorsque le gouvernement a procédé à l'étude de la politique étrangère en 1970, on a reconnu la nécessité de mettre au point de nouvelles politiques en matière de personnel ainsi que des pratiques modernes de gestion. Pour favoriser l'épanouissement professionnel au sein du Service extérieur, on intègre peu à peu des programmes de mobilité du personnel dans la structure de la permutabilité, ce qui permet de détacher ou d'affecter temporairement des agents des Affaires extérieures auprès de ministères fédéraux ou provinciaux, ou bien de les prêter à des organisations internationales, à la communauté universitaire et au milieu des affaires ou de les faire passer de l'un à l'autre lorsque les besoins fonctionnels du Ministère sont satisfaits. M^{lle} McDougall a trouvé que son travail au Conseil privé lui a permis de connaître les préoccupations internationales des autres ministères fédéraux tout en lui donnant une perception originale de la politique étrangère et du ministère des Affaires extérieures. Tout comme Margaret Meagher, elle n'a éprouvé aucune difficulté à être ambassadeur à Varsovie. Par son travail de haute qualité, elle a mérité un doctorat en droit de son alma mater, l'Université de Mount Allison, distinction qu'elle a reçue en 1969.



Un autre agent, maintenant détaché auprès du ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources en tant que conseiller spécial (Politique énergétique), Margaret Loggie, considère, d'après son expérience, qu'une femme est acceptée en vertu de la seule qualité de son travail, ce qui est une norme égalitaire. Quand elle fut nommée à l'ambassade du Canada au Mexique, les femmes y étaient bien représentées. Sur un total de onze délégués, on comptait quatre femmes, dont l'ambassadeur. Leur travail portait sur le commerce, le tourisme, l'administration et les relations en général.

M^{lle} Loggie était chargé d'affaires à Beyrouth lorsque les chefs de mission furent invités par le ministère des Affaires étrangères à se rendre à la résidence d'été de l'émir du Koweït. Invité à donner son opinion sur la présence de M^{lle} Loggie à cette réception, un ambassadeur européen conseilla fortement que cette dernière ne se rende pas à l'invitation. L'agent protocolaire dit cependant qu'elle devait y aller, mais ajouta: «J'en toucherai un mot au secrétaire de l'Émir.» Le secrétaire répondit: «Bien entendu, elle devrait y aller, mais j'en informerai probablement l'Émir.» En fin de compte, de tous les chefs de mission présents, le chargé d'affaires canadien fut la personne que l'Émir put le plus facilement reconnaître; ils eurent une conversation cordiale.

Marion Macpherson, actuellement haut-commissaire du Canada au Sri Lanka, est un autre agent dont la carrière a



Deux des premières femmes ambassadeurs du Canada à l'étranger passent en revue la garde d'honneur mobilisée pour les cérémonies entourant la présentation de leurs lettres de créance: en haut — Margaret Meagher à Jérusalem en octobre 1958; en bas — Pamela McDougall, à Varsovie, avec sa garde d'honneur entièrement masculine.

suivi le tracé caractéristique de celle de tant d'agents du Ministère: elle travailla à Ottawa dans environ huit Directions, et fut personnellement à la tête de l'une d'elles; elle fit également partie du Programme «Cours et affectations de perfectionnement» (CAP) et fut affectée trois fois à l'étranger avant d'être nommée en

Colombie. Au chapitre de l'expérience elle compte, tout comme M^{lle} McDougall, une affectation au Vietnam en tant que conseiller auprès de la Commission internationale de surveillance et de contrôle.

Dorothy Armstrong est directeur de la Direction de l'Europe du Nord-Ouest depuis 1974. Auparavant, elle s'est occupée des questions d'aide au Haut-Commissariat à New Delhi et, lorsqu'elle a fait partie de la Mission Canadienne auprès de l'OCDE à Paris, elle a été déléguée permanente auprès du Comité de l'aide au développement. En 1968, elle a travaillé à l'ambassade du Canada à Bonn à titre de conseiller pour les affaires économiques et du travail. A son retour à Ottawa en 1973, M^{lle} Armstrong est entrée au Groupe d'analyse politique à titre de chef adjoint, où elle a trouvé l'occasion d'étudier et d'intégrer dans un modèle général les objectifs à long terme du Canada en matière de politique extérieure.

Honneurs mérités

Trois femmes du Ministère ont été décorées de l'Ordre du Canada: il s'agit d'Elizabeth MacCallum, titulaire de la Médaille du service dans le premier groupe, l'année du Centenaire (elle est par la suite devenue Officier), pour ses réalisations dans diverses affectations au sein du service diplomatique canadien; de Margaret Meagher, nommée Officier en 1974 pour sa carrière dans la diplomatie et sa contribution aux affaires internationales, et de Pauline Sabourin, qui est également devenue Membre en 1974, en reconnaissance de ses états de service en tant que secrétaire particulière de nombreux sous-secrétaires d'État au ministère des Affaires extérieures. M^{lle} Sabourin est entrée au Ministère en 1949 à titre de sténographe 2 et est maintenant agent des Services administratifs. Le Ministère attire beaucoup de jeunes femmes de langue maternelle française qui peuvent continuer à travailler en français avec leurs collègues bilingues dans diverses missions ainsi que dans certaines sections de l'Administration centrale à Ottawa.

La Médaille de bravoure du Canada a été décernée en 1973 à deux employées de l'Ambassade du Canada à Pékin, Margaret Cornish et Ann Dale-Harris. Alors qu'elles patinaient près d'un groupe d'enfants en janvier de cette année-là, les deux jeunes femmes aidèrent à secourir Wei Min-Tung, petit garçon de quatre ans, dont le toboggan s'était enfoncé sous une mince couche de glace. Dans une lettre aux deux Canadiennes, les parents écrivirent: «Votre geste montre les sentiments amicaux que vous éprouvez envers le peu-

ple chinois et a accru l'amitié qui lie les peuples de nos deux pays.» Le *Chinese People's Daily* publia un article intitulé «Mes tantes canadiennes m'ont sauvé la vie».

Importance des secrétaires

Les carrières suivies par celles qui sont entrées au Ministère après la guerre en tant que secrétaires et sténographes sont variées. Pour certaines, la vie nomade est tellement attirante qu'elles ne font que passer à Ottawa entre leurs affectations. L'une d'elles, qui vient d'être affectée à Singapour, en est à sa neuvième affectation. Elle aime travailler à l'étranger, de préférence dans de petites missions où elle peut toucher un peu à tout. Elle sait maintenant que partout où elle ira, elle se trouvera des amies dans les capitales ou qu'elle rencontrera à Ottawa quelqu'un de fraîchement arrivé, qui lui aura été présenté à l'étranger par un collègue. Le réseau a des ramifications dans le monde entier.

Selon un agent, ancien chargé d'affaires à l'ambassade du Canada à Athènes, les secrétaires des missions à l'étranger en constituent l'élément le plus important. Rappelant un coup d'état survenu en Grèce en 1967, il raconte qu'il se réveilla tôt ce matin-là au son de la musique militaire tandis que des voix douces et rassurantes proclamaient que la situation était bien en main. Lorsqu'il essaya de se rendre à la Chancellerie un peu plus tard dans la matinée, il fut arrêté au premier barrage et ne put aller plus loin. Tous les employés masculins connurent la même expérience et aucun ne put passer, mais toutes les secrétaires le purent. Elles se faulfilèrent entre les chars d'assaut et les mitraillettes en bavardant et chacune fut à son poste à l'heure.

Au milieu des années cinquante, un certain nombre de recrues d'après-guerre, qui avaient travaillé à Ottawa et à l'étranger, furent choisies pour devenir agents des Affaires extérieures, titre général englobant un ensemble hétérogène de fonctions qu'elles avaient déjà remplies. Avec les débuts des négociations collectives dans la fonction publique et la nécessité d'établir une classification-type, elles devinrent, ainsi que leurs confrères, des agents des Services administratifs. Dans les dernières années, si leur statut de permutant était confirmé, elles passaient d'un seul coup à la catégorie du Service extérieur. Celles qui préférèrent garder leur statut de non-permutant continuèrent à travailler dans les secteurs du personnel, de l'information et de la culture ou dans d'autres spécialités.

Le cas des femmes mariées

Les restrictions imposées dans la Fonction publique à l'emploi des femmes mariées, remises en vigueur en 1947, furent révoquées en 1955. Naturellement, plusieurs idylles avaient vu le jour au Ministère et certaines femmes avaient déjà quitté leur emploi au Ministère pour se marier. Les épouses jouent un rôle important, particulièrement à l'étranger. Comme l'a récemment déclaré un ambassadeur canadien: «... Sans les épouses, le Service ne pourrait pas être aussi efficace et représentatif de notre pays qu'il l'est à l'heure actuelle.» Et il a ajouté: «Ce sont elles qui en assurent la bonne marche.» Maintenant qu'il n'est plus nécessaire de quitter son emploi au Ministère une fois mariée, de plus en plus de jeunes femmes poursuivent leur carrière, même après la naissance des enfants. On a même à l'occasion affecté le mari et l'épouse à la même mission lorsqu'ils travaillaient tous deux au Ministère ou lorsque l'épouse travaillait pour le compte d'un autre ministère ayant des activités propres à l'étranger. Récemment, certaines jeunes femmes ont accepté des postes à l'étranger et y ont amené leur mari et, dans certains cas, leurs enfants. Pour le moment, toute la question des conjoints qui poursuivent une carrière hors du Ministère est un sujet de préoccupations pour les familles permutantes.

Bien que l'Année internationale de la femme n'ait pas marqué un point tournant, elle a permis de prendre le temps de réfléchir. Un bureau de la main-d'œuvre féminine a été créé au ministère du Travail en 1954; en 1967, la Commission royale sur la situation de la femme au Canada a été mise sur pied et déposait son rapport trois ans plus tard; un membre du Cabinet fédéral est chargé d'apporter les changements administratifs, législatifs et statutaires nécessaires pour appliquer les recommandations de la Commission royale d'enquête, notamment celles qui ont trait à la fonction publique; un coordonnateur de la situation de la femme joue le rôle de surveillant au Bureau du Conseil privé; le Conseil consultatif de la situation de la femme représente le secteur privé; et la Commission de la Fonction publique a même un Bureau de la promotion de la femme. Le ministère des Affaires extérieures vient de se doter d'un Comité de promotion de la femme.

En prélude à l'Année internationale de la femme (1975), le Canada a accueilli à Ottawa en septembre 1974 une réunion interrégionale des Nations Unies qui se proposait d'étudier les divers mécanismes nationaux en vigueur dans le monde et de voir lesquels pourraient être adoptés par

d'autres pays où la situation de la femme doit être améliorée. L'étude de cas effectuée par le Canada a reçu un accueil favorable. Une délégation canadienne a participé à la Conférence mondiale de l'Année internationale de la femme tenue à Mexico l'été dernier. Le Canada a voté en faveur du Plan d'action, qui prévoit des mesures au niveau national pour les dix prochaines années. Ce Plan d'action a pris le nom de Décennie des Nations Unies pour la femme et le développement et il sera suivi d'une conférence complémentaire en 1980. L'une des recommandations du Plan d'action a été appliquée ici ce printemps lorsque le Cabinet a autorisé le secrétaire d'État aux Affaires extérieures, exerçant son pouvoir d'approuver des propositions visant la participation à des conférences internationales, à s'assurer qu'il y ait représentation équitable des deux sexes dans toutes les délégations canadiennes.

Égalité d'accès à l'emploi

Dernièrement, le gouvernement fédéral, par l'intermédiaire du Conseil du Trésor, a exposé une politique d'égalité d'accès à l'emploi, à la formation, au perfectionnement et aux possibilités d'avancement pour tous les employés. Tel que demandé, le ministère des Affaires extérieures a fait rapport sur ses projets pour la présente année financière et présentera en mars 1977 ses projets pour 1977 à 1982. Les activités entreprises par le Ministère se situent plutôt au niveau des besoins économiques et sociaux nouveaux de tous les employés qu'à celui de la promotion de la femme comme telle. Elles varient de la suppression de l'âge limite d'entrée au Service extérieur (ce qui a permis d'engager des veuves actuellement affectées à l'étranger), l'accessibilité des femmes à de nouvelles catégories d'emploi (c'est ainsi qu'on a affecté à l'étranger en 1975 la première femme garde de sécurité, veuve d'un employé du Ministère), la promulgation d'une politique de recrutement à l'étranger des conjoints et des personnes à charge, si le pays hôte y consent, la délivrance de passeports diplomatiques et spéciaux au nom de jeune fille de la requérante, si le pays hôte n'y voit pas d'objection, et l'autorisation de congés d'études (parfois payés à plein traitement, lorsque les études sont de niveau universitaire et sont liées au travail effectué au Ministère) ou encore d'études techniques utiles pour l'accomplissement de travaux plus spécialisés.

Dans l'examen de la politique extérieure, on a également souligné la nécessité d'intégrer les services de soutien des acti-

vités extérieures du Gouvernement de façon à créer un réseau plus serré de l'organisation relevant de chaque chef de mission à l'étranger. Le Ministère a ainsi retenu les services de nombreuses femmes qualifiées venues d'autres ministères qui, à leur retour à Ottawa, ont occupé un bureau à l'immeuble Lester B. Pearson, situé Promenade Sussex.

«La haute diplomatie» englobe maintenant les relations que le Canada entretient, notamment par l'entremise du ministère des Affaires extérieures, avec les autres pays dans les domaines des affaires publiques, consulaires, juridiques, militaires, économiques et politiques. La cheville ouvrière du Ministère, l'agent responsable, qu'il soit femme ou homme, s'acquitte de diverses tâches, dont l'élaboration des politiques qui sont examinées par des fonctionnaires supérieurs et le ministre. Triés sur le volet, les agents responsables

féminins ont assumé leur part et accompli un travail aussi valable que celui de leurs confrères.

L'actuel sous-secrétaire, M. H. E. Robinson, est entré au service du Ministère en 1945; son expérience lui permet donc de porter un jugement sur le travail des femmes au Ministère. Il a d'ailleurs rendu hommage à leur vaste contribution et à leurs réalisations en ces termes: «Bien que les femmes qui ont percé dans nos rangs soient encore peu nombreuses, elles ont compté certaines personnalités vraiment remarquables ainsi que des personnes qui ont joué un rôle très important dans l'élaboration de la politique extérieure et dans l'accomplissement des activités extérieures pour le compte du gouvernement canadien.» Et il a ajouté: «Je suis persuadé que celles qui se joindront à nous maintiendront et enrichiront la tradition que le présent article décrit.»

Le Canada et les associations parlementaires internationales

par Gary Lévy

Les députés qui désirent améliorer leurs connaissances des affaires internationales peuvent faire partie du Comité permanent des affaires extérieures et de la défense nationale, mais un nombre toujours croissant de législateurs qu'intéresse ce domaine participent aussi aux réunions des associations parlementaires internationales. Certaines de ces associations sont affiliées à des organismes issus d'accords internationaux, tels l'Assemblée consultative du Conseil de l'Europe, l'Union de l'Europe occidentale ou le Parlement européen. D'autres ne sont pas officiellement reconnues et ne reposent sur aucun traité

en bonne et due forme. Il s'agit essentiellement d'organisations privées auxquelles les parlementaires participent à titre individuel, ne représentant ni leur parti, ni leur gouvernement. Les associations parlementaires étudient différents problèmes et certaines d'entre elles adoptent des résolutions, bien qu'elles ne soient pas en mesure de mettre en application leurs recommandations, ce rôle étant réservé aux gouvernements ou aux institutions intergouvernementales.

La participation du Canada remonte à 1900, date à laquelle le premier ministre Laurier envoya le sénateur Raoul Dandurand représenter le Canada à l'Exposition universelle de Paris. De nombreuses réunions internationales ont été tenues dans la capitale française cet été-là et, en août, le sénateur Dandurand et un de ses collègues, le sénateur William Hingston, eurent l'occasion d'assister à la dixième conférence de l'Union interparlementaire. Aucun document ne témoigne de leur participation aux délibérations de l'assemblée, ni aucun

M. Levy travaille au Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement. Diplômé des universités de Saskatchewan, Carleton et Laval, il a enseigné à l'Université d'Ottawa avant d'occuper son poste actuel. M. Levy a rédigé des articles touchant le Parlement et les associations parlementaires. L'article ci-contre n'engage que l'auteur.

compte rendu officiel qu'ils auraient pu rédiger une fois rentré au Canada. Mais de ces modestes débuts, notre pays en est arrivé au point où, pour la seule année 1975, plus de 100 sénateurs et députés ont été délégués à une trentaine de conférences plénières, réunions régionales, réunions de comités, séminaires ou visites, dans le cadre des activités de quatre associations parlementaires internationales: l'Union interparlementaire, l'Association parlementaire du Commonwealth (anciennement l'Empire), l'Assemblée de l'Atlantique nord (anciennement la Conférence des parlementaires de l'OTAN), l'Association internationale des parlementaires de langue française, ainsi que deux organismes bilatéraux: le Groupe interparlementaire Canada-États-Unis et l'Association interparlementaire Canada - France. En 1964, l'Orateur de la Chambre des communes nomme M. Ian Imrie secrétaire coordonnateur pour les associations parlementaires. Celui-ci met sur pied la Direction des relations interparlementaires, qui devient un service permanent du Parlement chargé d'organiser la participation du Canada et de coordonner les instructions transmises aux délégués qui se rendent à ces réunions. Deux autres organisations, le Service de recherches de la Bibliothèque du Parlement et le Centre parlementaire pour les affaires étrangères et le commerce extérieur, fournissent documentation et personnel aux délégations canadiennes.

La participation canadienne s'est accrue en temps, énergie et argent (quelque 700,000\$ en 1975), mais, hors des cercles parlementaires, les associations restent pratiquement inconnues. Mis à part l'ouvrage de Matthew Abrams sur le Groupe interparlementaire Canada - État-Unis, nous disposons de peu de renseignements sur les associations parlementaires. S'il arrive que les mémoires d'un homme politique, ou encore la presse, en fassent brièvement mention, on a souvent l'impression qu'elles ne sont guère plus que des cercles sociaux dont les réunions donnent lieu à des agapes qui constituent une sorte de faveur politique pour les députés fidèles à la doctrine du parti. Ces opinions sont injustifiées, surtout en l'absence d'études plus systématiques qui permettraient de juger de l'influence de ces réunions sur l'attitude des parlementaires. Si on prend le temps d'examiner les associations, on découvre de bonnes raisons théoriques, pratiques et stratégiques qui justifient leur existence.

Justification

La meilleure justification théorique est peut-être la croyance que la plupart des

gens ont un vif désir de mieux connaître leurs semblables, ainsi que les motivations profondes de leurs pensées et de leurs actions. Les conférences rassemblent des parlementaires de différents pays et les mettent en présence de points de vue qu'autrement ils n'auraient peut-être jamais l'occasion d'entendre. Il est fort possible qu'un voyage et quelques banquets ne suffisent pas à améliorer la compréhension internationale, mais, dans la conjoncture mondiale actuelle, toute tentative pour élargir les perspectives des personnes assumant des responsabilités est la bienvenue. Ces associations peuvent aussi se justifier du fait que les parlementaires, par leur position unique, peuvent influencer le gouvernement et orienter l'opinion publique de leur pays. Le délégué qui n'est que député aujourd'hui peut devenir demain ministre dans un Cabinet. Des années plus tard, ses opinions et ses actes seront peut-être encore marqués par des connaissances qu'il aura acquises pendant ces conférences parlementaires.

La justification stratégique vient, elle, du fait que les associations parlementaires, en dépit de leur nature non gouvernementale, jouent souvent un rôle quasi diplomatique, car différents pays s'en servent comme d'une tribune pour faire valoir ou défendre des politiques ou des intérêts particuliers. Il serait naïf de s'attendre à ce que les délégués américains ou soviétiques se montrent publiquement en désaccord avec la politique de leur propre gouvernement sur les grandes questions internationales du jour. Au contraire, les associations parlementaires constituent un forum où les délégués peuvent mettre en valeur les politiques de leur pays, ce qu'ils ne manquent pas de faire, d'ailleurs. Ainsi, la participation du Canada à l'Union interparlementaire était à l'origine, du moins en partie, une manière paisible de se faire reconnaître dans le monde comme un Dominion ayant une identité distincte, malgré son appartenance à l'Empire britannique. A ces réunions, les délégués ont demandé et obtenu un statut d'indépendance bien avant les conférences coloniales et les accords des années 20. Plus récemment, notre participation aux associations parlementaires a favorisé l'objectif du gouvernement qui voulait que la communauté internationale reconnaisse au Canada le statut de pays à la fois francophone et anglophone.

On a vu des délégués canadiens se servir de la tribune d'une association parlementaire pour critiquer tel ou tel aspect d'une politique gouvernementale, mais ces cas sont rares, en partie parce que les sujets à l'ordre du jour de ces rencontres

sont habituellement si généraux que même les représentants de pays où les idéologies sont extrêmement diverses arrivent à trouver un terrain d'entente. Il n'est donc pas surprenant que les délégués canadiens, quelle que soit leur couleur politique, soient généralement d'accord sur la plupart des sujets. Même dans les associations très officieuses, comme le Groupe interparlementaire Canada—États-Unis, les Canadiens ont encore tendance à être nettement d'accord sur un certain nombre de questions telles que la Chine, l'OTAN ou Cuba, et non moins nettement en désaccord avec certains représentants et sénateurs américains. En ce qui concerne les questions bilatérales, les Canadiens, tout comme les citoyens de la plupart des pays, considèrent qu'ils ont des intérêts distincts, et si le gouvernement canadien adopte une position bien définie sur une question, même les délégués de l'opposition essaient généralement de s'y conformer.

Outre cette fonction stratégique, les associations parlementaires offrent des services pratiques au législateur, dont la profession est unique en son genre. Le meilleur exemple en est peut-être le séminaire annuel sur la procédure parlementaire, organisé par l'Association parlementaire du Commonwealth, où des parlementaires de différents pays du Commonwealth se rendent à Londres pour étudier la procédure et les usages du Parlement. Quiconque a essayé de maîtriser les dédales de la procédure sera à même d'apprécier l'utilité de ces réunions pour les nouveaux députés, bien que d'éventuels présidents, whips et leaders de la Chambre y aient aussi assisté. Les séminaires, présidés par des parlementaires britanniques chevronnés et de hauts fonctionnaires parlementaires, donnent en outre l'occasion d'étudier et de comparer les innovations adoptées par différents pays en matière de procédure. En 1973, la section canadienne de l'Association parlementaire du Commonwealth a tenu un séminaire régional sur la procédure et la pratique parlementaires auquel ont assisté des délégués des corps législatifs provinciaux et fédéral. Les participants ont abordé des sujets comme la réglementation des débats, la diffusion des délibérations, la procédure financière, le rôle des députés, ainsi que les installations et services qui leur sont offerts. Un deuxième séminaire a eu lieu en 1974; des activités de ce genre devraient accroître la compétence professionnelle des législateurs et hausser indirectement le prestige du régime parlementaire lui-même.

En 1975, les deux présidents, constatant l'accroissement des activités interparlementaires, réunissent un groupe de

parlementaires. Ce groupe, que les présidents consultent au besoin, est formé des présidents des différentes associations parlementaires et de certains autres parlementaires plus anciens. Ce conseil interparlementaire se réunit sur convocation des deux présidents.

Rapports des associations parlementaires

Des législateurs canadiens assistent à des réunions d'associations parlementaires depuis 1900, mais le Règlement de la Chambre n'a jamais reconnu le principe selon lequel les délégations seraient obligées de rendre compte au Parlement de leurs activités et délibérations. Dès 1927, le sénateur Napoléon Belcourt présentait une motion afin d'attirer l'attention du Sénat sur les résolutions adoptées par l'Union interparlementaire au cours des conférences de Washington et d'Ottawa, en 1925. Mais il s'agit là d'un cas isolé qui ne s'est jamais répété dans aucune des deux Chambres pendant toutes ces années où le Canada a envoyé des représentants à l'Union interparlementaire, de 1900 à 1939, ou à l'Association parlementaire de l'Empire, de 1911 à 1947. La situation a commencé à changer vers la fin des années 50, quand des législateurs canadiens et américains ont créé le Groupe interparlementaire Canada—États-Unis. Au moment de former cette association, les délégués canadiens ont convenu de rendre compte au Parlement et de tenir le ministère des Affaires extérieures au courant de leurs discussions et de tout fait nouveau. Pendant plusieurs années, les rapports ont figuré dans le compte rendu des débats du Sénat et de la Chambre des communes, mais, en 1966, l'Orateur Lucien Lamoureux a décidé qu'ils n'étaient pas à proprement parler des appendices et la Chambre basse les a donc laissés de côté. Pour sa part, la Chambre haute a continué à les faire imprimer, ainsi que ceux de trois autres associations parlementaires. Cependant, le fait de laisser uniquement au Sénat le soin de faire les rapports crée des complications. Par exemple, jusqu'à ce jour, aucun sénateur n'a participé à l'Association interparlementaire Canada-France. De plus, il peut arriver que le Sénat ne soit pas représenté au sein de toutes les délégations, ou encore qu'un seul sénateur soit délégué; mais si celui-ci ne juge pas nécessaire de rédiger un compte rendu, ou s'il est souffrant ou préoccupé par d'autres problèmes, aucun rapport ne verra le jour cette année-là. Toute la question du compte rendu est laissée à l'initiative personnelle des sénateurs, et le choix des délégués ne tient pas

toujours compte de la prédisposition de tel ou tel sénateur à rédiger un rapport.

En 1969, le bureau de la section canadienne de l'Union interparlementaire, tout en reconnaissant l'utilité des rapports présentés au Sénat, a cherché un moyen d'amener la Chambre des communes à consacrer du temps à l'étude de questions relatives aux associations parlementaires. L'affaire a été renvoyée au Comité permanent de la procédure et de l'organisation, qui a rejeté tout changement ou modification au Règlement, mais a accepté que des débats aient lieu sur les activités et les comptes rendus de ces associations, afin de permettre aux députés d'attirer l'attention du gouvernement sur les résolutions adoptées, ainsi que sur les idées et les points de vue exprimés lors de leurs réunions. Le Comité a recommandé que les députés désirant discuter de ces sujets inscrivent une motion au Feuilleton, sous la rubrique «avis de motion des députés», et, le cas échéant, que les leaders de la Chambre s'empressent ensuite de fixer une date rapprochée pour le débat. Cette procédure a été employée pour la première fois en 1973 quand un député a présenté une motion afin d'attirer l'attention du Parlement sur la Conférence interparlementaire d'Helsinki sur la coopération et la sécurité européenne. Puis la question a été renvoyée au Comité permanent des affaires extérieures et de la défense nationale, qui s'est réuni quatre fois et a fait témoigner des spécialistes du ministère des Affaires extérieures et des universités de Toronto et d'Ottawa. Mais cette façon de procéder n'a pas eu de suite, et certains députés ont continué à demander que le Règlement prévoie des dispositions concernant le travail de ces associations.

Le 13 février 1975, le président du Conseil privé donnait avis préalable d'une motion demandant que le Comité permanent des affaires extérieures et de la défense nationale soit habilité à recevoir les comptes rendus des délégations participant aux réunions interparlementaires. De l'avis général, les rapports devaient être soumis au comité, mais on s'interrogeait sur le bon fonctionnement de cette méthode. L'Orateur a donc demandé de nouveau au Comité de la procédure et de l'organisation de revoir la question, qui est encore actuellement à l'étude. Le problème reste fondamentalement le même: comment trouver un compromis qui satisfasse à la fois ceux qui croient que les associations parlementaires jouent un rôle impor-

tant et utile et ceux qui pensent que la Chambre est déjà trop occupée pour consacrer une partie de son temps à des sujets concernant des organismes officiels.

Conclusion

Par le passé, les parlementaires étaient sans doute moins bien informés sur les affaires étrangères que sur d'autres questions d'intérêt public. Pour la plupart des législateurs, en effet, les problèmes sociaux et économiques de leur circonscription sont beaucoup plus réels et immédiats. Et il est assez rare que les électeurs incitent leur député à s'occuper de questions internationales. Les associations parlementaires ont beaucoup fait pour stimuler l'intérêt dans ce domaine. Bien sûr, les conférences ont quelquefois été prises pour des parties de plaisir, et il y aura toujours des gens qui se contenteront de visiter des lieux exotiques, d'admirer des bâtiments magnifiques, de prendre part à des banquets et de faire des tournées soigneusement planifiées. Mais d'autres profitent des avantages offerts par ces associations pour enrichir leurs connaissances et nouer parfois des relations diplomatiques. En outre, ces dernières années, un nouveau mode de sélection des délégués canadiens a permis de désigner des candidats sérieux plutôt que de simples curieux surtout avides de prendre des vacances.

Les associations parlementaires ont des possibilités et des limites inhérentes à leur nature, et doivent être jugées en fonction des critères qui leur sont propres. Elles se préoccupent surtout de questions intellectuelles comme l'éducation des législateurs, l'analyse de problèmes et l'amélioration des communications, et elles n'ont jamais été et ne seront probablement jamais l'objet d'analyses quantitatives de la part des sociologues de l'époque moderne. Cependant, ces associations font encore partie du mécanisme politique par lequel les gouvernements et les particuliers essaient de résoudre les problèmes internationaux, et elles ajoutent un élément de plus à l'ensemble des moyens politiques mis à la disposition des nations pour la conduite des affaires internationales. Comme d'autres institutions, leur utilité dépend surtout de la volonté et de la capacité des participants de les faire fonctionner. En ce qui concerne le Canada, tout indique qu'un nombre croissant de députés deviennent de plus en plus aptes à tirer parti des possibilités offertes par les associations parlementaires.

Celui qu'on a appelé le chef

par Eugene Forsey

J'ai trouvé ce livre fascinant. Certains critiques ont été déçus; c'est sans doute qu'ils s'attendaient à trop. Après tout, il ne s'agit pas encore des années de gouvernement de M. Diefenbaker, et on ne peut raisonnablement espérer qu'il fasse de but en blanc de sensationnelles révélations politiques; d'autant plus qu'il est toujours dans le feu de l'action et semble considérer comme perdus les jours où il ne prononce pas un discours, long ou bref, à la Chambre des communes ou devant l'un des nombreux auditoires qui font constamment appel à ses dons d'esprit et de sagesse.

Les premiers chapitres constituent selon moi un précieux témoignage social, un tableau vivant d'une époque qui est révolue, presque autant que le XVIII^e siècle, celle dont la fin a sonné en août 1914, lorsque, comme le disait Grey, «les lumières s'éteignirent à travers toute l'Europe». C'était une époque qui ne connaissait ni l'électronique, ni la bombe atomique, ni l'énergie nucléaire, ni l'explosion démographique; une époque qui ignorait la pollution, ou encore la menace des pénuries mondiales de nourriture, de matières premières et d'énergie; une époque où le chemin de fer était roi, pas même menacé par l'automobile ou par le camion, encore moins par l'aéroplane; une époque où, au Canada anglais, l'honnête homme voyait dans l'alcool un ennemi plutôt qu'un dieu; une époque où, à travers le monde, la liberté semblait gagner lentement du terrain et où la marche irrésistible du «progrès» et de la «civilisation» semblait ne devoir jamais s'arrêter. C'est cette

Le sénateur Forsey est reconnu comme la principale autorité en matière de droit constitutionnel canadien. Spécialiste en relations de travail, il est membre du Sénat depuis 1970. C'est lui qui a signé la critique du troisième volume des Mémoires de Pearson dans le numéro de novembre/décembre 1975 de Perspectives internationales. L'article ci-contre n'engage que l'auteur.

époque-là que M. Diefenbaker nous fait revivre dans les 125 premières pages de ses Mémoires.

L'inimitable Diefenbaker

Mais déjà ces pages sont libéralement — j'espère que M. Diefenbaker me passera l'expression! — émaillées de jugements sagaces d'hommes d'État de l'époque et des années ultérieures, de plaisanteries inimitables de Diefenbaker et d'anecdotes de son inépuisable répertoire. Certains lecteurs en auront entendu plus d'une; mais pour moi, elles ne perdent jamais leur saveur, et je me réjouis qu'elles soient enfin publiées: les générations futures pourront non seulement partager le plaisir qu'elles nous ont procuré, mais surtout elles seront en mesure de mieux comprendre les succès politiques et l'indéfectible popularité de M. Diefenbaker.

Avec le chapitre huit, l'allure s'accélère. L'épisode de la machine libérale de la Saskatchewan est pittoresque. Certes, M. Diefenbaker n'est pas un témoin impartial, mais on n'a qu'à consulter d'autres sources, y compris les historiens, pour obtenir confirmation de la majeure partie de ses dires; même qu'à en juger d'après ce qu'il m'a raconté lui-même de vive voix, ce ne serait là que la moitié de l'histoire. Le livre relate bien l'incident de l'alcool de contrebande dissimulé dans la voiture de M. Diefenbaker pendant les élections de 1926, mais sous une forme expurgée et très sommaire. Le récit qui m'en a été fait au cours d'une conversation était propre à faire dresser les cheveux sur la tête. Il m'a, en outre, été raconté avec force détails un autre incident — moins politique celui-là — survenu au cours de cette même période et dont la véracité ne peut être mise en doute, mais M. Diefenbaker n'y fait pas la moindre allusion dans son livre.

La crise constitutionnelle

Est-il besoin de dire que, pour moi, l'un des passages les plus intéressants est celui qui traite de la crise constitutionnelle de 1926. Il est bref mais percutant. Dire que

Mackenzie King, au moment de sa démission, «a refusé de débattre la question» du refus de lord Byng de dissoudre le Parlement, c'est exposer les faits de façon un peu trop succincte. A la Chambre, King a certes été avare de paroles à ce sujet, et ce qu'il a bien voulu dire était pour le moins ambigu et méritait à peine d'être qualifié de «débat». Mais il en a sûrement dit long sur la tribune électorale, dans des discours que M. Diefenbaker résume dans un style concis et nerveux.

Tous les lieutenants de Meighen, écrit M. Diefenbaker, n'étaient pas d'accord pour qu'il prenne le pouvoir. L'auteur le tient sans doute des intéressés eux-mêmes, et je n'ai aucune raison de mettre en doute son affirmation. Il ajoute que Meighen a accepté le pouvoir sur les conseils d'un publicitaire d'Ottawa, dont l'influence sur lui était plus forte que l'expérience et le savoir conjugués de la vieille garde du parti à l'époque. J'ai deux noms en tête relativement à l'identité de ce personnage. Mais, d'après ce que Meighen m'a lui-même confié, deux facteurs déterminants ont joué: l'opinion de sir Robert Borden, et leur conviction à tous deux qu'aucune autre solution n'aurait été conforme à l'honneur et au devoir. Même le gouvernement actuel a déclaré explicitement en 1969 que le gouverneur général avait le pouvoir de refuser de dissoudre le Parlement et qu'il devrait continuer d'en être ainsi. Lord Byng avait usé de ce pouvoir «à bon droit et à bon escient», comme l'a dit M. Diefenbaker, afin de protéger la Constitution, tout comme lord Aberdeen avait usé d'une autre prérogative «de réserve» en 1896. Si Meighen avait refusé de gouverner, le pouvoir du gouverneur général de protéger les droits du Parlement se serait trouvé affaibli de façon désastreuse, peut-être fatale, et il y aurait eu manquement au devoir imposé par la Constitution. En tout honneur et en toute conscience, il fallait risquer l'incompréhension et la défaite. «Il doit y avoir quelque chose de plus que l'ambition d'être réélu, sinon la démocratie tombera, même dans notre Dominion», devait déclarer plus tard Meighen.

Par ailleurs, on oublie parfois qu'il y avait alors de bonnes raisons de croire que Meighen pouvait gagner la confiance de la Chambre des communes: il y a remporté quatre votes décisifs après avoir pris le pouvoir, et a été défait sur une motion fondée sur deux propositions contradictoires et toutes deux d'une fausseté évidente, par suite de la rupture par un député de l'engagement d'abstention qu'il avait pris avec un collègue. Quel mortel aurait pu prédire un tel concours de circonstances?

M. Diefenbaker écrit que Meighen traitait avec mépris les arguments synthétiques de King (l'argument central, il le qualifie à juste titre de «mensonge évident»), refusant même d'en parler. Il est vrai qu'il les a traités avec mépris non qu'il a refusé d'en parler. En vertu de la loi de l'époque, Meighen avait automatiquement perdu son siège à la Chambre des communes en acceptant de devenir premier ministre; il n'était donc pas là pour répondre à Mackenzie King (dans le cas contraire, le résultat de la division finale aurait pu être tout à fait différent). Mais en dehors de la Chambre, il a procédé à au moins deux analyses minutieuses de l'argumentation de King, une sur la tribune électorale, l'autre dans le *Maclean's Magazine* deux semaines avant l'élection.

Une argumentation visiblement erronée

Cela n'était pas suffisant. La fausseté de la thèse de King apparaissait «évidente» à M. Diefenbaker; elle est, et était, évidente également pour moi; et c'est précisément parce qu'elle était tellement évidente aux yeux de Meighen que celui-ci pouvait difficilement croire que des personnes adultes allaient avaler de pareilles balivernes. Il lui semblait tout aussi superflu de les réfuter que d'essayer de faire entendre raison à quelqu'un qui aurait cru que la terre était plate.

M. Diefenbaker rend un vibrant hommage à la personnalité de Meighen, à son intelligence et à son talent oratoire. Il avoue même que le meilleur discours politique qu'il ait jamais entendu est celui que Meighen a prononcé en 1927 pour défendre son discours de Hamilton. (Chose curieuse, M. Diefenbaker semble avoir oublié le contenu du discours de Hamilton. Meighen proposait, et il s'est exprimé de façon non équivoque, que l'on n'envoie plus jamais de troupes canadiennes outremer à moins que la population n'y ait souscrit lors d'élections générales — et non pas à la suite d'une déclaration du Parlement à cet effet, comme il est dit dans le texte des *Mémoires*.) Il reste que, pour Diefenbaker, Meighen manquait de sens politique et, pis encore, n'était pas de son temps. (Je crois que c'est vrai pour ses dernières années, mais non pour ses premières.)

Un parti par trop conservateur

Si Meighen a glissé vers la droite en vieillissant, R. B. Bennett a par contre dérivé vers la gauche, et a entrepris, avec son fameux *New Deal*, de faire entrer de force dans le XX^e siècle un parti conserva-

teur national absolument réfractaire au changement. Voilà qui répondait entièrement à l'attente de M. Diefenbaker, qui allait d'ailleurs lui-même poursuivre le mouvement vingt ans plus tard. Il n'avait pas appuyé Bennett lors du congrès qui l'avait élu à la direction du parti parce qu'il craignait son identification trop étroite avec les intérêts économiques établis. Mais, comme il le dit lui-même, «j'avais compté sans son esprit d'indépendance et la très forte influence de sa conscience méthodiste». Ce dernier commentaire est riche de signification. Bennett a proposé son *New Deal* parce qu'il avait subi une «conversion» sociale et politique.

M. Diefenbaker rend à Bennett un hommage tout à fait mérité pour la législation sociale qu'il a fait adopter; il laisse même entendre qu'il aurait pu remporter la victoire s'il avait immédiatement déclenché des élections générales. Je crois qu'il a oublié la grave maladie dont souffrait Bennett lorsque le Parlement a été saisi des projets de loi. Mais, d'ajouter Diefenbaker, c'est surtout à M. H. H. Stevens ou à l'incapacité ou au refus de Bennett de garder ce dernier au sein du Cabinet qu'il faut attribuer la déroute des conservateurs. Bennett et Stevens poursuivaient le même but; la séparation a été tragique pour les deux hommes, pour le parti et pour le pays.

On a souvent mis en doute l'authenticité de la «conversion» de Bennett. M. Diefenbaker l'établit une fois pour toutes. Lorsque George Drew fut proposé comme candidat à la direction du Parti conservateur, dit-il, l'Association des conservateurs de Kingston insista pour que Bennett se rangeât derrière lui: c'était un homme qui savait où il allait, disait-on. Bennett refusa en objectant que George Drew et le Parti conservateur n'allaient justement pas au même endroit. Ce n'est là qu'un exemple de la sympathie mitigée que M. Diefenbaker éprouve pour George Drew, dont il reconnaît cependant la finesse d'esprit, le talent de parlementaire, l'étendue du savoir et les faits d'armes. L'une des raisons, selon lui, de l'élection de Drew comme chef en 1948, c'est que les conservateurs étaient nombreux à croire que l'Union nationale se rangerait derrière le parti. «Mais on ne disait pas à quelle distance derrière», d'ajouter ironiquement M. Diefenbaker. Quoi qu'il en soit, M. Diefenbaker avoue n'avoir jamais eu à se plaindre de la

moindre déloyauté de la part de Drew après son élection à la tête du parti.

Un oubli

Dans le bref récit du débat sur le pipeline, M. Diefenbaker énumère cinq «vaillants combattants» du côté de l'opposition. Il ne mentionne toutefois pas Stanley Knowles, ce qui équivaut à raconter «Hamlet» sans parler du prince du Danemark. On trouve également dans ce passage une curieuse confusion de dates. D'abord, c'est un jeudi, et non un vendredi, que le président (appelé l'Orateur) de la Chambre a décidé de recevoir la motion de privilège de M. Cameron; ensuite, c'est le vendredi 1^{er} juin, et non le lundi, qu'il a «proposé» à la Chambre de reprendre son débat là où elle en était le soir précédent. D'ailleurs, la plupart d'entre nous qui avons vécu cette journée (la motion de Cameron décollait en partie d'une lettre que j'avais envoyée à l'*Ottawa Journal*) nous nous la rappelons comme le «Vendredi noir».

M. Diefenbaker en a long à dire, et c'est bien légitime, sur sa défense des libertés civiles des individus et des minorités persécutées. J'aurais souhaité cependant qu'il donne plus de détails sur l'appui qu'il a accordé aux Canadiens d'origine japonaise. La ligne de conduite adoptée par le gouvernement King n'était pas la bonne. «Je l'ai dit et redit à maintes reprises», écrit-il, sans malheureusement préciser où ni quand. Ce ne devait pas être à la Chambre, ou alors l'index du *Hansard* présente de graves lacunes.

Les éditeurs de M. Diefenbaker devraient faire plus attention aux coquilles dans le deuxième volume; et ses adjoints de recherche devraient mieux vérifier certains détails: les amis de «Chubby» Power (et les Irlandais en général) seront choqués de voir son second prénom écrit «Gavin» et ils seront étonnés d'apprendre que le fils de William Power et de Susan Rockett était un Canadien français pure race.

Mais ce ne sont là que des détails. Le livre n'en demeure pas moins captivant. J'attendrai avec impatience la parution du deuxième volume, qui devrait présenter beaucoup plus d'intérêt pour le politologue et pour le spécialiste de notre histoire politique et constitutionnelle.

One Canada: Memoirs of the Right Honourable John G. Diefenbaker: The Crusading Years, 1895 to 1956.
Toronto, Macmillan of Canada, 1975.

Celui qu'on a appelé l'intrépide

par G. P. de T. Glazebrook

Pour bien des gens, le nom de Sir William Stephenson n'évoque sans doute guère plus que le souvenir d'une organisation du temps de la guerre, installée à New York sous le nom banal de *British Security Co-ordination* (BSC). Il y a au-delà de 12 ans, H. Montgomery Hyde nous en apprenait déjà un peu plus long dans son livre intitulé *The Quiet Canadian*. La publication de l'ouvrage, explique C. E. Ellis, de la BSC, dans une note préliminaire, avait été décidée pour faire contrepoids aux renseignements que pouvait transmettre aux Russes Kim Philby, qui venait alors de changer de camp. Mais les révélations étaient proportionnelles à ce que connaissait Philby, c'est-à-dire incomplètes. Aujourd'hui, le temps ayant passé et les archives gouvernementales n'étant plus entourées du même secret, l'auteur a pu, pour ce second ouvrage sur le sujet, puiser largement dans les volumineux dossiers de Stephenson. Grâce à cette précieuse documentation, à sa propre association avec le travail de Stephenson et à son expérience d'écrivain, William Stevenson (les deux noms se ressemblent à s'y méprendre) a pu raconter une histoire en grande partie nouvelle pour bon nombre de gens, de même qu'intéressante et instructive du début à la fin. Si certains passages sont chargés d'intensité dramatique, ce n'est pas dû tant aux acrobaties de l'auteur qu'à la nature même des événements. Le livre est une biographie, mais (Dieu merci!) il n'est pas encombré de détails personnels; il s'attache plutôt à faire le récit d'exploits sur la scène internationale.

Deux thèmes

En gros, deux thèmes chevauchent tout au long de l'ouvrage. Le premier est l'évolution et l'exploitation du renseignement sous toutes ses formes et, par ricochet, de manières peu orthodoxes de faire la guerre. Le second est la description des relations entre les Britanniques et ces Américains qui ont choisi de suivre les chemins tortueux de la lutte contre les dictateurs. Les premiers chapitres de ces

deux histoires se déroulent dans les années qui précèdent l'éclatement des hostilités de 1939, date où il fallut agir avec encore plus de célérité. Pendant que l'Angleterre, paralysée par l'apathie générale, croyait encore à la possibilité d'un règlement pacifique avec Hitler, ceux qui n'entretenaient pas de pareilles illusions s'affairaient lentement mais sûrement dans l'ombre. La *Royal Air Force* construisait ses postes de commandement souterrains, qui allaient s'avérer d'une importance vitale pendant la Bataille d'Angleterre, et de nouveaux types d'avions de combat étaient mis au point à l'aide de modèles que fournissait la propre usine de Stephenson.

Ce dernier était de ceux qui croyaient fermement que la connaissance des intentions stratégiques et tactiques de l'ennemi déciderait de l'issue de la guerre. Intéressé très tôt aux mathématiques et à la science en général, il s'appliqua à étudier les méthodes de la communication électronique et — le revers de la médaille — celles du déchiffrement des messages. Avec sa connaissance des codes de l'ennemi (et ses possibilités de percer les codes anglais), il lui serait doublement profitable de transmettre de faux messages. Entre parenthèse, ce n'était là qu'un aspect de la «déception», une technique portée à un haut degré de perfection par des inconnus œuvrant dans d'obscures officines. Parce qu'il présentait un intérêt particulier pour Stephenson, le déchiffrement tient une place importante dans le livre. Il consistait surtout en un travail long et patient, effectué par des hommes et des femmes d'origines diverses, mais ayant en commun un goût pour la solution des énigmes. C'est l'étude des messages alle-

M. Glazebrook a été professeur d'histoire à l'Université de Toronto de 1925 à 1941, puis de nouveau à compter de 1963. Entre temps attaché au ministère des Affaires extérieures, il a souvent été en liaison avec la BSC pendant la guerre. L'article ci-contre n'engage que l'auteur.

mands qui a rendu possible l'évacuation de Dunkerque, nous révèle Stevenson. Cette partie du livre relate d'autres épisodes dramatiques, notamment les tentatives pour se procurer une des machines à chiffrer allemandes.

Le renseignement pouvait aussi être combiné au sabotage et au soutien des mouvements de résistance. Ce rôle revenait au Service des opérations spéciales (*Special Operations Executive*), dont les membres se plaisaient à s'appeler «les irréguliers de la rue Baker» (*The Baker Street Irregulars*). Sous le commandement du général C. M. Gubbins, la guérilla était pratiquée sous toutes ses formes par des hommes et des femmes intrépides qui avaient peu de chances de s'en sortir vivants. On les parachutait derrière les lignes ennemies, parfois munis de radio-récepteurs, parfois de bombes. Un certain nombre d'entre eux était formé dans un camp situé sur le lac Ontario, à l'est de Toronto. La BSC l'appelait le Camp X, les hauts fonctionnaires d'Ottawa, «la maison de campagne». Il fallut inventer toutes sortes d'histoires pour satisfaire la curiosité des gens du voisinage. Ainsi, pour expliquer les explosions, on prétendait que le travail du camp consistait à étudier la destruction des bombes. Singulièrement, cette explication fit long feu le jour où quelqu'un découvrit une véritable bombe et demanda de l'aide. Des officiers embarrassés et nerveux vinrent la ramasser, heureusement sans qu'elle leur saute au visage (il s'agissait d'un obus qui n'avait pas éclaté). Le livre raconte par ailleurs les aventures de ces hommes et de ces femmes héroïques qui, après avoir reçu une formation très poussée, ont travaillé en territoire occupé, constamment menacés et trop souvent soumis à la torture et à la mort.

Que ce soit au niveau de la planification ou au stade opérationnel, Stephenson prenait part à toutes ces activités, ainsi qu'à d'autres connexes. Homme d'affaires prospère, il était appelé à voyager dans de nombreux pays, où ses observations et ses conversations constituaient pour lui une autre source de renseignements.

L'aide américaine

Face à une Europe en grande partie occupée et jusqu'à un certain point hostile, la Grande-Bretagne, acculée à la faillite financière et devenue pour ainsi dire impuissante sur le plan militaire, se tourna vers les États-Unis pour demander de l'aide. Des deux côtés de l'Atlantique, les obstacles à surmonter étaient formidables. Défaitiste et isolationniste, l'ambassadeur américain en Angleterre, Joseph Kennedy,

était une entrave à la coopération entre les deux pays. Comme son influence politique pouvait jouer contre Roosevelt, on le considérait, à tout prendre, moins dangereux à Londres, bien que sa présence fût gênante. Car le sort du monde était étroitement lié au succès des habiles manœuvres du président, l'une des deux plus grandes personnalités civiles du temps de la guerre avec Winston Churchill. Déjà investi de leur confiance à tous deux, Stephenson fut chargé par Roosevelt de mettre sur pied à New York un vaste service de renseignements, la *British Security Co-ordination*, et il reçut le feu vert quant à la façon de l'administrer. Il devait en outre promouvoir toute l'aide possible, compte tenu des circonstances difficiles.

Chaque aspect du travail devenait extrêmement complexe, car le moindre faux pas pouvait d'un seul coup dévoiler les activités secrètes de la BSC et déclencher l'hostilité de ceux qui protestaient contre toute ingérence dans les affaires américaines ou considéraient Stephenson comme une menace à la neutralité. Le plus grand malheur aurait été de compromettre la délicate diplomatie de Roosevelt. Edgar Hoover, directeur du *Federal Bureau of Investigation* (FBI), était, dans l'ensemble, peu disposé à coopérer, voire carrément hostile, sauf lorsqu'il pouvait être assuré de quelque avantage personnel. Par contre, les relations entre «Little Bill» Stephenson et «Big Bill» Donovan furent toujours excellentes et fondées sur l'entraide; c'est en outre la BSC qui jeta les bases de ce qui allait devenir le Bureau des services stratégiques (*Office of Strategic Services*).

Il serait impossible en si peu d'espace de raconter, ne fût-ce que sommairement, l'histoire de la BSC, une organisation dont, assez curieusement, le livre ne donne ni la description organique ni la composition en personnel. Qu'il suffise de dire qu'elle a pris de l'ampleur, tant par ses effectifs que par ses réalisations. Environ une fois par mois, Stephenson lui-même faisait la navette entre New York et Londres à bord de bombardiers austères et froids, assurant une liaison humaine entre le président et le premier ministre, Harry Hopkins, personnage qui allait à son tour devenir un précieux agent de liaison, est à peine mentionné par l'auteur.

La participation canadienne

La BSC se développa donc aux États-Unis et s'étendit même jusqu'aux Bermudes, qui devinrent peu à peu un chaînon important du réseau, grâce aux nombreux renseignements interceptés dans des lettres et des télégrammes. L'auteur néglige égale-

ment de parler de l'étroite collaboration établie entre le Canada et la BSC, sauf pour dire que celle-ci employait des Canadiens et que ses agents secrets étaient formés à la «maison de campagne». En fait, c'est sur les instances de Stephenson, et par l'entremise d'un ami canadien, que le contact fut établi très tôt avec les autorités canadiennes. Dès lors les liens furent très étroits. La BSC consulta les Forces canadiennes (qui semblent inexistantes à la lecture du livre de Stevenson), en particulier dans le domaine du renseignement. Le ministère des Affaires extérieures (dont l'étrange dossier de guerre sera peut-être un jour publié) était, par télétype, en liaison quotidienne avec l'organisation et la navette était assurée entre Ottawa et

New York. C'est d'ailleurs au cours d'une de ses visites, à l'automne de 1945, que Stephenson amorça la première phase critique de l'affaire Gouzenko.

Encore une fois, il est curieux que le livre ne relate pas cette affaire, mais il y a tant à dire qu'un seul volume n'y suffirait pas. L'œuvre de Stevenson demeure, malgré tout, l'un des documents les plus captivants et les plus instructifs sur la guerre et la période qui l'a immédiatement précédée.

A Man Called Intrepid: the secret war, par William Stevenson. New York et Londres, Harcourt Brace Jovanovich; Toronto, Longmans Canada Limited, 1976.

Section de référence

L. LIVRES

Dosman, Edgar J. *The national interest: the politics of northern development 1968-75*. Canada in transition series. Toronto: McClelland and Stewart, 1975. 224 p.

Finlay, John L. *Canada in the North Atlantic triangle: two centuries of social change*. Toronto: Oxford University Press, 1975. 343 p.

Gogelsby, J. C. M. *Gringos from the far north: essays in the history of Canadian-Latin American relations, 1866-1968*. Toronto: Macmillan, 1976. 346 p.

Pratt, Larry, *The tar sands: Syncrude and the politics of oil*. Edmonton, Hurtig, 1975. 197 p.

M. ARTICLES

Dobell, Peter et d'Aquino, Susan, «The special joint committee on immigration policy 1975: an exercise in participatory democracy». Dans *Behind the headlines*, Vol. 34 N° 6, mai 1976.

English, Edward H., éditeur, «Canada-United States relations». Dans *Academy of Political Science. Proceedings*. Vol. 32, N° 2, 1976.

Ferrell, R. Barry, «Canada and the United States». Dans *The Atlantic community quarterly* 14:69-75, printemps 1976.

Graffey, W. Heward, «New trade agreements need watching». Dans *Canadian business magazine* 49:62, juin 1976.

Hewitson, Allan, «Another Canadian idea forced south». Dans *Canadian business* 49:56-60, mai 1976.

Redekop, John H., «A reinterpretation of Canadian-American relations». Dans *Canadian journal of political science/Revue canadienne de science politique* 9:227-243, juin 1976.

Stairs, Denis, «The press and foreign policy in Canada». Dans *International journal* 31:223-243, printemps 1976.

van der Feyst, John, «U.S. view of Canada: they don't like what they see». Dans *Canadian business* 49:13-48, mai 1976.

Verdieu, Ernest, «Le Canada et le nouvel ordre économique international». Dans *Relations* 36:115-120, avril 1976.

TRAITÉS

Bilatéraux

Algérie

Accord commercial à long terme sur le blé entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement de la République algérienne démocratique et populaire
Alger, le 27 mai 1976
En vigueur le 27 mai 1976

Allemagne, République fédérale

Échange de Notes entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement de la République fédérale d'Allemagne modifiant l'Accord relatif à l'entraînement des unités de la Bundeswehr au Canada (BFC de Shilo), conclu

le 23 janvier 1973
Ottawa, le 26 février et le 23 avril 1976
En vigueur le 23 avril 1976

Communautés européennes
Accord cadre de coopération commerciale et économique entre le Canada et les Communautés européennes
Ottawa, le 6 juillet 1976

Espagne
Accord de coopération entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement de l'Espagne concernant le développement et l'utilisation de l'énergie atomique à des fins pacifiques
Madrid, le 7 juillet 1975
Instruments de ratification échangés le 21 avril 1976
En vigueur le 21 avril 1976

Accord entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement de l'Espagne sur leurs relations mutuelles en matière de pêche
Madrid, le 10 juin 1976
En vigueur le 10 juin 1976

États-Unis
Échange de Notes entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement des États-Unis d'Amérique, prorogeant jusqu'au 24 avril 1977 l'accord sur les privilèges réciproques de pêche dans certaines régions sises au large de leurs côtes, signé le 15 juin 1973 et tel que prorogé par la suite
Ottawa, les 14 et 22 avril 1976
En vigueur le 22 avril 1976

Échange de Notes entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement des États-Unis d'Amérique constituant un Accord de coopération pour la mise au point et l'acquisition d'un télémanipulateur de navette spatiale
Washington, le 23 juin 1976
En vigueur le 23 juin 1976

Échange de Notes entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement des États-Unis d'Amérique prorogeant l'Accord du 29 juin 1973 concernant l'utilisation par les États-Unis d'installations à l'aéroport de Goose Bay
Ottawa, le 28 juin 1976
En vigueur le 1^{er} juillet 1976

Fidji
Échange de Notes entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement de Fidji constituant un accord relatif aux investissements canadiens aux Fidji et aux garanties de ces investissements de la part du Gouvernement du Canada par l'intermédiaire de son mandataire, la Société pour l'Expansion des Exportations Canberra, et Suva, Fidji, le 25 février et le 29 mars 1976
En vigueur le 29 mars 1976

France
Accord relatif aux transports aériens entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement de la France
Paris, le 15 juin 1976

Gambie
Échange de Notes entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement de la République

de Gambie constituant un accord relatif aux investissements canadiens dans la République de Gambie et aux garanties de ces investissements de la part du Gouvernement du Canada par l'intermédiaire de son mandataire, la Société pour l'Expansion des Exportations Dakar, Sénégal, et Banjul, Gambie, le 24 mai 1976
En vigueur le 24 mai 1976

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 2 avril et le 10 juin 1976
En vigueur le 10 juin 1976*
(*Cet Accord remplace celui qui fut signé le 18 août 1975)

Norvège
Accord entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement de la Norvège sur les relations mutuelles en matière de pêche
Ottawa, le 2 décembre 1975
Instruments de ratification échangés le 11 mai 1976
En vigueur le 11 mai 1976

Pologne
Échange de Notes entre le Gouvernement du Canada et la République populaire de Pologne constituant un Accord sur les mesures provisoires relatives aux opérations de pêche polonaise au large de la côte canadienne du Pacifique
Ottawa, le 24 mars 1976
En vigueur le 24 mars 1976

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

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

Accord entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement de la République populaire de Pologne sur les relations mutuelles en matière de pêche
Ottawa, le 14 mai 1976
En vigueur le 14 mai 1976

Suède
Traité d'extradition entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement de la Suède
Stockholm, le 25 février 1976
Instruments de ratification échangés le 25 juin 1976
En vigueur le 25 juin 1976

URSS
Accord entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement de l'Union des Républiques socialistes soviétiques sur leurs relations mutuelles en matière de pêche
Moscou, le 19 mai 1976
En vigueur le 19 mai 1976

Multilatéraux

Le Protocole de 1976 modifiant la Convention intérimaire sur la conservation des phoques à fourrures du Pacifique-Nord
Fait à Washington le 7 mai 1976
Signé par le Canada le 7 mai 1976

Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels
Fait à New York le 16 décembre 1966
En vigueur le 3 janvier 1976
Instrument d'adhésion du Canada déposé le 19 mai 1976
En vigueur pour le Canada le 19 août 1976

Pacte international relatif aux droits civils et politiques
Fait à New York le 16 décembre 1966
En vigueur le 23 mars 1976
Instrument d'adhésion du Canada déposé le 19 mai 1976
En vigueur pour le Canada le 19 août 1976

Protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits civils et politiques
Fait à New York le 16 décembre 1966
En vigueur le 23 mars 1976
Instrument d'adhésion du Canada déposé le 19 mai 1976
En vigueur pour le Canada le 19 août 1976

Protocoles portant troisième prorogation de la Convention sur le commerce du blé et de la Convention relative à l'aide alimentaire constituant l'Accord international sur le blé de 1971
Fait à Washington le 17 mars 1976
Signé par le Canada le 7 avril 1976
Instrument de ratification du Canada déposé le 16 juin 1976

Cinquième Accord international sur l'Étain
Fait à New York le 1^{er} juillet 1975
Signé par le Canada le 29 avril 1976
Instrument de ratification du Canada déposé le 30 juin 1976

Publications du ministère des Affaires extérieures

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

N^o 43 (29 avril 1976) Septième Commission mixte canado-tunisienne — Communiqué conjoint

N^o 44 (6 mai 1976) Visite au Canada du ministre des Affaires étrangères de la République populaire de Pologne

N^o 45 (7 mai 1976) Visite au Canada du premier ministre adjoint de Hongrie

N^o 46 (12 mai 1976) Ratification de l'Accord Canada-Norvège sur les relations de pêche

N^o 47 (13 mai 1976) Contribution spéciale du Canada à l'Italie

N^o 48 (14 mai 1976) Accord Canada-Pologne sur les relations de pêche

N^o 49 (14 mai 1976) Signature d'un accord de transport aérien entre le Canada et la République populaire de Pologne

N^o 50 (19 mai 1976) Adhésion du Canada aux pactes internationaux relatifs aux droits de l'homme

N^o 51 (21 mai 1976) Nominations de consuls honoraires

N^o 52 (25 mai 1976) Nominations diplomatiques

N^o 53 (1^{er} juin 1976) Signature de l'Accord Canada-URSS sur les relations de pêche

N^o 54 (2 juin 1976) L'ensemble de percussionnistes Nexus en tournée au Japon

N^o 55 (2 juin 1976) Accord-cadre de coopération commerciale et économique entre le Canada et les Communautés européennes

N^o 56 (4 juin 1976) Visite au Canada du vice-président de la Commission des Communautés européennes, M. Carlo Scarascia-Mugnozza

N^o 57 (10 juin 1976) Signature de l'Accord Canada-Espagne sur les pêches

N^o 58 (11 juin 1976) Représentants du Canada aux célébrations marquant l'indépendance des Seychelles

N^o 59 (15 juin 1976) Subventions de voyage aux professeurs canadiens invités à enseigner dans les universités étrangères

N^o 60 (15 juin 1976) Subventions de voyage aux Canadiens invités à participer à des conférences à l'étranger

N^o 61 (22 juin 1976) Visite au Canada du président de la République du Sénégal

N^o 62 (23 juin 1976) Participation du Canada aux activités des Nations Unies pour le maintien de la paix au Moyen-Orient et à Chypre

N^o 63 Le Conseil national du Canada collabore avec la NASA à la mise au point d'un système de navette spatiale

N^o 64 (24 juin 1976) Don au Comité international de la Croix-Rouge à des fins humanitaires pour le Liban

N^o 65 (25 juin 1976) Nominations diplomatiques

N^o 66 (25 juin 1976) Ratification du Traité d'extradition entre le Canada et la Suède

N^o 67 (25 juin 1976) Visite d'une délégation pluri-ministérielle togolaise au Canada

N^o 68 (30 juin 1976) Signature de l'Accord de coopération économique et commerciale entre le Canada et les Communautés européennes

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

N° 117 Études universitaires au Canada (revision d'avril 1976)

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

N° 76/13 L'avenir de la coopération entre le Canada et l'Europe s'annonce excellent. Discours du chef de mission du Canada auprès de la Commission des Communautés européennes, M. Marcel Cadieux, devant les membres de la *Canadian Petroleum Association*, de l'*Independent Petroleum Ass. of Canada*, et de la *Canadian Ass. of Oil-Well Drilling Contractors*, à Calgary, le 4 février 1976.

N° 76/14 Partage et survie. Déclaration du SEAE, M. A. J. MacEachen, devant la CNUCED IV, à Nairobi, le 7 mai 1976.

N° 76/15 Progrès marqués à la Conférence sur le droit de la mer. Déclaration du SEAE, M. A. J. MacEachen, devant le Comité permanent des affaires extérieures et de la défense, Chambre des communes, Ottawa, le 11 mai 1976.

N° 76/16 Nos relations nucléaires avec l'Inde. Déclaration du SEAE, M. A. J. MacEachen, à la Chambre des communes, Ottawa, le 18 mai 1976.

septembre/octobre 1976

Perspectives internationales

Revue d'opinion sur les affaires étrangères

Le Canada à l'ONU

Un siège au Conseil de sécurité

Culture et politique étrangère

Évolution en Espagne et au Portugal

A la mémoire de Mao Tsé-toung

Perspectives internationales

Table des matières

septembre/octobre 1976

Le Canada à l'ONU	
Une perspective globale/ <i>J. King Gordon</i>	3
Le Conseil de sécurité: un baril de poudre/ <i>George Ignatieff</i>	7
Souveraineté et maintien de la paix/ <i>D. G. Loomis</i>	12
Le syndicalisme et le nouvel ordre économique/ <i>John Harker</i>	18
Analyse du vote canadien à l'Assemblée/ <i>A. Jacomy-Millette</i>	23
<hr/>	
Les affaires culturelles	
Culture et politique étrangère/ <i>George A. Cowley</i>	29
L'expérience canadienne/ <i>F. M. Tovell</i>	35
Les études canadiennes à l'étranger/ <i>John W. Graham</i>	41
<hr/>	
La péninsule Ibérique	
Une péninsule divisée/ <i>Robert J. Jackson</i>	46
La démocratie au Portugal/ <i>Gordon Cullingham</i>	49
L'Espagne après Franco/ <i>J.-P. Thouez</i>	54
<hr/>	
Hommage à Mao Tsé-toung/ <i>Chester Ronning</i>	61
<hr/>	
Lettre à la rédaction	64
<hr/>	
Section de référence	65
<hr/>	

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

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

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

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

Envoi postal de troisième classe autorisé.

Directeurs de rédaction:

M. L. Balthazar

M. A. I. Inglis

Président, Comité de rédaction

M. Freeman M. Tovell,

Directeur général adjoint, Bureau des Affaires publiques

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

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

Pour une perspective globale

par J. King Gordon

Nous perdrons notre temps à discuter simplement de la réaction du Canada à l'évolution récente des Nations Unies. Ce qu'il faut d'abord étudier c'est la réaction canadienne exprimée par le biais des Nations Unies face à l'évolution de la situation internationale. Ce qui compte, ou devrait compter, pour le Canada, ce sont les événements internationaux qui naturellement se répercutent dans une certaine mesure au sein des Nations Unies, mais dont la portée est beaucoup plus étendue.

Je dois tout d'abord confesser un certain conservatisme. Au cours des années 40, j'ai suivi de près les activités de l'ONU, depuis son établissement au Collège Hunter et lorsqu'elle s'est installée temporairement à la vieille usine Sperry, au lac Success. J'étais correspondant de *Nation*, puis de Radio-Canada. A cette époque, les journalistes étaient en relations étroites avec les délégations nationales et je connaissais très bien les membres de la délégation canadienne. J'ai eu l'impression, au cours de cette première décennie et par la suite, que la politique extérieure du Canada s'appuyait fermement sur une évaluation des principales caractéristiques et des principaux faits marquant la scène internationale. Bien entendu, on simplifie considérablement les choses si l'on dit que les buts de Pearson au chapitre de la sécurité et de la prospérité du Canada étaient intimement liés à l'établissement et au maintien de la paix et de la sécurité internationales, mais cela demeure essentiellement vrai.

Permettez-moi d'illustrer cette affirmation par un exemple, qui remonte à 1950, en Corée. McArthur avait tiré profit de la brillante manœuvre militaire que constituaient les débarquements d'Incheon en se dirigeant vers le nord et en bombardant les abords du Yalu, en dépit des avertissements de Chou En Lai selon lesquels la Chine considérerait comme une menace la poursuite de ces bombardements. McArthur s'entêta. Les Chinois contre-attaquèrent et refoulèrent les forces du commandement des Nations Unies vers le

sud, au-delà du 38^e parallèle. Truman fit à ce moment certaines allusions mal avisées à l'utilisation possible d'armes nucléaires, que Pearson, alors secrétaire d'État aux Affaires extérieures, qualifia de dangereuses et d'irresponsables. A l'Assemblée générale des Nations Unies, à New York, Pearson fut désigné pour faire partie d'un comité de trois personnes qui devait tenter de négocier un cessez-le-feu et d'établir les termes d'un armistice. Les deux autres membres du comité étaient Nasrollah Entezam, président de l'Assemblée générale, et Sir Benegal Rau, de l'Inde.

J'ai rencontré souvent M. Pearson à cette époque, de même que Sir Rau. Ils travaillaient jour et nuit en collaboration avec d'autres délégués, avec le général Wu, représentant du gouvernement chinois, et avec Pékin, par le biais de consultations entre Saint-Laurent, Nehru et l'ambassadeur indien à Pékin, dans le but de conclure un accord et d'écarter une résolution des États-Unis accusant la Chine d'agression. Ils y sont presque arrivés, mais pas tout à fait. Après que le comité eut essuyé un premier refus de la part de la Chine, les Américains insistèrent pour faire accepter leur résolution. En tant que membre de l'OTAN, le Canada se sentit obligé d'appuyer la résolution, mais Pearson vota à contre-cœur et demeura en profond désaccord avec cette action imprudente et prématurée qui allait déterminer pour de nombreuses années le profil de la politique internationale en Asie.

On a pu également se rendre compte que la politique extérieure canadienne était énoncée par rapport à un cadre de référence global lorsque M. Pearson présenta à l'Assemblée générale, en 1956, une résolution en vue de la mise en place de forces

M. Gordon est conseiller spécial pour les relations avec les universités au Centre de recherches pour le développement international. Journaliste de renom, il fait des reportages sur l'ONU depuis sa fondation et est président de l'ACNU. L'article ci-contre n'engage que l'auteur.

chargées du maintien de la paix dans la zone du Canal de Suez. Dans ce cas, M. Pearson fit preuve d'un réalisme et d'une diplomatie tout à fait caractéristiques en rattachant la sécurité du Canada, en tant que puissance moyenne, au maintien de la paix mondiale ainsi qu'au rétablissement de l'alliance occidentale que l'aventure de la France et de l'Angleterre en Égypte avait fait éclater.

On semble avoir oublié aujourd'hui le rôle actif qu'a joué, à la suite de l'ouverture des hostilités de 1967 au Moyen-Orient, le représentant canadien au Conseil de sécurité, George Ignatieff, de concert avec Lord Caradon, dans l'élaboration et l'adoption de la résolution 242 qui établissait le seul cadre de référence viable pour une paix durable et équitable dans cette partie du monde. Le cessez-le-feu actuel, en vertu duquel la nouvelle FUNU opère, résulte d'une demande adressée par le Conseil de sécurité aux parties en conflit en vue de la mise en vigueur de la résolution 242 de façon intégrale.

Lord Caradon écrivait récemment au sujet des grands principes de la résolution qu'il a élaborée en novembre 1967:

Dans la résolution 242, nous avons fait trois choses: nous avons énoncé le principe fondamental, demandé les mesures nécessaires à son application et mis en relief le but à atteindre.

Le principe fondamental était «le caractère inadmissible de l'acquisition de territoires par la guerre»; les mesures demandées étaient «le retrait de territoires occupés à la suite du récent conflit». Quant au but à atteindre, il consistait en «des frontières sûres et reconnues».

Nous aurions pu (en demandant le retrait de tous les territoires conquis en 1967) stipuler que les frontières de 1967 devaient être rétablies. *Nous aurions commis une erreur.* Les frontières de 1967 (qui correspondaient aux lignes de cessez-le-feu de 1947) étaient injustes et présentaient de nombreuses anomalies. *Nous aurions eu tort également, installés dans nos fauteuils de New York, de dresser une carte des nouvelles frontières.* Nous n'en avons pas la compétence.

Nous avons énoncé l'objectif de frontières «sûres et reconnues», et nous avons soigneusement pesé nos mots. Les frontières ne pouvaient être sûres que si elles étaient reconnues. Et la sécurité ne pouvait résulter que d'un accord.

Nous envisagions une négociation sous l'égide des Nations Unies (dirigée par Gunnar Jarring, nommé représentant du Secrétaire général pour la

circonstance) afin de rectifier et d'améliorer les frontières de 1967, conformément au principe susmentionné du «caractère inadmissible de l'acquisition de territoires par la guerre».

Je maintiens que nous avons raison et il est profondément regrettable que les tentatives de Gunnar Jarring aient été rejetées et que les grandes puissances n'aient pas insisté pour la mise à exécution de la résolution 242.

En parlant de cette question critique dans la situation contemporaine, Lord Caradon écrivait encore:

Nous avons fait de remarquables progrès depuis 1967. Lorsque nous avons rédigé la résolution 242, nous présumions tous que les territoires occupés seraient restitués à la Jordanie. A l'époque, personne ne suggérerait autre chose. Ce n'est qu'au cours des récentes années que les Palestiniens ont fait connaître leurs réclamations — ce qui est certainement à leur honneur. C'est le fait nouveau le plus important depuis 1967 et il doit être reconnu, non pas en modifiant ou en abandonnant les principes approuvés à l'unanimité dans la résolution de 1967, mais en adoptant un autre principe, c'est-à-dire que l'on doit reconnaître aux Palestiniens le droit à l'autodétermination sur leur propre territoire.

La résolution 242 et l'adjonction proposée par Lord Caradon ont ceci de remarquable qu'elles s'inscrivent dans le cadre d'un principe universel qui est tout à fait compatible avec les termes de la Charte des Nations Unies et qui devrait donc être acceptable non seulement pour les parties au conflit en cause, mais également pour tous les membres de la communauté internationale. J'ose espérer que l'une des priorités du représentant canadien lorsqu'il siégera au Conseil de sécurité sera de travailler ferme avec d'autres membres partageant son point de vue afin que les termes de la résolution 242 deviennent le fondement des négociations de paix.

Une nouvelle perspective

La perspective de ceux qui ont rédigé la Charte des Nations Unies et qui ont dirigé l'organisation au cours de ses deux premières décennies — un monde à reconstruire, à améliorer par la coopération internationale et à protéger collectivement contre les menaces de guerre — offre un contraste frappant avec le monde d'aujourd'hui, qui évolue rapidement, à la fois sur les plans physique, économique, social et politique. A l'heure actuelle, notre problème global consiste à gérer ces change-

ments par l'intermédiaire des institutions et de la coopération internationales.

Bien entendu, on peut dire, rétrospectivement, que rien de ce qui arrive aujourd'hui n'est étranger aux dispositions de la Charte. Si la Charte porte surtout sur le maintien du statu quo face à des menaces d'agression ou sur la prévention de graves conflits, elle comporte aussi, fait sans précédent, des dispositions visant la protection et la promotion internationales des droits de l'homme, la liquidation pacifique du colonialisme et le relèvement du niveau de vie des habitants des pays non industrialisés d'Asie, d'Afrique et d'Amérique latine. Mais ce processus d'amélioration graduelle a été conçu par des hommes et des femmes convaincus que leur échelle des valeurs, issue d'une société hautement industrialisée, était idéale et, de fait, constituait la norme permettant de mesurer l'avancement des autres sociétés.

Le Canada est l'un des pays occidentaux qui ont fourni un appui marqué au travail humanitaire de l'ONU et de ses organismes, contribué de plus en plus généreusement au programme d'aide internationale par les voies bilatérale et multilatérale, appuyé le processus de décolonisation et participé à la campagne contre la discrimination raciale, devenue de plus en plus vigoureuse au fur et à mesure que la vague d'indépendance se propageait vers le sud de l'Afrique.

Mais au cours des quinze dernières années, et plus particulièrement depuis cinq ans, il est devenu évident que la croyance complaisante en une extension aux régions moins développées du monde des avantages de la société occidentale était fort peu réaliste. De fait, l'écart entre le niveau de vie des riches et celui des pauvres continuait de se creuser, de sorte qu'en 1976, le rapport entre le revenu par habitant des 10 pays les plus riches et des 10 pays les plus pauvres était de treize à un. Cela n'aurait pas eu une si grande importance si le régime colonial s'était maintenu, mais cela en avait beaucoup pour les gouvernements et les habitants d'États indépendants. Et ils l'ont démontré par leur solidarité lors de la première Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement, tenue en 1964. Les représentants des pays riches, y compris le Canada, ont alors été choqués, voire offensés, par leur criante ingratitude et par le peu de réalisme de leurs exigences en vue d'une plus grande équité.

Mais ce n'était qu'un début. Vers la fin des années soixante, les économistes et les technocrates, aussi bien dans les pays développés que dans les pays en développement, étaient arrivés à la conclusion

qu'il fallait apporter certains changements fondamentaux au système économique international afin d'assurer une répartition plus équitable des revenus ainsi qu'une plus grande stabilité. Les Nations Unies adoptèrent une nouvelle stratégie internationale pour la deuxième décennie du développement. De nouvelles dimensions à l'intérêt croissant suscité par les problèmes de préservation de l'environnement et de lutte contre la pollution trouvèrent leur expression à la Conférence de Stockholm, tenue en 1972. D'importantes sécheresses en URSS, au Sahel, en Inde et au Bangladesh mirent en relief l'insuffisance des réserves alimentaires mondiales en regard de la population croissante. Enfin, à l'été de 1974, Rome accueillit la Conférence mondiale de l'alimentation et Bucarest, la Conférence sur les questions démographiques.

Entre-temps, des signaux d'alarme du même ordre étaient émis par une autre source. Aurelio Peccei, un industriel italien éclairé, réunit à Rome un groupe d'hommes de science et de spécialistes des affaires internationales pour examiner l'état de la planète. On publia à la suite de cette réunion du «Club de Rome» une analyse informatique et des prévisions faisant ressortir le caractère limité de la planète et l'épuisement rapide des réserves connues d'énergie et de minéraux indispensables, en raison de la demande sans bornes d'une société industrielle en constante expansion. Le rapport étudiait également la croissance rapide de la population mondiale — 4 milliards aujourd'hui, 7 milliards à la fin du siècle — en regard des réserves alimentaires actuelles et des possibilités d'augmentation. Il tenait compte aussi des menaces à l'environnement que constituent l'exploitation à outrance et la pollution.

La note de fin du monde du *Livre des Limites* a été quelque peu atténuée dans les publications subséquentes du Club de Rome. Non seulement le modèle utilisé a-t-il été modifié, mais on a également accordé une plus grande considération aux facteurs politiques et sociaux. Quoi qu'il en soit, le message fondamental demeure le même: si nous voulons éviter la famine universelle, l'épuisement des sources vitales d'énergie et de matières premières, ainsi que les violents conflits qu'entraîneraient nécessairement de telles catastrophes, nous devons apprendre à gérer le changement global qui s'opère actuellement.

En 1973, un nouvel élément est venu influencer sur le processus de changement global. Les gestes que les pays de l'Organisation des pays exportateurs de pétrole ont posé en décrétant un embargo pétrolier, en quintuplant le prix du pétrole brut

et en s'identifiant à la cause des pays du Tiers monde dans leur recherche d'une plus grande équité au chapitre de la distribution des ressources mondiales signifiaient que, dorénavant, des facteurs politiques se conjuguaient aux impératifs scientifiques et moraux en vue de l'établissement d'une gestion globale. Lors d'une session spéciale de l'Assemblée générale des Nations Unies, tenue au printemps de 1974, certains pays demandèrent l'établissement d'un nouvel ordre économique international. Le débat autour de cette question entraîna une forte polarisation des pays bien nantis, d'une part, et des pays pauvres, d'autre part, et les États-Unis dénoncèrent la «tyrannie de la majorité». Mais au cours des mois qui suivirent, un consensus commença à se former autour de la thèse selon laquelle le destin des habitants des pays développés comme de ceux des pays en développement repose sur la découverte d'un nouveau modèle de coopération internationale. En 1975, des études, des colloques et des conférences réunissant des économistes du développement, des planificateurs et des technocrates réputés dans le monde entier ont abouti à la formulation non seulement d'objectifs à long terme, mais aussi de méthodes concrètes pour la mise en place du nouvel ordre international.

Vers une politique globale

En ce qui concerne le Canada, la plus importante de ces rencontres a été la Conférence des chefs d'État du Commonwealth, tenue en mai 1975 à Kingston, en Jamaïque. On y discuta en sessions plénières de problèmes généraux concernant la proposition d'un nouvel ordre économique international, à la suite de quoi on mit sur pied un groupe de spécialistes très représentatif, présidé par Alister McIntyre, secrétaire général de la Communauté des Caraïbes, afin de rédiger un rapport devant servir de guide lors de la septième session spéciale de l'Assemblée générale. Le mandat était clair et précis: le rapport qui en résulta, bien qu'énonçant des principes fondamentaux de justice, était pragmatique, spécifique dans ses recommandations et dénué de rhétorique. Certaines recommandations, il est vrai, étaient de nature à poser des difficultés aux membres industrialisés du Commonwealth, mais le Canada se joignit néanmoins au consensus établi autour du rapport. La septième session spéciale fut caractérisée par un esprit de conciliation et de compromis qui tranchait sur le chaos qui avait marqué la sixième.

De fait, on s'accorde de plus en plus sur la nature du changement qui s'opère dans notre monde et l'on commence à

s'entendre sur les mesures à prendre collectivement. Il nous incombe maintenant d'aligner notre politique, aussi bien intérieure qu'extérieure, sur notre évaluation des événements internationaux, ce qui devrait être relativement facile.

Déjà en 1970, dans *Politique étrangère au service des Canadiens*, le gouvernement canadien déclarait éloquentement «Une société qui se permet d'ignorer la pauvreté à l'étranger pourra plus facilement l'ignorer chez elle; une société qui se préoccupe de la pauvreté et du développement à l'étranger s'occupera de la pauvreté et du développement chez elle. Nous ne parviendrons pas à créer une société véritablement juste au Canada même, si nous ne sommes pas prêts à faire notre part pour la création d'une société mondiale plus juste.»

Dans un discours prononcé au Mansion House de Londres, à la veille de la conférence de la Jamaïque, le premier ministre Trudeau disait: «La collectivité humaine est un organisme complet dont tous les éléments sont liés les uns aux autres de même qu'à la biosphère, dont son existence dépend entièrement. Cette interdépendance exige que nous assurions deux fonctions: d'abord, le maintien d'un équilibre parmi toutes nos activités, quelle qu'en soit la nature, et ensuite, une distribution équitable des ressources et des possibilités de progrès à l'échelle mondiale.

Pour nous acquitter de ces fonctions, nous ne devons pas nous contenter de rafistoler le présent système. Les moyens à employer devront avoir une portée globale et une application universelle. Ils devront être neufs, sinon dans leur concept, du moins dans la façon de les concevoir. Nul ne peut douter de leur nécessité.»

Au niveau théorique, et même sur le plan analytique, notre cadre de référence nous permet de formuler des objectifs précis en matière de politiques. Malheureusement, une étude des prises de positions et des actions du Canada lors des récentes conférences spéciales et sessions des Nations Unies révèle péniblement que les exhortations du premier ministre sont demeurées sans suite. Les politiques canadiennes ne semblent pas avoir «une portée globale et une application universelle», ce qui caractérisait, comme je l'ai laissé entendre plus haut, la tradition «pearsonienne». Dans bien des cas, elles apparaissent même comme du véritable «rafistolage» du système actuel et reflètent de fortes influences économique et politique de l'intérieur qui font fi de répercussions néfastes à l'échelle internationale.

Peut-être la transposition de grands desseins en politiques précises est-elle un processus très long. Mais en attendant que

les desseins en question se traduisent en directives, nous serons soumis à des pressions tendancieuses tant de l'intérieur que de l'extérieur et nos efforts mêmes en vue d'améliorer les institutions internationales indispensables à une participation et à une gestion globales et responsables seront remis en question au fur et à mesure que l'on fera retomber tous les problèmes du monde sur les Nations Unies.

Il devrait apparaître clairement que le présent article dépasse de beaucoup le cadre de ce que l'on appelle généralement les aspects économiques des relations internationales. Il est vrai qu'il met l'accent sur ce que Pearson, dans son rapport à la Banque mondiale, décrit comme l'un des principaux problèmes de notre temps: l'écart grandissant entre les pays développés et les pays en voie de développement. Mais il va beaucoup plus loin en touchant aux grandes questions qui sont à la base même de l'existence matérielle, sociale et politique de l'homme sur cette planète. Dans le monde interdépendant où nous vivons, nulle question ne peut être consi-

dérée isolément. Il sera impossible de gérer avec succès un changement global à moins de négocier une paix définitive au Moyen-Orient, de mettre fin à l'odieux trafic des armes et d'exercer un contrôle international sur la prolifération verticale et horizontale des armes nucléaires.

Le fait de siéger au Conseil de sécurité cette année suppose pour le Canada une nouvelle responsabilité et une nouvelle occasion d'agir. Il ne sera pas nécessaire de définir à nouveau les objectifs à long terme dans un contexte global. Cela a déjà été fait. Il s'agit maintenant de transposer la politique globale en mesures particulières visant à l'établissement de la paix et de la sécurité internationales et à la promotion de la justice. Et, comme l'a dit Philippe de Seynes lors de la réunion du Club de Rome tenue l'an dernier à Mexico: «Au stade actuel, où l'on accepte de plus en plus de considérer la gestion de l'interdépendance comme un impératif, on estime avec raison, aux Nations Unies, que l'évolution appropriée de la seule institution universelle est l'une des clés du succès».

Le Canada aux Nations Unies

Le Conseil de sécurité: un baril de poudre

par George Ignatieff

Un journaliste britannique, auteur d'une histoire du Conseil de sécurité des Nations Unies pour la période correspondant au mandat canadien auprès de cet organe dans les années 60, a fort bien intitulé son ouvrage: *Quinze hommes sur un baril de poudre...*

Comme définition du mot «poudre», le dictionnaire nous laisse choisir entre «un mélange explosif» ou une «substance pulvérulente utilisée sur la peau comme fard». Mon expérience à titre de représentant permanent du Canada en 1967 et 1968 m'amène à me demander parfois si l'attitude du Conseil n'est pas exagérément fardée, reflétant une préoccupation excessive pour les apparences et un souci de jouer pour la galerie plutôt que de traiter en substance les questions explosives qui lui sont soumises.

Que le traitement de son ordre du jour soit axé sur les apparences ou sur la réalité, le Conseil n'en demeure pas moins

une institution hautement politisée. Celui qui occupe l'un de ses quinze fauteuils, quel qu'il soit, ne tardera pas à se retrouver sur la sellette.

Dans un monde en métamorphose constante, la composition et le rôle du Conseil reflètent bien les changements qui s'y produisent. Autrefois constitué de onze membres, il en comprend maintenant quinze pour mieux rendre compte du réaligement des influences à l'ONU.

M. Ignatieff est principal de Trinity College, à l'Université de Toronto. Il a travaillé au ministère des Affaires extérieures de 1940 jusqu'à sa retraite en 1972. Il a été, entre autres, ambassadeur du Canada aux Nations Unies de 1966 à 1968 et, à ce titre, a siégé au Conseil de sécurité. Il a été nommé président du Conseil en avril 1967 et de nouveau en septembre 1968. L'article ci-contre n'engage que l'auteur.

L'idéal serait que ses membres soient continuellement à l'œuvre, occupés à renforcer la dynamique de la paix dans notre monde tourmenté. Ils devraient veiller à ce que cette noble tâche transcende toutes les frontières nationales et idéologiques. Le Conseil devrait pouvoir faire davantage que d'étouffer les flambées éparses dont on épie sans cesse la fumée au moyen de satellites autour du globe; il devrait aussi s'efforcer de trouver des solutions à longue échéance aux nombreux affrontements politiques qui menacent la paix mondiale. Non content d'être le gardien de la paix, le Conseil doit également en être l'artisan.

Le Canada a siégé au Conseil à chaque décennie depuis les années 40 et se porte candidat cet automne pour un autre mandat biennal. J'ai occupé le poste de conseiller lors du premier mandat du Canada en 1948 et 1949 avant de devenir représentant pendant les années 60. Les principales métamorphoses dont j'ai été témoin sont le résultat du vent d'égalitarisme qui a soufflé sur la planète. Ce processus tient lui-même à des facteurs politiques, économiques et technologiques.

Vague d'égalitarisme

En termes politiques, cela s'est traduit par une désintégration de la hiérarchie traditionnelle entre États. L'affirmation de leur individualité a permis à la majorité des peuples de la planète d'accéder à l'indépendance et de disposer d'eux-mêmes sur le plan politique tout en favorisant la montée du nationalisme. En particulier, les peuples qui vivaient sous un régime colonial ont rejeté l'ancienne hiérarchie entre groupes ethniques ou entre États et réclament maintenant l'égalité économique.

Cette vague révolutionnaire d'égalitarisme à l'échelle planétaire est encore sur sa lancée. Elle a modifié du tout au tout la composition de l'ONU et y a déplacé le centre de gravité de l'influence et du pouvoir. Certes, l'Assemblée générale consacre la victoire de l'idéal égalitaire; mais le Conseil de sécurité a subi les secousses de l'évolution: il doit faire face aux revendications inconciliables en matière de droits et de territoires engendrées par ce vent de décolonisation et d'égalitarisme qui a balayé la planète.

En termes technologiques, les armes automatiques peu coûteuses et facilement accessibles sont un grand égalisateur; elles offrent à n'importe quel groupe désireux de défier une administration coloniale ou un gouvernement chancelant le moyen d'y parvenir. A l'heure actuelle, les guérilleros et les terroristes semblent bénéficier

d'un avantage marqué, vu l'absence d'autorité ou de droit internationaux établis.

Ce qui est paradoxal, c'est que la mitrailleuse a plus de poids que même les armes les plus perfectionnées de l'ère atomique. Il va de soi que les arsenaux nucléaires ne suffisent pas à eux seuls à fonder et à maintenir les empires sur lesquels reposait jadis la hiérarchie entre États. La guérilla tient tête à la puissance des nations industrielles avancées, ce qui a pour effet de restreindre la domination de la science et de la technologie de pointe. En fait, la guérilla a mis au point une technique qui n'est pas subordonnée aux instruments conçus par la technologie des sociétés riches.

En conséquence, les grandes puissances font face à une poussée continue d'égalitarisme, notamment chez les peuples d'Afrique et d'Asie, jusqu'ici maintenus dans la sujétion par les régimes impérialistes. Cette poussée est soutenue par la mitrailleuse des guérilleros et des terroristes, instrument fondamental de la violence dans cette ère de la machine qui est la nôtre.

Quelle est la position du Canada? Pour des raisons historiques, on ne nous compte pas nécessairement parmi les nations impérialistes puisque nous avons contribué à l'émancipation des peuples du Commonwealth; pour des raisons économiques, et parfois même politiques — compte tenu de notre association étroite avec la Grande-Bretagne, la France et les États-Unis — le Canada risque cependant d'être assimilé aux impérialistes. Il nous faut clarifier nos priorités, surtout au chapitre de nos relations avec les Noirs l'Afrique australe, si nous comptons conserver notre crédibilité à l'ONU.

Ainsi, ou bien le Canada continuera d'autoriser ses multinationales à investir en Namibie, l'ancien Sud-Ouest africain, en vertu de concessions sud-africaines, ou bien il appuiera les mesures de l'ONU axées sur l'accession à l'indépendance de la Namibie et sur sa sécession d'avec l'Afrique du Sud. Après tout, le Canada a avalisé les conclusions de l'Assemblée générale selon lesquelles l'administration de ce territoire par l'Afrique du Sud est illégale.

Israël

La situation d'Israël soulève des problèmes plus épineux encore. La majorité afro-asiatique fait bloc contre le sionisme en raison du parachutage de l'État d'Israël par les Européens au Proche-Orient au détriment de la majorité arabe. Israël serait donc un État impérialiste, voire raciste. De toute évidence, cette question taxera

les énergies de ceux qui, au pays, s'efforcent de parvenir à un consensus sur l'orientation de notre vote à l'ONU. Le problème sera d'autant plus complexe lorsque nous siégerons au Conseil de sécurité.

La friction n'est pas toujours source de lumière lors des débats du Conseil; il nous faut offrir notre appui total au Conseil tout en prenant bien conscience de ses limites. La structure du pouvoir et de l'autorité y est encore anarchique et oligarchique. Anarchique, en ce que le Conseil ne détient pas le monopole des moyens de dissuasion comme l'avaient voulu ses fondateurs. Oligarchique, parce qu'en l'absence d'un tel monopole institutionnalisé et accepté par la communauté internationale, le droit est encore assujéti à la puissance et à la possibilité de recourir à la force impunément.

Les membres permanents du Conseil et les guérilleros sont tous aussi responsables de cet état de choses. Chacune des grandes puissances a plutôt eu tendance à défendre ses intérêts à l'extérieur de l'ONU par la diplomatie et même par la force, qu'à donner l'exemple en faisant appel au Conseil selon les dispositions de la Charte. Elles ont eu leur «Suez», leur «Hongrie», leur «Vietnam» où elles ont préféré s'appuyer sur leur propre puissance militaire plutôt que de s'en remettre aux mesures collectives du Conseil de sécurité.

Précarité

Il n'y a, d'autre part, guère lieu d'être rassuré par le système bipolaire de dissuasion créé par les superpuissances entre lesquelles le Canada vit dangereusement. Le pouvoir de ces oligarques est limité par le pouvoir dévastateur des armes dont ils disposent, dans l'éventualité où ils voudraient s'en servir. Dans les faits, leur puissance n'est ni assurée ni illimitée. Aucun d'entre eux ne peut s'entendre sur autre chose que le strict minimum, c'est-à-dire la façon de traiter une crise pour conjurer la menace d'une catastrophe atomique dans une conjoncture de parité nucléaire.

Quoi qu'il en soit, on remarque une tendance qui s'éloigne de la bipolarité. Ainsi, la nationalisation des dogmes marxistes-léninistes, associée à la montée de la Chine comme foyer distinct de communisme, peut avoir donné aux différents partis communistes une plus grande liberté d'action. Ce développement n'a cependant guère fait qui vaille pour atténuer le climat d'anarchie qui affecte la conduite des affaires au Conseil de sécurité.

La politique actuelle de détente a miné la cohésion des blocs et, par voie de

conséquence, diminué la prévisibilité des votes au Conseil. Comme, dans les circonstances actuelles, il tiendrait du miracle que les cinq membres permanents fassent front commun sur quoi que ce soit, il est inutile de compter sur eux en matière de leadership. Il faut cependant se garder de passer sous silence le fait que les États atomiques ont certains intérêts en commun, dont, au premier chef, celui de prévenir la prolifération des armes nucléaires. Cet objectif est d'autant plus pressant, car il est bien possible que les terroristes trouvent les moyens d'utiliser en désespoir de cause ces armes d'une puissance effroyable. On peut toujours compter sur un miracle, et il va de l'intérêt du Canada qu'il s'en produise un, surtout dans le domaine nucléaire.

Les membres du Conseil se divisent en quatre groupes régionaux ou idéologiques: les Occidentaux, les Communistes, les Afro-asiatiques et les Latino-américains; ces deux derniers se rangent parmi les «non-alignés» par rapport aux appartenances idéologiques de la planète. En tant que membre de l'alliance occidentale, il ne fait pas de doute que le Canada est considéré comme un pays aligné. Dans un Conseil de quinze nations, chaque vote a du poids si l'on veut obtenir la majorité obligatoire de neuf voix; le rôle du Canada peut donc y être crucial.

Comme le Conseil est scindé en groupes de vote, l'obtention d'un consensus ou d'un compromis qui rallierait la majorité de neuf voix donne lieu à des consultations effrénées et à des négociations dans les coulisses. Une abstention peut faire ou défaire la majorité; cette décision ne doit donc être prise qu'après mûre réflexion.

Chiffre magique

Combien il est difficile de parvenir au chiffre magique de neuf et comme il peut briller par son absence! C'est ce que j'ai découvert lorsque le Canada et le Danemark ont pris l'initiative, en juin 1967, de saisir le Conseil du risque d'hostilités à la veille de la Guerre de six jours, après le retrait de la FUNU. Le premier stade de l'interminable crise du Proche-Orient fut la montée de la tension entre Israël et la Syrie au sujet des activités outre-frontière des fedayin. Celles-ci ont amené Israël à appliquer des mesures de représailles qui prirent la forme d'une attaque aérienne contre un village syrien. A cette époque, la Syrie formait fédération avec l'Égypte. Nasser, qui convoitait alors le leadership arabe et éprouvait des difficultés avec ses «sujets» récalcitrants, ajouta foi à une rumeur voulant qu'Israël fût sur le point

de monter une attaque de grande envergure contre la Syrie.

C'est dans ce contexte que Nasser ordonna à la Force d'urgence des Nations Unies (FUNU) de se retirer du territoire à l'est de Suez, où elle était stationnée avec la permission de l'Égypte depuis la guerre de Suez en 1956. U Thant, estimant qu'il n'avait d'autre choix que de se plier à la décision égyptienne, ordonna à la FUNU de se retirer. Les événements qui conduisirent à la reprise des hostilités se succédèrent rapidement. Forts de l'appui de l'Union soviétique, les Arabes virent la chance de remporter une victoire sans effusion de sang contre Israël en imposant le blocus du port méridional d'Elath. Ils alléguèrent que l'initiative canado-danoise était «prématurée» et qu'elle «exagérait» le danger et réussirent, ce faisant, à paralyser le Conseil.

Après l'éclatement des combats, la majorité tant recherchée ne fut pas longue à venir; on s'empressa de condamner l'«agression israélienne» et d'exiger le retrait inconditionnel des forces israéliennes jusqu'aux frontières de l'armistice précédent. Après que les forces israéliennes eurent défait les armées arabes l'une après l'autre, envahi les hauteurs du Golan et menacé de fondre sur Damas, les membres du Conseil furent tirés de leur sommeil à une heure du matin. Une réunion du Conseil, convoquée à la demande de la Syrie avec l'aval de l'Union soviétique, devait se tenir deux heures plus tard. La seule façon d'épargner l'occupation à la Syrie était d'accepter un cesse-le-feu immédiat et inconditionnel. Ce que les puissances occidentales réclamaient depuis six jours fut accepté sur-le-champ à l'unanimité.

La résolution 242

Après le cessez-le-feu, le Conseil dut se pencher sur les problèmes à courte échéance du maintien de la paix par l'intermédiaire d'observateurs et sur la recherche d'un règlement durable. Cette dernière question mobilisa près de six mois de négociations secrètes entre les nombreux groupes du Conseil. Le groupe latino-américain, dont la voix était décisive à cause de ses liens avec les autres pays non alignés, a joué un rôle prépondérant. C'est toutefois lord Caradon de Grande-Bretagne qui présenta la résolution de compromis qui fut adoptée à l'unanimité le 22 novembre 1967 (résolution 242 du Conseil de sécurité des Nations Unies). Le problème essentiel de cette formule était de concilier les exigences des États arabes et des Palestiniens qui demandaient le retrait des forces israéliennes conformément au

principe de la Charte qui souligne «l'inadmissibilité de l'acquisition de territoires par la guerre» avec l'argument israélien selon lequel un retrait n'avait pas de sens si les voisins arabes n'acceptaient pas le droit d'Israël à l'existence nationale à l'intérieur de «frontières sûres et reconnues».

La mise en application de cette résolution a rendu nécessaire la tenue de pourparlers afin de déterminer de quelles frontières il s'agirait. En échange du territoire récemment conquis, Israël s'assurerait une sécurité plus grande si ses voisins arabes reconnaissaient son existence à l'intérieur de frontières sûres et définies. Les Arabes gagneraient au change en imposant des limites définies à l'expansion israélienne, en obtenant le règlement du problème des réfugiés palestiniens ainsi que le retrait des forces israéliennes du territoire conquis lors de la Guerre de six jours. Les négociations achoppèrent sur la définition précise du territoire qu'Israël était disposé à céder. Au même moment, certains Arabes semblèrent remettre en question le droit d'Israël à l'existence, préconisant, semble-t-il, la création d'un quelconque État palestinien.

Tant et aussi longtemps que la situation au Proche-Orient reste sans solution, le monde repose sur un baril de poudre dont la mèche est d'une longueur inconnue. Les guérilleros et les terroristes allument cette mèche à intervalles réguliers et, chaque fois, le danger monte. Et pourtant, au lieu de se concentrer sur le rôle de gardien et d'artisan de la paix du Conseil, les grandes puissances continuent leurs livraisons unilatérales d'armes et poursuivent leurs tractations diplomatiques. La guerre civile au Liban, de même que le détournement d'un avion par des terroristes qui a donné lieu à l'opération israélienne à l'aéroport d'Entebbé, illustrent bien la permanence du danger. Même si Israël n'existait pas, il y aurait toujours une lutte pour l'obtention de territoires, de pétrole ou de pouvoir. Les États s'accaparent le droit et le Conseil manque à ses responsabilités vis-à-vis de la collectivité.

La Tchécoslovaquie

A deux autres reprises, j'ai dû prendre des initiatives au Conseil de sécurité: lors de l'invasion de la Tchécoslovaquie en 1968 et lors de la capture du navire-espion américain *Pueblo*. L'expérience Dubcek d'un «socialisme au visage humain» a fait craindre à Moscou le départ possible de son satellite du bloc soviétique. L'application de la «doctrine Brejnev», par laquelle l'Union soviétique a tenté de justifier son intervention unilatérale dans les affaires d'un de ses voisins socialistes, a posé des

problèmes au Canada, vu sa situation entre les deux superpuissances. Se rendant compte qu'un défi à l'Union soviétique aurait entraîné le risque d'un affrontement nucléaire, les puissances occidentales se sont volontairement contentées d'une formule postiche qui sauvait les apparences. Elles ont toutefois exigé que les faits soient présentés au grand jour.

On m'a demandé d'assurer la coordination des consultations au nom du bloc occidental. La stratégie arrêtée voulait que je présente une motion d'enquête une fois que l'Union soviétique eut opposé son veto à la résolution de blâme, afin d'établir pour mémoire ce qui s'était produit à Prague. Ce faisant, la discussion fut prolongée juste assez longtemps pour permettre au ministre sortant des Affaires étrangères de Tchécoslovaquie, M. Hayek, de venir de Belgrade où il s'était réfugié après le renversement de M. Dubcek. Il a ainsi pu nier devant le Conseil que les troupes soviétiques avaient pénétré en Tchécoslovaquie à l'«invitation» de M. Dubcek.

Pareille initiative de ma part au Conseil, ou le simple fait de coordonner les consultations, nécessitait l'approbation préalable du gouvernement à Ottawa. Cette démarche se révéla d'ailleurs fort avisée puisque la réaction des autorités soviétiques au Conseil et dans la *Pravda* fut on ne peut plus énergique. On me traita de «tireur d'élite du bloc impérialiste». Ce genre de publicité soulève inévitablement une question en Chambre et suscite des commentaires dans la presse. N'importe quelle initiative au Conseil suppose les consultations les plus étroites avec son gouvernement de même qu'avec les délégations alliées à New York, afin de rallier les appuis nécessaires au Conseil et de recueillir les neuf voix de soutien.

L'affaire du *Pueblo*, à laquelle j'ai été indirectement mêlé, a été réglée à l'amiable. Les Américains ont saisi le Conseil de la question afin d'ouvrir la voie à une libération négociée du navire qui, rappelons-le, avait été capturé au large des côtes de la Corée du Nord au moment où il se livrait à des opérations de surveillance anti-guérilla au bénéfice des forces sud-coréennes. J'ai été pressenti pour établir le mode des négociations ainsi que l'endroit où elles devaient se dérouler, ce que je fis par l'intermédiaire des Hongrois. Les négociations traînèrent en longueur et retardèrent la libération de l'équipage du *Pueblo*; les Américains semblent avoir tiré de cette expérience la conclusion qu'il valait mieux prendre des mesures unilatérales, comme on a pu le constater dans une affaire analogue toute récente, celle

du *Mayaguez*, saisi au large des côtes du Cambodge.

Non seulement les difficultés qu'a connues le Conseil au chapitre décisionnel ont-elles terni son image, mais encore ont-elles affaibli l'inclination des gouvernements à lui confier leurs litiges. La tendance actuelle est au règlement unilatéral des différends ou des conflits par le biais d'organisations régionales comme l'Organisation de l'unité africaine ou la Ligue arabe. Où est la solution?

Volonté politique

Les gouvernements ne manquent pas de prodiguer des recommandations au Conseil de sécurité: les suggestions sont offertes comme si le Conseil existait séparément des gouvernements qui le composent. Pourtant, le Conseil n'est pas un *deus ex machina*: il a besoin de personnes pour l'animer. Pour qu'il puisse agir au nom de la collectivité, il est indispensable que les gouvernements y mettent la volonté politique nécessaire. Comme le calendrier de travail du Conseil est trop chargé et qu'il ne dispose pas de l'autorité ou du pouvoir nécessaires à son exécution, il doit, pour s'extirper de la situation difficile dans laquelle il se trouve, obtenir des gouvernements membres un ferme engagement qui le doterait de la volonté politique qui lui manque.

Le Canada pourra donner l'exemple lorsqu'il siégera au Conseil. L'application de cette volonté politique aux travaux de cet organe exige d'abord que chacun des représentants permanents soit mis au courant du processus décisionnel de son gouvernement. Différents moyens ont été mis en œuvre afin de permettre au Conseil d'agir plus efficacement. M. Arthur Goldberg, représentant permanent des États-Unis à l'époque, avait directement accès au président et assistait aux réunions du Cabinet lorsque les questions onusiennes étaient à l'étude. Lord Caradon, représentant permanent de la Grande-Bretagne, occupait le poste de ministre d'État et avait accès au Cabinet à Londres ainsi qu'au *Foreign Office*. L'Union soviétique avait dépêché son premier sous-ministre des Affaires étrangères, M. Jacob Malik. Je ne préconise aucune modification indue des voies de communication ou de commandement. Je ne veux pas laisser entendre non plus que les gouvernements peuvent pallier l'absence de volonté politique, à moins qu'ils ne s'y emploient collectivement. Mais j'estimais absolument essentiel à l'époque qu'il y ait un contact direct avec le secrétaire d'État aux Affaires extérieures chaque fois que le Canada était appelé à voter sur une ques-

tion délicate qui touchait à la politique nationale.

Prochain mandat

Maintenant que nous retournons au Conseil pour un autre mandat, quelles sont mes suggestions? Au premier chef, j'estime que notre représentant devrait pouvoir trouver accès régulièrement et rapidement auprès du secrétaire d'État aux Affaires extérieures ou auprès d'un remplaçant désigné, capable d'offrir une orientation politique pour laquelle il serait comptable au Cabinet ou à la Chambre des communes. L'orientation politique dispensée par les commissions ministériel-

les ou interministérielles ne saurait remplacer l'application d'une volonté politique aux travaux du Conseil.

Les ministres doivent se rendre compte qu'en dépit des faiblesses du Conseil, et elles sont nombreuses, ses délibérations sont hautement politisées et sont menées sous le regard inquisiteur des caméras de la télévision.

Les doutes et les hésitations ou, pis encore, les abstentions imputables à l'absence d'orientation, sont rapidement repérées à la table du Conseil ou au cours des conférences de presse après coup. La paix de la planète, tout comme la réputation du Canada, sont en jeu.

Le Canada aux Nations Unies

La clé de voûte du maintien de la paix

par D. G. Loomis

Le maintien de la paix constitue une dimension essentielle de la pacification et ces deux composantes sont le prolongement de la responsabilité fondamentale de l'État de maintenir l'ordre sur son territoire et de promouvoir la stabilité internationale. Le présent article vise à montrer que la conception canadienne du maintien de la paix diffère de celle de la pacification sous un aspect important. Dans le premier cas, nous sommes disposés à considérer l'Organisation des Nations Unies comme un organisme supranational capable d'exercer certains pouvoirs exécutifs sur les forces militaires que nous y détachons; dans

le deuxième, nous maintenons que l'ONU, formée d'États-nations souverains, se doit d'être d'abord et avant tout un centre de discussion.

Dilemme de base

Le débat de la vingt-neuvième session de l'Assemblée générale entourant les tentatives d'expulsion de l'Afrique du Sud du rang des nations participantes souligne le dilemme de base auquel se heurte l'ONU dans chacune des facettes de ses activités de pacification. L'essence même de ce dilemme met en présence la thèse du principe de l'universalité et l'antithèse du principe de l'obligation. Durant ce débat, les partisans de la thèse (en règle générale, les pays occidentaux et d'Amérique latine) ont fait valoir que l'ONU était une organisation d'États souverains et non un corps législatif international; les autres soutenaient que la pleine acceptation des obligations de membres comme la participation à part entière aux activités — même lorsqu'elles peuvent entraîner des décisions regrettables, voire fâcheuses — constituait le corollaire inévitable du principe de l'universalité. En pratique, la conjoncture du moment permet d'aboutir à une synthèse qui rend possible la poursuite des activités.

Membre des Forces armées canadiennes depuis 1945, le général Loomis a été décoré de la Croix militaire. En 1970, il dirige le Royal Canadian Regiment à Chypre et est nommé commandant du district de Nicosie. Après un stage à Ottawa au cours duquel il a notamment rempli les fonctions de directeur de la Planification de la souveraineté, il retourne outre-mer, cette fois au Vietnam. Le général Loomis est actuellement commandant du 2^e Groupe-ment de combat à Petawawa, en Ontario. L'article ci-contre n'engage que l'auteur.

La différence entre le succès relatif des opérations de maintien de la paix et l'échec de la pacification réside dans la qualité de l'action qui découle de cette synthèse. Les raisons derrière cet état de choses revêtent une importance capitale dans un monde où l'affrontement et l'antagonisme règnent depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, opposant impérialisme et anti-colonialisme, Est et Ouest, monde libre et communisme, Nord et Sud, pays développés et pays en développement, riches et pauvres.

Un défi de taille

Durant les vingt-cinq prochaines années, le contrôle et la répression des conflits à l'échelle internationale compteront vraisemblablement parmi les défis de taille qui se poseront à la population canadienne. Car il faudra se soucier de plus en plus des activités de maintien de la paix et de pacification si l'on veut venir à bout des conflits qui accompagneront inéluctablement l'explosion démographique, les actuelles et futures pénuries alimentaires, la lutte entre pays industrialisés pour l'obtention de ressources qui s'épuisent, et l'éventuelle utilisation abusive du potentiel et de la technologie nucléaires qui, de l'avis de certains, semblent déjà échapper à tout contrôle.

Ces facteurs multiplient les possibilités de conflit entre sociétés. D'autre part, nous semblons paralysés par une sorte de cécité morale qui nous empêche d'envisager ces problèmes dans une perspective d'ensemble et notre action se trouve entravée par la résistance de nos institutions au changement, à commencer par le concept de la souveraineté de l'État-nation. Ainsi, force nous est de reconnaître que l'ONU doit s'attacher avant tout, aujourd'hui, à trouver des politiques et des méthodes d'intégration qui puissent renverser cet affrontement sans cesse plus intense entre les pays de l'ancienne et de la nouvelle majorité et empêcher qu'il ne dégénère en l'effondrement de l'ordre politique et socio-économique mondial.

Expérience canadienne

Le succès des opérations de maintien de la paix au niveau militaire indique qu'on a su élaborer et appliquer utilement de telles politiques et méthodes à Chypre, au Moyen-Orient et ailleurs dans le monde. D'un point de vue symbolique, ce processus s'amorce lorsque nous substituons à nos coiffures le béret bleu des Nations Unies et que nous nous transformons pendant un certain temps en soldats internationaux du Canada, prêts à servir dans une force onusienne. Il est vrai que nous demeurons membres des Forces canadien-

nes et que, partant, il s'établit, entre nos obligations supranationales et nos intérêts souverains, une dualité à l'intérieur de laquelle nous devons agir. Paradoxe? Ce pourrait être le cas mais, depuis plus de vingt-cinq ans, nous avons relevé le défi et, ce faisant, mis au point un cadre conceptuel propice au succès.

Il faut se demander si cette expérience peut servir à résoudre les grands problèmes auxquels l'ONU doit faire face aujourd'hui: comment satisfaire les exigences des pays du Tiers monde et comment s'accommoder des nouvelles règles du jeu à l'intérieur même de l'Organisation? Mais dès que nous posons la question, nous nous heurtons à un problème théorique d'envergure. Dans l'exercice des fonctions autres que celles du maintien de la paix, l'ONU est d'ordinaire considérée comme une organisation regroupant des États-nations souverains et, à ce titre, elle doit recourir à l'exhortation et à la persuasion pour atteindre les visées et les objectifs énoncés dans la Charte.

Cette assertion peut être exacte en théorie, mais elle n'a pas de valeur pratique et ne peut rendre compte du maintien de la paix. Examinons-la de plus près. D'abord, il semble se poser un dilemme, car les mesures qui font appel à l'exhortation, à la persuasion, à la coopération et à quoi d'autre encore sont un déni fondamental de la souveraineté absolue de tout État-nation et, de ce fait, préparent la voie au conflit et à sa kyrielle de répercussions physiologiques et psychologiques.

Notion de conflit

Notre définition de «conflit» doit être conforme aux perceptions de la plupart des officiers qui participent aux opérations de maintien de la paix. Un conflit naît entre personnes ou entre groupes; il implique le recours à des moyens allant de la persuasion au carnage, selon le degré de pression exercé. Il s'agit d'un choc de volonté dont l'objectif ultime est la domination de l'un sur l'autre. La destruction d'êtres et de choses n'est pas une fin en soi, mais elle peut parfois devenir le moyen indésirable de parvenir à une fin particulière.

Comment un homme peut-il imposer sa volonté à un autre? Ce sont les sens qui perçoivent un message et le transmettent par influx nerveux, au cerveau où se forme la réponse. Pour modifier le comportement de l'autre, c'est-à-dire influencer sur son état d'esprit, sa perception de lui-même ou sa réaction instinctive, il faut parfois recourir à la force. Le conflit croît en intensité à mesure que la dose de force utilisée comme élément de contrainte physiologique ou psychologique passe de la diplomatie à l'ar-

gumentation, de la persuasion à la menace puis aux coups, de la coopération internationale aux repréailles économiques, de l'intimidation au carnage. La force peut être exercée par un individu ou par un groupe d'individus faisant partie d'associations religieuses, de partis politiques, de syndicats, de fronts de libération nationaux, de nations et de leurs alliées, ainsi que par beaucoup d'autres organisations. La force collective est beaucoup plus efficace et beaucoup plus difficile à contrôler que la force individuelle. C'est la force collective qui prévaut dans la conduite des relations internationales et qui façonne ce que les nations ont convenu d'appeler, par euphémisme, la politique de défense et ce que l'ONU désigne sous le nom de sécurité internationale.

Ainsi, l'exhortation, la persuasion et les formes semblables de contrainte psychologique ne sauraient être arbitrairement dissociés de la contrainte physique comme moyens de faire pression et d'imposer ainsi sa volonté à l'autre, soit individuellement, soit en groupe. Par conséquent, même s'il est vrai que l'ONU n'a, à proprement parler, aucun pouvoir législatif ou exécutif, elle dispose et use — lorsque la situation s'y prête — de mesures qui, dans la pratique, limitent la souveraineté de ses membres.

La reconnaissance du fait que l'ONU est une organisation supranationale à laquelle les États-nations ont cédé une partie de leur souveraineté absolue forme la base théorique du succès des opérations de maintien de la paix à l'échelle internationale. Comme la situation varie dans chaque cas, la synthèse obtenue sur le terrain diffère dans la mesure où il s'établit un équilibre différent entre la thèse de la souveraineté nationale et l'antithèse de l'ONU comme organisation supranationale.

Contrôle et commandement

Chaque opération onusienne de maintien de la paix se prépare sur le terrain, même si l'on a tenté à maintes reprises d'établir au préalable un cadre pour la mise au point et l'exécution. Le contrôle et l'autorisation des opérations sont au centre des désaccords. Ces deux questions reposent par ailleurs sur des considérations théoriques concernant la souveraineté de l'État-nation que chacun des participants tient à garder jalousement intacte jusqu'à ce qu'une crise terrible s'abatte sur les Nations Unies. Alors, dans une atmosphère de grande inquiétude et de décisions prise à la hâte, on fait dans chaque cas les concessions nécessaires pour autoriser les opérations et mettre sur pied une force internationale qui prendra la situation en main. Une fois l'effectif détaché, il appartient aux officiers

de faire la synthèse entre leurs intérêts souverains et ceux des Nations Unies.

C'est en s'attaquant au problème du contrôle et du commandement durant les années 60 que l'ONU a entrepris, à New York, d'établir un cadre d'action qui permette d'affronter les crises de plus en plus nombreuses. Ces premiers efforts échouèrent sur l'écueil des affrontements Est-Ouest qui faisaient alors rage. En bref, l'Ouest était d'avis que le contrôle des opérations revenait au Secrétaire général alors que l'URSS soutenait qu'on devait confier cette tâche au Comité d'état-major des membres permanents du Conseil de sécurité. La crise, qui atteignit son paroxysme lors des discussions sur la conduite et le financement des opérations au Congo de 1960 à 1964, paralysa les travaux de la dix-neuvième session de l'Assemblée générale. La création, en 1965, du Comité spécial des opérations de maintien de la paix des Nations Unies (Comité des 33) contribua à disloquer partiellement l'embâcle. Après trois ans de quasi-stagnation, on mit sur pied un Groupe de travail formé de huit membres de ce comité et présidé par le Mexique.

Le Groupe s'employa à tracer un ensemble de lignes directrices, qu'on appela Modèle I, à l'intention des Missions d'observation des Nations Unies établies par le Conseil de sécurité. Le document, composé de huit chapitres, traitait de l'autorisation de la force, de sa mise sur pied, de ses besoins en matériel, en installations et en services, ainsi que des modalités juridiques, financières et de fonctionnement applicables. Bien que les cinq derniers chapitres n'aient pas posé de difficultés et qu'on soit parvenu à un certain accord quant à la création de telles forces et aux modalités juridiques y afférentes, on achoppa encore une fois sur la question de l'autorisation des opérations. Voici en quoi consistait essentiellement la controverse:

Le point de vue soviétique reposait sur une interprétation «constitutionnelle» des articles 46 et 47 de la Charte des Nations Unies, voulant que le Comité d'état-major conseille et assiste le Conseil de sécurité pour toute question se rapportant aux forces militaires des Nations Unies.

L'Ouest soutenait au contraire que les questions touchant le contrôle, la gestion et les objectifs des missions d'observation et de maintien de la paix étaient essentiellement politiques et qu'il fallait continuer de faire appel aux services du Secrétaire général comme agent d'exécution.

En pratique, la plupart des opérations ont découlé de résolutions passées par le

Conseil de sécurité, bien que quelques-unes aient été menées en vertu de la résolution adoptée en 1950 par l'Assemblée générale sur l'unification pour la paix. Quoi qu'il en soit, la synthèse tacitement convenue a permis au Secrétaire général de veiller, au nom des Nations Unies, au choix du commandant de la force, à la composition de cette dernière, à l'obtention de l'appui logistique de la nation-hôte et à la direction quotidienne des opérations.

L'obstacle de la souveraineté

Ainsi, les précédents et l'entente tacite qui sous-tendent l'autorisation et le contrôle des opérations de maintien de la paix des Nations Unies ont fait évoluer les règles. Ces règles supposent toutefois de la part de tous les intéressés des concessions au niveau de leur souveraineté absolue, qui ne peuvent être obtenues qu'en temps de crise grave, lorsque surgit la question brutale de la guerre ou de la paix. Dès que la crise s'atténue, on laisse d'ordinaire au Secrétaire général, à ses représentants politiques et aux dirigeants militaires sur le terrain le soin de faire l'équilibre entre la souveraineté nationale et le contrôle onusien, de concert avec les autorités des nations-hôtes et les dirigeants des contingents militaires des États qui contribuent à la force de l'ONU.

La différence qualitative entre le succès des activités de maintien de la paix et celui des activités de pacification découle de ce qui précède. Les premières s'échafaudent en temps de crise et la solution des questions relatives à la souveraineté, reléguées au second plan, est laissée aux bureaucrates et aux dirigeants militaires dont la pensée est déjà axée sur une perspective internationale. Les activités de pacification, d'autre part, ne débouchent presque jamais sur une crise ayant pour aboutissement la guerre ou la paix; les questions relatives à la souveraineté passent alors au premier rang et sont toujours présentes à l'esprit des hautes instances économiques, politiques et diplomatiques. Bref, le maintien de la paix est, semble-t-il, reconnu comme étant une activité internationale menée sur une base multinationale tandis que la pacification reste plutôt une activité bilatérale ou multilatérale entre États-nations.

Deux points de vue

De l'échec des Nations Unies à s'entendre sur les questions fondamentales que sont l'autorisation, le commandement et le contrôle des activités, il est résulté une approche plutôt pragmatique de tous les aspects des opérations sur le terrain. La pratique actuelle dépend de la synthèse

obtenue sur place entre la thèse voulant que l'ONU soit essentiellement un centre de discussion entre États-nations souverains et l'antithèse selon laquelle elle constituerait une organisation supranationale capable d'imposer sa volonté. L'équilibrage de ces deux points de vue influe directement sur des questions comme le commandement et le contrôle des contingents nationaux, la conception des opérations, l'usage de la force, l'importance relative du maintien de la paix par rapport à la pacification, les critères politiques et militaires servant à mesurer l'efficacité des opérations, la structure de la force, la décision de recourir au personnel militaire ordinaire ou aux réservistes ainsi que l'allure des opérations, pour ne citer que quelques exemples.

Pour illustrer le genre d'arguments mis de l'avant dans les deux camps, on peut, à partir des deux points de vue en présence, définir un cadre de discussion et d'analyse des opérations onusiennes.

Premier point de vue:

l'ONU comme centre de discussion.

La coordination d'un certain nombre de quartiers généraux distincts de contingents nationaux est à la base du commandement et du contrôle des opérations.

Les opérations sont le prolongement d'une activité diplomatique et comportent la médiation, la déclaration des violations de cessez-le-feu et les enquêtes y relatives.

La force onusienne est prête à se défendre lorsque la situation l'exige.

Les fonctions de maintien de la paix et de la pacification sont distinctes.

La priorité va à l'efficacité politique.

La structure est fondée sur l'équilibre entre le civil et le militaire.

On peut faire librement appel aux réservistes.

Deuxième point de vue:

l'ONU comme organisation supranationale.

Un quartier général de l'ONU veille au commandement et au contrôle des opérations; l'apport des contingents participants soumis au contrôle opérationnel est très limité, voire nul.

Les opérations sont le prolongement d'une activité militaire teintée d'intervention internationale.

La force onusienne est prête à se battre pour remplir le mandat qui lui a été confié.

Les fonctions de maintien de la paix et de pacification se complètent.

La priorité va à l'efficacité militaire.

La structure est fondée sur l'équilibre militaire au sein de la force.

On fait surtout appel aux militaires de la force ordinaire.

L'allure des opérations est déterminée par les ressources disponibles et les tâches à exécuter sont fonction de ces ressources.

L'allure des opérations est déterminée par les tâches à exécuter; il faut obtenir les ressources nécessaires pour accomplir la mission.

Sans passer en revue les nombreuses opérations onusiennes auxquelles nous avons participé, il serait opportun de traiter brièvement de questions comme le commandement et le contrôle des opérations ainsi que le maintien de la paix et la pacification sur le terrain, afin de donner des exemples d'applications du cadre défini ci-dessus. Comparons les arrangements relatifs au commandement et au contrôle des opérations au sein du contingent canadien détaché à Chypre auprès de la FNUCYP et au sein du contingent canadien détaché au Moyen-Orient auprès de la FUNU(MO). Les opérations à Chypre se rapprochent manifestement plus du deuxième point de vue tandis que celles au Moyen-Orient s'apparentent davantage au premier.

Chypre et Moyen-Orient

La force à Chypre est entièrement formée de ressortissants de nations occidentales dont la plupart font partie de l'OTAN et qui, de ce fait, connaissent bien les règles de coopération établies. Le «quartier général canadien» chargé de veiller à nos «intérêts» n'est constitué que d'un major et d'un commis. La composition de la force au Moyen-Orient est plus «universelle»; au début, elle comptait des contingents de l'Autriche, du Canada, de la Finlande, du Ghana, de l'Indonésie, de l'Irlande, du Népal, de Panama, du Pérou, de la Pologne, du Sénégal, de la Suède et du Zaïre. Dans ce cas, le «quartier général canadien» est dirigé par un brigadier général qui peut compter sur l'assistance de douzaines d'officiers et de commis pour s'occuper de nos «intérêts». Certes, bon nombre d'autres facteurs font que la situation n'est pas la même. Ainsi, les États de facto à Chypre diffèrent largement des nations de jure au Moyen-Orient. Il reste, par ailleurs, que même si les quartiers généraux des Nations Unies peuvent se ressembler en apparence dans les deux cas, la direction des opérations et l'application des règles varient sensiblement. Néanmoins, le travail accompli à l'intérieur même des conditions d'exécution est efficace de part et d'autre.

Comme on peut en déduire de ce qui précède, l'aspect pacification des opérations exécutées à Chypre est plus accentué qu'au Moyen-Orient. A Chypre, le quartier général des Nations Unies et chacun des contingents nationaux disposent d'un état-

major spécialement affecté aux questions économiques et humanitaires. De concert avec d'autres organismes internationaux, ils remplissent l'engagement de la FNUCYP à l'égard du programme de secours humanitaire, coordonnent les activités opérationnelles dans le secteur économique et participent aux rapports et aux évaluations politiques en fournissant des statistiques et d'autres renseignements sur les opérations de secours.

Les forces militaires participent en outre aux activités connexes suivantes: obtention de renseignements sur les campements de réfugiés et leur emplacement; distribution des secours, visites humanitaires, transport des personnes en cas de transfert ou d'évacuation, distribution des prestations de bien-être, aide médicale, recouvrement de biens et recherche des disparus. Au sein de l'état-major, les officiers s'occupent également des problèmes intercommunaux qui découlent de l'approvisionnement en eau et en électricité, des services postaux, des télécommunications et des différends agricoles et fonciers. Souvent, ces négociations intercommunales sont fortement teintées de politique de part et d'autre, mais on parvient quand même la plupart du temps à trouver une solution équitable aux problèmes.

Au Moyen-Orient, la force des Nations Unies est peu engagée dans les opérations de secours humanitaire et de reconstruction économique. Bref, les activités de maintien de la paix dans cette partie du monde diffèrent sensiblement des activités de pacification au point de vue organique, tandis qu'à Chypre elles sont plus étroitement liées. Partant, on peut à juste titre se poser la question suivante: est-il possible d'accroître les activités de pacification au sein des forces chargées du maintien de la paix? A la lumière de notre expérience à Chypre, nous pouvons répondre par l'affirmative.

Synthèse pratique

Nous pouvons conclure que la raison d'être des opérations de maintien de la paix s'insère entre deux points de vue: la thèse voulant que l'ONU soit un centre de discussion entre nations-États souverains et l'antithèse selon laquelle elle forme une organisation supranationale capable d'imposer sa volonté. Jusqu'à maintenant, les opérations ont différé l'une de l'autre du fait d'une conjoncture différente dans chaque cas et, partant, d'une synthèse différente des deux points de vue.

En pratique, nous nous trouvons en présence d'un amalgame d'actions qui découlent de l'un et l'autre point de vue. Ainsi, certaines opérations peuvent être

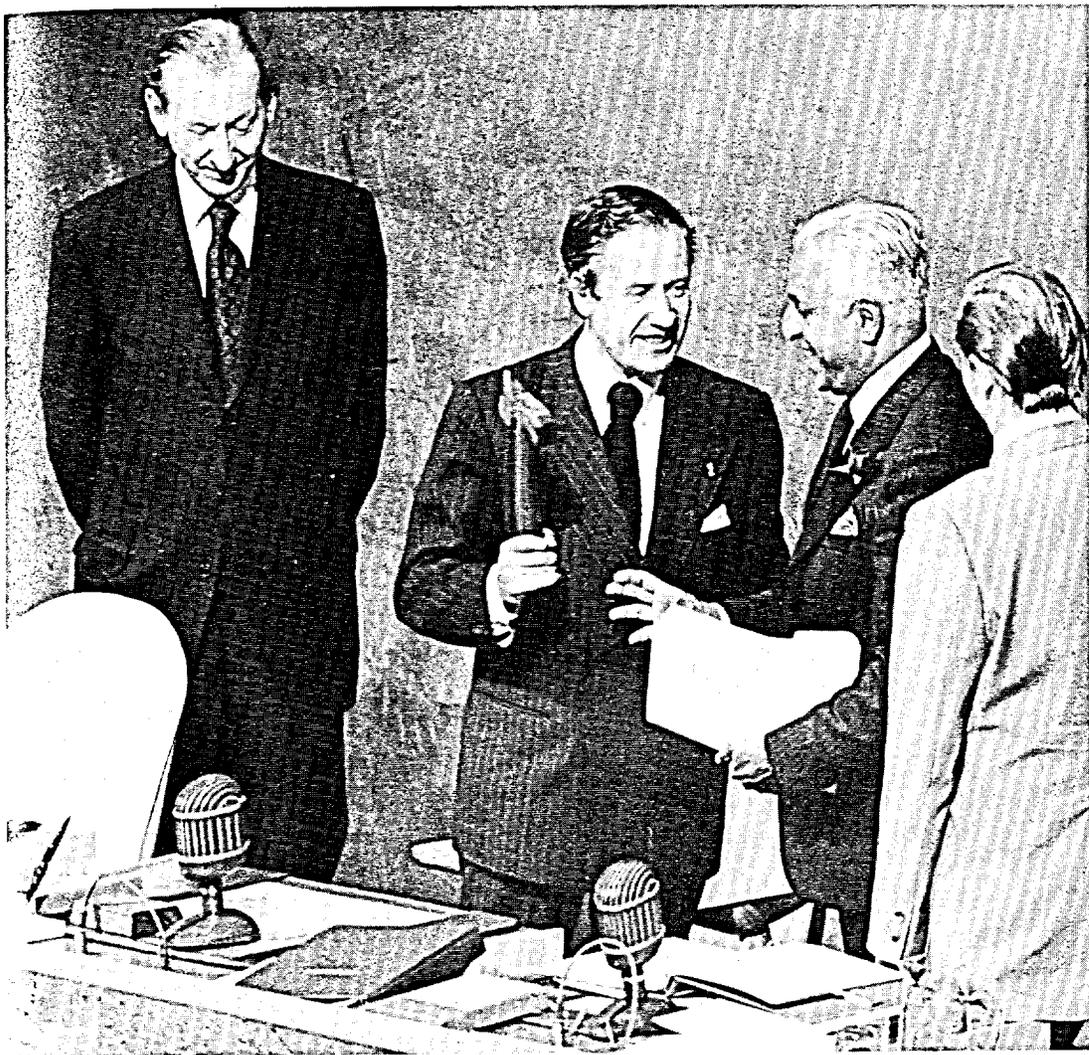


Photo Nations Unies/Y. Nagata

A la séance d'ouverture de la trente et unième session de l'Assemblée générale des Nations Unies, M. Hamilton Shirley Amerasinghe, du Sri Lanka, a été élu président. Il reçoit ici le marteau des mains de son prédécesseur, M. Gaston Thorn, premier ministre et ministre des Affaires étrangères du Luxembourg. A gauche le secrétaire général des Nations Unies, M. Kurt Waldheim.

fortement axées sur l'intervention internationale: l'action de la force est alors fondée sur le principe que l'ONU est une organisation supranationale; pourtant, le commandement et le contrôle de la force sur le terrain sont basés sur la coordination d'un certain nombre de quartiers généraux distincts de contingents nationaux, comme si l'ONU constituait un centre de discussion. En fait, on peut proposer et même appliquer, comme on l'a fait dans le passé, diverses combinaisons à partir de la liste de facteurs en cause. On constate alors qu'il est virtuellement impossible de planifier à l'avance les opérations de maintien de la paix et de surveillance des trêves à l'échelle internationale. Nous savons par expérience que chaque opération est préparée en fonction de la situation particulière qui règne au moment où l'opération est mise en branle.

En conséquence, les opérations ont toujours été lancées sans qu'aient été coor-

données au préalable des activités aussi importantes que la planification au siège des Nations Unies, l'introduction de la force, son mandat, son organisation, sa langue de travail, l'établissement de sa structure hiérarchique, les dispositions relatives à la sécurité et à la discipline parmi les contingents participants; les règles opérationnelles applicables aux activités militaires, humanitaires et économiques, la doctrine, l'information, y compris les rapports sur les services de renseignements et sur l'état de la situation, les communications, le soutien administratif et logistique, les relations publiques et l'entraînement militaire, pour ne citer que quelques exemples.

Il reste que les efforts de maintien de la paix ont été relativement plus fructueux que les efforts de pacification. Nombreuses sont les raisons qui expliquent ce fait, mais il faut surtout noter que les opérations de maintien de la paix sont mises en branle

en temps de crise internationale aiguë alors que les questions de souveraineté nationale sont reléguées au second plan derrière le déclenchement possible d'une véritable guerre internationale ou régionale. On ne peut guère entrevoir que les opérations de pacification seront couronnées de succès tant que les membres des Nations Unies envisageront la question de

la souveraineté nationale en termes absolus, nonobstant les nobles sentiments nourris notamment à l'égard des obligations et des responsabilités. En tout état de cause, notre expérience à Chypre nous porte à croire qu'il est possible, dans certains cas, de réaliser des progrès grâce à un heureux mariage des activités de maintien de la paix et des activités de pacification.

Le Canada aux Nations Unies

Le syndicalisme et le nouvel ordre économique international

par John Harker

Bien que leur étiquette soit nouvelle, les demandes au titre d'une répartition différente des richesses et des revenus, à l'échelle nationale et internationale, ne datent pas d'hier. Récemment, toutefois, les revendications se sont faites pressantes à l'échelle planétaire, au point où le tumulte ainsi provoqué a presque fait oublier celles qui sont depuis longtemps exprimées au sein des nations.

Le mouvement syndical canadien est loin d'être indifférent à ces exigences. Il préconise d'abord et avant tout que le «nouvel ordre économique international» (NOEI) ne vise pas à hausser le niveau de vie des élites à la tête des multinationales ou des pays en développement, mais qu'il favorise au contraire le plein emploi, améliore la qualité de la vie pour tous et assure une répartition plus juste des richesses et des revenus, à la fois au sein des nations et entre les nations. Cet objectif pourrait se résumer ainsi: «Sécurité économique et justice sociale pour tous».

Ces termes sont extraits du premier manifeste de la Confédération interna-

tionale des syndicats libres (CISL), à laquelle ont été affiliés depuis 1949, année de la fondation de cette dernière, le Congrès du Travail du Canada (CTC) et ses prédécesseurs. Bien que les objectifs de la CISL se situent à l'échelle internationale, leur recherche s'appuie sur l'expérience et les luttes pour la sécurité économique et la justice sociale des différents syndicats nationaux qui lui sont rattachés. On ne peut donc comprendre la nature de l'engagement des syndicats libres à l'égard du NOEI si l'on ne tient pas compte de cette dimension nationale.

Pauvreté

Quel a été le facteur déterminant de cet engagement? Plutôt que de céder à la tentation de citer des extraits du discours inaugural de Karl Marx devant l'Association internationale des travailleurs, en 1864, je soulignerai un facteur plus récent et plus pertinent: la pauvreté dans le monde à la fin de la première décennie du développement.

Il existe de nombreux indicateurs du dénuement. Selon l'Unesco, le nombre d'adultes illettrés dans le monde est passé de 700 millions en 1960 à 760 millions en 1970. La FAO a fourni à la Conférence mondiale de l'alimentation des estimations en vertu desquelles, au cours de la période 1969-1971, plus de 450 millions de personnes, pour la plupart des enfants, auraient

M. Harker est directeur du Service des affaires internationales du Congrès du Travail du Canada. Avant d'occuper ce poste, l'an dernier, il était directeur exécutif de l'Association professionnelle des agents du Service extérieur. L'article ci-contre n'engage que l'auteur.

souffert de malnutrition due à une carence sérieuse de protéines (ce qui est déjà grave, mais beaucoup plus nombreux sont ceux qui ont souffert de la faim). Pour sa part, l'Organisation internationale du Travail (OIT) rapporte qu'en 1972, environ 1,2 milliard de personnes dans les pays en développement (67 p. cent de leur population) souffraient gravement de la pauvreté.

Le présent article ne prétend pas, cela n'étant pas démontré, que la répartition des revenus dans la plupart des pays en développement s'est détériorée depuis le début des années soixante. Il soutient cependant que dans certains pays, notamment dans les pays en développement, les syndicalistes ont des raisons de croire que les revenus et les richesses ne sont pas répartis équitablement. Qui plus est, il est difficile de ne pas reconnaître que les richesses, et donc les revenus, dont disposent les pays en développement sont limités délibérément et artificiellement par l'action du commerce, des investissements et des politiques monétaires sur le plan international.

Nouvel ordre économique

Les syndicalistes réclament donc l'établissement d'un nouvel ordre économique international. Dans une large mesure, leurs revendications ont été formulées concurremment avec leurs homologues des autres pays. Cela est particulièrement vrai pour le CTC, qui a contribué à l'élaboration des politiques de la CISL en ce domaine et qui les proclame maintenant comme siennes.

Ces politiques, combinées à celles qui sont issues de notre expérience de l'aide de transition, forment l'ensemble de nos revendications en vue d'un nouvel ordre économique international. Et ces politiques, de même que les milieux auxquels elles s'adressent, éclairent quelque peu la nature du nouvel ordre en question.

Chaque politique, ou groupe de politiques, doit être analysé en regard de son mode de promotion et du pourquoi de ce mode particulier, mais il faut d'abord chercher à obtenir une vue d'ensemble.

La nouvelle répartition des richesses entre les nations et au sein des nations, que l'on demande maintenant avec insistance, nécessite de nombreux changements dans les institutions et les attitudes. Elle appelle également une réforme des mécanismes du commerce international, notamment dans le domaine des produits de base où il faut établir un système de financement compensatoire et garantir les approvisionnements.

Par le biais des négociations commerciales multilatérales, il faut abolir l'augmentation des tarifs douaniers en

proportion du degré de transformation des produits afin d'encourager la croissance de l'industrie manufacturière dans le Tiers monde, ce qui nécessitera à son tour la création d'un fonds d'aide de transition pour aider les pays participants à apporter les changements nécessaires à leurs propres structures industrielles. Le GATT (Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce) devrait obliger les gouvernements à protéger les intérêts des travailleurs par la mise en œuvre immédiate d'ajustements, dans des pays comme le Canada, et par l'observation stricte de normes de travail équitables, dans les pays en développement.

Les réformes du système monétaire international doivent entraîner l'établissement d'un lien entre les droits de tirage spéciaux et l'aide au développement, la gestion rigoureuse des mouvements de capitaux entrepris par les multinationales et le recyclage efficace des pétrodollars. Les ressources réelles doivent servir à financer le développement et le Canada doit dépasser l'objectif de 0,7 p. cent de son PNB affecté à l'aide au développement. La consolidation de la dette doit tenir compte de la nature des régimes politiques. On doit en outre faciliter des transferts technologiques exclusivement adaptés aux besoins et aussi appropriés que possible. L'importation de la technologie ayant pour objectif l'industrialisation, elle doit créer des emplois productifs au lieu d'accélérer simplement l'urbanisation. En d'autres termes, la technologie doit être adaptée aux besoins des communautés rurales défavorisées.

Les sociétés multinationales, qui sont pratiquement les seules filières du transfert des techniques et des ressources, devraient être soumises, de par le droit, à des règles de conduite.

Les priorités du développement doivent être ajustées aux besoins de la population, à la fois pour ce qui est des avantages matériels et de l'application de normes de travail. A cet égard, il faudrait se tourner vers l'Organisation internationale du Travail pour l'énoncé de lignes directrices.

Tout comme ils le sont à l'OIT, les syndicats devraient être représentés adéquatement au sein de l'ONU, en particulier parce que leur appui est essentiel à l'instauration du nouvel ordre économique international.

Ces politiques ne constituent pas le fondement d'un traité international que doivent mettre au point les Nations Unies après un débat, pour ne pas dire un affrontement, entre les pays du Groupe des 77 et ceux du Groupe B (pays socialistes).

Elles doivent plutôt se traduire par une série d'entreprises, d'engagements, de relations et de possibilités ayant différentes origines et différentes incidences.

Pour ce qui est des politiques mises de l'avant par les syndicats, on se rend compte que certaines seront appuyées par le Groupe des 77 et auraient même pu être extraites de la Déclaration de Manille. Ainsi, le CTC a affirmé qu'il croyait que les propositions de la Conférence des Nations Unies pour le commerce et le développement (CNUCED) concernant dix produits de base essentiels devaient être appliquées dans les plus brefs délais.

Politiques propres aux syndicats

Toutefois, plutôt que de continuer à parler de toutes ces politiques, autour desquelles il existe déjà un vaste consensus, je préférerais insister sur celles qui, pourrait-on dire, sont propres aux syndicats. Il ne s'agit pas de revendications présentées par d'autres parties, notamment le Groupe des 77, peut-être précisément parce qu'elles sont adressées à ce Groupe.

Conscient que les gouvernements, qu'ils soient intégrés au Groupe des 77, au Groupe B (groupe dit des pays socialistes) ou à d'autres, pourraient prétendre partager nos revendications en vue d'une répartition équitable des richesses et des revenus malgré l'absence d'une telle répartition dans leur propre pays, je parlerai d'abord des exigences qui sont d'un intérêt primordial pour les syndicats et que de nombreux gouvernements n'ont pas encore endossées.

La première demande vise le GATT. Le CTC favorise depuis longtemps la libéralisation du commerce mais craint sérieusement, maintenant qu'une proportion importante du commerce international se traduit par des transactions entre sociétés, que cette libéralisation ne profite avant tout aux entreprises multinationales. Le CTC encourage donc l'adoption d'un code déontologique pour les multinationales, mais pour ce qui est du GATT, il continue de préconiser la libéralisation du commerce et demande en même temps l'adjonction d'une clause «sociale» à l'Accord.

Cette clause présente deux aspects. D'abord, le CTC veut empêcher l'exploitation possible du processus de libéralisation et d'expansion du commerce. Aux termes de la clause en question, les parties contractantes reconnaîtraient que les efforts déployés en vue de promouvoir le commerce international visent tout d'abord à instaurer le plein emploi, la sécurité sociale, des niveaux de consommation plus adéquats et un système très efficace de

prévention des accidents de travail et de protection sanitaire. Elle exigerait la coordination internationale de la main-d'œuvre ainsi que l'adoption de politiques régionales et industrielles par les parties contractantes, qui devraient en outre assurer aux travailleurs déplacés leur plein salaire ainsi que des avantages sociaux et appliquer des normes de travail justes dans la pratique, les déclarations, les conventions et les accords. La Déclaration universelle des droits de l'homme et, en particulier, les normes de l'OIT, y compris, cela va de soi, la reconnaissance de la liberté d'association et des droits syndicaux, pourraient servir de critères pour l'établissement de normes de travail équitables.

Le second aspect est intimement lié au premier. Il concerne en effet l'aide de transition, notamment en ce qui a trait aux économies des pays industrialisés. La nature du lien a été nettement énoncée par le président du CTC, M. Joe Morris, devant le Sous-comité sur le développement international du Comité permanent des affaires extérieures et de la défense nationale. M. Morris a alors précisé que le CTC ne peut envisager *aucun* sacrifice, quel que soit le montant de l'aide de transition, qui ne servirait qu'à favoriser le mieux-être d'une société transnationale ou d'une élite dans un pays en développement. Il a ajouté que, pour recevoir l'appui du CTC, un apport d'aide ou une réforme commerciale devait être «humanitaire», viser à hausser le niveau de vie de l'ensemble des gens, protéger — et non exploiter — les travailleurs des industries nouvellement établies.

A partir de là, le CTC est convaincu qu'il faudrait maintenant commencer à préparer la transition nécessaire de notre économie. Il a en effet proposé au Sous-comité sur le développement international la création d'un comité formé de représentants des principaux ministères fédéraux, de l'industrie et des syndicats, qui serait chargé d'examiner les ajustements nationaux indispensables et d'étudier les premiers efforts d'aide de transition du Canada, notamment le programme général d'aide de transition, les principaux programmes généraux de stimulants et les politiques en matière de textiles.

Dans son premier rapport, le Sous-comité sur le développement international a souligné que cette proposition était logique et intéressante. Il est à espérer que le gouvernement fédéral tirera la même conclusion et souscrira également aux propositions du CTC concernant la clause sociale du GATT, en vertu de laquelle les parties contractantes accepteraient, en cas de déséquilibre sectoriel prévu, de fournir

une aide de transition anticipée et de garantir le revenu et l'emploi des travailleurs. Il est en outre proposé que les parties contractantes collaborent étroitement sur le plan des politiques industrielles et recueillent des données sur les diverses tendances du secteur.

Il y a plusieurs façons de parvenir à ces fins, et deux d'entre elles concernent spécifiquement le GATT.

Dans le cadre de la clause sociale, une commission internationale sur le commerce et l'emploi, formée de représentants des gouvernements, des syndicats et des associations d'employeurs, serait mise sur pied. Cette commission soumettrait un rapport annuel sur les effets du commerce et des investissements en regard de la situation mondiale de l'emploi, ferait état des problèmes sociaux, entre autres ceux soulevés par l'application de l'article 19, et examinerait de façon générale la mise en vigueur de la clause sociale.

Le second mécanisme du GATT consisterait à créer un fonds international de reconversion qui, basé sur l'adoption de principes communs en vue d'orienter les politiques d'ajustement dans les pays industrialisés, aiderait ces derniers à financer leurs programmes à cet égard. Les contributions pourraient être fonction du produit national brut du pays en cause, de son revenu par habitant ainsi que de la proportion de produits finis en provenance des pays en développement sur le marché national, et elles pourraient correspondre à un certain pourcentage des coûts d'ajustement. De cette façon, les pays les moins disposés à faciliter l'accès à leurs marchés financeraient la libéralisation pratiquée par les autres pays.

Ces deux mécanismes ne sont ni limitatifs ni exhaustifs. Le recours à l'Organisation internationale du Travail (OIT), dont les normes sont évidemment d'une très grande importance au chapitre des pratiques équitables dans le domaine du travail, pourrait constituer un autre moyen de satisfaire les besoins de coopération et de surveillance. Il est encourageant de noter que l'OIT commence à consacrer ses compétences et son objectivité à l'étude du rôle que jouent les sociétés multinationales au niveau de la création et de la stabilité des emplois et en ce qui concerne la répartition des revenus. Cette action s'effectue par le biais de recherches et de réunions de spécialistes, dont les conclusions sont transmises au conseil d'administration de l'organisme ainsi qu'à la Conférence mondiale sur l'emploi. Déjà dans son troisième *Rapport sur l'emploi dans le monde*, l'OIT déclarait que les sociétés multinationales avaient tout intérêt à prati-

quer le civisme de même qu'à créer un climat de confiance là où les règles du jeu sont connues d'avance et strictement observées.

Règles de conduite pour les multinationales

Le CTC préconise depuis longtemps l'élaboration d'un code de conduite pour les firmes multinationales et, en octobre 1975, son président présentait devant le Congrès international de la CISL une charte des revendications syndicales en vue du contrôle législatif de ces sociétés. Selon lui, les raisons qui justifient l'établissement de conventions et d'accords de coopération entre gouvernements sont claires comme le cristal lorsqu'il s'agit de domaines comme la fiscalité, les mouvements de capitaux, la fixation internationale des prix et les responsabilités sociales. Il soulignait à cette occasion qu'une action à l'échelle internationale servirait aussi à donner du poids aux mesures de contrôle décrétées par de petits pays dont le budget national est parfois inférieur à 10 p. cent du chiffre d'affaires annuel de certaines multinationales.

L'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) et la Commission des sociétés transnationales de l'ONU ont été saisies de propositions en vue de créer un code de conduite spécifique et liant légalement les parties visées. Ces propositions recommandent le libre accès à l'information, la stabilité d'emploi pour les travailleurs, l'abolition de la concurrence en matière de stimulants, la création d'un fonds pour le développement de l'infrastructure des pays hôtes, la condamnation des ententes de prix et de la sous-production délibérée et le calcul de l'impôt au prorata des profits. Elles visent également à abroger la Convention de Paris de 1883, qui freine véritablement les transferts technologiques, et de mettre un terme aux mouvements de trésorerie à des fins de manipulation ou de spéculation. De nos jours, les sociétés multinationales dominent nettement le commerce international, dont une grande part se ramène à des transactions entre deux filiales d'une même société. Or, il est impossible d'édifier un nouvel ordre économique international sans exercer un contrôle international efficace. Et bien que cette condition préalable serve manifestement les intérêts des pays en développement, du moins ceux de leurs habitants, les réactions de ces pays aux propositions du CTC sont demeurées jusqu'ici décevantes. La meilleure preuve que les Nations Unies se préoccupent vraiment de la question est la participation active des syndicats aux travaux de la

Commission de l'ONU. Néanmoins, ce sont les pays en développement qui y sont le plus fortement opposés.

Participation de l'OIT

L'accès limité des organisations syndicales aux délibérations de l'ONU ou aux nouvelles réunions de plus en plus importantes, tel le dialogue Nord-Sud, constitue une autre raison pour laquelle la participation de l'OIT est essentielle à la réussite d'un nouvel ordre économique international. De plus, les conclusions de la Conférence mondiale sur l'emploi, convoquée par l'OIT en juin 1976, sont d'une importance vitale dans la poursuite de ce but. Cela ne tient pas seulement au fait que le travail de l'OIT est moins entaché de conflits et d'animosité en raison de la participation syndicale et patronale, mais aussi parce qu'elle semble être la seule organisation à se pencher vraiment sur la nécessité profonde d'une nouvelle répartition des richesses et des revenus.

Les porte-parole gouvernementaux pourraient très bien s'élever contre l'importance accordée par les syndicats à l'obtention d'une nouvelle répartition des richesses dans les pays en développement. Le directeur général de l'OIT a présenté une stratégie visant à soulager la misère et à satisfaire les besoins fondamentaux dans l'espoir d'un monde meilleur. Il considère que cette approche est supérieure à la formule qui consiste à accroître le produit national brut et à attendre que des avantages en découlent «à la longue» pour les pauvres. A cet égard, l'OIT affirme qu'à moins d'une répartition importante des richesses, il sera nécessaire, d'ici la fin du siècle, de maintenir dans la plupart des pays en développement un taux de croissance annuel d'au moins 12 p. cent afin d'y éliminer la pauvreté extrême.

Combien d'économistes oseraient maintenant suggérer qu'un tel taux de croissance est possible, sauf marginalement? L'OIT soutient par ailleurs que les pays bénéficiant d'une répartition des richesses très équitable pourraient se permettre un taux de croissance beaucoup moins élevé, et que la concentration des efforts sur la satisfaction des besoins fondamentaux et une répartition plus appropriée permettrait l'élimination de la pauvreté à la fin du siècle avec des taux de croissance aussi «bas» que 6 p. cent, ce qui est beaucoup plus réaliste.

Dès lors, il apparaît évident que cette réussite dépendrait en bonne partie de la façon dont la nouvelle répartition serait effectuée. L'objectif est donc de faire accepter, en particulier par le Groupe des 77, l'importance de la nouvelle répartition au regard du NOEI et l'importance de la participation des syndicats au processus du développement.

On a réalisé des progrès, quoique très minces, sur ce dernier plan. En 1975, la Conférence internationale du Travail a adopté une résolution reconnaissant la nécessité d'encourager les pauvres des milieux ruraux à s'organiser. En effet, 80 p. cent des sans-travail et des travailleurs sous-employés se retrouvent dans les secteurs ruraux et traditionnels, et les syndicats qui ont essayé de les aider se sont souvent heurtés à une opposition officielle allant parfois jusqu'à la répression et à la violence.

Les syndicalistes n'accepteront de contribuer à l'établissement d'un nouvel ordre économique international — essentiel pour les travailleurs — que si cet ordre est conçu pour profiter aux exploités et non aux exploités, car l'adoption de toute autre attitude équivaldrait à sanctionner un ordre économique beaucoup plus ancien que le syndicalisme.

Analyse du vote canadien à l'Assemblée générale

par Anne-Marie Jacomy-Millette

Quels que soient les défauts qu'on ait pu... reprocher [aux Nations Unies] au cours des années, il nous faut nous rendre à l'évidence que, dans notre poursuite de la paix et de la sécurité et notre recherche de solutions aux grands problèmes économiques et sociaux de notre temps, cette assemblée universelle est irremplaçable, aussi bien pour nos gouvernements que pour nos peuples.

(Allan J. MacEachen, trentième session de l'Assemblée générale des Nations Unies, 22 septembre 1975).

Société d'abondance mais encore en un sens sous développée au niveau de l'exploitation d'immenses ressources; pays à la fois producteur et consommateur de matières premières et dont l'économie, la richesse et, de ce fait, le niveau de vie reposent en grande partie sur l'apport de capitaux étrangers, essentiellement américains, et les échanges commerciaux; communauté d'hommes qui s'interrogent parfois encore sur les traits distinctifs de leur identité nationale; le Canada semble aujourd'hui éprouver quelques difficultés à définir les lignes directrices de sa politique étrangère dans la traduction de ses rapports bilatéraux et de la diplomatie multilatérale, sujet qui retient notre attention aujourd'hui. C'est ce qui ressort notamment des discussions et votes de la trentième session de l'Assemblée générale des Nations Unies.

Recherche d'un nouvel ordre

Ces difficultés s'inscrivent dans le contexte général de la recherche d'un nouvel ordre — ou équilibre mondial tant politique, économique, culturel que moral — si l'on peut s'entendre sur la définition de ce dernier terme qui couvre des acceptions différentes en particulier selon le niveau économique du pays considéré. Ainsi en témoigne par exemple au plan juridique la notion difficile à cerner de *jus cogens* ou au plan social celle de justice sociale

internationale. L'ONU en 1975 est à la fois un symbole d'espoir de vie meilleure et de rapprochement des peuples par son universalité enfin à peu près réalisée (de 51 membres fondateurs à 144 fin 1975) mais également, et en sens inverse, un forum où les conflits parfois violents menacent de faire éclater l'institution. Les uns — un grand nombre de pays occidentaux — parlent de tyrannie de la nouvelle majorité et se posent la question de la validité et de l'intérêt de leur participation active ou même passive. Ils expriment leur inquiétude devant la politisation des différents problèmes portés à la tribune des Nations Unies, de ses institutions spécialisées et conférences techniques, imposée par la centaine de nouveaux membres. Les autres — le Tiers monde — contestent le système des premières décennies où, selon

Mme A.-M. Jacomy-Millette, docteur en droit, est directeur de recherche et d'information au Centre québécois de relations internationales (Université Laval). Juriste international, elle a enseigné aux universités d'Ottawa et d'Addis-Abéba et a été fonctionnaire à l'UNICEF de 1963 à 1966. Mme Millette s'est plus particulièrement spécialisée dans le droit des traités, le droit public et les organisations internationales, domaines dans lesquels elle a publié de nombreux articles et ouvrages. L'article ci-contre n'engage que l'auteur.

le président Boumediene, des pratiques «s'étaient instaurées dépouillant les instances internationales de l'essentiel de leurs prérogatives et dénaturant leur vocation d'universalité au profit de clubs constitués par un petit nombre d'États privilégiés dotés de pouvoirs discrétionnaires». Ils exigent de jouer un rôle plus actif en vue d'établir une nouvelle répartition planétaire des richesses, condition indispensable à la paix et la sécurité internationales. Les thèmes principaux des débuts de l'ONU, «guerre froide», «lutte pour la décolonisation», généralement explicites dans leur traduction concrète, font place à des concepts aux multiples définitions et acceptions et à des objectifs difficiles à réaliser et à transcrire en plan d'action, en particulier dans ce contexte de confrontation entre pays occidentaux et Tiers monde souvent appuyé par les pays communistes.

Politique sélective et prudente

Dans cette atmosphère conflictuelle, le Canada doit-il considérer comme prioritaire sa vocation — et ses intérêts — de pays industriel, ou bien l'objectif de justice sociale internationale, redistribution des richesses — et du pouvoir — et, de ce fait, l'assistance, au sens global du terme, aux pays en développement? S'il choisit la première option, doit-il aligner globalement sa politique étrangère sur celle de ses alliés traditionnels, en particulier les États-Unis et autres pays occidentaux, et collaborer à l'élaboration d'une sorte de stratégie de groupe à l'ONU — quitte à jouer le rôle de «David bravant Goliath», ou bien doit-il pour chaque question évaluer ses propres intérêts et prendre des décisions individuelles selon les enjeux en question? En fait, la position récente du Canada à l'ONU semble relever de la politique sélective et prudente des petits pas avec des hésitations qui traduisent l'ambiguïté des grandes lignes de sa diplomatie multilatérale à l'ONU.

La politique étrangère du Canada est «le prolongement» de sa politique nationale, principe énoncé dès 1970 mais qui est valable en un sens pour tout pays. Elle doit donc s'appuyer sur les priorités et impératifs nationaux compris et acceptés par l'opinion publique nationale. Mais ces objectifs nationaux sont eux-mêmes fluides aujourd'hui, tout au moins à court terme si l'on prend pour acquis qu'il est une hiérarchie de valeurs communes, une vision fondamentale, globale, établie, reconnue et acceptée de la société canadienne idéale d'aujourd'hui et de demain. En juin 1970, le gouvernement dépose au Parlement les six brochures de *Politique étran-*

gère au service des Canadiens, somme et synthèse de travaux préparés par politiciens et bureaucrates. Cette réflexion sur les orientations de la politique étrangère est complétée par un certain nombre de déclarations et écrits ultérieurs tel l'article de Mitchell Sharp paru à l'automne 1972 dans cette revue, énonçant la Troisième option, ou l'allocution du premier ministre en mars 1975 à *Mansion House*. Une politique étrangère ne peut se définir en vase clos. Elle s'intègre dans un système mondial — si système il y a — qui n'est pas statique, comme en témoigne la transformation, voire la révolution des relations internationales depuis 1972-1973, années qui ont servi de détonateur et cristallisé les aspirations du Tiers monde. Le Canada est donc obligé d'intégrer cette nouvelle dimension dans sa diplomatie multilatérale. Poussées par ces transformations du village global, les provinces canadiennes s'ouvrent à la communauté internationale, précisent leurs priorités économiques, commerciales et, dans le cas du Québec, culturelles, autre élément dont l'Union fédérale doit tenir compte pour sa participation aux organismes et conférences de la famille des Nations Unies.

Les travaux de la trentième session de l'Assemblée générale ont permis d'adopter 179 résolutions de valeur et portée inégales. La position canadienne à leur égard peut se couler dans le moule des six objectifs de politique générale posés en 1970; le premier, «Souveraineté et indépendance», éclairant les cinq autres, paix et sécurité, croissance économique, justice sociale, qualité de la vie, environnement naturel et équilibré. Mais ces six orientations n'ont pas la même valeur absolue et également relative si l'on examine le cadre conceptuel et factuel de la diplomatie multilatérale. Il est une hiérarchie fixée par le gouvernement — qui varie cependant dans le temps et selon les fluctuations du «système» international. De plus, dans le contexte onusien, quelques problèmes semblent dominer l'arène. Au début de son allocution à l'Assemblée générale en septembre 1975, Allan J. MacEachen souligne les résultats de la septième session extraordinaire et pose le problème — essentiel — des disparités économiques et sociales qui existent dans le monde d'aujourd'hui. Il affirme la volonté du Canada d'apporter sa contribution à l'instauration d'un nouvel ordre économique. Les autres problèmes qui retiennent l'attention du ministre canadien constituent en 1975 des domaines prioritaires pour son gouvernement: la conclusion d'un accord sur le droit de la mer viable et équitable, le désarmement et la non-prolifération des

armes nucléaires accompagnés d'un réseau de garanties permettant l'utilisation de l'énergie nucléaire à des fins civiles, le rétablissement de la paix au Moyen-Orient, enfin l'établissement d'une distinction claire et nette entre l'autorité et les compétences des organes politiques des Nations Unies et celles des conférences techniques.

A l'automne 1975, le Canada semble donc garder sa confiance dans les Nations Unies mais il en connaît les limites. Il a appuyé un grand nombre des résolutions adoptées à la trentième session de l'Assemblée générale. Sur 179 résolutions, parfois subdivisées pour les fins du vote, la position canadienne se présente de la manière suivante: 106 votes affirmatifs avec tous les membres, 58 votes en faveur, 8 contre et 35 abstentions. Il est intéressant de relever les votes négatifs portant respectivement sur la question coréenne (1), la discrimination raciale (5) et le Moyen-Orient (2).

Les votes négatifs

Le 18 novembre 1975, l'Assemblée générale a adopté deux résolutions en un sens contradictoires sur la question coréenne (3390 A et 3390 B). Le Canada a voté en faveur de la première (59 [Canada] 51.29) avec 58 autres pays. (19 pays occidentaux, 18 d'Amérique latine, 9 d'Afrique, et 12 d'Asie et du Moyen-Orient). Cette résolution demande aux parties directement concernées (les deux Corées, dans l'esprit des promoteurs de la résolution) d'entrer en pourparlers en vue de la dissolution du commandement des Nations Unies en Corée mais aussi, et c'est essentiel, du maintien de l'accord d'armistice.

Le Canada a voté contre la deuxième résolution (54.43 [Canada] 42), avec 42 autres pays, car, si elle demandait également la dissolution du commandement des Nations Unies, elle préconisait le remplacement de l'accord d'armistice par un traité de paix entre les parties authentiques à l'accord, ce qui signifiait pour les Nord-Coréens, la Corée du Nord et les États-Unis.

La position du Canada à l'égard des résolutions tendant à l'élimination de la discrimination raciale présentées en novembre 1975 est le résultat de la condamnation du sionisme par l'Assemblée. En effet, comme le soulignait le 1^{er} octobre 1975 Maria Masson, représentant canadien à la Troisième Commission, «le Canada s'est toujours opposé à la discrimination raciale». Il a ratifié en 1970 la convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, estimant que «le racisme et la discrimination raciale sont un fléau qui s'étend à toute l'humani-

té et doit être attaqué sur tous les fronts par une action vigoureuse à tous les niveaux». Cependant la résolution 3379 (XXX) «Élimination de toutes les formes de discrimination raciale», adoptée le 10 novembre 1975, comporte la clause suivante: «le sionisme est une forme de racisme et de discrimination raciale», ce que ne pouvait accepter la délégation canadienne, soutenue par son opinion publique et par tous les pays occidentaux (excepté la Grèce qui s'abstient et l'Espagne qui ne vote pas), dix pays d'Amérique latine, principalement d'Amérique centrale, cinq pays africains, Fidji et naturellement Israël. Le vote se décompose en 72 pour (pays communistes, à l'exception de la Roumanie qui ne vote pas, et une partie du Tiers monde), 35 contre et 32 abstentions comprenant 12 pays africains, 8 pays d'Asie et du Moyen-Orient et 12 pays d'Amérique latine. Au Canada, la Chambre des communes et la législature de l'Ontario ont adopté à l'unanimité des résolutions ratifiant le vote canadien.

Dans le même sens, le Canada rejette la résolution 3378 (XXX) adoptée le même jour à l'Assemblée générale des Nations Unies, prévoyant de tenir au Ghana une conférence mondiale de lutte contre le racisme et la discrimination raciale (116.18 [Canada] 7). Votent également contre la résolution, 14 pays occidentaux, 2 d'Amérique latine, un d'Afrique et Israël. Le Canada se prononce le 15 décembre 1975 contre une résolution demandant la participation des femmes au renforcement de la paix et de la sécurité internationales et à la lutte contre le colonialisme, le racisme, la discrimination raciale, l'agression étrangère et toutes les formes de domination étrangère (Résolution 3519 (XXX), 90.21 [Canada] 22). Les 20 pays qui adoptent la même position sont 13 pays occidentaux, 3 d'Amérique latine, 1 d'Afrique, Israël et le groupe Albanie-Chine, qui, nous le verrons, ne suit pas toujours les autres pays communistes. Deux autres résolutions sur la lutte contre la discrimination raciale, l'une concernant l'Afrique australe globalement et l'autre plus spécifiquement l'Afrique du Sud (3377 et 3411/G) sont rejetées par le Canada les 10 et 28 novembre 1975. Elles s'intègrent cependant dans le vaste mouvement de décolonisation qui emporte l'entière adhésion du Canada, comme le souligne le représentant canadien à l'Assemblée générale le 26 novembre 1975 en ces termes: «Nous avons toujours soutenu le droit des peuples sous domination coloniale à l'autodétermination et à l'indépendance». Cependant le Canada s'oppose d'une part à l'équation sionisme égale

racisme, d'autre part à l'adoption de mesures extrêmes fermant la porte au dialogue et aux relations avec les régimes qui pratiquent la discrimination raciale. Tel est le sens des deux résolutions précédentes, la première étant rejetée par 15 pays occidentaux, 2 d'Amérique latine, 1 d'Afrique et Israël (le poids est donc de l'autre côté de l'option canadienne). La deuxième qui comprend parmi les clauses une condamnation des «principaux partenaires commerciaux de l'Afrique du Sud, le Royaume-Uni, les États-Unis, la France, la République fédérale allemande, le Japon et l'Italie» est rejetée par 13 pays occidentaux, le Japon et Israël, alors qu'une importante majorité se prononce en faveur de son adoption (111.15 [Canada] 16) et que quelques pays s'abstiennent (8 pays occidentaux, 3 d'Amérique latine, 3 d'Afrique, et l'Iran).

Les deux derniers votes négatifs du Canada s'expriment les 10 novembre et 5 décembre à l'égard de résolutions sur la question primordiale du Moyen-Orient qui retient l'attention des Nations Unies depuis de nombreuses années. La première résolution affirme «les droits inaliénables [du peuple palestinien] en Palestine . . . de retourner dans leurs foyers vers leurs biens d'où ils ont été déplacés et déracinés» (Résolution 3376 (XXX)). Préparée par l'Organisation de Libération de la Palestine, la résolution «décide de créer un comité (des Nations Unies) pour l'exercice des droits inaliénables du peuple palestinien». Le Canada s'oppose à la constitution de cette nouvelle structure qui ajouterait à la complexité du problème. De plus, il réserve sa position sur la question de savoir si l'Organisation de Libération de la Palestine est, ou peut prétendre être, le seul porte-parole des Palestiniens. Enfin il estime que le droit à l'existence d'Israël doit être rappelé. Il vote donc contre la résolution, ainsi que 9 autres pays occidentaux (Belgique, Danemark, République fédérale d'Allemagne, Islande, Luxembourg, Pays-Bas, Norvège, Royaume-Uni, États-Unis), 5 pays d'Amérique latine, Fidji, Israël et le Swaziland. Parmi les abstentions on note 8 pays occidentaux, le Japon; 9 d'Amérique latine et d'Afrique (98.18 [Canada] 27). La deuxième résolution, intitulée «La situation au Moyen-Orient» traduit l'inquiétude de l'Assemblée générale qui s'est saisie de l'ensemble du problème. Le Canada vote contre la résolution estimant qu'elle ne correspond pas à une analyse objective de la situation. Il est demandé notamment à tous les États «de cesser de fournir toute aide militaire ou économique à Israël tant qu'il continuera d'occuper

des territoires arabes et à refuser de reconnaître les droits nationaux inaliénables du peuple palestinien». La position canadienne est également adoptée par les 9 pays occidentaux cités précédemment, 5 d'Amérique latine, le Libéria et Israël. Du côté des abstentions nous trouvons 8 pays occidentaux, 11 d'Amérique latine, 6 d'Afrique, le Japon et Fidji. Il est intéressant de noter que 14 pays n'ont pas participé au vote, dont l'Albanie, la Chine, et la Libye.

De ces huit votes négatifs se dégage à la fois le choix sur des valeurs considérées comme fondamentales et l'alliance politique avec certains pays, occidentaux essentiellement. Ainsi se sont prononcés également dans ce sens huit pays occidentaux, États-Unis, Royaume-Uni, Belgique, Luxembourg, Pays-Bas, République fédérale d'Allemagne, Danemark et Norvège, ainsi qu'Israël. Ont voté contre sept de ces résolutions l'Islande et le Nicaragua; contre six, l'Irlande et l'Italie; contre cinq, l'Australie et Haïti; contre quatre, la France et le Libéria; et contre trois, Finlande, Suède, Barbade, République Dominicaine, El Salvador, Honduras, République centrafricaine, Malawi, Swaziland. A part la Chine et l'Albanie, aucun pays communiste n'a adopté une seule fois une position semblable à celle du Canada ainsi que la grande majorité du Tiers monde.

Les abstentions

Les alliances sont cependant moins nettes dans le cas des trente-cinq abstentions du Canada relevées au cours de la trentième session. Ainsi dans le cadre de la décolonisation et de la discrimination raciale, problèmes évoqués précédemment, trois exemples nous paraissent intéressants. Le premier est le vote du 11 décembre 1975 sur la question de la Côte française des Somalis (Résolution 3480 (XXX)), la situation dans ce territoire étant susceptible «de constituer une menace pour la paix et la stabilité» dans la région, aux termes de cet acte. Si la France ne vote pas, alors que 109 pays sont en faveur de la résolution, 14 pays occidentaux s'abstiennent, dont les États-Unis, le Royaume-Uni, le Canada, l'Allemagne fédérale, l'Irlande, les membres du Benelux, le Danemark, l'Italie, la Grèce, l'Espagne, et le Portugal. D'Amérique latine les abstentions proviennent des Bahamas, du Brésil, du Chili, d'El Salvador et du Guatemala. Israël vote dans le même sens. Le Canada, à cette occasion, souligne que la puissance administrante, la France, a déclaré qu'elle serait disposée à réagir favorablement aux aspirations à l'indépendance si c'est le vœu de la population

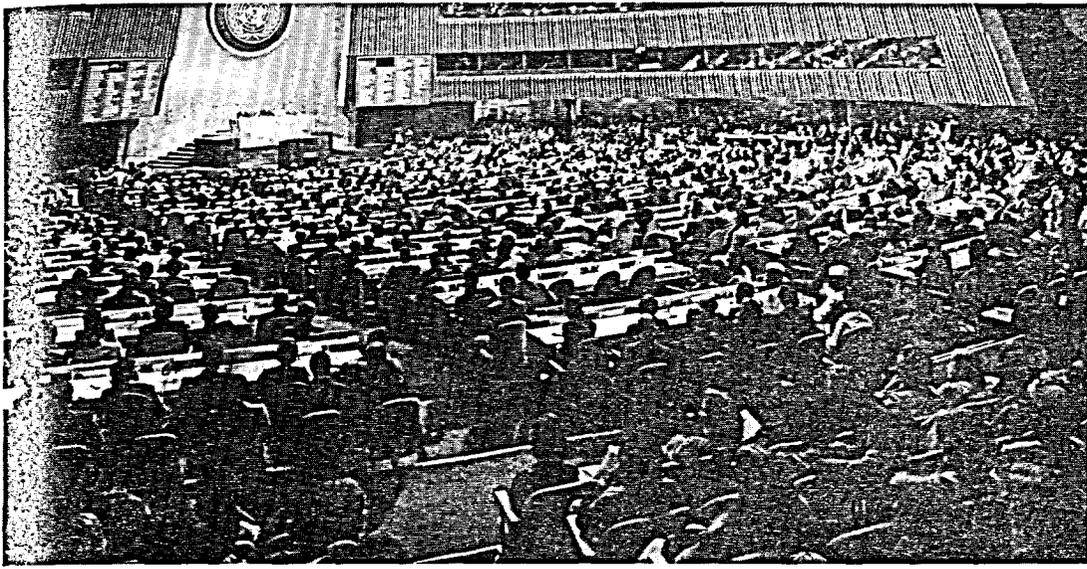


Photo Nations Unies/M. Grant

Le devant de la salle de l'Assemblée, au Siège des Nations Unies à New York, rappelle constamment aux délégués qu'il leur appartient de faire connaître la position de leur pays. En effet, chaque vote est inscrit vis-à-vis du nom de l'État membre sur de grands tableaux bleus qui se dressent de part et d'autre de la tribune présidentielle.

de ce territoire. Le groupe afro-asiatique se prononce en bloc pour la résolution (109.0.20 [Canada]).

Dans la question du Sahara espagnol (Résolution 3458 A-B), si onze pays n'ont pas voté (dont l'Albanie et la Chine), pour la sous-résolution A, le groupe des pays qui s'abstiennent comprend aux côtés du Canada, seulement deux pays occidentaux, l'Espagne et les États-Unis, 14 pays d'Amérique latine, 10 pays d'Afrique et 8 pays d'Asie et Moyen-Orient (88.0.41 [Canada]). Pour la sous-résolution B, un plus grand nombre de pays occidentaux s'abstiennent avec le Canada (9), ainsi que 8 pays d'Amérique latine, 8 d'Afrique et 8 d'Asie et Moyen-Orient (56.42.34 [Canada]). La fluidité et les hésitations des pays et groupes de pays traduisent la complexité de la situation qualifiée de «délicate» par le délégué canadien le 26 novembre 1975, et qui met en jeu le principe de l'autodétermination du peuple du Sahara espagnol et un conflit entre pays africains.

Le troisième exemple retenu pour notre propos est celui du vote du 10 novembre 1975 sur la résolution concernant les «conséquences néfastes pour la jouissance des droits de l'homme de l'assistance politique, militaire, économique et autre accordée aux régimes racistes et colonialistes d'Afrique australe», par des pays qualifiés de «complices» (Résolution 3383 (XXX)). Dix-huit pays n'ont pas voté (dont la Roumanie, quelques pays africains, Burundi, Gabon, Gambie, Guinée-Bissau et Sierra Leone), 8 pays d'Améri-

que latine et 4 d'Asie. Nous retrouvons la position abstentionniste, aux côtés du Canada, chez 7 pays occidentaux dont les États-Unis, le Royaume-Uni, l'Allemagne fédérale, la France, la Belgique, le Luxembourg et l'Italie. D'Afrique, seul le Malawi s'abstient et, du Moyen-Orient, Israël.

La fluidité des alliances et convergences de vue entre occidentaux n'est donc pas une véritable réalité dans ces trois exemples. En revanche, la majorité du Tiers monde et les pays communistes votent en sens contraire, mais un certain nombre d'États ne participent pas au vote, ce qui fausse quelque peu les conclusions que l'on peut en tirer.

Désarmement et non prolifération

Abordant un autre domaine d'intérêt particulier pour le gouvernement canadien, le désarmement et la non-prolifération nucléaire, nous constatons que les alliances en fonction du vote semblent fluides. Le chef de la diplomatie canadienne, Allan J. MacEachen, trace la complexité des questions en ces termes: «Le désarmement est l'un des sujets qui provoque au sein de cette assemblée les sentiments les plus intenses, que ce soit de l'espoir ou de la frustration. Nous voulons des accords qui feront échec à la violence, qui réduiront les tensions et qui libéreront les ressources pour des fins sociales et économiques productives, ce qui traduit le sentiment général. Nos espoirs sont cependant trahis par une surenchère sans fin des moyens de destruction.» Or, dans ce domaine, les décisions importantes sont prises essentielle-

ment par les grandes puissances, États-Unis, Union soviétique et la Chine, qui nouent et dénouent des alliances selon le problème porté à la tribune de l'Assemblée générale. Cette attitude sélective est d'ailleurs aussi le fait du Canada.

Ainsi dans le cas de la résolution 3463, intitulée «Application de la résolution 3254 (XXIX) de l'Assemblée générale», relative à une demande de réduction des budgets militaires nationaux, s'abstiennent aussi bien 9 pays communistes que les États-Unis, le Royaume-Uni, le Canada et 6 autres pays occidentaux, alors que la plupart des pays du Tiers monde votent en faveur de la résolution tandis que la Chine et l'Albanie s'y opposent (108.2.21 [Canada]). De même, le Canada s'abstient avec les pays communistes et les États-Unis, alors que la Chine et l'Albanie votent comme la majorité des pays du Tiers monde, c'est-à-dire en faveur de la résolution 3468 (XXX) «Application de la déclaration faisant de l'océan Indien une zone de paix» (106.0.25 [Canada]). Nous retrouvons l'alliance des États-Unis avec les pays communistes et certains pays occidentaux, dont la France, l'Allemagne fédérale et le Royaume-Uni, à l'occasion d'un vote d'abstention sur la résolution 3466 (XXX) soulignant la nécessité de cesser d'urgence les essais nucléaires et thermo-nucléaires et préconisant la conclusion d'un traité portant l'interdiction complète de ces essais. Le Canada, par contre, vote en faveur de la résolution en compagnie de l'Australie, de la Nouvelle-Zélande et de la majorité du Tiers monde. La Chine et l'Albanie rejettent la résolution.

La même tendance, abstention à la fois des pays communistes et des États-Unis, prévaut dans les résolutions 3473 (XXX) sur la ratification du traité de Tlatelulco, et 3477 sur la création d'une zone exempte d'armes nucléaires dans le Pacifique Sud, tandis que le Canada et la majorité des États se prononcent en faveur des deux résolutions: (113 [Canada] 0.16 et 110 [Canada] 0.20). Toujours dans ce domaine nucléaire, le Canada aligne sa position sur celle des pays communistes (abstention) alors que les États-Unis et quelques pays occidentaux votent contre et que la plupart des pays, la Chine comprise, votent pour l'adoption de la résolution 3472/B qui définit les zones exemptes d'armes nucléaires et les principales obligations des États dotés d'armes nucléaires à l'égard de ces zones. La diversité des options apparaît dans le vote sur le projet soviétique de traité sur l'interdiction complète et générale des essais d'armes nucléaires (Résolution 3478 (XXX)) ap-

prouvé par 94 États (communistes et Tiers monde), rejeté par la Chine et l'Albanie, et qui provoque l'abstention du groupe Canada, États-Unis, autres pays occidentaux et quelques alliés du Tiers monde (94.2.34 [Canada]).

Le Canada est favorable en principe à la création de zones exemptes d'armes nucléaires. Cependant, il se réserve d'étudier chaque cas particulier avant de se prononcer, en vue principalement d'évaluer la portée pratique des résolutions soumises à l'Assemblée et notamment la position des principales puissances militaires de la région considérée, l'équilibre interétatique et l'assurance de garanties. C'est ce qui ressort de la déclaration du représentant canadien le 4 novembre 1975.

Le nouvel ordre économique

En ce qui a trait au nouvel ordre économique, un des points chauds de la session, des résolutions de mise en œuvre des principes tracés à la septième session extraordinaire n'emportent pas l'agrément de toutes les délégations, exception faite de celles qui ne présentent aucun engagement précis et immédiat de la part des pays industrialisés. Sur 42 résolutions proposées par la Commission économique et financière, la majorité d'entre elles est adoptée sans vote, mais sans obligations précises pour les parties. Le Canada, avec 111 autres pays, vote en faveur d'une résolution sur l'objectif d'aide publique au développement fixé dans la stratégie internationale du développement (112 [Canada] 1.14) et il s'abstient pour 6 autres résolutions, en compagnie de quelques pays occidentaux, les États-Unis votant même parfois pour le rejet de la résolution. L'opposition est alors nette entre le Tiers monde soutenu par les pays communistes et les pays industrialisés.

Ainsi, dans la recherche de nouvelles institutions politiques et juridiques pour l'établissement d'un nouvel ordre économique mondial, les problèmes sont posés dans une dynamique tournée vers l'avenir qui bouscule un grand nombre de structures et d'intérêts acquis. Les grandes lignes conceptuelles sont à peine esquissées; les objectifs ont été fixés dans plusieurs actes internationaux récents, mais le concept de responsabilité collective mondiale dans ses diverses acceptions politique, juridique, sociale, économique se trouve encore en fait dans une zone grise, un *no man's land* où peu de réalisations concrètes font l'unanimité à la Tribune des Nations Unies. La position du Canada s'en ressent et n'est tracée que prudemment, par touches successives sur une toile de fond mouvante.

Culture, pistolets et politique étrangère

par G. A. Cowley

«Lorsqu'on me parle de culture, disait Hermann Goering, je sors mon pistolet.» Nombre de diplomates traditionalistes aimeraient probablement pouvoir se permettre une telle franchise, surtout lorsqu'on leur laisse entendre que les initiatives culturelles peuvent constituer un élément valable de la politique étrangère.

Les échanges artistiques et culturels entre nations ont rarement été évalués de façon objective. Ils sont soit rabaissés au niveau de «belles initiatives sans conséquences», soit, pour passer à l'autre extrême, considérés comme étant la solution magique à des problèmes politiques insolubles. Celui qui critique les affaires culturelles utilise une technique diabolique: il tient les relations «culturelles» pour frivoles jusqu'à preuve du contraire, puis déclare y attacher tellement d'importance que ses critiques se font plus acerbes que jamais lorsqu'elles ne répondent pas à ses attentes.

C'est le prix qu'il faut payer pour vivre dans un climat politique surchargé où l'on se contente trop souvent de porter des jugements à court terme au lieu de procéder à des analyses plus sérieuses et à plus long terme. A cet égard, il faut déplorer la tendance à confondre les efforts visant à combler, dans l'immédiat, les lacunes les plus évidentes au niveau des communications avec le soutien des activités culturelles vues comme des manifestations éclairées de la politique et de l'identité nationales. L'utilisation de l'information et de la culture à des fins politiques ou autres, telle que pratiquée par plusieurs nations dans le contexte de la guerre froide, crée des tentations. Il s'ensuit que les deux activités sont fortement discréditées. En cas de crise, l'utilisation hâtive et même abusive des techniques de l'information peut toujours s'expliquer, mais il serait imprudent et malvenu de croire que les échanges culturels peuvent être exploités de semblable façon.

La politique mise à part, la confusion qui règne entre les techniques de la culture et celles de l'information et partant, la

tendance à vouloir évaluer les relations culturelles en fonction de critères à court terme sont encore nuisibles dans un autre sens. Elles engendrent inévitablement l'incapacité de travailler en profondeur, la manie de la budgétisation à très court terme, et l'impossibilité de «voir la forêt à cause des arbres». Il est vrai que les programmes culturels et éducatifs sont axés, tout comme les initiatives en matière d'information, sur un objectif bien défini qui consiste à influencer sur le comportement des gouvernements. Mais les programmes culturels visent à influencer non pas les gouvernements en place, mais plutôt ceux de la prochaine décennie. Or, cet objectif à long terme ne peut être réalisé si l'on attend de ces programmes qu'ils servent des fins politiques à court terme.

Quelques exemples

La France a été la première nation de l'histoire moderne à exploiter pleinement les possibilités qu'offrent les échanges culturels. Dès le milieu du XIX^e siècle, le ministère français des Affaires étrangères avait déjà élaboré et mis sur pied un programme imposant d'activités éducatives et scientifiques au Proche-Orient et en Extrême-Orient. Le fondement de cette politique est exposé dès 1886 dans la Grande encyclopédie: la meilleure façon de conquérir les populations autochtones n'est pas de les vaincre par les armes mais de leur enseigner le français. Depuis ce temps, de très nombreux dirigeants français ont souligné la valeur de la contribution des programmes culturels à la politique étrangère de la France; qu'il suffise de rappeler l'éloge sans réserve qu'en a fait Charles de Gaulle dans ses *Mémoires*. De fait, l'évolution des objectifs de la poli-

M. Cowley est directeur adjoint de la Direction des affaires culturelles au ministère des Affaires extérieures. Ancien journaliste à la pige, il est entré au Ministère en 1958 et a été affecté à Tokyo, La Havane, Washington et Le Caire. L'article ci-contre n'engage que l'auteur.

tique étrangère gaulliste s'est souvent manifestée par de nouvelles initiatives culturelles, comme en témoignent les relations des dernières années entre la France et le Canada.

Aucun autre pays ne traite de façon aussi efficace que la France l'enseignement élémentaire et secondaire dans le contexte des relations culturelles. Des lycées français et plus de 30,000 enseignants offrent de par le monde un programme d'études centralisé et universel. On ne saurait surestimer l'engouement pour la langue et la culture françaises qu'ils ont fait naître chez plusieurs générations d'étudiants étrangers. De là proviennent le prestige et l'influence dont jouit la France au Moyen-Orient, pour prendre un exemple bien connu, par rapport à ses concurrents anglophones pourtant plus dépensiers.

Les Allemands de l'ère nazie enviaient les Français et avaient même décidé de faire mieux. Ils percevaient les programmes culturels français non pas comme la base de relations internationales saines et mutuellement avantageuses, mais plutôt comme un instrument très efficace de domination. A l'exception d'Hermann Goering, les Nazis entreprirent donc avec enthousiasme un programme d'expansion culturelle à la fois vaste et dynamique, dont ils cachèrent à peine les véritables visées politiques et propagandistes.

C'est en partie pour réagir contre le caractère envahissant du programme allemand que fut créé le Conseil britannique. Les Britanniques décidèrent que le Conseil devrait, dès sa création, s'éloigner le plus possible de l'image monolithique et propagandiste que projetait l'expérience allemande. Ce Conseil était et demeure toujours un organisme autonome. Bien qu'appuyé moralement et financièrement par le gouvernement, il ne se compose pas de fonctionnaires, mais plutôt de simples particuliers, d'artistes et d'éducateurs. Son objectif officiel a toujours été de faire mieux connaître la vie et la culture britanniques à l'étranger, de favoriser l'étude de l'anglais et de diffuser à l'étranger les contributions les plus récentes des Britanniques à la littérature, aux sciences et aux beaux-arts.

Le Conseil venait tout juste d'être créé lorsqu'éclata le conflit en 1939. Cette année-là, son budget était de 400 000\$; les Français consacraient pour leur part \$4 millions aux relations culturelles, et les Allemands, \$20 millions.

C'est assez tardivement et avec prudence que les États-Unis ont fait leur entrée sur scène, en raison de la réputation des Américains à voir le gouvernement s'immiscer dans le domaine culturel. En 1938 était créée, au sein du Départe-

ment d'État, une Direction des échanges culturels dont le champ d'opérations se limitait cependant à l'hémisphère occidental. On élargit sa portée d'action en 1943, et en 1946 des crédits substantiels étaient mis à sa disposition pour les échanges d'universitaires. Les initiatives soviétiques ont entraîné une intensification de la participation américaine aux relations culturelles, et bien que les philosophies de ces deux pays diffèrent radicalement, chacun s'intéresse grandement aux expériences de l'autre. Le président Kennedy a souligné l'importance qu'il attachait à la question en nommant le premier secrétaire d'État adjoint aux affaires éducatives et culturelles, poste maintenant occupé avec distinction par John Richardson Jr.

L'histoire de la participation officielle du gouvernement canadien aux relations culturelles internationales, qui remonte à 1963, est racontée par M. Freeman Tovell ailleurs dans ce même numéro. Notre budget actuel à ce chapitre est d'environ 5 millions de dollars par année. Il est difficile de faire des comparaisons entre pays, car chacun a sa propre définition de ce que sont les affaires «culturelles». Le Bureau des affaires éducatives et culturelles du Département d'État américain dépense \$16 millions par année, en utilisant les mêmes critères que nous. Le Conseil britannique, dont les responsabilités sont plus vastes, a un budget annuel de quelque \$100 millions et le programme français, qui s'appuie sur des définitions encore plus larges, dispose de crédits dépassant les \$250 millions par année. Il est plus facile de calculer et de comparer les budgets consacrés aux échanges dans les secteurs des arts d'interprétation et des arts visuels: Grande-Bretagne, \$5 millions; Canada, \$2,5 millions; États-Unis, un modeste \$1 million. Les fonds consacrés par la plupart des autres pays aux échanges artistiques avec l'étranger sont à peu près du même ordre.

Interdépendance

S'il s'agit de justifier les sommes consacrées aux relations culturelles, on peut d'abord avancer l'hypothèse de base selon laquelle, au stade actuel de l'histoire humaine, aucun homme, aucune société ne peut rêver d'être une île. Nous faisons partie d'une communauté internationale dont la stabilité et le bien-être dépendent en grande partie des relations entre ses membres. Le phénomène est plus facilement discernable sur le plan politique. Il est évident par exemple qu'un accord international sur la limitation des essais nucléaires profite à tous les pays; aussi, quel que soit le pays où ils prennent nais-

sance, les mouvements isolationnistes sont-ils considérés comme rétrogrades et irréalistes. Il en va de même dans le secteur culturel. La dimension internationale de la culture se ramène essentiellement au libre-échange de biens culturels. Dans son rapport intitulé *Reconstituting the Human Community*, la Fondation Hazen de New Haven expose ainsi la situation: «Les relations culturelles constituent le moyen par excellence de modeler l'avenir des hommes et des nations, d'orienter leur cheminement par des échanges créateurs et de mieux faire prendre conscience des valeurs partagées... L'humanité est aux prises avec des problèmes qui, s'ils ne sont pas réglés, pourraient bien se transformer très rapidement en crises mondiales. (Ces mots ont été écrits avant l'imposition de l'embargo pétrolier). L'interdépendance est la réalité, les problèmes mondiaux la perspective et la coopération mondiale, la seule solution. Dans la mesure où elles servent à sensibiliser les hommes à la réalité et aux perspectives, et à les encourager à faire les choix qui s'imposent, ... les relations culturelles sont et deviendront de plus en plus un aspect fondamental des affaires internationales.»

«S'il veut élargir ses horizons, l'homme doit accroître ses capacités et ses aptitudes. Il doit pouvoir modeler et diriger des entités politiques, économiques et commerciales de grande envergure tout en apprenant à ériger et à maintenir des communautés plus petites. Pour contrer l'influence déshumanisante de la science, de la technologie et des grandes bureaucraties, il doit découvrir et explorer de nouvelles valeurs religieuses et spirituelles. Il lui faut un nouvel humanisme qui transcende le monolithisme superficiel que lui impose le réseau mondial de communications. Comment peut-il se préparer à un nouvel avenir s'il ne partage avec ses frères humains que l'instinct de conservation? Il lui faut une nouvelle vision morale ou une nouvelle philosophie de l'histoire pouvant lui donner au moins une certaine idée de son cheminement, ainsi qu'une certaine perception de son rôle dans un monde en évolution.»

«Nous savons maintenant, disait le président Lyndon Johnson, que ce sont les idées et non les armes qui détermineront nos chances d'une paix durable, que la conduite de notre politique étrangère ne progressera pas plus vite que nos programmes d'études et que notre bagage de connaissances est un trésor qui ne s'enrichit que lorsqu'il est partagé.»

Le libre-échange de réalisations et d'idées dans le domaine culturel présuppose une certaine indépendance par rap-

port aux objectifs politiques. L'art utilisé à des fins de propagande perd son titre et ceux qui le pratiquent perdent toute crédibilité. Le théâtre, pour prendre un exemple patent, ne peut refléter la société de façon convaincante que s'il le fait avec honnêteté. Les arts rendent encore plus vraisemblable la foi que professe l'artiste en la beauté fondamentale de sa nation. *Louis Riel* et *Rita Jo* jouent le même rôle qu'*Anne et le bonheur* (*Anne of Green Gables*).

Objectifs à long terme

Il est tout aussi important d'avoir la patience nécessaire pour se fixer des objectifs à long terme. Nombre de gouvernements sont obsédés par l'apparent pouvoir de persuasion des communications électroniques instantanées et, notamment, de la propagande radiophonique et des télégrammes à outrance. Ils croient que ces outils peuvent leur permettre de s'adresser directement aux populations d'autres pays en passant par-dessus la tête de leurs gouvernements. Ils succombent trop souvent à la tentation de chercher les avantages à court terme, c'est-à-dire une victoire éphémère sur les esprits plutôt que sur les cœurs. Pour qu'ils soient bien compris et interprétés, les gouvernements ne peuvent se contenter d'utiliser les médias «à diffusion instantanée»; il leur faut également chercher, par le biais des médias «à diffusion lente», à créer un ensemble d'attitudes et de lignes de pensée plus cohérent, et partant, plus durable. Les écoles, les universités, les écrivains, le monde artistique et les chefs de file sont autant d'éléments susceptibles de nous mettre sur la voie d'une entente durable. Il ne faudrait surtout pas croire que les avantages se limitent au domaine «culturel». Il nous faut, déclarait John Richardson, «mieux saisir l'indivisibilité de la paix et l'interdépendance de la sécurité des nations. Les échanges culturels planifiés peuvent enrichir notre connaissance et notre compréhension de ces questions de vie ou de mort. On peut même supposer que sans les échanges nombreux, marginaux et le plus souvent officieux qui ont lieu depuis de nombreuses années entre scientifiques soviétiques et américains, nous n'aurions peut-être aujourd'hui ni traité sur la limitation des essais nucléaires, ni négociations SALT, ni détente».

On ne saurait trop souligner l'importance de la réciprocité des échanges culturels. Toute réalisation artistique est un «trésor qui ne s'enrichit que s'il est partagé». De fait, sans ce partage et cette comparaison, les cultures se referment sur elles-mêmes et deviennent introverties.

Les idées et les réalisations artistiques ne prennent de la valeur que lorsqu'elles sont largement étudiées, comparées, enrichies et polies. Aucun pays n'est culturellement autonome: tous doivent importer ou péror; tous peuvent exporter et en bénéficier.

Historiquement classé comme un importateur net de culture, le Canada en particulier a tout intérêt à éviter l'attitude paternaliste qu'ont adoptée à leur propre détriment nombre de pays industrialisés dans leurs échanges culturels avec le Tiers monde. «L'avenir ne réside pas dans la refonte des cultures dans un même moule, poursuit le rapport Hazen, mais dans la découverte et la mise en valeur de richesses locales, de nouvelles cultures et de nouveaux modes de vie.» Puisque chaque société a ses propres défauts, chacune peut profiter des expériences de l'autre.

Un tel niveau d'abstraction crée toutefois des attentes injustifiées, et c'est pourquoi toute évaluation objective des relations culturelles doit s'accompagner d'une description de leurs limites.

Les contacts et les communications au niveau individuel ne garantissent pas automatiquement de bonnes relations entre nations. Les habitants de nombreux pays du monde qui reçoivent un grand nombre de touristes voient souvent l'étranger comme un intrus, sinon comme un objet de mépris. Contraste paradoxal, les pays qui reçoivent relativement peu de touristes étrangers accueillent souvent leurs visiteurs avec une chaleur et un intérêt qui peuvent différer sensiblement de l'attitude officielle de leur gouvernement.

Il ne faut pas confondre «bonne volonté» et «compréhension», deux notions qui n'ont pas nécessairement de rapport. La «compréhension» peut être de la sympathie, tout comme elle peut n'être que l'aptitude à décrire exactement un comportement. C'est pourquoi une meilleure compréhension peut parfois nous faire prendre conscience du fait que les intérêts et les idéaux d'un autre pays sont non seulement différents des nôtres, mais incompatibles avec eux.

Les contacts étroits entre ressortissants de nations différentes (ou même entre membres de religions différentes) ne constituent pas nécessairement un gage de paix. Il faut également une base d'intérêts communs ainsi qu'une volonté de l'élargir.

Les relations culturelles, aussi exaltantes soient-elles, ne peuvent en rester là. Il faut procéder aux évaluations les plus objectives avant de se lancer dans quelque programme que ce soit et tenir compte autant de la réceptivité et de la sensibilité de l'auditoire visé que de la qualité

et de l'exportabilité des éléments culturels offerts. Une fois ces facteurs lucidement soupesés, on peut être raisonnablement assuré de bons rapports et d'une amitié durable; sans cette analyse, les relations entre nations peuvent subir un recul d'un siècle.

La morale de tout ceci est que les responsables de la promotion des échanges culturels doivent être soigneusement sélectionnés et formés, tout en étant en mesure d'évaluer exactement les multiples éléments qui sont en jeu.

Il ne faut pas sous-estimer la diversité des compétences que doit posséder l'attaché culturel. Celui-ci doit être aussi persuasif que le voyageur de commerce, plus éclectique dans ses connaissances que le professeur, aussi capable d'organiser échanges et visites que l'agent de voyages et le guide touristique, aussi apte à percevoir les aspirations et les sentiments de la population locale que le psychosociologue, et aussi diplomate que l'agent du service étranger le plus chevronné. Il doit être en contact avec plus de personnes que la plupart des ambassadeurs, autant dans son pays d'affectation que dans sa patrie.

S'il possède ces compétences et les utilise à bon escient, les fruits de son travail déborderont le cadre des affaires culturelles. Celui qui étudie l'histoire et la politique d'un pays dans l'abstrait porte trop souvent ses jugements du haut de sa tour d'ivoire. Apprendre à connaître un pays est plus un art qu'une science, davantage un contact affectif intime que la mémorisation de données statistiques. Celui qui se plonge dans la culture d'une nation peut mieux saisir le pouls du pays et, par conséquent, le cheminement de sa population. Il sera plus sensible aux facteurs psychologiques et émotionnels qui influent fortement sur la réaction populaire au changement. Il ne faut donc pas négliger la contribution que l'attaché culturel peut apporter à des secteurs autres que le sien. Sa connaissance de la mentalité de la population locale ainsi que la spécialisation des contacts et des techniques qu'il utilise rendent souvent son concours précieux dans la poursuite d'objectifs politiques ou économiques qui semblent n'avoir aucun lien avec son secteur d'activités.

La spécialisation rattachée au travail dans le secteur culturel nous mène à une conclusion évidente qui était autrefois souvent ignorée, mais qui est maintenant de mieux en mieux comprise, à savoir que c'est là le travail d'un professionnel. Il ne faudrait retenir que les candidats intéressés et prometteurs, qu'ils proviennent des secteurs universitaire, artistique, ad-

ministratif ou du service extérieur, et leur offrir un profil de carrière semblable à celui qui était réservé autrefois aux agents du service étranger spécialisés dans les questions politiques et économiques.

La secteur privé

Pour contrer toute tentative visant à utiliser son programme à des fins politiques ou de propagande à court terme, le spécialiste des affaires culturelles devra favoriser le plus possible la participation du secteur privé. En fait, toute société libre aurait sans doute intérêt à confier la plus grande partie de ses relations culturelles au secteur privé, le gouvernement ne conservant qu'un rôle de catalyseur. Dans cette optique, le gouvernement devra veiller à protéger l'indépendance du secteur privé en confiant à des comités formés de représentants des communautés artistique et universitaire elles-mêmes la sélection des boursiers et des participants aux échanges de professeurs, aux tournées de groupes d'interprétation et aux présentations d'art visuel. On voit tout de suite le contraste avec les critères de sélection des régimes totalitaires qui subordonnent les aspirations individuelles aux objectifs politiques. Il faut beaucoup plus d'efforts, de patience et de souplesse pour accorder à la liberté individuelle la primauté sur les visées gouvernementales. Les régimes totalitaires n'ont pas de difficulté à concilier les traditions culturelles nationales avec leurs objectifs politiques car ils sont pleinement convaincus que l'art, la science et l'érudition n'existent que pour servir l'État. Ils sont donc souvent portés à supposer que les intellectuels étrangers qui séjournent chez eux ne peuvent être que des espions, car la contamination idéologique leur inspire une crainte presque névrotique. Il faut par conséquent sélectionner avec un soin très particulier les spécialistes appelés à séjourner dans les pays que dirigent ces régimes.

Les échanges culturels

La réputation dont jouit un intellectuel dans sa patrie ne garantit pas qu'il sera accueilli à bras ouverts à l'étranger. Pour être en mesure de juger s'il est opportun de l'envoyer à l'étranger, il faut d'abord connaître la position philosophique de l'élite intellectuelle qui doit le recevoir, position qui varie énormément d'une nation à l'autre. L'éducation et l'approche analytique de la plupart des intellectuels étrangers est essentiellement littéraire, et leur évaluation des questions sociales tend à se limiter aux théories et aux idéaux abstraits. Les intellectuels nord-américains, surtout ceux qui œuvrent dans le secteur

des sciences sociales, sont généralement plus pragmatiques et plus sceptiques face aux idéologies et aux jugements de valeur. Les intellectuels d'autres pays ont donc souvent une pensée politique plus à gauche que celle de leurs confrères nord-américains, qu'ils considèrent d'ailleurs comme de simples défenseurs du statu quo. Bien que politiquement favorables aux mouvements populaires, leurs idéaux en matière d'éducation et de culture sont souvent ceux de l'élite, et ils dédaignent suprêmement la «culture de masse». Les intellectuels, étudiants, écrivains et artistes étrangers se considèrent souvent comme une classe sociale à part ayant une mission particulière, iconoclaste et même révolutionnaire; dans certains cas extrêmes, ils considèrent comme une déchéance et une abdication de principe la volonté traditionnelle des nord-américains de conseiller ou (pis encore) d'aider les autorités en place. L'intellectuel qui, envoyé dans un pays où règne un tel climat, est incapable de percevoir ces différences fondamentales au niveau de la pensée risque non seulement d'échouer dans ses efforts pour entrer en contact avec ses homologues, mais aussi, quels que soient ses mérites et sa bonne volonté, de nuire aux relations culturelles déjà établies.

Mais le risque de conflits de cette nature ne justifierait certainement pas la décision de renoncer aux échanges intellectuels. Il fait tout simplement ressortir l'importance qu'il faut accorder au choix de bons émissaires. Ce sont les élites intellectuelles qui, dans la plupart des pays, façonnent davantage l'opinion publique. Le dialogue constructif avec ces penseurs et ces formateurs d'opinion constitue le cœur et la raison d'être de bonnes relations culturelles.

Tout en reconnaissant cet état de fait dans les relations qui les unissent, les pays industrialisés ont souvent trop tendance à l'ignorer dans leurs contacts avec les nations du Tiers monde. Fiers à juste titre de l'assistance technique et financière qu'ils ont accordée généreusement aux pays en développement, nombre d'importants pays donateurs ont malheureusement grandement sous-estimé l'importance de l'élément intellectuel de leurs programmes de développement. Pis encore, les administrateurs de ces programmes ont trop souvent failli à faire entrer en ligne de compte les caractéristiques culturelles des pays en cause, ainsi qu'à évaluer les incidences psychologiques et sociales, pour ne pas dire politiques, de leurs décisions. C'est pourquoi de nombreux programmes d'aide ont eu des résultats très

différents de ce qu'on en attendait. Les planificateurs du développement s'entêtent à ne pas reconnaître que l'amélioration du seul climat économique n'a jamais satisfait les aspirations les plus profondes des pays en développement et qu'elle favorise encore moins l'éclosion d'un climat d'ouverture intellectuelle essentiel à l'évolution des institutions démocratiques.

En résumé, l'assistance technique sera probablement un gaspillage si elle n'a aucune incidence culturelle. Si l'on veut qu'elle ait une empreinte, que ses objectifs soient réalisés et qu'elle soit comme prévu un catalyseur de progrès, il faut être franc: les populations de nombreux pays qui reçoivent une telle aide peuvent devoir modifier radicalement leur façon de penser et d'agir. Elles devront peut-être, pour la première fois, se développer une conscience sociale et s'éveiller à la responsabilité nationale. Elles devront peut-être assister à des changements radicaux et sans précédent dans la répartition du produit national.

Pour prendre un exemple simple, combien de fois les programmes d'aide technique ont-ils échoué parce que les personnes qui détiennent des postes clés dans les pays bénéficiaires sont plus sensibles aux obligations qu'ils croient avoir envers leur entourage immédiat qu'à la nécessité non ressentie de partager équitablement les fruits du progrès économique? Ces personnes ne considèrent pas leur népotisme comme un comportement immoral, mais comme une responsabilité morale; il ne s'agit pas d'un choix entre la vertu et la corruption, mais d'un conflit entre différentes échelles de valeur. L'aide technique comporte une part d'humiliation subconsciente et inspire, de ce fait, une résistance émotive, culturelle, psychologique et, finalement, politique. Ainsi, l'aide qui ne s'appuie pas sur un dialogue intelligent risque d'être non seulement stérile, mais vraiment néfaste.

L'élément intellectuel de l'aide peut par conséquent s'avérer le plus durable et, si celle-ci répond aux aspirations sociales, le plus valable. L'humaniste et les spécialistes en sciences sociales, en administration, en affaires publiques, en travail social et en éducation ont un rôle aussi vital à jouer dans l'aide au développement que l'hydraulicien ou le physicien nucléaire. Pour être viable et efficace, le programme d'aide doit s'intéresser à tous les aspects des besoins de l'homme.

Limites de la vitalité culturelle d'une nation

Une mise en garde s'impose. L'aptitude d'une population à proposer une philosophie plus humaniste ou à faire montre d'une conscience sociale plus aiguë sera fonction du degré d'application des idéaux qu'elle professe. Dans un sens plus large, l'efficacité de ses initiatives culturelles à l'étranger sera exactement fonction de la nature, de la qualité, de la vitalité et de la richesse de sa propre culture. Nous ne pouvons sensibiliser davantage les autres nations au bien commun si nous n'en tenons pas compte à l'intérieur de nos frontières, et encore moins si nous permettons à nos multinationales de s'en moquer à l'étranger. De même, nous ne pouvons prétendre être un peuple culturellement avancé et «créateur de biens de qualité» si nous ne cultivons pas ces biens chez nous. Nous ne pouvons laisser mourir de faim nos auteurs et nos artistes, nos symphonies et nos théâtres pendant que nous nous régaloons de bandes dessinées vulgaires et de pornographie idiote en attendant que, par quelque tour de magie, l'image qu'on se fait de nous à l'étranger devienne différente de la réalité.

Les convertis ont un dicton, à la fois simple et saisissant: «S'il ne te reste que deux sous, dépenses-en un pour du pain et l'autre pour de la musique. Le premier te permettra de vivre, l'autre t'en donnera le goût.»

L'expérience canadienne dans le domaine des relations culturelles

par Freeman M. Tovell

La Commission royale d'enquête sur l'avancement des arts, des lettres et des sciences au Canada, la Commission Massey, soulignait en 1951 que «nos échanges culturels n'ont pas dépassé le stade élémentaire, pour ne pas dire qu'ils sont inexistant». A l'exception des initiatives de quelques organismes bénévoles et de certains ministères, il ne se faisait pas grand-chose à ce niveau faute de fonds, de services destinés à faciliter les échanges et d'organisme unique chargé de l'aide publique et de la coordination de la politique. Après avoir noté que les «relations culturelles deviennent de plus en plus un élément essentiel de la politique étrangère», le rapport poursuivait: «Le développement des échanges internationaux dans le domaine des arts, des lettres et des sciences, augmenterait le prestige du Canada à l'extérieur. Il assurerait à l'artiste créateur un vaste marché d'exportation et enrichirait, en retour, l'apport culturel que les Canadiens recevraient de l'étranger».

Les premières mesures positives visant à mettre au point un programme coordonné n'ont été prises qu'en 1963. Cette année-là, le gouvernement mettait en œuvre un modeste programme d'échanges avec la France, la Belgique et la Suisse. En 1965, il approuvait l'extension du programme à trois pays européens qui ont contribué de façon substantielle au peuplement du Canada: l'Italie, l'Allemagne et les Pays-Bas. La même année, une direction responsable des affaires culturelles était créée au sein du ministère des Affaires extérieures. En 1971, un premier programme d'échanges avec l'URSS a été élaboré et, en 1972, un autre avec la République populaire de Chine. De temps à autre, des échanges ont été organisés avec les États-Unis et la Grande-Bretagne afin de compléter les programmes relativement importants, mais malheureusement trop peu nombreux, de certains organismes privés.

L'expérience acquise durant cette période a toutefois fait prendre conscience de la nécessité d'élaborer une politique tournée vers l'avenir, soutenue par des

fonds adéquats et rejoignant un plus grand nombre de pays. L'explosion de créativité et de réalisations culturelles qu'a connue le Canada au cours des années 50 et 60 a permis de planifier avec une certaine assurance. Le Canada avait alors beaucoup à offrir dans les domaines des arts d'interprétation, des arts plastiques et de ce que Northrop Frye a appelé les arts de communication, et nombre de ses artistes et de ses groupes avaient atteint un niveau international d'excellence. En effet, certains d'entre eux étaient déjà connus, respectés et établis à l'étranger. La même chose s'était produite dans le domaine universitaire. Les universités canadiennes, en particulier, étaient reconnues à l'étranger pour la grande qualité de leur enseignement et de leurs recherches et attiraient de plus en plus d'étudiants étrangers. Les professeurs canadiens sentaient le besoin de se perfectionner sans cesse. Les échanges universitaires étaient non seulement souhaitables, mais possibles, et ils pouvaient s'avérer mutuellement enrichissants.

Engagement ferme

Telle était, en bref, la situation au moment de la déclaration prononcée par le secrétaire d'État aux Affaires extérieures à l'occasion de l'inauguration de la chaire d'études canadiennes à l'Université d'Édimbourg en octobre dernier (*voir l'encadré*). Aujourd'hui, le Canada est fermement engagé dans un programme actif de relations culturelles avec d'autres pays.

Comme ces relations constituent aujourd'hui une partie importante et reconnue de la diplomatie internationale, leur coordination incombe au ministère des Affaires extérieures. On pouvait lire dans le

M. Tovell est directeur général adjoint du Bureau des affaires publiques au ministère des Affaires extérieures et président du Comité de rédaction de Perspectives internationales. Il est entré au Ministère en 1945 et a été ambassadeur du Canada au Pérou et en Bolivie. L'article ci-contre n'engage que l'auteur.

rapport Massey: «l'encouragement des arts et des lettres au pays ne saurait être dissocié de nos relations culturelles avec les nations étrangères» et «les échanges culturels... sont importants pour aider à l'évolution régulière de la vie culturelle au Canada même». Au niveau fédéral, donc, le programme est mis en œuvre en collaboration étroite avec le Secrétariat d'État et les organismes qui relèvent du secrétaire d'État, notamment le Conseil des Arts du Canada et les Musées nationaux du Canada. Le secteur privé continue de jouer un rôle de premier plan, et les provinces s'intéressent de plus en plus aux affaires culturelles. Bien qu'aucun mécanisme n'ait été mis en place pour coordonner leurs efforts, les gouvernements fédéral et provinciaux ainsi que le secteur privé ne manquent pas de se consulter et de collaborer de façon non officielle.

Voici les principaux objectifs du programme:

- 1) contribuer à la réalisation des objectifs à court et à long terme de la politique extérieure du Canada;
- 2) faire rayonner dans le monde entier la créativité et l'envergure grandissantes de notre culture et ainsi ouvrir de nouvelles perspectives à nos artistes, professeurs, écrivains, etc., et créer de nouveaux débouchés pour les exportations culturelles du Canada.
- 3) fournir des sources permanentes et nouvelles d'enrichissement de notre vie nationale.

La culture est l'un de ces mots qui échappe à toute définition universellement satisfaisante. Celle qu'en donne Lord Keynes, à savoir «les arts civilisants de la vie», ou celle du dictionnaire Oxford, «le côté intellectuel de la civilisation», sont assez justes, car les relations culturelles englobent tous les domaines des arts d'interprétation (musique, danse, mime et théâtre), des arts plastiques (peinture, sculpture, architecture, etc.), des arts de communication (radio, télévision, films, bandes magnétiques, etc.) et toute la gamme des travaux intellectuels et universitaires. Cependant, pour la plupart des pays, y compris le Canada, elles comprennent également le secteur capital des «échanges de personnes», qui embrasse par exemple différents programmes d'échanges de jeunes, de tournées de conférences à l'étranger d'artistes et de compositeurs renommés, de bourses de formation spécialisée dans certaines disciplines artistiques, d'échanges d'écrivains, etc.

Mais l'objectif essentiel des relations culturelles peut se résumer en une seule expression: la communication entre les peuples. Il importe plus que jamais de

rapprocher les peuples, afin que chacun apprenne à mieux connaître les valeurs et les institutions des autres. Les relations culturelles doivent être établies de façon pragmatique, compte tenu du fait que ce qui convient à un pays ne sied pas nécessairement à un autre, que les conditions et l'atmosphère dans lesquelles elles sont entretenues peuvent évoluer et que les priorités risquent de changer. Il serait hasardeux et, en définitive, probablement peu avantageux d'élaborer une politique détaillée. Mais il importe de concevoir clairement le but que l'on vise et les moyens dont on dispose à cette fin. Aussi faut-il planifier à l'avance, être assuré de fonds suffisants et de la participation de toutes les régions du Canada, et utiliser au mieux toute la gamme des éléments offerts dans le cadre d'un programme.

Accords

Le Canada a conclu un accord d'échanges généraux avec l'URSS et des accords culturels avec la Belgique, le Brésil, la France, l'Allemagne, l'Italie et le Mexique, et doit bientôt en signer un avec le Japon. Il a aussi, avec nombre d'autres pays, des programmes d'échanges qui ne sont régis par aucun document officiel. Comme les échanges culturels, qu'ils soient ou non fondés sur une stricte réciprocité, peuvent être établis sans accord intergouvernemental, la décision de négocier un tel document doit être soigneusement pesée. Dans certains cas, par exemple celui de l'administration interne, il faut avoir signé un accord culturel pour obtenir les fonds nécessaires; dans d'autres, un tel accord peut être exigé pour répondre à un besoin politique particulier, par exemple obtenir des preuves supplémentaires du désir d'un pays d'élargir et d'approfondir ses relations.

D'autre part, l'absence de tout accord officiel entre deux partenaires culturels ne signifie nullement que l'un ou l'autre a l'intention de déconsidérer ces relations. Ce peut être au contraire une façon d'affirmer que chacun doit, puisque les ressources ne sont jamais illimitées, conserver une certaine souplesse et éviter de prendre des engagements qui risqueraient, après un certain temps, de ne plus correspondre aux priorités. Cela peut signifier également que des divergences politiques ou autres agissent si peu sur l'état général des relations qu'il serait superflu de conclure un accord. Certains pays procèdent différemment selon le projet, et d'autres ont pour politique de ne pas négocier d'accords culturels. L'approche du Canada est plutôt conservatrice. On veille à ne pas prendre d'engagements qu'on ne pourra respecter.

faute de fonds ou de ressources culturelles. Cette attitude prudente a permis de mettre sur pied des programmes d'échanges plus ou moins variés et étoffés avec un plus grand nombre de pays et de profiter de toutes les occasions qui se présentent.

Ce sont donc les objectifs de la politique étrangère qui déterminent en grande partie, mais non en totalité, les priorités en matière d'échanges culturels. Pour l'instant, les efforts portent surtout sur la mise en œuvre de la politique de la «Troisième option», selon laquelle le Canada doit «vivre de façon distincte, mais en harmonie avec les États-Unis». Sur le plan de la politique culturelle, cela veut dire que nous continuerons de mettre l'accent sur l'Europe de l'Ouest, notamment à l'appui du nouveau lien contractuel établi avec la Communauté européenne, que nous mettrons sur pied des programmes avec l'Europe de l'Est à l'appui de l'Acte final de la Conférence d'Helsinki sur la sécurité et la coopération en Europe, que nous élargirons nos relations culturelles avec le Japon et mettrons en marche un programme très sélectif avec les USA. Cependant, ces objectifs premiers n'excluent pas l'élaboration de programmes d'échanges avec d'autres pays comme le Mexique et la République populaire de Chine, ainsi que les pays du Commonwealth et de la Francophonie.

Dans les programmes actuels, l'importance accordée à l'Europe, continent avec lequel le Canada a toujours eu des liens étroits et qui a vu naître les ancêtres d'un si grand nombre de ses habitants, revêt une signification particulière au niveau de l'élaboration et de la planification des programmes. Non seulement cette partie du monde demeure-t-elle un lieu de renouvellement constant dans le domaine culturel, mais elle a également contribué, par l'immigration, à donner à la culture canadienne une vitalité et une diversité qu'autrement elle n'aurait pas acquises de sitôt. Ce levain a à son tour enrichi ce que le Canada peut exporter, et nous ne nous faisons pas faute de profiter d'un pareil avantage.

Trois catégories

Les programmes culturels sont traditionnellement divisés en trois catégories, et ceux du Canada ne font pas exception. Ce sont les échanges artistiques, les échanges universitaires et les échanges de personnes. Dans la première catégorie, on peut obtenir des subventions, soit pour réaliser un projet à l'invitation du Ministère soit par suite d'une initiative quelconque, pourvu qu'elle corresponde aux objectifs du programme aussi bien sur le plan géographique qu'au

point de vue du contenu. Par exemple, l'Orchestre symphonique de Montréal a joué en URSS, celui de Toronto, en Allemagne et en Autriche, et celui de Vancouver a effectué une tournée au Japon; le Quatuor Orford s'est produit en Europe de l'Est, et le *Purcell Quartet* de Vancouver a joué en Grande-Bretagne et l'ensemble Camerata, à Cuba et au Mexique. Le *Royal Winnipeg Ballet* a donné des spectacles dans plusieurs pays d'Amérique latine.

Des manifestations spéciales sont organisées pour souligner certaines occasions importantes, comme le Festival des arts d'interprétation canadiens d'une durée de deux semaines, tenu au Centre John F. Kennedy de Washington, en l'honneur du Bicentenaire des États-Unis. Grâce à l'aide du gouvernement, de nombreux solistes ont pu participer à d'importants festivals. Les programmes englobent maintenant le jazz et d'autres formes de musique populaire. Des expositions de peintures canadiennes se sont tenues dans des villes aussi éloignées que Paris, Pékin et Moscou. Des sculptures canadiennes ont été exposées à Anvers et à Budapest, et le Ministère a organisé cinq expositions itinérantes autonomes d'arts graphiques, présentant chacune un thème différent et destinées aux musées d'art de l'étranger. Les sculptures et les estampes esquimaudes ainsi que les objets d'artisanat indien et régional n'ont pas été négligés.

Des compagnies théâtrales telles le Théâtre du Nouveau Monde, le *Toronto Workshop Productions* et le *Festival de Stratford* ont effectué des tournées en Afrique francophone, en Angleterre, aux Pays-Bas, en Pologne et en URSS. Le gouvernement distribue gratuitement des livres traitant du Canada et des livres d'auteurs canadiens à plus de 50 bibliothèques nationales et universités, et un vaste programme de diffusion de livres a été établi à l'intention des écoles secondaires américaines. La Bibliothèque nationale a organisé des expositions de livres dans plusieurs pays. Un prix littéraire Belgique-Canada est décerné chaque année à un auteur francophone, et un prix littéraire pour les écrits en anglais vient d'être créé de concert avec l'Australie. Des festivals de longs métrages canadiens ont été présentés aux États-Unis, en France et en Italie. On échange également des enregistrements et des émissions de radio et de télévision. L'Institut culturel canadien de Rome est devenu un foyer d'activité en Italie. Les Centres culturels de Bruxelles, Londres et Paris organisent de plus en plus d'expositions, de concerts, de conférences, de colloques, etc., qui attirent un nombre



La quantité de matériel qui doit accompagner les orchestres et autres troupes montre bien le besoin d'un appui financier en faveur de ces groupes. Nous voyons ci-dessus des membres de l'Orchestre symphonique de Montréal en train de déballer leurs instruments dans les coulisses du Carnegie Hall de New York, où ils se sont produits dans le cadre de leur tournée internationale de 1976.

croissant de visiteurs. (L'an dernier, plus de 70 000 personnes ont assisté aux différentes manifestations organisées par le Centre culturel de Paris.) Le Ministère a pour politique, lorsque la chose est possible, de prévoir dans les nouvelles chancelleries des installations culturelles de base, telles une salle de lecture, un emplacement pour les petites expositions d'art et un auditorium pour les films, les petits concerts et les conférences. Lorsque l'occasion se présente, les ambassades et les hauts-commissariats canadiens organisent des Semaines du Canada, des séances de lecture de poésie, des projections de films, etc.

Importance de la participation provinciale

Comme nous l'avons mentionné plus haut, la participation des provinces continue de croître. Dans certains cas, les ministères responsables de la culture sont en mesure d'organiser et de financer eux-mêmes des projets; dans d'autres, ils se joignent au fédéral. C'est là une bonne chose, car cette participation supplémentaire permet de diversifier le programme, et deux paliers de gouvernement peuvent en faire beaucoup plus qu'un seul. Certains projets ont été préparés en collaboration, comme l'exposition du peintre Jean-Paul Lemieux, organisée de concert avec le ministère québécois des Affaires culturelles et présentée en Tchécoslovaquie et en URSS, et celle

du «Groupe des Sept» de la collection canadienne McMichael, organisée par le ministère des Affaires culturelles et des loisirs de la province d'Ontario, qui est actuellement présentée en Angleterre et en Écosse et qui le sera ensuite en URSS. Une collection de peintures d'Emily Carr, gracieuseté du gouvernement de la Colombie-Britannique, a été présentée au Centre culturel de Paris. *L'Alberta Art Foundation* a mis sur pied une exposition d'artistes albertains qui a été montrée dans les Centres culturels canadiens d'Europe.

Le domaine universitaire est tout aussi varié. Quelque 400 bourses d'études supérieures font maintenant l'objet d'échanges avec plus de 50 pays, y compris ceux du Commonwealth. Parmi les différents programmes de cette catégorie, il convient de mentionner celui qui permet d'aider financièrement les universitaires canadiens invités à donner des cours dans les universités ou à participer à d'importants colloques à l'étranger. Les universités canadiennes reçoivent des fonds leur permettant d'inviter des professeurs étrangers de haute volée à donner des cours ou des conférences. Le Programme d'études canadiennes à l'étranger, programme majeur en soi, fait l'objet d'un autre article du présent numéro. Le Gouvernement a des programmes d'échanges avec la France, l'Allemagne et la Belgique, afin de permet-

tre à des Canadiens anglophones d'aller enseigner l'anglais dans ces pays. En plus de la stimulation intellectuelle dont ils bénéficient, les participants retournent dans leur pays avec une meilleure compréhension des modes de vie et des institutions du pays visité. Les rapports ainsi tissés sont particulièrement durables.

Depuis la Conférence sur la politique culturelle de Venise (1970) et celle d'Helsinki (1972) des ministres européens des Affaires culturelles, organisées par l'UNESCO, le Programme d'échanges de personnes prend une importance grandissante. Ce programme est varié et peut s'élargir presque indéfiniment. A long terme, il est probablement le plus valable et certainement le moins coûteux! Il comprend des programmes d'échanges, tels ceux mis sur pied avec le Mexique dans le cadre desquels de jeunes spécialistes et techniciens peuvent acquérir dans le pays d'accueil une expérience pratique dans leur spécialisation, que ce soit l'archéologie ou la chimie des plastiques, ou des échanges d'écrivains, comme ceux avec l'URSS, ou une subvention à l'École des Beaux-Arts de Banff ou aux Jeunesses musicales du Canada afin qu'elles puissent inviter à leur camp d'été du Mont Orford des artistes renommés qui donneront des cours d'interprétation. Ce programme permet aussi au Ministère de faire venir des artistes étrangers à des manifestations telles le Symposium international de la poésie tenu récemment au *Hart House*, à Toronto, ou d'inviter des artistes du calibre de Yehudi Menuhin à participer à la Semaine internationale de la musique tenue l'an dernier à Montréal, Toronto et Ottawa et ainsi se frotter à la musique canadienne.

De nombreuses lacunes

Nous n'avons pas l'intention, en illustrant par quelques exemples les différents types d'activité résultant des programmes, de donner l'impression que le programme avait atteint son expansion maximale. Bien au contraire! En effet, il comporte de nombreuses lacunes et peut encore être amélioré. Par exemple, il reste à élaborer une politique viable permettant la participation d'organismes non professionnels, en particulier ceux qui ont un cachet typiquement canadien ou sont susceptibles, de par leur qualité toute particulière, de contribuer à une meilleure compréhension. Dans le domaine des échanges de jeunes, il conviendrait d'élaborer et de repenser davantage de programmes. Ainsi, certains d'entre eux pourraient être articulés autour des problèmes de l'heure, comme le développement communautaire. L'utilisation des communications pour le progrès

social du Tiers monde est un domaine auquel le Canada pourrait grandement contribuer. De même, il serait possible d'élargir les programmes d'échanges de visites d'artistes et de critiques.

Même si les fonctionnaires du Ministère au Canada et à l'étranger doivent, de par leurs fonctions, se tenir à la pointe de l'actualité culturelle, ils ne sont pas experts en la matière, et ne prétendent pas l'être. Deux comités consultatifs interministériels prodiguent les conseils professionnels nécessaires à l'exécution des programmes: l'un est chargé des relations culturelles générales et l'autre, des échanges universitaires. En regroupant de la sorte des hauts fonctionnaires d'autres organismes culturels fédéraux, on obtient une gamme étendue d'opinions et d'idées. Le Comité des relations culturelles générales, qui se réunit chaque mois, donne des conseils pour l'élaboration de plans à court et à long terme; il constitue une instance où les organismes culturels fédéraux peuvent mettre leurs connaissances en commun et au moyen duquel ils peuvent élaborer leurs propres plans et, au besoin, les coordonner en vue d'une meilleure utilisation des fonds et des énergies. Il établit les critères qui permettront d'évaluer les demandes de crédits à la lumière des normes proposées. Ses recommandations concernant certaines propositions spécifiques sont presque toujours prises en considération.

Les questions relatives au domaine des arts plastiques et des arts d'interprétation, en particulier, doivent être étudiées à fond, non seulement en raison des coûts élevés qu'elles entraînent, mais aussi à cause d'une multitude de facteurs complexes dont le succès repose sur une évaluation précise. Une foule de questions doivent être posées et résolues avant qu'une décision finale n'intervienne. La question primordiale est toujours de savoir si l'artiste ou le groupe d'artistes satisfait aux normes internationales d'excellence. Il ne suffit pas d'être «bon» pour se produire sur les scènes internationales les plus exigeantes, et la simple étiquette «du Canada» ne provoquera pas de ruée vers les guichets. La critique est sévère, et le favoritisme exclu.

Deuxièmement, il faut déterminer si la proposition convient à un pays donné et si elle cadre avec les objectifs du programme. Ensuite, il faut examiner les priorités géographiques, pour savoir, par exemple, si l'orchestre doit prolonger son séjour au pays «X» plutôt qu'au pays «Y» et éviter le pays «Z» où il y a eu quelque manifestation canadienne l'année précédente. Telle exposition d'art est-elle conforme aux goûts consacrés ou non de tel

pays? Cette question en amène d'autres: Le théâtre proposé convient-il à la pièce choisie? S'agit-il d'un lieu prestigieux, et le public que nous cherchons à atteindre est-il vraiment celui qui fréquente ce théâtre? Les peintures seront-elles adéquatement protégées? Le degré d'humidité est-il satisfaisant? Les dernières questions concernent les coûts. Les subsides requis sont-ils proportionnels à l'importance du projet? Est-il possible de réaliser des économies en modifiant les dispositions prises pour le voyage? Quel revenu peut-on en tirer?

Des facteurs moins évidents

Il faut tenir compte d'autres facteurs qui, pour être moins évidents, n'en sont pas moins importants. Est-il possible que l'un des peintres représentés à l'exposition

attire l'attention d'une galerie commerciale? Les acteurs auront-ils l'occasion de nouer d'utiles relations personnelles et professionnelles avec les gens de théâtre dans le pays d'accueil? Cette manifestation ajoutera-t-elle une dimension culturelle à la visite d'une personnalité? Permettra-t-elle de mieux faire connaître le Canada? Qu'est-ce que la tournée apportera au groupe au point de vue de sa réputation et de son évolution artistique?

Il est malaisé de mesurer la valeur des échanges culturels. Aucun champ d'activité humaine n'est aussi difficile à évaluer sur le plan des programmes. Néanmoins, il est clair que pareils échanges sont valables et donnent de bons résultats. La position du Canada dans le monde pourra être jugée autant par ses réalisations dans le domaine des arts, des lettres, des sciences et de

Plan quinquennal

... L'activité des Canadiens dans le domaine culturel et l'intérêt qu'ils manifestent pour ce qui s'y passe connaît incontestablement, à l'heure actuelle, un essor sans précédent. ... Il nous est apparu que la politique étrangère de notre Gouvernement devait refléter cette expansion et en projeter la substance et l'originalité sur la scène internationale. Pour cette raison, le Conseil des ministres a approuvé en principe la mise en œuvre d'un plan quinquennal visant à diversifier les relations culturelles du Canada avec l'étranger.

Le Canada est assujéti à des influences culturelles en provenance des États-Unis qui, si elles sont généralement bienvenues, sont quelque peu envahissantes. Voilà qui explique que les grands objectifs de notre politique étrangère en matière culturelle soient de cultiver et renforcer nos rapports privilégiés avec la France et le Royaume-Uni, de maintenir notre participation aux institutions de la Francophonie et du Commonwealth et de diversifier nos échanges avec un certain nombre de pays d'Europe, d'Asie, d'Afrique et d'Amérique latine. Trois critères présideront au choix des initiatives que nous prendrons ou que nous épaulerons.

En premier lieu, nous nous proposons de multiplier les échanges culturels avec un nombre plus considérable de pays et d'aider davantage les intellectuels et les artistes canadiens à établir ou à entretenir des rapports suivis avec leurs vis-à-vis étrangers.

En deuxième lieu, suite à l'apparition de besoins nouveaux, que reflètent les nombreuses requêtes qui parvien-

nent au ministère des Affaires extérieures, nous nous proposons d'ajouter de nouveaux programmes aux échanges du type conventionnel: les échanges de professeurs dans le domaine universitaire, par exemple, et les échanges-jeunesse dans le domaine socio-culturel.

En troisième lieu, le nouveau plan reflétera les conclusions de nombreux colloques internationaux sur les échanges culturels, et notamment celles des conférences de l'UNESCO à Helsinki et à Venise, en ce qu'il mettra davantage l'accent que par le passé sur les échanges de personnes, par opposition aux simples échanges de biens culturels. ...

* * * *

Vous vous demandez peut-être pourquoi le Gouvernement veut assurer ainsi un rayonnement plus large de la culture canadienne sur la scène internationale. Il me semble que nous voyons d'abord là un moyen nouveau d'éprouver les qualités et les réalisations qui sont particulières à notre pays. Nous croyons que les pays ont beaucoup à gagner en partageant non seulement leurs expériences culturelles, en multipliant non seulement les contacts «de peuple à peuple», mais aussi en se communiquant les uns aux autres leurs évaluations et leurs analyses dans le domaine culturel, qu'elles soient flatteuses ou pas.

(Extraits d'une allocution prononcée par le secrétaire d'État aux Affaires extérieures, Allan J. MacEachen, à l'Université d'Édimbourg, le 21 octobre 1975).

l'érudition que par ses autres entreprises. Bien qu'elle ne soit pas facile à définir, il existe entre le commerce et l'exportation de la culture une relation qui va plus loin qu'une conception, une technique et une exécution soignées. Il y a également une relation entre la culture et les efforts pour faire connaître le Canada à l'étranger. Il n'est peut-être pas exagéré de dire qu'au bout du compte, c'est par la culture que nous pourrions susciter plus clairement que par tout autre moyen un sentiment de respect né de l'estime et peut-être même de l'admiration à l'égard de ce que d'autres peuples représentent et ont réalisé.

De nouvelles portes

Enfin, des échanges culturels bien planifiés et exécutés peuvent ouvrir de nombreuses portes tout en maintenant entrebâillées celles qui sont déjà ouvertes. D'une part, les grands événements attirent beaucoup

de gens et constituent pour nos missions diplomatiques et consulaires une occasion inespérée de se manifester et d'établir des relations. D'autre part, ils permettent à des sociétés différentes de se faire connaître mutuellement, de mieux faire comprendre leurs institutions et les valeurs qui leur sont chères et de diffuser des idées individuelles et collectives; ils contribuent ainsi au règlement des problèmes internationaux.

En raison de ces répercussions «nobles» et pourtant incommensurables, il importe de réexaminer et de réévaluer constamment les programmes afin de s'assurer qu'ils s'adaptent bien aux milieux et conditions en évolution rapide du Canada et des pays étrangers, que toutes les régions du Canada en bénéficient, que nous utilisions au mieux tout ce que nous avons à offrir et qu'ils répondent aux besoins de ceux à qui ils sont destinés.

Affaires culturelles

Regain de vie des études canadiennes à l'étranger

par John W. Graham

Les efforts qu'on déploie aujourd'hui un peu partout pour améliorer les relations entre États doivent porter non seulement sur le commerce, la technologie, la sécurité et la philanthropie, mais aussi, dans une certaine mesure, sur les arts et les sciences. Certes, il est possible, à l'intérieur d'un pays, de tirer des avantages politiques sans avoir recours à la culture; mais si nous voulons jouir du respect et de la confiance des pays dont l'opinion nous importe, il nous faut projeter l'image d'un pays civilisé aux ressources humaines, aussi bien que matérielles, riches et variées.

Jusqu'à présent, les priorités extérieures ont rarement été établies dans cette perspective, et c'est pourquoi le Canada ne s'est jamais particulièrement préoccupé de transmettre le message de sa vitalité culturelle par le biais de sa politique étrangère. Dans un article important intitulé «La culture canadienne dans les années 60», paru dans le supplément littéraire du *Times*, le 28 août 1969, on lit la constatation suivante: «... Les Canadiens se sont bien peu souciés jusqu'ici de faire mentir, particulièrement à l'étranger, leur réputation de béotiens». Le jugement est

sévère, mais celui que porte la Commission sur les études canadiennes, dans son rapport rédigé sous la direction du professeur T. H. B. Symons et publié en mars dernier, l'est à peine moins. A preuve, les observations suivantes tirées du chapitre sur les études canadiennes à l'étranger:

... «On ne doit donc pas s'étonner que l'image du Canada à l'étranger soit vague, sinon totalement déformée. A l'étranger, il est encore rare qu'on considère le Canada comme un pays et comme une société distincts et qu'on reconnaisse son histoire, sa littérature et sa politique comme des sujets valables d'efforts intellectuels. Quelques-uns des vieux mythes «des arpens de neige» persistent et la locution «pays inconnu» peut avoir acquis un sens nouveau.

M. Graham est entré au service du ministère des Affaires extérieures en 1957 et a été affecté à Saint-Domingue, La Havane et Londres. Il suit actuellement des cours de français à Québec. Il était jusqu'à récemment directeur de la Direction des relations avec les universités. L'article ci-contre n'engage que l'auteur.

«Il faut principalement attribuer cette ignorance du Canada à notre manque d'efforts réels et soutenus pour mieux faire connaître et comprendre notre pays à l'étranger.

«Malgré le fait que les liens culturels peuvent fournir la base la plus solide et la plus permanente sur laquelle établir les associations de pays, ceux du Canada avec l'étranger ont été très négligés.»

Ces réflexions viennent à point non seulement parce qu'elles constituent la première analyse au grand jour de la question, mais aussi parce qu'elles mettent en lumière l'importance des relations universitaires et culturelles dans la réalisation des objectifs en matière de politique nationale et étrangère. Cependant, depuis l'époque où le *Times* formulait ses reproches, il s'est passé beaucoup plus de choses que ne le laissent croire les conclusions du rapport Symons. Les changements intervenus sont de plus en plus évidents à l'étranger, et il est heureux que le supplément littéraire du *Times* les ait perçus et en ait fait part à ses lecteurs dans son numéro du 14 mai dernier, dont les sections principales sont consacrées à la littérature, à l'histoire et à la politique canadiennes. Les lacunes sont sans doute loin d'être comblées, mais avec l'aide du Gouvernement, la présence culturelle canadienne à l'étranger s'accroît de jour en jour, comme en témoignent MM. Cowley et Tovell. (Leurs articles paraissent aux pages 29 et 35 du présent numéro).

Plus près de nous

Parmi les moyens mis en œuvre pour projeter l'image culturelle du Canada à l'étranger, mentionnons le nouveau programme des études canadiennes; sa création est si récente que le rapport Symons en fait à peine mention. Institué officiellement en avril 1975, le programme est doté d'un budget et d'un personnel fournis par l'administration centrale du Ministère. Il a été incorporé dernièrement au plan culturel quinquennal du ministère des Affaires extérieures, dont il constitue une partie intégrante mais distincte. Au Bureau des affaires publiques du Ministère, la promotion des études canadiennes est devenue l'une des principales fonctions de la Direction des relations avec les universités. Les pays visés au cours de la première année étaient la Grande-Bretagne, la France, le Japon et les États-Unis. Cette année, le programme a été étendu à la Belgique, à la République fédérale d'Allemagne et à l'Italie. Si les crédits le permettent, on espère porter à vingt-huit le nombre des pays participants. Quelques services assurés dans le cadre du programme s'adres-

sent déjà à un certain nombre d'entre eux, notamment la distribution de revues savantes, les services bibliographiques et les tournées de conférenciers.

De façon générale, le programme des études canadiennes a pour but de développer une conscience éclairée et une perception mieux équilibrée de la réalité canadienne. Ce choix de mots on ne peut plus vague qui s'applique également aux programmes des affaires culturelles présente l'inconvénient de ne pas rendre vraiment compte de l'envergure et de l'importance de la tâche. Malgré le caractère de plus en plus dynamique et efficace du programme d'information, le perfectionnement des communications, et la présence de Canadiens, fonctionnaires ou autres, dans toutes les régions du globe, l'image du Canada se prête probablement à plus de déformations que celle de tout autre pays de calibre politique et économique comparable. S'il est tant soit peu curieux, n'importe quel Canadien séjournant à l'étranger en trouvera des exemples inouis. On ne serait pas autrement surpris d'y apercevoir une affiche sur laquelle des ours polaires s'apprêtent à dévorer de pauvres touristes étrangers!

Le programme des études canadiennes n'a pas vraiment été conçu dans le but de corriger cette situation. Ses objectifs sont plus précis, plus "nobles" en quelque sorte. Il s'adresse avant tout aux éducateurs et aux personnes instruites dont il veut attirer l'attention sur le caractère distinctif et sur la qualité de la vie et des études au Canada. Pour y parvenir, il doit favoriser l'établissement de contacts plus productifs et plus enrichissants entre élites canadiennes et étrangères.

Pour des raisons qui sont davantage liées aux restrictions en matière de ressources humaines et financières qu'à l'étendue des études canadiennes, les objectifs du programme ont été ramenés à des proportions encore plus étroites. Aux fins immédiates et encore embryonnaires des programmes du Ministère, les études canadiennes ne comprennent pour l'instant que les disciplines des sciences sociales et des humanités où l'apport canadien est important et soutenu. Elles se concentrent donc surtout dans des disciplines traditionnelles comme l'histoire, la politique, la littérature, la sociologie et l'économie. Le programme doit malgré tout conserver une certaine souplesse, sans quoi il courrait à sa perte. C'est pourquoi on a également prévu des sujets d'intérêt international où le Canada possède une expérience particulière, par exemple, l'éducation des minorités, le bilinguisme et le

biculturalisme, la radiodiffusion, le droit de la mer et ses incidences politiques, etc.

Il est relativement simple de cerner et de définir le problème. Il l'est beaucoup moins d'organiser, de structurer et de mettre au point un programme cohérent pour y remédier, dans les limites d'un budget modeste. Comment s'y prendre en effet pour faire connaître à des intellectuels sceptiques l'explosion créatrice qu'a connue le Canada au cours des dix dernières années? Malheureusement, il est loin d'être toujours vrai que l'excellence est reconnue comme elle le mérite par un processus naturel d'échange de connaissances et il est encore moins probable qu'une discipline ou un ensemble multidisciplinaire d'études canadiennes se voient accorder en vertu de ce même processus une place respectable dans les programmes de cours des universités étrangères les plus exigeantes. Heureusement, il y a des exceptions et nous avons pu constater qu'il existait en puissance un intérêt beaucoup plus grand que nous ne l'avions cru. Mais, en général, les milieux universitaires étrangers ne sentent pas le besoin "impérieux" de consacrer aux études canadiennes une partie de leurs ressources déjà limitées, qu'il s'agisse de temps, de fonds, de personnel ou d'ouvrages.

Le cas du Japon

Prenons le cas du Japon, notre deuxième partenaire commercial en importance. Il y a quelques années, les Japonais ont effectué une enquête dans quelque huit cents maisons d'enseignement post-secondaire pour connaître entre autres, le secteur de concentration de chaque professeur ou étudiant avancé. On a constaté qu'un seul professeur d'université s'intéressait principalement au Canada. Il n'est pas étonnant que l'image japonaise du Canada se caractérise surtout par les relations économiques et commerciales ayant trait à la fourniture de matières premières. Vouloir modifier une telle image représente une tâche gigantesque et il est évident que le déséquilibre entre le mythe et la réalité ne se rétablira pas de lui-même.

Il est donc indispensable que le Gouvernement y joue un rôle de démarreur, mais il devra veiller à ne pas en faire le véhicule de messages qu'il aura choisis, d'une propagande gouvernementale ou d'une image d'Épinal du Canada, ce qui saperait la crédibilité du programme. Une fois ce rôle de démarreur bien défini, l'entreprise devra être jugée à ses fruits.

La forme et la conjugaison de ces programmes de soutien varieront en fonction des besoins et des caractéristiques propres de chaque université et de chaque système

d'enseignement. Pour reprendre le cas du Japon, la langue peut constituer un obstacle de taille. Dans ce pays, les études canadiennes doivent être enseignées en japonais pour y exercer une certaine influence et y jouir d'une certaine longévité. A l'heure actuelle, il y a un livre canadien, traduit, qui connaît un grand succès au Japon; c'est *Anne et le bonheur*. Pour cette raison, une des premières étapes de la mise en œuvre du programme des études canadiennes au Japon a été de choisir, sur les conseils d'universitaires, trois textes d'introduction assez courts sur le gouvernement, l'économie et l'histoire du Canada, destinés à être traduits et publiés en japonais; ce sont *How are we governed?* par John Ricker et John Saywell, *The Pelican History of Canada* par Kenneth McNaught, et *The Canadian Economy* par Ian Drummond. Les contrats ont été donnés au Japon par adjudication et la publication devrait avoir lieu dans le courant de l'année.

Si l'étude du Canada doit se maintenir à l'étranger, il importe que les disciplines enseignées dans un pays donné le soient par des professeurs de ce pays. Ce qui implique la sélection d'universitaires étrangers qui s'intéressent ou sont susceptibles de s'intéresser à une discipline canadienne et le financement de leur voyage au Canada; la participation à des colloques et des conférences; l'accès aux bibliothèques, aux outils de recherche et aux collègues canadiens travaillant dans le même domaine. Dans la plupart des pays comme dans la plupart des cas, il faut beaucoup de temps avant que des équipes de professeurs étrangers disposent d'une base solide dans leur discipline canadienne. C'est pourquoi il est souvent nécessaire au départ de faire effectuer un travail de défrichage par des universitaires canadiens affectés au programme des études canadiennes pour un semestre ou toute une année scolaire. Comme il coûte cher d'assurer la subsistance d'un professeur canadien et de sa famille à l'étranger, cette formule n'est actuellement appliquée qu'en Grande-Bretagne, en France (partiellement), au Japon et aux États-Unis.

La chaire canadienne à Édimbourg

La chaire d'études canadiennes à l'Université d'Édimbourg constitue une admirable variante de ce modèle. Réalisé grâce à une dotation de cent quatre-vingt mille livres sterling, le projet avait d'abord été lancé conjointement, sans le concours d'Ottawa, par des agents du Haut-commissariat du Canada et par la Fondation pour les études canadiennes au Royaume-Uni (dirigée par le Haut commissaire Warren et par lord Amory), avec la

collaboration enthousiaste de l'Université d'Édimbourg. Le ministère des Affaires extérieures a fourni le dernier tiers de la dotation après que les deux premiers eurent été recueillis auprès d'entreprises canadiennes et britanniques en Grande-Bretagne. C'est le secrétaire d'État aux Affaires extérieures qui, par une allocution en anglais, en français et en gaélique, a inauguré officiellement la chaire le 21 octobre 1975. Un discours a été prononcé à la même occasion par le professeur Ian Drummond de l'Université de Toronto, premier titulaire de la chaire.

Les dotations permanentes comme celle-là sont les bienvenues, mais elles sont de plus en plus difficiles à obtenir. Par exemple, il en coûterait un million de dollars au gouvernement canadien pour créer une chaire dans une grande université américaine. Le reste du programme des études canadiennes s'en trouverait privé de fonds pendant deux ans. A mesure que le programme fera ses preuves, le financement privé pourra jouer un rôle de plus en plus important, que ce soit sous forme de dotations ou sous forme de montants globaux affectés à des programmes particuliers pour une période déterminée.

L'emploi périodique d'universitaires canadiens en congé sabbatique ou en congé de recherche à l'étranger, comme conférenciers invités ou comme participants à des colloques, constitue pour le programme des études canadiennes une formule précieuse qu'il sera possible d'élargir au besoin. Avec la collaboration du Conseil des Arts du Canada, on mène actuellement une enquête auprès des universités canadiennes afin de dresser une liste des universitaires intéressés. Par ailleurs, une enquête effectuée par le Conseil canadien de la recherche en sciences sociales, en vertu d'un contrat avec le ministère des Affaires extérieures, devrait permettre de dresser un premier tableau — avec renvois par discipline et par pays — des points forts, des points faibles et des lacunes des liens du Canada avec les universités étrangères.

Grâce à un programme de perfectionnement du corps professoral, mis au point par l'ambassade du Canada à Washington, les enseignants américains pourront, sur une base concurrentielle, bénéficier d'une aide financière pour venir poursuivre leurs études et leurs recherches au Canada. Il s'agira, dans la plupart des cas, de préparer ou de développer des cours dans des disciplines canadiennes. L'été dernier, le professeur Richard Preston, de l'université Duke, a organisé au Collège militaire royal de Kingston un programme semblable d'étude intensive en groupe, avec l'appui financier de la fondation Donner. Il

renouvellera l'expérience en 1977 grâce à des fonds consentis par le ministère des Affaires extérieures.

Pour bien fonctionner, un programme d'études doit disposer d'une bonne bibliothèque. Dans bien des cas, cependant, le nombre de livres disponibles est tout à fait insuffisant, même pour de simples cours d'introduction. Les bibliothèques d'université disposent sans doute de quelques livres sur le Canada, en français et en anglais, et les plus heureuses d'entre elles auront peut-être profité des programmes de présentation de livres du Conseil des Arts du Canada ou de la Direction des affaires culturelles. Mais, plus souvent qu'autrement, on n'y trouvera pas les ouvrages récents qui permettraient d'élaborer des cours précis. Par ailleurs, l'enseignant qui sera parvenu à recueillir des fonds pour acheter des livres canadiens se heurtera souvent à un mur de complications de toutes sortes, telles les restrictions à l'importation, les ententes entre éditeurs pour ne pas franchir certaines frontières et la réticence de nombreux libraires à se déranger pour de petites commandes en provenance de l'étranger. Le problème semble en voie de solution, en partie du moins, mais il est souvent nécessaire que le ministère des Affaires extérieures contribue, en dépit de la hausse du coût des livres, à la constitution d'une bonne collection de base. Au cours de l'année financière 1975-1976, la Direction des relations avec les universités a consacré 40,000\$ à l'achat de livres, pour la plupart des collections bon marché qui couvrent presque tous les sujets essentiels du programme des études canadiennes. Elles sont au nombre de sept: la *Carleton Library Series*, la *Canadian Centenary Series*, la *New Canadian Library Series*, la *Laurentian Library Series*, les *Cahiers d'histoire de l'Université Laval*, *Vie des lettres québécoises* et *Histoire et sociologie de la culture*. En outre, toujours sur les conseils d'universitaires, deux ou trois ouvrages d'introduction couvrant dix sujets des études canadiennes ont été achetés en plus grande quantité pour être distribués à l'étranger à certains établissements d'enseignement.

En guise de complément, le programme prévoit enfin la distribution de revues savantes canadiennes. Avec l'aide du Conseil des Arts du Canada, quinze revues, dont trois anglaises, trois françaises et neuf bilingues, ont été choisies. Les missions intéressées ont ensuite effectué un choix parmi celles-ci, en vue de les distribuer à deux cent seize établissements répartis dans vingt pays qui ont manifesté

de l'intérêt pour l'une ou l'autre discipline des études canadiennes.

Promouvoir les études canadiennes à l'étranger

Le programme d'achat de livres vise essentiellement à stimuler l'intérêt pour les études canadiennes à l'étranger. Le Bureau des affaires publiques n'a pas l'intention de supporter les coûts d'un tel programme; il n'est pas en mesure de le faire d'ailleurs. Toutefois, afin de contribuer au développement des ressources littéraires canadiennes, la Direction des relations avec les universités a commandé quatre bibliographies: une bibliographie critique en anglais couvrant dix disciplines canadiennes, sous la direction de M. Davidson Dunton de l'Institut des études canadiennes de l'université Carleton; une bibliographie critique analogue en français, sous la direction du professeur Pierre Savard du Centre de recherche en civilisation canadienne-française de l'Université d'Ottawa; un inventaire des microfilms et des microfiches relatifs aux études canadiennes, effectué par le professeur John Moldenhauer de l'Université de Guelph; et une liste complète des collections dans le domaine des études canadiennes, dressée par M. Joseph Jurkovic de la Direction des relations avec les universités.

Une formule tout à fait différente a été adoptée pour les établissements qui ont déjà un programme d'études canadiennes bien établi. La maison est invitée à commander les livres dont elle a besoin jusqu'à concurrence d'un montant donné. C'est le cas d'un certain nombre d'universités américaines, ainsi que des universités d'Édimbourg, de Londres, de Bordeaux et de Paris. Ces universités peuvent également profiter d'autres programmes gouvernementaux de présentation de livres et recourir aux bibliothèques des ambassades. Certaines maisons choisies peuvent en outre obtenir des ouvrages en dépôt légal auprès de Statistique Canada, qui distribue un vaste choix de publications gouvernementales, dont le *Hansard*.

Dans les pays où les communications intérieures peuvent contribuer à perfectionner et à renforcer un réseau de programmes d'études canadiennes en voie de développement, des associations et des revues nationales d'études canadiennes ont été créées. L'initiative, en pareil cas, doit venir des universités mêmes. Une fois formés, cependant, ces groupes bénéficient d'une aide financière du ministère des Affaires extérieures. Créée en 1971, l'Association pour les études canadiennes aux États-Unis (ACSUS) compte aujourd'hui 400 membres. Son bulletin d'information

(ACSUS Newsletter), qui paraît deux fois l'an, est devenu une véritable revue savante, sous le nom d'*American Review of Canadian Studies*. L'Association britannique des études canadiennes (BACS) a vu le jour lors d'une réunion tenue à l'Université de Leeds en septembre 1975. Elle s'est constitué un comité de rédaction en vue de publier elle aussi son bulletin d'information. L'Association des études canadiennes en France a été fondée à Paris en mai dernier, lors d'une réunion qui faisait suite à la première publication d'*Études canadiennes/Canadian Studies* en décembre 1975.

Une croissance rapide

Grâce à une aide somme toute modeste, l'intérêt pour les études canadiennes à l'étranger a eu tôt fait d'engendrer un mouvement beaucoup plus vaste et dynamique que la plupart des intéressés, d'Ottawa ou d'ailleurs, auraient pu l'imaginer. Dans quelques pays, cependant, notamment la Grande-Bretagne, la France, l'Allemagne, l'Italie, l'Australie et la Nouvelle-Zélande, l'enseignement de certaines disciplines canadiennes a précédé la mise sur pied d'un programme d'aide à Ottawa. Aux États-Unis, les études canadiennes remontent aux années 30, mais ce n'est que depuis les années 60 qu'elles connaissent une croissance continue, en grande partie grâce à l'initiative d'un petit nombre d'universitaires et de fonctionnaires canadiens en mission là-bas et à la collaboration bénévole et judicieuse de la fondation Donner. En Grande-Bretagne, à quelques rares exceptions près, le Canada a fait l'objet d'études comparées dans les contextes de l'Empire et du Commonwealth, mais il y a très peu de temps qu'on y donne, sur des sujets principalement canadiens, des cours sanctionnés par un diplôme. La France, pour sa part, s'est intéressée au Québec dans le cadre de l'accord qu'elle a signé avec lui en 1967. L'intérêt multidisciplinaire des Français pour l'ensemble du Canada était jusqu'à tout récemment confiné au Centre des études canadiennes à Bordeaux, fondé en 1970. Le Centre et l'Université de Bordeaux ont beaucoup contribué à intéresser les universitaires français aux études canadiennes. En mars dernier, le colloque de Bordeaux sur les études canadiennes a attiré des représentants de vingt et une universités françaises.

De façon générale, on assiste depuis deux ans à une croissance rapide inattendue. Cela tient à de nombreuses raisons connexes, mais à deux plus particulièrement. D'abord, le produit offert s'exporte bien, tant par sa qualité que par sa subs-

tance. Et en second lieu, la recherche obsédante d'une identité nationale a dans une large mesure fait place à une confiance dans la créativité et la connaissance cana-

diennes. Ces éléments sont venus, à point nommé, donner au programme des études canadiennes l'élan sans lequel il n'aurait jamais dépassé le stade de la conception.

La péninsule Ibérique

Espagne et Portugal: une péninsule divisée

par Robert J. Jackson

Le Portugal et l'Espagne ont récemment entrepris de libéraliser leur régime respectif et d'élargir la participation des citoyens à la chose publique. Au Portugal, les jours mouvementés de la Révolution des œillets ont donné naissance à un processus viable de démocratisation. L'élection à la présidence, avec 62 p. 100 des suffrages, du général Antonio Ramalho Eanes, puis la nomination par ce dernier de M. Mario Soares au poste de premier ministre, ont accéléré la marche de la démocratie dans un climat de stabilité. Cependant, malgré la stabilisation des institutions gouvernementales, de lourdes hypothèques pèsent encore sur l'économie et sur le sort des *retornados*, ces quelque 500 000 réfugiés ayant quitté les colonies d'Afrique. Les mêmes changements fondamentaux se sont déroulés en Espagne, mais à un rythme moins rapide. Le nouveau roi, Juan Carlos 1^{er}, et son nouveau premier ministre, M. Adolfo Suarez Gonzalez, ont promis la liberté d'expression aux partis politiques pour cet été, un référendum sur la démocratie à l'automne et la tenue d'élections générales en 1977.

Comme cela s'était produit au Portugal, la plupart des réformistes de Madrid ont jugé que les innovations avaient été

trop lentes à venir, tandis que les conservateurs, en particulier les éléments d'extrême-droite (Bunker) de l'establishment militaire, les ont trouvées trop soudaines. Dans le but d'échapper à ce piège idéologique, les observateurs étrangers ont essayé de démontrer ou de suggérer l'existence de liens et de relations politiques entre les deux États de la péninsule Ibérique. Mais un tel parallèle politique est forcément truffé d'erreurs et d'inexactitudes puisque les deux pays ne possèdent pas les similitudes que les analyses journalistiques leur prêtent volontiers. Même si, pendant un demi-siècle, l'organisation politique a été semblable dans les deux territoires, les politiques économique, militaire et étrangère, elles, ont été différentes. En outre, le cours des événements à Lisbonne a influé sur ce qui se déroulait en Espagne. Ainsi, si l'on tient à tracer un parallèle de la situation contemporaine, il vaut mieux se placer dans une perspective historique et étudier d'autres paramètres que la seule conjoncture politique. Voyons d'abord l'évolution historique de la péninsule et la situation actuelle dans les deux États afin d'isoler les similitudes et les différences.

Relations discontinues

Les relations politiques entre le Portugal et l'Espagne n'ont jamais été très suivies. Tantôt les événements survenant dans un pays avaient une incidence directe dans l'autre, tantôt ils n'en avaient aucune. La péninsule Ibérique tient son nom des anciens habitants que les Grecs appelaient Ibères, vraisemblablement d'après l'Èbre, deuxième fleuve en importance de ce promontoire d'Europe. A une certaine époque, l'Espagne et le Portugal connurent les

M. Jackson est directeur du Département de science politique de l'Université Carleton. Il est spécialiste en gouvernement et politique comparés et a publié de nombreux livres et articles. Il participe fréquemment à des émissions-commentaires sur les affaires extérieures à la radio et à la télévision et a visité la péninsule ibérique à plusieurs reprises au cours des deux dernières années. L'article ci-contre n'engage que l'auteur.

mêmes expériences historiques sous les Romains, les Wisigoths et les Musulmans. Partageant auparavant le nom latin «Hispania», signifiant Espagne, appliqué à toute la péninsule, ce n'est qu'au XII^e siècle que le Portugal émergea comme monarchie indépendante sous Alfonso Henriques, qui s'était engagé à verser un tribut annuel à l'Église en échange de la protection du Saint-Siège. La croissance graduelle de cet État fut le résultat des guerres entre chrétiens et musulmans dans la péninsule et de la reconquête de tout le territoire sur l'Islam.

L'Espagne, par contre, ne parvint à une certaine unification qu'au moment de la chute de Grenade, en 1492, époque où les rois chrétiens réussirent à reprendre les territoires conquis par les Maures au VIII^e siècle. Le Portugal et l'Espagne ne demeurèrent cependant pas toujours deux États distincts. Au XVI^e siècle (1581), ils s'unirent et partagèrent des territoires en Inde, en Europe, en Méditerranée, en Amérique du Sud et en Amérique centrale, en Afrique et dans l'Asie du Sud-Est. La disjonction des deux pays survint après la défaite de l'Armada, en 1588, et le Portugal fit sécession en 1640. Ainsi le XVII^e siècle amena la division du territoire ibérique (d'une superficie comparable à celle de la France), qui s'est perpétuée jusqu'à nos jours. Cette division a marqué non seulement le développement politique d'une péninsule à organisation surtout rurale, mais encore l'économie nationale et la politique étrangère de chaque pays.

En dépit de cette évolution distincte, on retrouve des points de ressemblance chez les deux gouvernements au cours du XX^e siècle. Et ce sont ces parallèles qui ont trompé les observateurs désireux de prévoir l'avenir politique des deux États. Il est indéniable que chacun a connu, au cours des cinquante dernières années, une période de régime républicain suivie d'une période d'autoritarisme conservateur. Au Portugal, l'*Estado Novo* (Nouvel État), créé en 1928 par Antonio de Oliveira Salazar, a survécu brièvement avec Marcelo Caetano jusqu'à la «révolution» de 1974. Le régime était conservateur dans la mesure où il fondait ses assises sur la glorification de l'histoire portugaise, des relations cordiales avec l'Église catholique et le maintien de la société paysanne, et dans la mesure où il n'a pas tenté d'industrialiser et de moderniser l'économie. Il était autoritaire parce qu'il a empêché la création d'un véritable processus démocratique, que les citoyens étaient systématiquement écartés de la prise de décisions en matière de politiques, qu'un seul parti politique était légalisé et que l'Assemblée nationale

ne pouvait assumer pleinement son rôle de législateur. L'autoritarisme se traduisait également par l'emploi de forces centralisées de coercition pour bâillonner l'opposition. La PIDE (force de police para-militaire) était l'un des appareils de répression les plus sévères de toute l'Europe.

Absence de changement radical

Alors que ce régime totalitaire conservateur a été renversé par un coup d'État relativement peu violent, celui de l'Espagne s'est maintenu contre vents et marées et n'a subi aucun changement radical par suite du décès du général Franco. Les débuts du franquisme n'ont cependant pas été aussi paisibles. Avec l'appui militaire des Italiens et des Allemands, le général Francisco Franco, appelé Caudillo, sortit vainqueur de la guerre civile espagnole après trente-deux mois de combats meurtriers. La Grande-Bretagne ainsi que d'autres puissances avaient jusqu'alors refusé de reconnaître le régime, mais elles durent finalement se plier et l'accepter. Au milieu de 1939, Franco commença à reconstruire une Espagne ravagée par la guerre et à mettre sur pied un régime politique qui allait durer un demi-siècle. A l'exemple de Salazar, qui lui avait prêté main-forte pendant la guerre, Franco instaura un régime autoritaire conservateur. Comme au Portugal, le conservatisme se traduisait par la glorification du passé et par l'importance accordée au rôle de l'Église et aux éléments réactionnaires de la société. L'autoritarisme prit la forme d'un gouvernement autocratique. Les Cortès (Assemblée nationale) étaient dépourvus d'autorité, le processus électoral manipulé sans vergogne et les partis politiques interdits par la loi. Le Mouvement national était la seule organisation politique légale et trouvait son pendant dans l'*Accoa nacional popular* de l'État voisin.

Appuyé par une armée indéfectible, un homme régnait en maître à la tête de chacun de ces régimes. Pour ce qui est du Portugal, Salazar gouvernait l'État de la même façon qu'un petit commerçant administre sa boutique. Il veillait scrupuleusement à ce que la bureaucratie se plie à son autorité, de sorte que quarante ans plus tard, lorsque prit fin le gouvernement Salazar-Caetano, le pays fut paralysé pendant des mois par la Révolution des œillets. Quant à l'Espagne, le pouvoir personnel absolu de Franco et sa prétention au titre de seul sauveur de son peuple durèrent trente-huit ans. Dans les deux pays, l'armée épaulait solidement le régime. Ni l'un ni l'autre chef n'aurait pu survivre sans son soutien. C'est la raison pour laquelle un grand nombre de spécialistes

estiment que les deux États auraient pu tout aussi facilement être appelés des autocraties militaires que des régimes autoritaires.

A cause des points communs de l'organisation gouvernementale et du pouvoir personnel en Espagne et au Portugal, beaucoup d'observateurs ont supposé que les événements du 25 avril 1974 à Lisbonne ainsi que le processus de démocratisation qui s'ensuivit au Portugal allaient se reproduire en Espagne. Ce raisonnement m'apparaît fautif, du moins dans la mesure où il s'agit d'une prévision à court terme quant à l'avenir du régime espagnol. Madrid observe avec grand intérêt les événements qui se déroulent à Lisbonne, mais il est peu probable qu'ils soient transposés en Espagne. Les politiques économique, militaire, coloniale et étrangère des deux pays diffèrent grandement et cela tient plus à la soudaineté du changement à Lisbonne qu'à la nature du gouvernement.

Politique étrangère

Les deux pays ont soutenu des positions différentes en matière de politique étrangère depuis leur séparation, au XVII^e siècle. Alors que l'Espagne a observé la neutralité au cours des deux grandes guerres mondiales, le Portugal s'est rangé dans le camp des Alliés lors de la première et a penché du côté de l'Occident pendant la deuxième. De plus, le Portugal est depuis longtemps un défenseur acharné et un membre précieux de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord, tandis que l'Espagne n'a jamais constitué un partenaire acceptable, de sorte que l'influence des démocraties libérales de l'Occident a été très différente dans les deux pays. Les États-Unis, bien entendu, ont maintenu des ententes particulières avec l'Espagne. A l'heure actuelle, un traité quinquennal d'amitié et de coopération permet aux Américains de continuer à utiliser les bases navales de Rota (d'où ils doivent retirer leurs dix sous-marins nucléaires de type *Poseidon* avant juillet 1979), de Torrejon, de Saragosse et de Moran en échange de 1,2 milliard de dollars sous forme de prêts et de crédits. Les relations entre les deux pays sont donc très étroites, mais les chances que l'Espagne rejoigne les rangs de l'OTAN dans un proche avenir sont, au dire de l'ambassadeur itinérant M. Robert McCloskey, «très minces».

L'existence de ces relations bilatérales ne suffit pourtant pas à refuter l'argument selon lequel la conduite de la politique étrangère des deux pays a subi des influences différentes. Cela tient essentiellement au fait que l'Espagne ne possédait

aucun territoire d'importance outre-mer à la mort de Franco. Avant la Première Guerre mondiale, des échecs militaires sans cesse renouvelés contre le Maroc espagnol constituaient l'un des principaux problèmes de l'Espagne et il est fort probable que ce souvenir ait incité Juan Carlos et son gouvernement à se débarrasser du Sahara espagnol avant qu'une guerre ouverte n'éclate avec le Maroc ou l'Algérie. A l'évidence, le fait de posséder ou non des colonies représente une différence de poids entre les deux pays. Même si les deux États devaient compter sur l'armée pour soutenir le régime, seules les forces portugaises étaient obligées de défendre une cause perdue dans les territoires d'outre-mer. Le général Antonio de Spínola était sans doute moins disposé à affranchir les colonies que les chefs militaires qui lui ont succédé (comme le montre son livre *Le Portugal et son avenir*), mais il n'en demeure pas moins que le pays en avait assez de ces guerres dont le coût était astronomique. Le Portugal a perdu 6 000 soldats au cours de ses treize années de lutte contre la guérilla en Guinée, en Angola et au Mozambique; il a consacré environ 50 p. 100 de son budget national à cette cause et s'est vu contraint d'obliger chaque jeune Portugais à faire un service militaire de quatre ans afin de pouvoir compter sur des troupes suffisantes. Les dirigeants de la révolution savaient qu'ils devaient abattre le gouvernement autoritaire de Caetano s'ils voulaient accorder la liberté aux colonies.

Par contre, il n'y a pas eu de divergences de vues fondamentales entre l'armée espagnole et le gouvernement du pays, ou rien qui soit comparable à ce qui s'est passé au Portugal. Bien qu'il existe un mouvement de démocratisation au sein des forces armées espagnoles (ses partisans prétendent qu'il compte entre 600 et 1 500 sympathisants, ce qui est supérieur aux 200 membres du Mouvement des forces armées portugaises, élément moteur de la révolution) il est relativement restreint par rapport au reste de l'armée, qui comprend environ un tiers de million d'hommes et qui n'a manifesté jusqu'ici aucun désir de renverser la monarchie. En outre, et cela peut s'avérer plus important, l'armée espagnole, à la différence de l'armée portugaise, n'a pas de grief d'ordre militaire à faire valoir. A un moment où le fardeau de la guerre d'outre-mer abattait déjà la moral des soldats portugais, le décret-loi 353/73 de juillet 1973, qui menaçait le prestige, la solde et le statut des officiers de carrière, vint mettre le feu aux poudres et provoqua le renversement du régime. En Espagne, il

n'existe à l'heure actuelle aucun prétexte semblable. Comme le disent ouvertement les fonctionnaires aux étrangers de passage à Madrid: «Le traitement des officiers est beaucoup trop élevé». De plus, l'analyse des coups d'État montre que les griefs et les problèmes de ce genre au sein de l'armée sont une condition préalable de leur réussite.

Économies distinctes

Même les différences d'attitude des militaires gagnent à être examinées à la lumière des différences économiques. En Espagne, le revenu par habitant est environ trois fois plus élevé que celui du Portugal avant le putsch. L'Espagne n'a pas atteint le niveau de dépression économique de son voisin. La crise économique portugaise au cours des dix années qui ont précédé le coup d'État a poussé environ un sixième de la population à émigrer. Depuis le coup, aucun gouvernement portugais n'a réussi à ralentir l'inflation, à réduire le taux de chômage à moins de 20 p. 100, à améliorer l'état chaotique des relations de travail ou à ramener l'industrie et l'agriculture à une production raisonnable. Les différences idéologiques sont profondes en Espagne et le partage de la société entre la gauche et la droite reste fondamentalement ce qu'il était pendant la guerre civile; les communistes, les socialistes, les sociaux-démocrates et les chrétiens-démocrates de gauche contre les défenseurs du statu quo, tels la Phalange, le Mouvement national, les monarchistes et l'*Opus Dei*. De surcroît, l'hostilité des Basques et des Catalans est venue élargir encore le fossé. Mais la division n'a pas enrayé l'aspiration générale à la stabilité économique, et il semble juste d'affirmer qu'il s'agit d'une société fondamentalement bourgeoise. Comme le faisait remar-

quer un haut fonctionnaire de tendance conservatrice: «Nous sommes le pays le plus capitaliste du monde». Un ambassadeur à Madrid a confirmé ces dires en ajoutant: «Ce pays est sur la voie du succès; il a passé la phase de la stagnation et se dirige maintenant vers un système économique viable dans une démocratie changeante».

Par conséquent, j'incline à penser qu'à moins d'événements inattendus, l'Espagne poursuivra son évolution au lieu de connaître une révolution à la portugaise. Malgré l'ampleur de la violence politique (pendant la même période, c'est-à-dire depuis la mort de Franco, la presse quotidienne a signalé en Espagne un plus grand nombre de décès d'origine politique qu'au Portugal, soit-disant en pleine révolution), il est douteux qu'un bouleversement d'importance se produise. La révolution portugaise s'est produite en premier lieu, et même si elle a donné aux Espagnols l'espoir de former une société plus libre, plus démocratique et moins répressive, la façon dont ceux-ci conçoivent le rôle de l'armée et, en particulier, l'économie, les rend extrêmement hésitants à imiter l'exemple des Portugais. L'Espagne peut encore être tentée par la révolution, mais celle-ci n'éclatera sans doute pas avant que l'économie ne soit dans une situation suffisamment précaire pour que le prestige, le revenu et les doléances de l'armée s'apparentent à ce qu'ils étaient au Portugal avant le putsch d'avril 1974. Actuellement, la majorité des Espagnols observent l'expérience portugaise avec un sentiment partagé: ils applaudissent à l'implantation de la démocratie, mais ils sont alarmés par la situation de l'économie et par la désintégration des institutions sociales.

La péninsule Ibérique

Au Portugal le peuple fait la loi

par Gordon Cullingham

Il est 0 h 25, le 25 avril 1974. Sur les ondes d'une station radiophonique de Lisbonne s'égrènent les notes d'un chant de protestation: «Le peuple fait la loi dans la ville». C'est un signal, celui du début du renversement d'un gouvernement fasciste au pouvoir depuis quarante-huit ans. Quelques heures plus tard, la chute de ce

dernier est presque consommée. Suivant une stratégie préparée dans ses moindres détails, les officiers et leurs troupes se dirigent sur les positions clés et s'en emparent sans coup férir. Les stations radiophoniques sont parmi les principales cibles, et à 4 h 20, le premier communiqué est diffusé: «Les Forces armées ont déclenché

ce matin une série d'opérations destinées à affranchir le pays du régime qui l'a si longtemps dominé.»

L'opération s'était déroulée presque trop facilement, car d'un régime qui s'était coupé de tout appui populaire, il ne restait plus que la façade, et au premier coup de boutoir, celle-ci s'effondrait en une masse informe. Dès deux heures de l'après-midi, Lisbonne prend un air de fête. Les chars venus pour libérer le peuple — ou l'opprimer — sont pris d'assaut par la foule. Les gens les entourent, grimpent dessus et, de façon générale, les rendent inutilisables. La petite fille fleurissant d'un œillet rouge le canon d'un fusil devient le symbole éloquent d'une ère nouvelle pour un peuple frustré et lésé.

Le régime caetaniste se rend en fin d'après-midi. La police secrète, sachant qu'elle sera la première à essuyer la colère du peuple vengeur, est la dernière à capituler; elle ne s'y résout d'ailleurs qu'après avoir fait plusieurs morts, les seules victimes lors du coup, en tirant au hasard dans une foule qu'elle craint.

Comme pour tous les coups d'État réussis, l'action conçue et dirigée par le Mouvement des forces armées (MFA), est signée par des militaires. A 13 h 30 le lendemain, la Junte de salut national du MFA fait une apparition à la télévision, à laquelle tout le monde est encore rivé, pour proclamer que les forces armées ont entrepris de réaliser une politique qui «conduira à la solution des graves problèmes nationaux et à l'harmonie, au progrès et à la justice sociale indispensables à l'épuration de la vie publique».

Longue évolution

Ces «graves problèmes nationaux» sévissaient depuis des siècles. Le Portugal compte plus de huit millions d'habitants, soit à peu près la population de l'Ontario, mais ne représente qu'un douzième de la superficie de cette province. Il ne compte que deux villes d'une certaine importance, et sa population est la plus pauvre et la moins instruite de l'Europe occidentale et centrale. La présence d'une élite riche et instruite ne pouvait masquer l'analphabétisme d'un Portugais sur trois ainsi que des techniques et une productivité agricoles comparables à celles du Tiers monde. Ce pays au taux de chômage élevé et aux

Superviseur des programmes d'affaires publiques pour le réseau anglais de Radio-Canada à Ottawa, M. Cullingham a également travaillé à Washington pour cette société d'État. Plus tôt cette année, il s'est rendu au Portugal. L'article ci-contre n'engage que l'auteur.

salaires de misère était affligé d'une structure de classes opprimante pour un peuple ayant aussi peu de commodités que d'espoir. En fait, la fierté était la seule chose que les Portugais eussent réellement possédée depuis des siècles: fierté d'avoir découvert le monde; orgueil de l'avoir colonisé sous presque tous les cieux. Salazar avait développé ce mythe de l'empire dans une mystique toute portugaise qui l'aida à isoler et à manipuler son peuple dès les premiers jours de son arrivée au pouvoir il y a quarante-cinq ans.

Le professeur Oliveira Salazar était un économiste conservateur à l'Université de Coimbra lorsque le général Carmona, président du Portugal, l'appela en 1928 au ministère des Finances pour sauver l'économie en faillite. Dès le début, Salazar tint les leviers de commande, mais ce n'est que quatre ans plus tard qu'il revendiqua le poste de premier ministre; il ne se soucia jamais de devenir président. Toutefois, ses attitudes et ses vues dominèrent et façonnèrent la vie portugaise pendant près d'un demi-siècle. Il lança la notion de l'«État nouveau» appuyé sur la classe moyenne et opposé aux partis et à la lutte des classes. Il s'inspira de ce qu'il appelait l'«intégralisme portugais» et du fascisme de Mussolini. Au début des années 30, Salazar commença à instaurer son «État corporatiste» destiné à représenter, par exemple, les intérêts de tous les exploitants agricoles, mais qui demeura en grande partie théorique. Dans la pratique, cependant, ce régime lui permit d'interdire les grèves et de remplacer les syndicats libres par des syndicats nationaux. Salazar appela son mouvement «Union nationale»; c'était le seul parti autorisé. En 1930, il rejeta par sa Loi sur les colonies la décentralisation administrative dans les possessions d'outre-mer, et l'expression «Empire colonial portugais» fit son apparition. On ne s'embarrassait plus d'objectifs alimentés de culpabilité et d'humanitarisme: les colonies jouaient le rôle de fournisseurs de matières premières et de main-d'œuvre à bon marché et étaient la source d'immenses profits.

Cette formule de la pauvreté conjuguée à la répression, chère à Salazar, façonna une population peu exigeante, soumise, apathique, morose et très comme il faut, mais dépourvue de cynisme et d'humour. La couleur nationale des vêtements pour les deux sexes était le noir et la musique préférée, une sorte de lamentation appelée *fado*. (Un voyageur britannique perspicace mais malveillant qui se trouvait au Portugal dans les années trente fit la réflexion suivante: «La principale distraction du Lisbonnais consiste à se

rendre dans son café favori pour y savourer un bon verre d'eau pendant qu'on lui cire ses chaussures.») Ce n'est certes pas là l'image d'un peuple dynamique, tourné vers l'extérieur et déterminé à mettre son gouvernement au rythme d'un monde en marche.

Monde en mutation

Ce monde extérieur au système clos de Salazar évoluait, et l'isolement ne pouvait être sans failles. Comme le Portugal était une nation commerçante et impérialiste, certains Portugais, au hasard de leurs voyages, virent ce qui se passait ailleurs. Aussi des voix s'élevèrent-elles, qui réclamaient la liberté politique et le pluralisme électoral, des modifications dans la politique coloniale et de développement et des chances pour tous. Mais Salazar ne voulait ni céder, ni passer la main, ni mourir; aussi put-il perpétuer son jeu de cache-cache jusqu'à la crise qui le terrassa en 1968. Ensuite, Marcello Caetano, son associé de longue date, depuis l'université, ne manqua pas de prendre sa succession. Caetano préconisait certaines vues libérales et semblait en faveur d'un gouvernement plus ouvert. Il appela son projet, non sans modestie, «Changement dans la continuité».

Mais la résistance au changement était devenue plus une caractéristique qu'un objectif, tellement elle était enracinée et instinctive. On n'avait plus la faculté d'admettre et de contrôler le changement, même après qu'on en eut reconnu la nécessité et l'inéluctabilité. Des chiffres datant du début des années 70 illustrent bien cette situation: dans les années 60, la population a diminué de 180 000 habitants. Parmi ceux qui ont déserté les campagnes, réduisant ainsi le pourcentage de la population rurale de 40 à 29 p. cent, les deux tiers, plutôt que de se rendre dans les villes, ont quitté le Portugal. Un million de Portugais se sont établis en France, trois cent milles au Canada. Les remises des émigrants ont représenté les deux tiers des recettes d'importation, soit le douzième des recettes totales.

Cette période pré-révolutionnaire était de plus en plus ponctuée de grèves et d'explosions de mécontentement, le ressentiment l'emportant sur l'inhibition. Le peuple s'apprêtait à donner libre cours à ses aspirations refoulées, même au prix d'un affrontement avec un État policier expérimenté et sans pitié. Il ne lui manquait qu'un instrument sûr et puissant. Celui-ci ne pouvait se trouver ailleurs que dans les forces armées où, à la même époque, un différend sur le statut et la solde des officiers subalternes avait abouti à la formation, vers la fin de 1973, d'un groupe qui

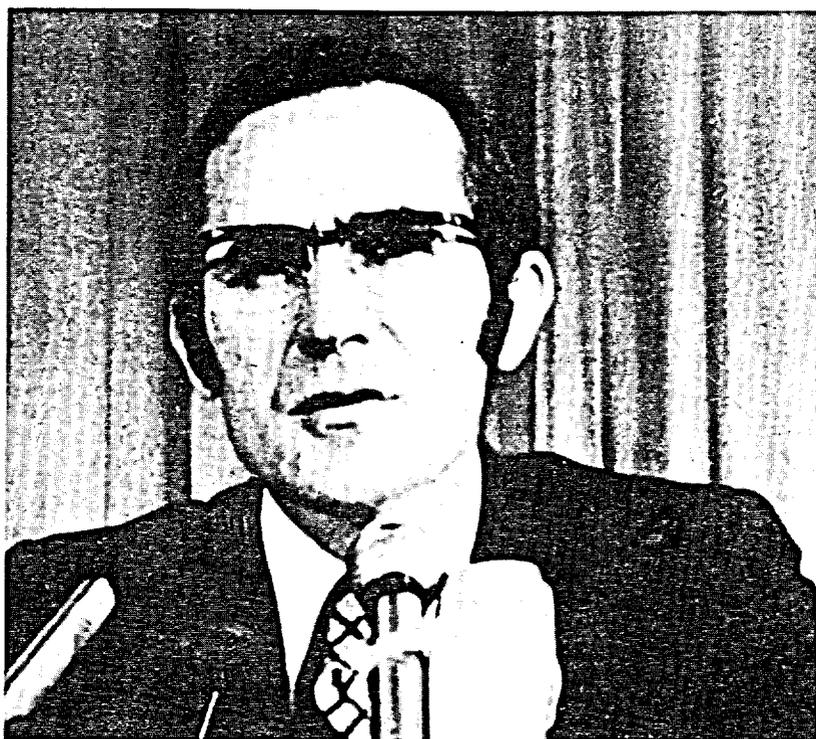


Photo Wide World

Aux élections de juin, le général Antonio Ramalho Eanes a été élu président avec 61 p. cent des voix. Au cours de la campagne électorale, Eanes a renoncé à ses éternelles lunettes noires afin de projeter une image moins austère. Ici, il donne sa première conférence de presse en tant que président.

s'était donné le nom de Mouvement des forces armées. A partir de cette base étroite et fragile, le mouvement s'étendit dans toutes les sections des forces armées, gagna divers grades et fit tache d'huile dans tout le Portugal et en Afrique. Sur le plan idéologique, il ne tarda pas à amorcer un virage à gauche, rejoignant un parti communiste trop heureux de l'accueillir en son sein.

Fascinante révolution

La politisation de ces jeunes officiers et la détermination soutenue dont ils font encore preuve pour garder le gouvernement portugais sur la voie du «socialisme» sont les éléments les plus intrigants et les moins bien connus de cette fascinante révolution. Il faut chercher certaines réponses ailleurs que dans le Portugal éprouvé qu'ils essaient de sauver. Les guerres coloniales en Afrique avaient été une expérience traumatisante pour les soldats encore pleins d'illusions dont les premières années de vie adulte avaient été dominées par un environnement africain et non portugais. Ils finirent par respecter leurs adversaires africains et à en prendre de la graine. Ils avaient été nombreux à fraterniser aussi bien qu'à combattre et avaient tissé des liens étroits. Ces militaires apprirent qu'au lieu d'être les piliers d'un empire fier et

envié, ils étaient les infortunés tourmentés d'un peuple dont les conditions de vie n'étaient pas meilleures que les leurs et dont l'asservissement perpétuel n'avaient plus aucun sens. Ils s'initièrent également aux structures des organisations secrètes, au dévouement et à la détermination, voire au « marxisme pratique » et à « l'avant-garde révolutionnaire ». Ils quittèrent l'Afrique beaucoup moins naïfs et beaucoup plus sensibilisés qu'à leur arrivée. Ils étaient certainement de taille à se mesurer au *lumpenintelligenstia* de la métropole.

Cette expérience, en plus de la présence de rares officiers véritablement gauchistes, contribuèrent à la radicalisation clandestine des militaires et presque du jour au lendemain les stimulèrent suffisamment pour qu'ils renversent la dictature de Lisbonne et tout son système au nom du libéralisme, du socialisme et du pluralisme.

Les officiers savaient que les militaires ne peuvent remplacer les hommes politiques; aussi ceux-ci durent-ils participer au gouvernement révolutionnaire dès le début. Par ailleurs, comme les militaires étaient résolus à ne pas laisser leur révolution dégénérer en une guerre civile ou une contre-révolution — orientations vers lesquelles les partis politiques adverses pouvaient facilement les entraîner — ils devaient se réserver des pouvoirs appréciables pendant plusieurs années. Dans l'intervalle, toutefois, ils allaient participer au jour le jour au processus gouvernemental. et c'est là que le vaste éventail d'options politiques a si souvent divisé le MFA.

Surcompensation

C'est peut-être justement par réaction au fait que le régime renversé était de droite que les vainqueurs se rangèrent à gauche. Le Parti communiste était sorti intact de ses longues années d'activité clandestine et disciplinée et était tout prêt à prodiguer ses conseils et à s'emparer du pouvoir là où il pouvait le faire (dans les villes, les grandes exploitations agricoles, les journaux et les bureaux politiques qui le voulaient bien, où qu'ils fussent). Les autres partis mirent plus de temps à mobiliser leurs adhérents et, lorsqu'ils le firent, il leur arriva souvent d'entrer immédiatement en conflit avec les officiers.

Le Parti communiste appuya sans réserve le MFA à tous égards. Il s'acquittait donc la réputation de plus loyal défenseur de la révolution. Le crédit dont il jouissait lui assura une présence constante tant aux conseils d'État qu'aux débats interminables et réunions en petit comité qui renforçaient la position radicale des militaires.

C'est ainsi que le MFA donna un coup de barre encore plus à gauche, honnête dividende pour un gros investisseur.

Ce processus se déroula sur un échiquier politique où le Parti communiste se situait près du centre. Une demi-douzaine de partis de gauche ne récoltaient pas de votes, mais s'étaient gagnés l'appui de militaires. Certains de ces groupes prêchant la « démocratie directe » dans les forces armées (tout simple soldat est un général) avaient si bien immobilisé l'armée en novembre dernier que le gouvernement fut incapable de briser le siège que des grévistes soutinrent pendant une journée et demie devant la résidence du premier ministre. Pour ce groupe radical de gauche, il se trouvait également certains convertis d'assez longue date. Il faudrait compter dans leurs rangs le général Otelo Savaira de Carvalho, membre du triumvirat dirigeant de l'an dernier, poseur gai et populaire de la gauche, qui a souvent semblé ennuyé par les froides orthodoxies du Parti communiste. (Depuis lors, Carvalho a été banni de tous les bureaux politiques, rétrogradé au rang de major, incarcéré, libéré et, après tout cela, il a brigué la présidence aux élections de juin où il s'est classé second. Où le retrouvera-t-on la prochaine fois?)

Ce glissement irrégulier, mais persistant, vers la gauche a été remarqué et critiqué. Par le président Spínola avant qu'il ne soit écarté en septembre 1974 (et plus ouvertement après), par les États-Unis et par l'OTAN. S'y sont également opposés les partis centristes, notamment les Socialistes, de nombreux officiers et les « paléo-capitalistes » qui, après la révolution, ont fait surface pour voir ce qu'ils pouvaient glaner. Maintenant, un nouveau président, le général Antonio Ramalho Eanes, a achevé l'endiguement de la gauche. Les Portugais se demandent maintenant: « Qui, alors, freinera la droite? »

Dans les deux ans et un tiers qui ont suivi la révolution, le Portugal a vu défiler sept gouvernements, quatre premiers ministres, trois présidents, trois élections (et, fait à noter, très peu de morts en regard des pertes que subit le Liban en une seule journée de conflit). Cela fait beaucoup de politique en peu de temps, mais il est peu probable que la situation permette un répit quelconque. Ainsi, on peut noter la dissolution de l'empire portugais, l'arrivée d'environ un demi-million de *retornados*, réfugiés sans ressources venus des colonies, en majorité des Blancs d'Angola, la démobilisation qui a ramené les effectifs de l'armée de 200 000 à environ 30 000, la quasi-disparition de l'industrie touristique, de l'investissement étranger, des remises

des émigrants et des réserves de devises étrangères, d'énormes déficits commerciaux, un chômage atteignant selon certains estimés le pourcentage élevé de 20 p. cent, une inflation de plus de 25 p. cent et une grave pénurie de logements.

Les sans-abri

Les réfugiés aggravent la crise du logement et de l'emploi et posent au Portugal ses premiers problèmes raciaux. Ces sans-abri créent tous les problèmes sociaux qui accompagnent l'arrivée inopportune et inattendue d'une masse de désœuvrés dans le cœur de Lisbonne d'où, chaque jour, ils affluent des hôtels luxueux mis à leur disposition par le gouvernement pour se rendre à la place Rossio maudire ce même gouvernement et proclamer leur haine des gauchistes. Voilà l'élément le plus pénible du présent et de l'avenir portugais. La prolifération des partis réactionnaires, d'une police paramilitaire et de « Brigades de la justice », de gangs des rues et du crime font présager de nombreux désagréments futurs.

Toutefois, à moins d'un soulèvement, les institutions politiques pourraient rester en place pendant les prochaines années. Deux élections en 1976 ont restitué une Assemblée nationale et un président élu directement. Les résultats de ce scrutin n'ont surpris personne. Lors des élections législatives, le Parti socialiste a conservé sa position de favori, mais il a accusé une légère baisse en recueillant 35 p. cent des suffrages. Les démocrates populaires (libéraux) ont légèrement progressé en récoltant 26 p. cent des voix tandis que les Démocrates centristes (conservateurs) ont doublé leur pourcentage pour atteindre 16 p. cent des suffrages et ont ainsi remplacé les Communistes au troisième rang. Le Parti communiste a obtenu 2 points de plus, ce qui lui a donné 14½ p. cent, mais il s'est retrouvé en quatrième position. Mario Soares, leader des socialistes, a refusé de diriger une coalition et a été autorisé par le président à former un gouvernement minoritaire, qui n'a à s'appuyer que sur un seul des trois autres grands partis pour emporter la majorité à l'Assemblée nationale.

Lors des élections présidentielles de juin, le général Ramalho Eanes, ancien chef de l'état-major, a bénéficié de l'appui des trois partis non communistes et a facilement remporté la victoire, en recueillant 62 p. cent des voix. Les candidats non partisans, le major Carvalho et le

premier ministre sortant éprouvé, José Pinheiro de Azevedo, se sont classés deuxième et troisième tandis que le candidat communiste, Octavio Pato, obtenait la quatrième place avec seulement 7½ p. cent des suffrages, soit la moitié de ceux qu'avait recueillis son parti lors des élections législatives précédentes.

Retour à la discipline

Le président Eanes (le justicier?) a exprimé sa détermination de rétablir la discipline. Voilà une promesse inquiétante si cela signifie faire rouler des têtes et rouvrir les prisons (où seraient encore détenus de 1 000 à 2 000 prisonniers politiques qui sont en majorité des perdants de l'ancien régime).

Il est toutefois permis d'envisager l'avenir avec optimisme. Le président Eanes, militaire de carrière jouissant d'une excellente réputation, ne semble pas vouloir faire le jeu de la droite vengeresse ou de la gauche aventureuse. Il faut donc s'attendre à ce que le temps des flirts soit révolu pour le MFA lui aussi, ce qui donnerait à Mario Soares et à son gouvernement minoritaire une chance de panser les plaies économiques, tandis que les plaies sociales se cicatrisent d'elles-mêmes, quitte, peut-être, à être soignées plus tard.

La faiblesse économique est de loin le plus grand mal dont souffre le Portugal. C'est également le seul susceptible d'être soulagé par des amis étrangers. Mais, une fois que les cadeaux et les prêts auront produit leur effet palliatif, il restera presque tout à faire. C'est à ce moment qu'un pays comme le Canada peut se montrer utile. Il y a le commerce, des poissons à attraper et des vins à acheter. Le Canada peut également, d'une façon bien à lui, venir en aide à ce pays surpeuplé et éprouvé. Le Portugal paie aujourd'hui le prix pour s'être piqué au jeu européen de l'« Empire » et ne pas s'en être retiré à temps. Nous sommes tous à un moment ou à un autre entrés dans ce jeu et nous ne devrions peut-être pas rester là à regarder l'agonie du Portugal, car il porte le fardeau de notre passé à tous. Pourquoi ne pas prêter l'oreille à ce que de nombreux Portugais ont déjà proposé, à savoir accueillir certains des *retornados* qui entravent les efforts de reconstruction du Portugal, même s'ils ne sont pas des « réfugiés » au sens technique du terme? Ce serait un geste bien modeste à l'endroit d'un peuple honnête qui a tant souffert.

Le réveil des "fantômes" ou le difficile chemin de la démocratie

L'Espagne après Franco

par J. P. Thouez

Le général Franco a dominé la vie espagnole pendant plus de trente-cinq ans et la majorité des Espagnols d'aujourd'hui n'ont connu d'autre Espagne que la sienne. Si certains Espagnols acceptent encore un régime autoritaire, d'autres veulent un régime démocratique plus ou moins semblable à ceux qui existent au sein de la Communauté européenne et du monde anglo-saxon. C'est cette dernière fraction de plus en plus importante de la population qui est susceptible de modifier l'échiquier politique du pays. Les signes de protestation apparaissent, dans de nombreux secteurs sociaux, de plus en plus évidents, depuis la mort de Carrero Blanco, le 20 décembre 1973. Face à cette situation, la monarchie et le gouvernement de M. Arias Navarro essaient d'élaborer une nouvelle politique qui tiendrait compte de cette "réalité" que constituent les aspirations des forces démocratiques. A l'heure actuelle, ces tentatives de réforme apparaissent difficiles car elles se heurtent encore à certains obstacles: le poids du franquisme dans la vie politique, l'attitude du roi Juan Carlos et des institutions politiques, la division des forces antifranquistes et le rôle des mouvements régionaux. Nous les analyserons successivement dans la mesure où elles nous permettront de percevoir les bases éventuelles d'une transition pacifique vers la démocratie.

J.-P. Thouez a obtenu un doctorat de 3^e cycle à l'Institut de géographie alpine de Grenoble, a complété sa formation en gestion des entreprises et sciences politiques avant de travailler dans le secteur privé en France, en Espagne et aux États-Unis. Il a rejoint le Département de géographie de l'Université de Sherbrooke en 1970 où il est actuellement professeur agrégé. Il a publié une dizaine d'articles dans des revues internationales portant sur l'aménagement et les migrations, et prépare actuellement un ouvrage sur la perception et le comportement spatial. L'article ci-contre n'engage que l'auteur.

L'héritage de Franco

Pendant plus de trente-cinq ans, Franco compta sur une sorte de légitimité «charismatique» lui permettant de «canaliser» un certain nombre de schémas idéologiques: l'Espagne de la croisade, de l'institutionnalisation, du développement. Cette dimension mystique attachée à Franco par la bourgeoisie espagnole, on peut la retrouver dans la fonction du chef d'État, dans le caractère formel de la constitution, dans l'application de lois et de règlements «répressifs», dans la volonté d'instaurer une Espagne monarchique, catholique, anti-communiste, autoritaire et centralisée. On se rend compte qu'en recourant à la force et sans jamais chercher à obtenir le libre consentement de ceux qu'il avait assujettis lors de la guerre civile, Franco est loin d'avoir réussi à obtenir l'adhésion du peuple espagnol. En effet, l'opposition démocratique (libéraux, socialistes, démocrates chrétiens, nationalistes basques et autonomistes catalans, carlistes et juanistes...), de même que les membres de la coalition nationale conservatrice ont essayé de demander le retrait de cette «démocratie organique» et l'acceptation de réformes qui, sans être importantes, auraient pu conduire le régime, peu à peu, vers une forme de démocratie. Malheureusement, il semble que les instances politiques, mises en place selon la volonté du Caudillo, restent conformes à sa propre logique. Les institutions ont été pensées et définies comme une réalisation juridico-politique de l'immovibilité. Il est donc contradictoire de penser qu'elles puissent se transformer par une évolution dans la mesure où il y a une contradiction insurmontable dans les projets de ceux qui voudraient que ce type d'institution devienne la source d'un avenir politique différent de celui que ces mêmes institutions définissent. De plus, il ne semble pas que des éléments favorables à l'autodémocratisation du régime soient en place si l'on se reporte à l'histoire personnelle des membres du gouvernement, aux projets du gou-

vernement de M. Arias Navarro qui se bornent à adapter et ajuster le système institutionnel aux exigences d'une nouvelle situation, à l'appareil juridico-institutionnel du régime franquiste toujours en place, aux lois anti-terroristes qui demeurent en vigueur de même que celles liées aux libertés d'organisation, de déclaration . . . Dès lors, l'oligarchie qui entend maintenir le régime autoritaire fait face à une situation difficile, car son unique issue serait un changement; or, changer les structures du système c'est se heurter à d'énormes difficultés. Il n'y a pas de secteur où les contradictions et les difficultés soient plus concrètes et plus profondes. Les événements récents de Madrid, Pampelune, Barcelone . . . montrent l'existence d'un écart entre ce que la loi autorise et ce que le gouvernement permet. Il existe une rupture de facto, sur les plans juridique et institutionnel, entre les tentatives de répression et celles de tolérance.

Hésitations du gouvernement

A l'heure actuelle, peu d'indices favorables à une transformation du franquisme en une démocratie même «limitée» peuvent être mis en évidence. L'élection des 41 présidents des *députaciones provinciales* s'est effectuée à partir de listes uniques; il y a eu reconduction de presque tous les gouverneurs civils dans leurs fonctions, militarisation des fonctionnaires des postes, télégraphes et téléphones (PTT) et des employés de chemins de fer, domination du conseil national du mouvement par les chefs phalangistes (futur sénat); on a tenu, il est vrai, une élection partielle du Cortés mais son efficacité politique est pratiquement nulle; enfin, la réforme Carbonellas a été remise au fond du tiroir . . . En fait, le pragmatisme politique pratiqué par l'actuel gouvernement a laissé le temps aux ultras et aux conservateurs de renforcer leurs positions et leurs alliances. Mais, simultanément, devant l'évolution de l'ensemble de la société, le régime ne peut se fermer davantage, poursuivre les méthodes de répression, continuer à pratiquer une politique «de fuite en avant» du développement national, telle que celle que l'Espagne a connue depuis 1957, sans déclencher les «difficultés d'être» de l'ensemble des communautés nationales qui forment l'État espagnol. Le voilà, cantonné dans l'immobilisme à un moment où le pays doit faire face à de graves problèmes économiques.

Pays de 35 millions d'habitants, l'Espagne vient au dixième rang des nations industrielles, au premier rang pour le tourisme, au sixième rang pour la construction navale, au neuvième pour les in-

dustries de transformation métallique; le revenu par tête d'habitant est de 2 500 \$, ce qui la place au premier rang des pays de l'Europe méditerranéenne. Cependant, affectée par la crise économique mondiale, elle compterait actuellement, selon l'opposition, un million de chômeurs; selon les données officielles plus de 300 000. L'inflation, dont le taux aurait été de 25 p. cent en 1975, la dévaluation de la peseta, la dette à l'exportation, qui a atteint un «sommet» historique malgré des réserves non négligeables d'or et de devises au regard du commerce extérieur, sont des signes du malaise économique actuel. En d'autres termes, l'Espagne, dont l'expansion économique est relativement récente, reste très sensible à la conjoncture internationale; les rouages et mécanismes de sécurité y sont bien inférieurs à ceux des grands pays industriels du monde capitaliste. Les trois «pivots» du miracle économique — tourisme, rapatriement de fonds par les émigrés, investissements étrangers — ont été touchés par la «stagflation» et restent sensibles au climat d'incertitude politique. Bien que les garanties politiques semblent encore attirer les investisseurs étrangers (exemple: Ford à Valence), les mouvements sociaux sont de plus en plus fréquents et de plus en plus violents. La violence répressive avec laquelle le régime a répondu aux affirmations des nationalistes et aux exigences de libertés démocratiques amène inévitablement une contre-violence politique dont la lutte armée de l'ETA (Organisation révolutionnaire basque), les attentats du FRAP (Front révolutionnaire antifasciste et patriote), les méthodes terroristes des polices parallèles et des groupes incontrôlés sont les manifestations les plus connues.

Dissensions chez les conservateurs

Ce désordre est un indice de l'échec politique du Caudillo et de son successeur. A l'heure actuelle, on peut considérer qu'une partie importante de la faction conservatrice commence à revendiquer une plus grande indépendance à l'égard du régime. C'est le cas du groupe «TACITO» regroupant des membres de l'Association catholique nationale de propagandistes (ACNP) dont les chefs de file sont M. Oreja, José L. Alvarez et A. Ossorio. C'est le cas de la «finance» articulée autour de grandes banques privées, contrôlant directement ou indirectement toute la vie financière du pays et une large partie de son activité industrielle. (Ce phénomène apparaît assez nettement depuis la démission de M. Barrera de Irinio, du poste de ministre des finances. Il est vrai que des contacts existaient déjà entre le patronat et la plupart

des partis et des groupes de l'opposition démocratique.) C'est aussi le cas de la magistrature dont l'indépendance relative à l'égard du pouvoir s'est traduite par son opposition aux juridictions spéciales, chargées de la répression politique. Le militantisme démocratique de ces groupes s'exprime dans l'organisation d'une «justice démocratique». Ce comportement n'est pas exceptionnel au sein de l'administration publique, comme le prouve l'existence de «juntas démocratiques» dans divers secteurs de l'organisation de l'État. Il en est de même pour l'armée que l'on considère généralement comme le pilier du régime. Bien que les informations sur cette institution restent contradictoires, il semblerait qu'elle n'envisage pas de jouer un rôle actif, comme ce fut le cas pour l'armée portugaise. En tout cas, elle a refusé jusqu'à maintenant d'endosser toute activité répressive et policière. De plus, certains groupes de «résistance» tels que l'Union militaire démocratique, commencent à apparaître, comme le signalent les récentes arrestations et les condamnations qui les ont suivies. A l'inverse des forces paramilitaires (gardes civiles par exemple), l'union met l'accent sur le progrès économique et social, le réformisme et l'appartenance à l'Europe.

Ainsi, les forces de l'extrême droite (*Bunker*) apparaissent de plus en plus isolées mais en même temps de plus en plus actives, servant d'épouvantail à ceux qui, sous le couvert d'évolution progressive du franquisme, cherchent en définitive le maintien du statu quo. Il semble que leur dynamisme réside dans la présence de «guérilleros» (Christ-Roi de S. Covisa) particulièrement actifs à Madrid contre l'Université et la presse, d'un petit noyau de «généraux bleus» (le terme provient de leur participation à la «division bleue» qui lutta aux côtés des Nazis contre les troupes soviétiques), de la «confrérie des sous-lieutenants» de la guerre civile, des phalangistes, de la police politique et des polices parallèles. Leur position est exprimée dans *Alcazar* (quotidien catholique d'extrême droite), *Arriba* (organe phalangiste), *Pueblo et ABC* (monarchiste). Mais leur action peut prendre une autre forme, plus insidieuse, celle d'une «croisade» contre le communisme et, dans ce sens, elle rallie une partie non négligeable de la droite et du centre-droite.

Évolution ambiguë

Cette «croisade» est favorisée par les déclarations du gouvernement. Selon M. Irribarne, vice-président pour les affaires intérieures et ministre du gouvernement, le parti communiste ne sera pas légalement

reconnu. Les doutes sur la sincérité démocratique de ce parti (il en est de même pour d'autres partis, en majorité d'extrême gauche) restreindront la portée des élections générales prévues, selon M. Navarro, pour mars 1977. On pose certains gestes, on s'oriente vers certaines formes de réconciliation, rendant plus ambigu tout essai prospectif. Le retour d'exilés «historiques» comme C. Sanchez Aborno, M. Madariaga, l'apparition de nouveaux quotidiens comme *Avui* («aujourd'hui» en langue catalane) et *El País*, les premiers depuis 1939, la promulgation récente d'un décret-loi donnant une pension aux mutilés républicains de la guerre civile jouent dans ce sens. D'autres gestes, par contre, soulignent la faible marge de manœuvre laissée aux opposants: les nombreuses arrestations, tant à droite qu'à gauche, dont celles de A. Garcia-Trevijano (conseiller de Don Juan), de l'économiste Tamanes... , les pressions exercées sur des quotidiens comme *DoBlon Cambio 16*, le «bannissement» de certains hommes politiques comme le prince Hugues de Bourbon-Parme, chef des carlistes. En dépit des réformes, celle du code pénal, notamment, certains indices, comme le maintien de la loi anti-terroriste, montrent que le gouvernement Navarro reste sous l'emprise de la loi des sanctions et des exceptions. Il en est de même en ce qui concerne la réforme constitutionnelle portant sur les libertés démocratiques, la transformation des institutions et la décentralisation du pouvoir. Elles apparaissent vaines parce qu'elles sont trop lentes et insuffisantes, bien que, pour certains observateurs, elles soient l'indice d'un certain progrès. Les thèmes du gouvernement actuel que l'on peut relever dans la presse espagnole rappellent étrangement ceux utilisés par le régime franquiste: unité, souveraineté, intégrité du pays et, récemment, lors du douzième anniversaire de la création du Centre d'études supérieures pour la défense nationale (Cesedin): famille, religion, patrie. Cet «immobilisme» peut être mis en évidence par les nominations récentes des hommes de l'*Opus Dei*: M. Lopez Bravo (président de la commission des lois fondamentales aux Cortès) et M. Lopez Rodo, de même que par la composition et le rôle du Conseil du royaume présidé par M. Torreccato Fernandez Miranda (aussi président des Cortès) et du Conseil national du mouvement. A la limite, on peut se demander comment M. José M. de Areilza, ministre des Affaires étrangères et chef de file des réformateurs au gouvernement, peut, sans l'intervention du souverain, faire accepter à la droite la nécessité de réformes jugées par l'opposition démocratique comme un «minimum».

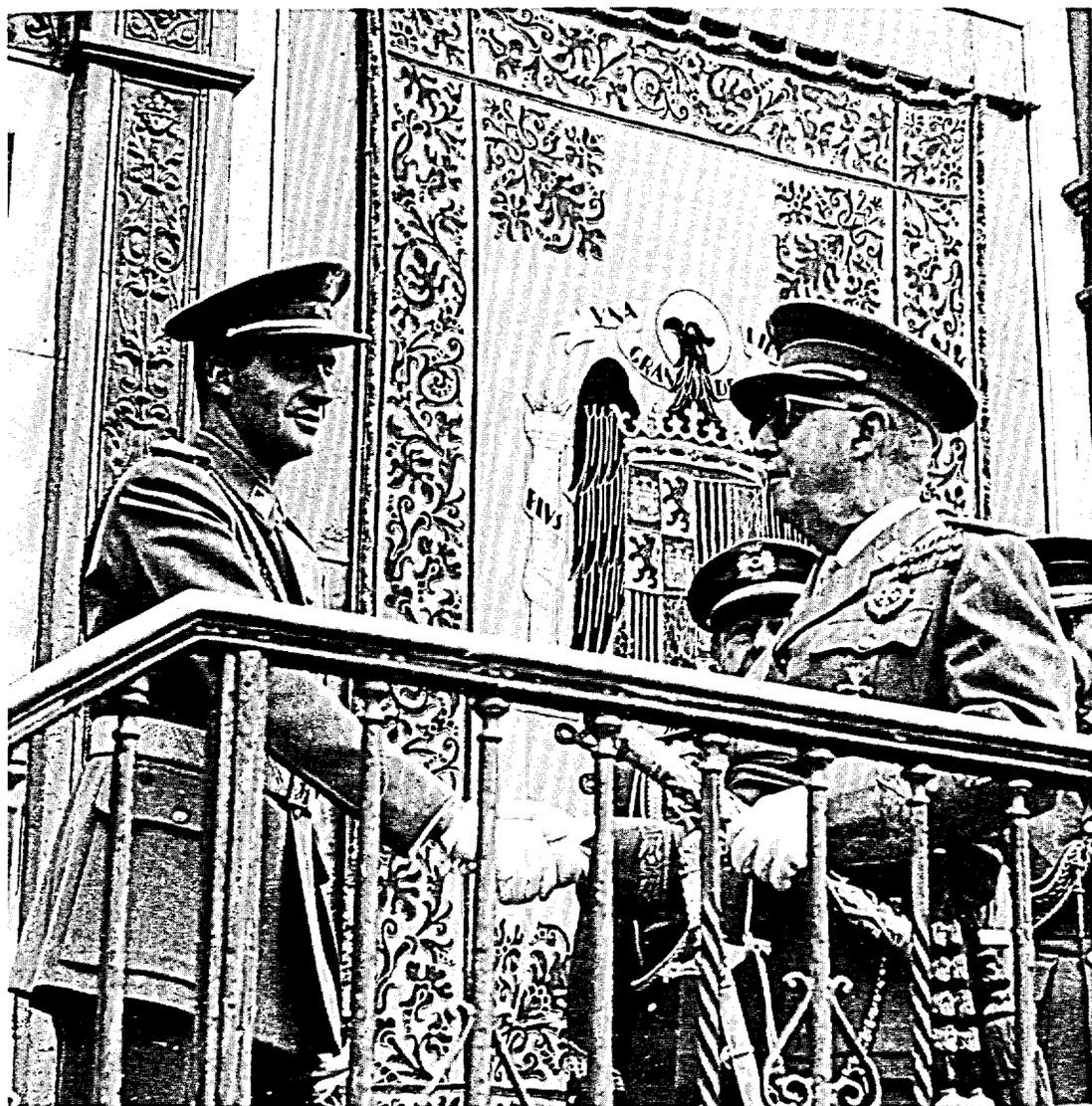


Photo Europa Press

Le général Franco a préparé le prince Juan Carlos à lui succéder, de façon que l'Espagne puisse revenir à la monarchie après 35 ans de régime républicain. Le prince Juan Carlos paraissait souvent en public en compagnie du Caudillo.

Cette dernière considère la révision du Code pénal et la nouvelle loi sur les associations politiques et sur les droits du citoyen comme des étapes nécessaires et préalables à des élections législatives que l'Espagne n'a pas connues depuis 1936. D'une façon générale, on ne peut déroger à l'essence de la démocratie. La mise en pratique peut faire l'objet de modalités diverses mais on ne saurait au préalable nier l'exercice des libertés au citoyen.

Divisions dans l'opposition

A cet égard, l'analyse de la vie politique espagnole au regard de l'opposition s'avère extrêmement complexe. Pour certains groupes ou partis, la forme du régime, la fonction du chef d'État devraient être soumises à un référendum. Pour d'autres, l'autodémocratisation, le débat sur l'avenir des institutions paraissent encore précoces dans la mesure où le peuple, dans sa plus grande partie, n'est pas politisé. Pour une

partie de l'opposition, la monarchie n'est pas légitime; la seule légitimité de Juan Carlos vient de Franco. Pour d'autres, la monarchie peut avoir un rôle d'arbitrage dans la mesure où elle peut être un «symbole» d'unité. La difficulté essentielle réside dans un accord général entre les forces d'opposition séparées non seulement par des différences politiques et historiques mais aussi par des intérêts économiques très éloignés voire opposés et qui convergent exclusivement par la nécessité de créer un cadre de démocratie politique mettant fin à la dictature. La junte démocratique (JD) créée en juillet 1974, représente le mouvement de convergence des forces de l'opposition. Elle a développé son activité non seulement à l'échelon de la direction nationale mais aussi à la base dans les provinces et dans les villes. Son objectif est d'assurer une transition politique par des voies pacifiques mais elle rejette tout compromis avec le régime

actuel. C'est une rupture totale avec la dictature, le refus du «paternalisme». Seul le peuple espagnol, à l'aide d'un suffrage universel libre, peut être le créateur des nouvelles formes politiques démocratiques. Cet accord de convergence regroupe à la fois les forces de gauche, du centre et quelques-unes de droite. Au gouvernement, la JD souhaiterait diriger le pays durant une période d'un an, période pendant laquelle serait élaborée une nouvelle constitution par une assemblée élue au suffrage universel, après l'instauration sans aucune restriction des libertés politiques. Cette tâche n'est pas facile dans la mesure où certains des partenaires se méfient du parti communiste. C'est le cas du parti socialiste ouvrier espagnol (PSOE) et des personnalités démocrates chrétiennes. Par conséquent, l'accord entre les forces de la JD reste fragile. C'est aussi le cas des provinces où la position de la junte est jugée trop centraliste et où existent d'autres formes de regroupement, comme par exemple, l'Assemblée de Catalogne (AC). Il n'empêche que le développement de l'activité de la JD constitue un événement important dans l'évolution politique de l'Espagne. Elle a l'appui de monarchistes libéraux comme M. Rafael Calvo Serer, de la fédération populaire démocratique de G. Robles (démocrate chrétien), de la gauche démocratique de Ruiz Gimenez, au grand désappointement du quotidien catholique *Ya* qui défend l'union démocratique espagnole de F. Silva Muñoz. Il est difficile d'analyser en profondeur les formes et la force de l'opposition en partie à cause du nombre imposant de groupes et de partis (la revue *Informaciones* relève vingt-trois sigles pour les partis et organisations socialistes et plus du double pour ceux proches de la démocratie chrétienne) et l'inexistence d'élections démocratiques.

On peut se référer aux objectifs dans la plate-forme de convergence démocratique. On y relève, en plus du processus élaboré pour la mise en place d'un système démocratique, les points suivants: amnistie générale (retour des exilés politiques), reconnaissance des droits politiques et syndicaux, légalité des partis politiques et l'affirmation d'un régime pluraliste, le rétablissement des libertés de parole, de presse, de réunion... des droits de l'homme. Pour le gouvernement républicain en exil, dans la déclaration du 20 juillet 1974, il ne saurait faire de doute que l'installation d'un gouvernement provisoire, véritable gouvernement de réconciliation, ne peut déboucher que sur la création d'institutions républicaines. C'est ce que précisait A. Machado en 1938 dans *La Vanguardia*: un gouvernement capable d'établir l'unité

morale, les liens de fraternité et une confiance nouvelle. Certes, il serait dangereux de lutter pour la démocratie et de l'obtenir dans l'illusion que sa simple existence résoudra tous les problèmes: la démocratie n'est pas un pouvoir magique; elle suppose organisation, sécurité et ordre. Il n'en reste pas moins que l'accord pour une démocratie, aujourd'hui concrétisé par la formation des junte démocratiques, doit être une réalité, comme le souligne R. Chao dans son livre *Après Franco, l'Espagne*, paru en 1975, à Paris. Cependant, si l'intégration des formations politiques anti-franquistes dépend des discussions entre les dirigeants, l'établissement de relations à la base reste fonction en bonne partie des revendications des minorités nationales: basque (*Euzkadi*), catalane, galicienne, andalouse, canarienne et valencienne.

Minorités nationales: Catalogne

Nous nous attacherons aux deux premières considérées comme les plus importantes. Là encore, il est difficile d'évaluer les groupes et partis politiques; il en est de même pour les organisations syndicales. Il n'en reste pas moins que les événements récents de Vitoria, Madrid, Pampelune, Barcelone révèlent un certain nombre de faits qu'on ne saurait passer sous silence. En premier lieu, certaines revendications ont un caractère nettement social: c'est le cas des agitations dans les Asturies, en Andalousie et en Galice. Elles tournent à un affrontement avec le patronat local en vue de meilleures conditions de travail et de salaire. D'autres, comme à Vitoria, se traduisent, devant la brutalité de la répression, par une protestation énergique des autorités locales elles-mêmes, pourtant mises en place par le gouvernement central. Finalement, certains événements mettent l'accent sur la résistance nationale. Énumérons-en quelques-uns en Catalogne: en décembre 1970, 300 intellectuels catalans réunis au Monastère de Montserrat sont arrêtés; en octobre 1973, c'est le tour de 113 personnes rassemblées dans l'église de Santa Maria de Medianera; en septembre 1974, 77 personnes sont accusées de s'être réunies dans le couvent des Escolapras de Sabadell (banlieue de Barcelone) pour discuter de la récente déclaration de la junte démocratique. Finalement, en octobre 1974, plus de 3,000 personnes, qui manifestant leur soutien à l'«Assemblée de Catalunya» (AC) créée en 1971, sont dispersées par la police. Soulignons que l'objectif principal de l'AC est l'affirmation d'une nation catalane avec son propre gouvernement. Ainsi, si à première vue le programme de l'AC ressemble aux douze points de la junte démocratique (JD), la

différence fondamentale réside dans un article qui se lit comme suit: «la reconnaissance, dans l'unité de l'État espagnol, de la personnalité politique des peuples catalan, basque et galicien et de toutes les communautés régionales formées démocratiquement». Certes, entre l'autodétermination de l'AC et la reconnaissance de la personnalité politique d'un peuple de la JD, il existe une marge de manœuvre à l'intérieur de laquelle il est possible d'élaborer une stratégie commune. Si l'on se reporte à leur ouvrage «*Els partits polítics en la Catalunya d'avui*» (les partis politiques en Catalogne aujourd'hui) on s'aperçoit que l'AC à la différence de la JD regroupe tous les secteurs de l'opposition franquiste. De plus, les partis politiques implantés en Catalogne ont formé la «*Commissio coordinadora de forces polítiques de Catalunya*» (la CCFPC); celle-ci travaille avec l'AC mais surtout, elle est ouverte à toutes les tendances politiques, quelle que soit l'importance de leur implantation.

Remarquons que la majorité de ces formations antifranquistes possèdent une composante régionale au sein de l'AC et une composante nationale au sein de la JD. Au niveau régional, il s'agit de tâches de coordination et de direction; au niveau national de la transmission par un comité de liaison des revendications de la base. Dans un communiqué paru en septembre 1974, le Parti socialiste ouvrier d'Espagne (PSOE) qualifie la JD comme une CCFPC mal achevée; en d'autres termes, il manquerait cette représentativité générale possédée par l'AC. Pourtant tous les partis n'adhèrent pas à l'AC: c'est le cas de la *Convergencia sociodemocrata* dirigée par J. Raventos regroupant troskistes et anarchistes, bien qu'une éventuelle appartenance soit en cours. Ces différences entre la JD et l'AC ne doivent pas masquer le fait que les minorités nationales s'opposent, parfois avec vigueur, au système culturel politique dominant.

En Catalogne, l'histoire est toujours présente que l'on retienne la formule de 1812-1823 *mancomunitat* inspirée de Pralt de la Riba, fondateur de la *Lliga regionalista* (c'est-à-dire formée des quatre provinces de Barcelone, Gerone, Lerida, Tarragone), du statut d'autonomie de 1932 et du gouvernement autonome de la généralité de 1931 à 1939 (marquant d'ailleurs un recul par rapport au statut; en effet le gouvernement central, qu'il soit républicain, fasciste ou monarchiste, n'a jamais pu régler d'une façon cohérente le problème des minorités nationales). Elle imprègne la culture, la langue, les coutumes, les mœurs. Les Catalans n'ont pas par-

donné au régime du Caudillo les mesures de guerre, et surtout «Barcelone» reste la grande rivale de «Madrid». Le patronat entretient avec le prolétariat des relations à la moderne, celui-ci est par ailleurs bien organisé et combatif. L'économie semble solide. Les intellectuels et l'université sont largement engagés dans le processus démocratique. Dans le contexte de l'État espagnol, la bourgeoisie catalane se situe à gauche, libérale et européenne. Quant aux classes moyennes et pauvres, les associations de quartier (*vecinos*, 120 à Barcelone par exemple) soulignent déjà leur expérience d'une démocratie directe. Finalement, la hiérarchie catholique, dirigée par l'archevêque de Barcelone, s'est nettement prononcée en faveur des évêques post-conciliaires.

Bref, le «catalanisme» reste une arme idéologique redoutable à l'intérieur du régime. Il fut marqué en 1966 par la formation aux Cortès du groupe des députés catalans. De plus, il affecte les formations antifranquistes: le Parti socialiste unifié de Catalogne (PSUC) s'est dégagé du parti communiste espagnol (PCE) bien que son «leader» G. L. Raimundo soit proche de l'équipe de Carrillo. Le parti des travailleurs d'Espagne (PTE), né d'ailleurs de la scission en 1967 avec le PSUC, les marxistes-léninistes espagnols (MCE), l'organisation communiste d'Espagne (OCE) et le drapeau rouge (Bandeja) se sont sentis obligés de faire un choix et possèdent presque tous une base catalane. En dehors des partis de l'extrême gauche et des formations de gauche de tendance communiste l'objectif est clair, à tel point que les autres formations ont refusé pendant un certain temps leur participation à la JD en invoquant l'ambiguïté de sa position sur les minorités nationales. C'est le cas de la gauche démocratique de Catalogne de Fargas, reconnue par l'organisation libérale européenne et qui recommande l'application du statut d'autonomie de 1932. D'autres formations préconisent une nouvelle définition de ce statut en vue d'une indépendance totale. Il est vrai que la Catalogne reste la province la plus riche d'Espagne, participant pour 25 p. cent au revenu national et ne retenant que 8 p. cent des bénéfices. Le gouvernement central est conscient de ce problème. Récemment, en février 1976, dans une allocution en catalan, le roi affirme l'existence des minorités catalane, basque et galicienne. C'est là un «symbole» dans la mesure où cela peut consacrer la désintégration de l'État franquiste.

Ce problème national ne saurait masquer le problème social, le devenir politique de ces minorités. Il dépendra en partie de

la force de revendication des banlieues ouvrières de Barcelone: Tarassa, Sabadell, Badolona, Llogregat, Cornella, Baux où les comités de grève sont actifs, et où les commissions ouvrières restent dominées à 90 p. cent par les communistes. Les réformes promises comme la formation d'une commission d'étude d'un régime administratif spécifique pour les quatre provinces paraissent négligeables au regard des revendications; d'autres, comme la reconnaissance de la langue catalane et de son enseignement, laissent insatisfaits les Catalans.

Le pays basque

Au pays basque (*Euzkadi*) le modèle est différent. Une longue tradition d'antagonisme oppose les nationalistes de l'ETA aux formations de la gauche «espagnole». Mais les divergences sont masquées par la répression qui frappe sans discrimination. La grève de décembre 1974, les événements de Vitoria, Bilbao et Pampelune en 1976 sont des exemples. Les actions restent ponctuelles, sans coordination. Certes, la classe ouvrière est de formation récente dans cette région. Les formations d'extrême gauche, Parti socialiste ouvrier espagnol (PSOE), la STV (Solidarité des travailleurs basques), l'ORT (Organisation révolutionnaire des travailleurs, de tendance maoïste) ont surpris les Communistes tant par leur présence (ils monopolisent certaines commissions ouvrières) que par les activités violentes qu'elles engagent dans les rues. Il est peu probable que ces formations forment une junte régionale. De plus, les partis nationalistes comme ETAV et le parti nationaliste basque (PNB) n'ont pas l'intention de rejoindre la JD aussi longtemps que celle-ci ne garantira pas l'autodétermination des minorités nationales. Alors que pour les autres minorités régionales et nationales — la formation de junes régionales est déjà une réalité pour l'*Euzkadi* — le problème de maturité politique demeure. L'action antifranquiste masque une politique cohérente de coordination et de représentation.

Voie difficile mais irréversible

Ainsi, selon l'ouvrage de J. Savez Oller, *L'Espoir demeure* (éditions Fedecoop, Lyon, 1975), on peut admettre avec l'auteur que le pays est engagé dans une voie difficile mais irréversible. Entre les parti-

sans de la révolution (comme le FRAP ou d'autres organisations) et ceux de simples réformes, la convergence porte sur la liquidation du système «fasciste» et la proclamation de libertés démocratiques. Dans l'immédiat, il s'agit d'une lutte pour la liberté où participent des secteurs de plus en plus importants du peuple espagnol. Cette ouverture sur le «pluralisme» suggère que toutes les formations aient droit d'existence selon le principe que toutes les idées sont acceptables même si on ne les partage pas. Dans ce sens, la mise en garde des États-Unis à une participation du PC au gouvernement (la formule s'applique aussi bien à l'Italie et à la France) est néfaste dans la mesure où elle frappe l'orgueil des peuples concernés et ne peut qu'accroître le chaos politique de ces pays. Il est vrai que les intérêts américains restent importants (comme le soulignent les modalités du renouvellement du pacte américain), que l'Espagne a une position clef à l'entrée occidentale de la Méditerranée, d'où son éventuelle participation à l'OTAN. Face à cette situation, il semble plus pragmatique de considérer la possibilité d'une future appartenance à la Communauté économique européenne (CEE), toute naturelle pour des raisons géographiques, historiques et culturelles. Celle-ci ne sera possible que si les institutions et les principes sont en accord avec le Traité de Rome. Le 12 mars 1975, la JD participait comme observateur à une séance plénière du Parlement européen à Strasbourg; elle représentait dans ce sens l'orientation démocratique en Espagne. Ainsi, la transition vers la démocratie est en marche, elle ne saurait être ni freinée ni arrêtée; la crise politique et sociale qui en découlerait autrement serait incalculable. Elle suppose un changement profond du régime. On peut se poser la question: existe-t-il une volonté gouvernementale en vue d'un tel changement? Dans la négative il resterait au Roi à former un gouvernement de réconciliation nationale pour une période transitoire. Un tel gouvernement devrait tenir compte des revendications des minorités nationales. Quel que soit l'avenir l'évolution actuelle marque un tournant dans la vie politique espagnole. La survie du franquisme apparaît de plus en plus anachronique, surtout après l'élimination du salazarisme au Portugal.

L'homme qui a compris les paysans

par Chester Ronning

Le peuple chinois pleure avec grande douleur la mort de son très vénéré maître, libérateur et président, Mao Tsé-toung. Mais les Chinois ne sombrent pas pour autant dans le désespoir. Ils ont eux-mêmes participé avec enthousiasme aux prodigieux efforts nécessaires à la construction d'une Chine nouvelle. Leur deuil s'accompagne donc d'éloges et d'un sentiment de reconnaissance envers le premier philosophe de l'histoire de la Chine qui non seulement les a compris, mais leur a fait confiance malgré leur analphabétisme. Les Chinois sont redevables à Mao Tsé-toung d'avoir jeté les bases dynamiques et idéologiques sur lesquelles s'édifie une Chine totalement nouvelle. Ils sont naturellement fiers de leur participation à cette œuvre, mais ils n'oublient pas que la confiance que le président leur a accordée les a inspirés. Ils reconnaissent que la Chine n'a fait que prendre un bon départ et sont déterminés à travailler en vue d'un avenir encore plus prometteur.

Pour le peuple chinois, le type de socialisme préconisé par Mao est source d'un sort infiniment meilleur que la misère, la maladie, la crasse, la faim et la famine dans lesquelles vivait le pauvre avant la fondation de la République populaire de Chine en 1949. C'est pourquoi les Chinois sont résolus à continuer la révolution pour moderniser la Chine.

Le peuple chinois sait que personne ne remplacera vraiment Mao Tsé-toung, ce qui, d'ailleurs, ne sera ni nécessaire ni dramatique. Mao s'est trop bien acquitté de sa mission et, à certains égards, elle est achevée. Cela ne veut pas dire que les mutations révolutionnaires ont pris fin. Mao a simplement donné le coup d'envoi. Il a cependant imprimé l'élan nécessaire pour que d'autres suivent ses traces. Des changements ne manqueront pas de se produire. Intelligents, les Chinois poursuivront sans nul doute la révolution en l'adaptant aux faits nouveaux.

Mao Tsé-toung a été témoin de l'incroyable libération d'énergie qui caractérise aujourd'hui la jeunesse, les nouveaux



MAO TSÉ-TOUNG

paysans, les travailleurs et les intellectuels de Chine. Les nouveaux citoyens de Chine — Han, Mongols, Musulmans, Tibétains, Ouïgours, Miao, Yi et tous les autres groupes minoritaires — se sont unis pour former les citoyens d'un seul pays et entendent bien le demeurer. Étant donné le nombre d'êtres humains en présence (le quart de l'humanité) et la durée du processus (un quart de siècle) Mao Tsé-toung passera à l'histoire comme le plus grand chef révolutionnaire de tous les temps.

En Occident, il a fallu deux siècles et demi pour passer de la période féodale à la Renaissance, et de la révolution industrielle à l'époque actuelle. En vingt-cinq ans, le peuple chinois a été propulsé d'une société féodale archaïque, corrompue et terriblement décadente à un niveau rela-

M. Chester Ronning s'est retiré du service diplomatique canadien en 1965. Spécialiste de l'Extrême-Orient, il a été le dernier chargé d'affaires canadien à Nankin, à l'époque de la révolution chinoise. L'article ci-contre n'engage que l'auteur.

tivement élevé d'une vie infiniment plus douce à tous égards. Il va sans dire que la Chine a tiré profit des expériences de l'Occident, adoptant certains de leurs bons côtés et en écartant quelques-uns des plus préjudiciables. De nombreux aspects du nouveau fondement idéologique de la Chine moderne, élaboré par Mao, ont été empruntés à la pensée occidentale, modifiés et adaptés à la réalité chinoise.

Mao n'est pas un magicien

Comment Mao Tsé-toung a-t-il pu accomplir tant de choses en si peu de temps? D'abord, il ne faut pas voir en lui un magicien, son œuvre ne devant rien au surnaturel. Il n'aurait jamais pu en faire autant si rapidement sans l'appui de nombreux collègues, notamment Chou-en-laï. Il n'aurait pas été non plus en mesure de procéder aux vastes réformes qui ont touché toutes les régions du vaste territoire de la Chine n'eût été la collaboration fervente du peuple chinois — les paysans et les nouveaux intellectuels — et l'inépuisable énergie des jeunes.

Mao Tsé-toung a toutefois le mérite d'avoir jeté les bases d'une Chine nouvelle et socialiste, d'avoir élaboré une politique particulièrement adaptée aux besoins de son peuple et, de ce fait, captivante pour les masses qui, de plein gré et avec ardeur, se sont attelées à la dure tâche à accomplir. Elles ont également pris part aux décisions concernant des objectifs immédiats et ont proposé des moyens d'arriver aux résultats souhaités. Voilà la clef de la réussite de Mao.

Certains observateurs occidentaux estiment que les résultats étonnants auxquels sont parvenus les Chinois ne sont possibles que sous le régime despotique d'une dictature totalitaire. Partant, la Chine serait une dictature totalitaire et Mao, un despote cruel. S'ils savaient combien ils sont dans l'erreur!

Je voudrais qu'ils parlent chinois avec, bien sûr, l'accent de Hsiangyang et qu'ils se rendent dans une commune située près de ma ville natale pour assister à une réunion de jeunes membres d'une équipe de production. Ils ne tarderaient pas à apprendre combien les jeunes paysans sont enthousiasmés non seulement par leurs nouveaux instruments — tracteurs, charues, pulvérisateurs à disques, boteurs, voire motoculteurs — mais surtout par leurs bicyclettes personnelles. J'aimerais que ceux qui croient que Mao était un dictateur écoutent ces jeunes gens enthousiastes, instruits et cultivés discuter des avantages et des inconvénients des dernières méthodes de sélection des semences, des endroits qu'ils ont visités dans des

parties lointaines de la Chine, du football (soccer) et du ping-pong.

Ceux qui qualifient Mao de dictateur ignorent que des campagnes de sensibilisation précèdent l'introduction de tous les grands changements de la structure sociale chinoise et que ces changements ne sont mis en œuvre qu'après approbation générale. Mao souscrivait à la théorie du «centralisme démocratique» chère à Lénine. Il était toutefois en désaccord quant au concept léniniste selon lequel le «centralisme» est l'aspect le plus important de l'union. Aux yeux de Mao, qui avait une confiance absolue dans la paysannerie chinoise, il importait davantage pour la Chine de donner plus de poids à l'aspect «démocratique» d'un gouvernement puissant. Il tenait donc à ce que le cadre du Parti encourage les paysans à exprimer leurs opinions et, de plus, s'en inspire dans sa conduite. Le cadre doit travailler de ses mains aux côtés des paysans s'il veut vraiment comprendre leurs attitudes. La grande révolution culturelle prolétarienne a effectivement gommé les tendances des cadres à reprendre les habitudes des vieux bureaucrates chinois qui se laissaient allonger les ongles pour manifester leur mépris du travail.

C'est là la raison d'être des écoles du sept mai instituées par Mao. Tout agent du service étranger, haut fonctionnaire, administrateur et cadre du Parti, qu'il soit de la ville ou de la campagne, a fréquenté ces écoles pendant des périodes plus ou moins longues. Mao ne voulait pas d'une élite qui, comme l'ancienne, ne participerait jamais au travail manuel et, de ce fait, ne comprendrait pas les paysans et les ouvriers chinois.

Tâtonnements

Mao était-il infailible? A-t-il jamais commis d'erreurs? Répondons franchement. L'introduction de changements révolutionnaires entraîne fatalement des erreurs. Mao Tsé-toung et ses collègues ont procédé par tâtonnements lorsqu'ils ont fait des innovations. Inévitablement, il s'est commis des fautes, dont certaines ont été graves. Ce qui rachète les défauts de la méthode des tâtonnements, c'est que, compte tenu de l'éventualité des erreurs, ces dernières peuvent être corrigées plus facilement. Lorsque l'objectif visé semble inaccessible, l'entreprise est remise à un moment plus opportun ou abandonnée.

Mao Tsé-toung a été faussement accusé d'avoir ordonné des exécutions massives, dirigées notamment contre les propriétaires fonciers lors de la distribution des terres aux paysans. En réalité, dans de nombreuses régions de Chine, les

propriétaires fonciers ont été traités avec une certaine bienveillance. Par exemple, lors du partage des terres dans la région où je suis né, on a autorisé les propriétaires à conserver exactement le même lopin de terre que chacun de leurs serfs. La superficie accordée dépendait dans chaque cas de la dimension de la famille. Certains propriétaires de ma connaissance ont demandé à leurs fils de revenir au foyer pour accroître la superficie affectée à la famille du père. Il est également vrai que dans certaines régions, des propriétaires corrompus ont commis des crimes infâmes — comme de battre à mort un paysan pour que cela serve de leçon aux paresseux. Par le passé, de tels propriétaires n'étaient pas tenus responsables et restaient impunis. Après la libération, ils ont fait l'objet de brutales repréailles et ont été exécutés par milliers à l'issue de procès populaires. On a toutefois exagérément grossi le chiffre des exécutions.

Des observateurs étrangers ont sévèrement critiqué Mao pour le Grand Bond en avant et la Grande Révolution culturelle prolétarienne qui ont eu tous deux certaines conséquences néfastes dans les villes. Dans les campagnes, par contre, ils n'ont pas causé de graves perturbations et, à long terme, se sont avérés bénéfiques. Le Grand Bond a efficacement accru la production agricole et la Révolution culturelle a mis un terme aux tendances des cadres à se faire «mandarins».

Les communes

L'un des nombreux secrets du succès de Mao Tsé-toung et de Chou En-laï réside dans la formule renouvelée de la commune en remplacement des petites exploitations individuelles qui interdisaient toute mécanisation. Les paysans ont accueilli cette formule avec enthousiasme, car elle reprenait certains des avantages de la famille patriarcale tout en laissant espérer de meilleurs rendements et un travail moins épuisant. Les membres de l'ancienne famille patriarcale devenaient la nouvelle «équipe» de production — unité de base du nouveau système. Ils y ont apporté comme autrefois leur interdépendance, leur collaboration et leur aptitude à travailler ensemble dans l'harmonie. Toutes les équipes de production de la région entourant un village sont devenues la nouvelle «brigade de production». Y étaient mis en commun l'ancien équipement — aires, fléaux, rouleaux compresseurs et tout ce qui sert au battage collectif du blé. Toutes les brigades de production d'un comté formèrent la nouvelle «commune». Toutes les «communes» d'une province collaboraient ensemble par l'entremise des auto-

rités provinciales, et par leur truchement à la coopération nationale.

Il n'est pas surprenant que les paysans aient bien accueilli l'idée des «communes». J'ai compté, dans une commune située près de ma ville natale, quatre gros tracteurs et huit tracteurs moyens en train de labourer et de disquer deux grands champs qu'un boteur géant avait nivelés. L'engin était alors occupé à niveler un troisième champ. On y voyait une vingtaine de motoculteurs appelés «to' la chi», ce qui veut dire machine qui porte et qui tire. Et c'est exactement ce qu'ils faisaient dans leurs allées et venues incessantes qui constituaient le pénible travail d'antan. Le délai d'achèvement de la mécanisation des exploitations agricoles en Chine est fixé à 1980. Il est presque certain qu'il sera respecté.

La mécanisation, l'irrigation, la fertilisation, le drainage et l'amélioration scientifique des semences ont permis aux paysans de produire plus de nourriture qu'il n'en faut aux 800 millions de Chinois. La Chine peut maintenant en exporter vers d'autres parties de l'Asie et vers certaines régions de l'Afrique. Le niveau de vie des masses, notamment au chapitre de l'alimentation et des vêtements, est si élevé qu'il n'est plus possible d'établir de comparaison avec l'époque ancienne où des millions de personnes périssaient du froid et de la faim. La nourriture dont disposent les masses de nos jours est meilleure et plus abondante que celle dont s'alimentaient les classes privilégiées avant 1949.

Tous peuvent maintenant se procurer des vêtements dont la gamme, la qualité et la quantité sont infiniment plus grandes qu'auparavant. Les conditions de logement, toutefois, quoique améliorées, ne sont nullement à la hauteur dans les districts isolés et dans quelques villes encore surpeuplées et congestionnées.

L'alphabétisation

La nourriture, les vêtements et le logement, peu importe leur abondance et leur qualité, ne sauraient être des facteurs de scolarisation des paysans. L'un des secrets du succès de Mao, à bien des égards le plus important, a été son souci de donner aux paysans la possibilité de s'instruire. Ainsi, ces derniers peuvent non seulement connaître ce qui se passe dans le monde, mais aussi se mettre sur un pied d'égalité avec l'élite instruite. L'alphabétisme favorise la liberté. En effet, lorsqu'il ne sait ni lire ni écrire, l'être humain accepte l'infériorité. Des cours pour adultes ont été organisés immédiatement après la libération. Des maisons d'enseignement de tous

genres, depuis la prématernelle jusqu'à l'université, ont été créées dans toute la Chine. A l'heure actuelle, les moins de trente ans sont alphabètes.

Tout le secret de la réussite de Mao tient au principe fondamental consistant à changer d'abord le milieu pour qu'il favorise l'amélioration du comportement social. En premier lieu, donc, il a fallu assurer

une qualité et une quantité suffisantes de nourriture, de vêtements et de logements. Ce n'est qu'ensuite que l'éducation, la participation démocratique, l'énergie des jeunes et tous les autres secrets du succès modifient les modèles de comportement et la conscience sociale qui ne tardent pas à moderniser et à instaurer un nouvel ordre social en Chine.

Lettre à la rédaction

Monsieur,

C'est avec intérêt que j'ai lu l'article de George Radwanski sur le séjour de M. Trudeau à Cuba, paru dans le numéro de mai-juin 1976 de *Perspectives internationales*.

Pour justifier la position prise par le premier ministre, l'auteur rappelle que l'histoire des relations avec des pays comme Cuba, l'Afrique du Sud et la Rhodésie démontre que ce n'est pas en traitant ces nations comme des parias internationaux que l'on réussira à ébranler leur gouvernement, ni à opérer un changement d'attitude.

Si nous choisissons d'agir ainsi, il importe d'accorder le même traitement à tous les pays, que nous approuvions ou non les divers aspects de leur politique.

Malheureusement, notre gouvernement opte pour deux poids deux mesures, puisqu'il traite la Rhodésie (et dans une moindre mesure, l'Afrique du Sud) en paria international. Au moment même où des Rhodésiens se voient refuser des visas d'entrée au Canada, des stagiaires cubains séjournent dans notre pays sous les auspices de l'ACDI, donc, grâce à l'argent des contribuables canadiens.

Personnellement, je ne puis que déplorer cette attitude pour le moins équivoque qui consiste à tendre une main plus que généreuse à un pays généralement hostile aux démocraties occidentales, tout en en condamnant hypocritement d'autres.

Veillez agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments distingués.

S. Freyman

Arrivée et départ

Le remaniement ministériel annoncé par le premier ministre Trudeau le 14 septembre 1976 a amené un changement au ministère des Affaires extérieures. L'honorable Allan J. MacEachen a été remplacé par l'honorable Don Jamieson, qui quitte le ministère de l'Industrie et du Commerce. M. Jamieson siège au Parlement depuis septembre 1966, époque où il a été élu lors d'une élection complémentaire dans le comté de Burin-Burgo, dans sa province natale de Terre-Neuve, et il a été réélu aux trois élections générales suivantes. Au Cabinet, il a détenu le portefeuille des Approvisionnements et Services, des Transports et de l'Expansion économique régionale. A son arrivée à Ottawa, il s'était acquis une grande réputation

dans le domaine de la radiodiffusion; il avait été durant 4 ans président de l'Association canadienne des radiodiffuseurs. Il est l'auteur d'un livre: *The Troubled Air*.

Quant à M. MacEachen, il reprend son ancien poste de président du Conseil privé où sa principale fonction sera de nouveau celle de leader de la Chambre des communes. M. MacEachen siège au Parlement depuis 1953, à l'exception de l'intervalle 1958-1962. Il est membre du Cabinet depuis 1963, année où il a été nommé ministre du Travail par le premier ministre Lester Pearson.

Nous souhaitons la bienvenue à M. Jamieson et bonne chance à M. MacEachen.

Section de référence

I. LIVRES

Canada and the third world: what are the choices?: based on papers prepared for the 44th Couchiching Conference of the Canadian Institute on Public Affairs. Toronto, Yorkminster Publishing Ltd., 1975. 183 p.

Holmes, John W. *Canada: a middle-aged power.* Toronto: McClelland and Stewart, 1976. 293 p.

Hughes, G. C. *A commentary on the foreign Investment Review Act.* Toronto: Carswell, 1975.

Robert, Jean-Claude. *Du Canada français au Québec libre: histoire d'un mouvement indépendantiste.* Québec: Les éditions Flammarion, 1975. 323 p.

II. ARTICLES

Blake, Roy. «Saying 'no' to the alien hordes». Dans *Saturday night* 91:32-37, juillet/août 1976.

Bumsted, J. M. «American mouse in disguise». Dans *Canadian Forum* 56:16-17, juin/juillet 1976.

«Canada and the Community». Dans *Canada commerce* 140:2-49, mars 1976.

Carty, Bob. «Panama: there's a little bit of Canada». Dans *Last post* 5:15-18, août 1976.

English, H. Edward. «The Role of Canada-U.S. relations in the pursuit of Canada's national objectives». Dans *American review of Canadian studies* 6:32-55, printemps 1976.

Gérin-Lajoie, Paul. «A selective strategy: Canadian aid aims at helping countries working toward self-reliance». Dans *Ceres* 9:46-9, janvier/février 1976.

Granatstein, J. L. «Settling the accounts: Anglo-Canadian war finance, 1943-1945». Dans *Queen's quarterly* 83:234-249, été 1976.

Helleiner, G. K. «Canada and the New International Economic Order». Dans *Canadian public policy/Analyse de politiques* 2:451-465, été 1976.

Henry, Jacques. «La politique canadienne d'aide à la région soudano-sahélienne». Dans *Canadian public policy/Analyse de politiques* 2:466-481, été 1976.

Keenleyside, T. A. «Career attitudes of Canadian foreign service officers». Dans *Canadian public administration/Administration publique du Canada* 19:208-226, été 1976.

Lévesque, René. «For an independent Québec». Dans *Foreign affairs* 54:734-744, juillet 1976.

Rugman, A. M. «The foreign ownership debate in Canada». Dans *Journal of world trade law* 10:171-176, mars/avril 1976.

Wright, Richard W. «Japan's investment in Canada». Dans *Business quarterly* 41:20-27, été 1976.

Publications du ministère des Affaires extérieures

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

N° 69 (2 juillet 1976) Annonce de la venue au Canada du ministre des Affaires étrangères d'Israël, Yigal Allon

N° 70 (6 juillet 1976) Accord-cadre de coopération commerciale et économique entre le Canada et les Communautés européennes — communiqué conjoint

N° 71 (7 juillet 1976) Délégation canadienne à la septième session de la Conférence des ministres de la jeunesse et des sports des pays d'expression française, Paris, du 8 au 13 juillet 1976

N° 72 (13 juillet 1976) Réunion canado-américaine sur le projet d'une centrale thermique de la rivière Poplar Est, à Washington, le 13 juillet 1976

N° 73 (21 juillet 1976) Position canadienne sur le troisième rapport annuel de la CMI sur la qualité de l'eau dans les Grands lacs

N° 74 (28 juillet 1976) 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

N° 75 (27 juillet 1976) M. Alexander C. McEwen, nommé commissaire de la frontière internationale pour le Canada, a prêté serment

N° 76 (27 juillet 1976) Rencontre avec M. Manuel Pérez-Guerrero

N° 77 (27 juillet 1976) 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

N° 78 (28 juillet 1976) Visite du secrétaire d'État aux Affaires extérieures dans quelques pays du Pacifique

- N^o 79 (29 juillet 1976) Signature à Bruxelles, le 26 juillet 1976, par le Canada et les États membres de la Communauté européenne du charbon et de l'acier d'un protocole concernant la coopération commerciale et économique entre le Canada et les Communautés européennes
- N^o 80 (29 juillet 1976) Signature de l'Accord Canada-Portugal sur la pêche
- N^o 81 (2 août 1976) Délégation du Canada à la cinquième session de la Conférence sur le droit de la mer, New York, 2 août au 17 septembre 1976
- N^o 82 (6 août 1976) Exposition d'œuvres du *Groupe des sept* en tournée en Grande-Bretagne et en URSS
- N^o 83 (10 août 1976) Visite du secrétaire d'État aux Affaires extérieures à Washington, les 17 et 18 août
- N^o 84 (13 août 1976) M. George Elliott est nommé ministre-conseiller (affaires publiques) à Washington
- N^o 85 (17 août 1976) Rapport de l'Organisation de coopération et de développement économiques sur les politiques d'éducation au Canada
- N^o 86 (16 août 1976) La dérivation de Garrison — communiqué conjoint
- N^o 87 (23 août 1976) Contribution supplémentaire du Canada à l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient (UNRWA)
- N^o 88 (30 août 1976) Ouverture de la Maison du docteur Henry Norman Bethune à Gravenhurst (Ontario) le 30 août 1976
- N^o 89 (30 août 1976) Échange culturel Canada-Chine
- N^o 90 (31 août 1976) Nominations diplomatiques: M. Kenneth C. Brown, ambassadeur en Suède; M. Pierre Charpentier, ambassadeur en Algérie; M. P. Stewart Cooper, haut-commissaire au Sri Lanka; M. C. F. W. Hooper, haut-commissaire à la Jamaïque; Mlle Marion Macpherson, consul général à Boston; M. H. Morton Maddick, ambassadeur en Pologne; M. Victor C. Moore, haut-commissaire en Zambie; M. Joseph Elmo Thibault, ambassadeur en Roumanie
- N^o 91 (3 septembre 1976) Négociations Canada-États-Unis sur les pêcheries, du 1^{er} au 3 septembre 1976
- N^o 92 (10 septembre 1976) Visite à Halifax des membres du Conseil de l'Atlantique Nord
- N^o 93 (13 septembre 1976) Visite de M. Yigal Allon, premier ministre suppléant et ministre des Affaires étrangères d'Israël
- N^o 94 (15 septembre 1976) Jeunes cadres britanniques en voyage d'étude au Canada, 14 septembre au 9 octobre 1976
- N^o 95 (17 septembre 1976) Visite du commissaire R. J. A. Felli, ministre des Affaires étrangères du Ghana
- N^o 96 (20 septembre 1976) Cérémonies d'inauguration de la *Route de l'unité et de l'amitié canadienne* Niamey, Niger, 20 au 22 septembre 1976
- N^o 97 (20 septembre 1976) Tournée européenne de *La Sagouine* du Théâtre du Rideau vert
- N^o 98 (21 septembre 1976) Canadien élu au Comité des droits de l'homme des Nations Unies
- N^o 99 (24 septembre 1976) Rapport du Groupe international de travail sur la réduction et le contrôle de la pollution causée par les travaux de dragage
- N^o 100 (24 septembre 1976) Visite du sous-ministre des Affaires étrangères de la République socialiste du Vietnam
- N^o 101 (24 septembre 1976) Délégation du Canada à la trente et unième session de l'Assemblée générale des Nations Unies
- N^o 102 (27 septembre 1976) Création d'un comité économique mixte canado-israélien — communiqué conjoint
- N^o 103 (1^{er} octobre 1976) Visite de M. Dimitrios Bitsios, ministre des Affaires étrangères de la République hellénique les 4 et 5 octobre 1976
- N^o 104 (30 septembre 1976) Entrée en vigueur de l'Accord Canada-Communautés européennes
- Déclarations et Discours*, publiés par la Direction des services de l'information du ministère des Affaires extérieures, Ottawa:
- N^o 76/17 Le Canada et l'Allemagne: alliés dans la recherche d'un ordre mondial stable. Notes pour une allocution prononcée par le secrétaire d'État aux Affaires extérieures, M. Allan J. MacEachen, à Bonn (République fédérale d'Allemagne) le 24 mai 1976.
- N^o 76/18 Le Canada et l'Autriche: alliés dans la défense des mêmes causes. Allocution prononcée par le secrétaire d'État aux Affaires extérieures, M. Allan J. MacEachen, à Vienne (Autriche), le 25 mai 1976.
- N^o 76/20 Le Canada et les États-Unis: des relations dynamiques. Notes pour une allocution du secrétaire d'État aux Affaires extérieures, M. Allan J. MacEachen, prononcée à la réunion mixte de la Société royale du Canada et de l'Académie américaine des Arts et des Sciences, à l'Université Laval (Québec), le 8 juin 1976.
- N^o 76/21 Le Canada et la Communauté européenne, pionniers de la coopération économique internationale. Notes pour une déclaration du secrétaire d'État aux Affaires extérieures, M. Allan J. MacEachen, lors de la signature de l'Accord-cadre de coopération commerciale et économique entre le Canada et les Communautés européennes à Ottawa, le 6 juillet 1976.

TRAITÉS

Bilatéraux

Barbade

Échange de Notes entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement de la Barbade constituant un Accord intérimaire sur le transport aérien
Bridgetown, le 20 novembre 1974
En vigueur le 20 novembre 1974
Terminé le 29 juillet 1976

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
Échange des instruments de ratification le 28 juillet 1976
En vigueur le 12 août 1976

Communautés européennes

Protocole concernant la coopération commerciale et économique entre le Canada et la Communauté européenne du charbon et de l'acier
Bruxelles, le 26 juillet 1976

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 25 septembre 1975
En vigueur définitivement le 5 août 1976

République Dominicaine

Convention entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement de la République Dominicaine 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 6 août 1976

États-Unis

Échange de Notes entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement des États-Unis d'Amérique constituant un Accord concernant l'utilisation du Polygone de recherche Churchill
Ottawa le 30 juillet 1976
En vigueur le 30 juillet 1976 (avec effet rétroactif à compter du 1^{er} juillet 1976)

Finlande

Accord entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement de la République de Finlande concernant l'utilisation des matières nucléaires, des équipements, des installations et des renseignements transférés entre le Canada et la Finlande
Helsinki, le 5 mars 1976
Échange des instruments de ratification le 16 juillet 1976
En vigueur le 15 août 1976

France

Convention entre le Canada et la France tendant à éviter les doubles impositions et à prévenir l'évasion fiscale en ce qui concerne les impôts sur le revenu
Paris, le 16 mars 1951
En vigueur le 1^{er} janvier 1952
Terminé le 29 juillet 1976
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
En vigueur le 29 juillet 1976

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
Échange des instruments de ratification le 27 juillet 1976
En vigueur le 27 juillet 1976

Japon

Échange de Notes entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement du Japon constituant un Accord concernant le contingentement des textiles
Ottawa, le 28 juillet 1976
En vigueur le 28 juillet 1976

Portugal

Accord entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement du Portugal sur leurs relations mutuelles en matière de pêche
Ottawa, le 29 juillet 1976

Suisse

Convention entre le Canada et la Suisse tendant à éviter les doubles impositions en matière d'impôts sur le revenu et sur la fortune
Berne, le 20 août 1976

URSS

Protocole élargissant la portée de certaines dispositions de l'Accord commercial conclu entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement de l'Union des Républiques socialistes soviétiques, signé à Ottawa le 29 février 1956
Ottawa, le 14 juillet 1976
En vigueur provisoirement le 14 juillet 1976

Accord à long terme entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement de l'Union des Républiques socialistes soviétiques visant à faciliter la coopération économique, industrielle, scientifique et technique
Ottawa, le 14 juillet 1976
En vigueur le 24 juillet 1976

Multilatéraux

Protocole portant troisième prorogation de la Convention sur le commerce du blé de 1971
Fait à Washington, le 17 mars 1976
Signé par le Canada le 7 avril 1976
Instrument de ratification du Canada déposé le 16 avril 1976
En vigueur le 19 juin 1976 pour toutes les dispositions de la Convention autres que les articles 3 à 9 inclusivement et 21, et le 1^{er} juillet 1976, pour les articles 3 à 9 inclusivement et 21 de la Convention

Protocole portant troisième prorogation de la Convention relative à l'aide alimentaire de 1971
Fait à Washington le 17 mars 1976
Signé par le Canada le 7 avril 1976
Instrument de ratification du Canada déposé le 16 avril 1976

En vigueur le 19 juin 1976 pour toutes les dispositions de la Convention autres que les articles 3 à 9 inclusivement et 21, et le 1^{er} juillet 1976, pour les articles 3 à 9 inclusivement et 21 de la Convention

Convention sur les dommages causés aux tiers, à la surface, par des aéronefs étrangers
Fait à Rome, le 7 octobre 1952
Signée par le Canada le 26 mai 1954
En vigueur pour le Canada le 4 février 1958
La notification de dénonciation du Canada déposée auprès de l'OACI le 29 juin 1976
En vigueur le 29 décembre 1976

Cinquième Accord international sur l'étain
Fait à New York le 1^{er} juillet 1975
Signé par le Canada le 29 avril 1976
Instrument de ratification du Canada déposé le 30 juin 1976
En vigueur provisoirement le 1^{er} juillet 1976

Protocole portant amendement de la Convention unique sur les stupéfiants de 1961
Fait à Genève le 25 mars 1972
En vigueur le 8 août 1975
Instrument d'adhésion du Canada déposé le 5 août 1976
En vigueur pour le Canada le 4 septembre 1976

Convention concernant la Protection du patrimoine mondial, culturel et naturel
Adoptée à Paris le 16 novembre 1972
En vigueur le 17 décembre 1975
Instrument d'adhésion du Canada déposé le 23 juillet 1976
En vigueur pour le Canada le 23 octobre 1976

Accord international de 1975 sur le cacao
Fait à New York le 10 novembre 1975
Signé par le Canada le 30 juillet 1976

Accord international de 1976 sur le café
Fait à New York le 31 janvier 1976
Signé par le Canada le 30 juillet 1976

BON D'ABONNEMENT

Perspectives internationales

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

Nom.....

Adresse.....

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

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

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

novembre/décembre 1976

Perspectives internationales

Revue d'opinion sur les affaires étrangères

Accord Canada-CE

L'Asie du Sud-Est

Le problème alimentaire mondial

Politique étrangère et immigration

Le Canada et le monde arabe

Perspectives internationales

Table des matières

novembre/décembre 1976

<i>Le Canada et l'Europe</i>	
Un accord rempli de promesses/ <i>Marcel Cadieux</i>	3 ✓ - 8
Le Canada face à la CE/ <i>Paul Pilisi</i>	9 ✓ - 15
<hr/>	
<i>ASEAN: la Conférence de Bali/R. E. Bedeski</i>	13
<hr/>	
<i>Problème alimentaire mondial/N. Islam</i>	20
<hr/>	
<i>Politique étrangère et immigration/C. Passaris</i>	25 - 30
<hr/>	
<i>Relations économiques avec le monde arabe/L. A. Delvoie</i>	31 - 35
<hr/>	
<i>Lettres à la rédaction</i>	36
<hr/>	
<i>Section de référence</i>	38
<hr/>	
<i>Index 1976</i>	39
<hr/>	

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

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

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

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

Envoi postal de troisième classe autorisé.

Directeurs de rédaction:

M. L. Balthazar

M. A. I. Inglis

Président, Comité de rédaction

M. Freeman M. Tovell,

Directeur général adjoint, Bureau des Affaires publiques

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

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

Un accord rempli de promesses

par Marcel Cadieux

Le fait de vivre à l'étranger pendant de longues périodes constitue l'un des inconvénients de la carrière du diplomate. Il est souvent difficile pour celui-ci de suivre le déroulement de la vie de son pays. Il peut bien sûr lire les bulletins de nouvelles et les périodiques nationaux, mais l'atmosphère n'y est pas, non plus que les courants qui façonnent l'opinion et expliquent dans une certaine mesure les décisions ou les réactions dont il reçoit les échos.

La signature de l'Accord entre les Communautés européennes et le Canada ainsi que les négociations qui y ont mené illustrent bien mon propos. À Bruxelles, notre tâche au sein de la mission canadienne auprès des Communautés consiste à percer leurs intentions et à en saisir les incidences pour le Canada. Tout comme les autres missions, nous contribuons également à la réalisation des principaux objectifs de notre politique extérieure. Par exemple, la diversification et, partant, le resserrement des relations avec l'Europe et avec les Communautés. Pour notre part, la signature d'un accord entre le Canada et les Communautés nous paraissait être un objectif des plus valables, particulièrement en ce qu'il semblait devoir faciliter la tâche principale pour laquelle nous croyions, sans doute un peu candidement, avoir été affectés à Bruxelles.

Étonnantes réactions

Je n'ai pu que m'étonner devant la réaction de certains milieux canadiens à la suite de négociations qui avaient, après tout, été rapides et assez réussies. Je croyais que nous avions marqué un point important et que l'opinion canadienne aurait plutôt bien accueilli la nouvelle.

Le 6 juillet, j'assistais à la signature, à Ottawa, de l'Accord entre la Communauté européenne et le Canada. Au cours de la conférence de presse qui a suivi, un journaliste qui semblait exprimer la pensée de la plupart de ses collègues a demandé aux ministres quels avantages l'Accord apportait au Canada, et du même coup à la Communauté, qu'ils ne possédaient pas auparavant.

Cette question au sujet de la portée de l'Accord met en lumière un certain scepticisme qui me semble avoir cours au Canada et ailleurs. Je pense en particulier à l'article de l'*Economist* intitulé «The Missing Link». De nos jours, la mode est à la critique, et chacun demande au gouvernement de justifier en long et en large toutes ses décisions. Il est sans doute normal de se renseigner à la source pour avoir une idée des résultats anticipés, mais si les mêmes questions reviennent continuellement à la surface, il y a peut-être lieu de se demander si les réponses fournies ont été bien comprises et acceptées. (En tant que fonctionnaire, je tiens pour acquis que les réponses étaient suffisamment claires et parfaitement satisfaisantes.)

Cependant, s'il subsistait des doutes quant à la valeur des réponses, je crois que ma présence à Bruxelles au sein de la mission auprès des Communautés m'autorise particulièrement à tenter d'exposer les raisons pour lesquelles l'Accord semble être valable et bénéfique, et pourrait même être qualifié de «pure merveille», dans un langage moins diplomatique.

Le début d'un processus

J'aimerais tout d'abord insister sur le fait que personne, au sein du Gouvernement, ne considère qu'il s'agit du remède à tous nos maux et que l'Accord constitue en lui-même l'objectif de notre politique. Il faut plutôt y voir un moyen d'arriver à une fin, dont je vais tenter de vous démontrer l'importance. La signature de l'Accord marque le début de tout un processus; comme je l'expliquerai plus loin, nous disposons maintenant d'une clé, et il reste à voir comment nous l'utiliserons, et comment nous meublerons les horizons qu'elle nous ouvre. Cet Accord est le fruit des

Ancien sous-secrétaire d'État aux Affaires extérieures et ambassadeur aux États-Unis, M. Marcel Cadieux dirige la Mission canadienne auprès de la Communauté économique européenne. L'article ci-contre n'engage que l'auteur.

nouvelles relations que nous entretenons avec nos principaux partenaires par suite de la décision de diversifier nos relations extérieures; nous avons constaté que certaines lacunes existaient dans nos relations avec la Communauté européenne, et l'Accord est venu couronner nos efforts visant à les combler et à progresser dans l'intensification et la réorientation de nos relations.

Tout compte fait, seul le temps pourra nous dire à quel point l'Accord aura été profitable du point de vue matériel. Dans quelques années, il nous sera peut-être possible d'en visualiser la valeur en chiffres. Ce serait là bien sûr la réponse idéale à opposer aux critiques, mais il nous faut patienter. Gardons-nous cependant d'adopter une attitude trop critique ou trop négative susceptible de nuire à la mise en application de l'Accord, comme risquent de le faire, intentionnellement ou non, certaines des questions et critiques déjà exprimées.

Il est clair, du moins dans mon esprit, que certaines des critiques exprimées ne donnent pas aux artisans du programme le bénéfice du doute qu'il est normal d'accorder à des entreprises de ce genre. Je sais que «comparaison n'est pas raison», mais certains sceptiques agissent comme s'il était possible, dans de telles circonstances, d'établir des prévisions exactes. C'est un peu comme si l'on exigeait de jeunes mariés qu'ils précisent, dès leur sortie de l'église, combien d'enfants ils auront, combien de garçons et combien de filles, et à combien d'années d'intervalle! Certains faits, décisions ou politiques ont des conséquences naturelles et normales auxquelles on peut s'attendre. Dans le cas d'un accord-cadre destiné à étendre la coopération économique, financière et industrielle entre deux entités, soit le Canada et les Communautés européennes, rien ne permet de supposer a priori que l'arrangement ne produira pas les effets escomptés. Il n'est pas possible de les évaluer quantitativement, mais ce n'est pas une raison pour en déduire qu'ils seront nuls ou négligeables.

Importance politique

Un autre aspect de la question mérite d'être mentionné. Si l'on estime que le mouvement d'unification qui se dessine en Europe est bénéfique pour ce continent, pour le monde, et partant pour le Canada, il faut alors reconnaître l'intérêt et le caractère positif des raisons, exposées clairement dans le préambule, pour lesquelles la Communauté et ses neuf membres considèrent l'Accord comme valable et satisfaisant:

Consolider, approfondir et diversifier leurs relations commerciales et économiques dans toute la mesure offerte par leur capacité croissante de répondre à leurs besoins réciproques sur la base d'un profit mutuel...

Soucieux du fait que les relations commerciales plus dynamiques que souhaite le Canada et les Communautés européennes...

Les partenaires du Canada accordent une importance politique à l'Accord. Même si c'était là sa seule portée, ce serait déjà suffisant pour justifier dans une grande mesure la raison d'être du contrat, abstraction faite de tout le reste.

Ce «lien contractuel» comporte aussi une incidence politique pour le Canada. Il représente une étape précise et importante de notre politique de diversification qui nous permet de mieux équilibrer nos relations extérieures et d'améliorer celles que nous entretenons avec les États-Unis. Il facilite en outre nos négociations avec la Communauté sur des questions comme le commerce, par exemple. Nous n'avons ni la stature ni les avantages que possèdent certains autres partenaires de la Communauté. Dans ces circonstances, comment ne pas nous féliciter du fait que la Communauté nous assure, dans un contrat officiel, de sa bonne volonté à notre égard, de sa reconnaissance d'une similitude entre nos objectifs et les siens, et de son désir de nous aider à réaliser des objectifs dont elle tirera également profit?

Beaucoup de faits restent à exposer en faveur de l'Accord, et ceux que j'aborderai maintenant sont très précis.

Intérêt commercial

La CE est notre deuxième partenaire commercial en importance, après les États-Unis et avant le Japon. (En 1975, nos échanges commerciaux avec la CEE se sont chiffrés à 7,3 milliards de dollars). Parallèlement, le Canada vient au second rang des clients de la CEE; il précède le Japon et suit les États-Unis. L'an dernier, nous avons vendu pour \$4 milliards de marchandises à la CEE, ce qui correspond à 12,7 p. cent de l'ensemble de nos exportations. Depuis la création de la CE, la balance commerciale du Canada a presque toujours été excédentaire.

Certains aspects de nos relations commerciales avec la CE sont cependant moins satisfaisants. De 26 p. cent qu'il était en 1960, le pourcentage de nos exportations qu'absorbent les Neuf est tombé à 16,4 p. cent en 1970, puis à 12,7 p. cent en 1975, en raison principalement de la diminution de nos envois au Royaume-Uni (consécutives au marasme économique que connaît la Grande-Bretagne et à l'entrée de celle-ci dans le Marché commun). Qui plus est, la croissance de nos



L'ancien secrétaire d'État aux Affaires extérieures, l'honorable Allan J. MacEachen, signe l'Accord-cadre entre le Canada et la Communauté européenne. La signature de cet accord, le 6 juillet 1976, couronnait les efforts poursuivis pendant plusieurs années en vue d'établir

un «lien contractuel» entre le Canada et la Communauté. Cette initiative s'inscrit dans le cadre de la mise en oeuvre de la «Troisième option», élément essentiel de la politique étrangère du gouvernement canadien.

exportations vers les Communautés est moins rapide que celle de nos envois destinés aux États-Unis et au Japon, voire même que celle de l'ensemble de nos exportations. Nous ne fournissons que 3 p. cent des importations du Marché commun, et compte tenu de l'importance de ce marché et de son expansion, la situation est loin d'être satisfaisante.

Les autres partenaires commerciaux de la Communauté sont en meilleure posture que nous. En 1975, le CEE a acheté 22,4 p. cent des exportations américaines. Le rythme de croissance annuelle des envois américains vers la Communauté (9,7 p. cent) a également été plus rapide que celui de l'expansion de nos exportations destinées aux Neuf (6,6 p. cent).

Il est facile d'en conclure qu'en tant qu'important pays commercial dont la prospérité économique dépend en grande partie de ses exportations, le Canada n'a pas su exploiter suffisamment les excellentes possibilités qu'offrent les Neuf en tant que marché polyvalent dont la population de près de 260 millions d'habitants importe (de l'extérieur de la Communauté) pour plus de \$110 milliards chaque année. J'aurais cru que quiconque se donnerait la peine d'y réfléchir verrait l'avan-

tage qu'il y a à disposer d'un document signé par lequel un client d'une telle importance s'engage à nous aider à accroître nos échanges commerciaux. Ne serait-ce que le seul résultat obtenu, il justifierait, à mon sens, à lui seul, tous les efforts déployés pour négocier l'Accord.

D'aucuns pourront dire qu'un simple engagement, une déclaration de bonnes intentions, ce n'est pas tout à fait suffisant. Car après tout, dans notre système de libre entreprise, c'est au secteur privé qu'il revient de prendre l'initiative. Les gouvernements ne sont pas vraiment en mesure d'orienter le commerce ou les investissements à leur gré. Un tel raisonnement est par trop général et sous-estime le rôle que jouent habituellement les gouvernements dans ces domaines.

La méthode sectorielle

De toute façon, le Canada et la Communauté européenne ne se sont pas contentés uniquement d'une simple déclaration de bonnes intentions. Les deux parties se sont en effet entendues pour commencer leur coopération sur une base expérimentale en procédant par secteurs, pour matérialiser leurs intentions. Canadiens et Européens, représentants des gouverne-

ments et de l'entreprise privée se réuniront pour faire le point sur leur force, leurs ressources, leurs besoins, leurs politiques et leurs objectifs respectifs. C'est en procédant par secteurs que cette entreprise devrait de toute évidence donner les meilleurs résultats. Nous serons ainsi en mesure de déterminer dans quelle perspective nos relations seront le plus avantageuses pour les deux parties, et de cerner les problèmes qui existent à l'heure actuelle.

La Communauté a déjà délégué au Canada des missions chargées d'établir quelles sont les perspectives d'échange dans trois principaux secteurs, soit l'uranium, les produits forestiers et les métaux non ferreux. Nous avons également envoyé dans les pays de la Communauté une mission qui s'intéressera plus particulièrement aux secteurs des pâtes et papiers et des produits forestiers. D'autres secteurs ont été jugés dignes d'intérêt, et des missions seront organisées pour en étudier les perspectives. Formées de représentants de l'industrie et du gouvernement, ces missions analysent de façon méthodique les possibilités qui s'offrent dans des domaines spécifiques.

Bien entendu, cette nouvelle méthode n'est pas appelée à remplacer les moyens traditionnellement mis en œuvre pour encourager le commerce et l'investissement. Les agents commerciaux sont toujours là; les foires commerciales se poursuivront, des annonces continueront d'être publiées dans les revues spécialisées, et les chambres de commerce poursuivront avec autant d'efficacité leurs activités habituelles.

Cependant, à l'époque où nous vivons et dans le contexte des relations Canada-Communauté, les voies empruntées traditionnellement pour améliorer l'accès aux marchés et promouvoir les exportations comportent des limites. Si nous voulons réaliser toutes les possibilités qu'offrent nos relations avec la Communauté, il faut y ajouter un élément nouveau. Il faudra un certain temps pour que la méthode sectorielle donne des résultats. Ce n'est qu'à ce moment qu'il sera possible d'en faire une évaluation détaillée qui permettra de décider s'il y a lieu d'y apporter des améliorations ou des compléments, ou encore, d'envisager d'autres solutions.

Mais n'allons pas croire que ces diverses méthodes d'action constituent des programmes miracles aux résultats instantanés. De par la nature même de notre système économique, rien ne peut se substituer aux initiatives de l'entreprise privée. Mais les méthodes mises de l'avant peuvent être d'un grand secours, par exemple en aplanissant les obstacles que peut créer

la distance qui sépare le Canada de l'Europe. Elles pourraient également constituer un atout pour les petites et moyennes entreprises qui ne peuvent s'offrir leurs propres services de recherches ni se permettre de déléguer des représentants à l'étranger pour de longues périodes. Dans cette optique, nous envisageons avec intérêt, tout comme nos partenaires européens, la perspective de nous associer avec l'entreprise privée pour chercher avec elle les moyens d'augmenter les bénéfices découlant des échanges commerciaux et des activités d'investissement avec l'Europe. Nous serions heureux de voir accourir des représentants de l'industrie privée désireux de savoir quels avantages ils peuvent tirer du programme et de nous faire connaître leurs propositions concernant des secteurs d'avenir. Je puis vous donner l'assurance que nous sommes disposés à leur ouvrir toutes les portes dont nous avons la clé.

La Communauté européenne s'engage donc à se joindre à nous pour mobiliser toutes les ressources officielles disponibles dans le but d'accroître le commerce et l'investissement en empruntant, pour ce faire, la voie que nous venons de tracer, les voies traditionnelles ou d'autres voies qui n'ont pas encore été explorées; et je persiste à croire que cet engagement ne peut que nous être profitable tant sur le plan de l'expansion commerciale que sur celui de l'investissement, et qu'il permettra d'élargir nos horizons économiques et de faciliter les contacts dans une atmosphère de coopération, puisque les deux entités gouvernementales se sont formellement engagées à fournir leur aide et à chercher des solutions aux difficultés susceptibles de surgir en cours de route.

Telle est donc la portée de l'Accord dans le secteur privé. Mais il existe également toute une gamme de possibilités à exploiter dans le secteur public, particulièrement dans le contexte canadien où l'État joue depuis toujours un rôle très actif. La Communauté a besoin de matières premières, surtout dans le domaine de l'énergie; elle dispose des capitaux et des compétences nécessaires, et le marché qu'elle représente est vaste. Il existe par ailleurs au Canada, dans la production de défense et dans d'autres secteurs, d'importantes possibilités pouvant donner lieu à des ententes mutuellement avantageuses. Je sais qu'il s'agit là d'un exemple purement hypothétique, mais si l'achat de patrouilleurs à la société Lockheed n'avait pu être conclu, et que l'industrie aéronautique européenne eût été en mesure de nous fournir les appareils hautement perfectionnés dont nous avons besoin, nous

aurions pu négocier un important marché avec les industries de la Communauté. Déjà, un important contrat visant l'achat de tanks destinés à l'OTAN est en voie de réalisation en Allemagne pour le compte du Canada. Le lien contractuel qui nous unit à la Communauté ne prévoit pas la conclusion automatique et immédiate d'ententes de ce genre, mais tous les éléments sont en place. En vertu de l'Accord, les deux parties s'engagent, en fait, à faire tout en leur pouvoir pour obtenir des résultats dans ce domaine d'avenir comme dans d'autres. Il s'agit là aussi d'un aspect fondamental qui pourrait justifier à lui seul les négociations.

Les relations bilatérales

Et ce n'est pas tout. Implicitement, la Communauté s'engage à coopérer avec le Canada dans des domaines susceptibles de modifier leurs relations bilatérales. En voici trois exemples.

Le Canada et la Communauté possèdent des intérêts considérables dans les Antilles et dans la région méditerranéenne. Là, comme ailleurs, ils mettent tous deux en œuvre des programmes d'aide à long terme. Il est évident que les deux parties auraient intérêt à partager leur expérience et à établir des terrains de coopération trilatérale. Ce contexte renferme de bonnes perspectives pour la création de programmes conjoints dont pourraient bénéficier le Canada et la Communauté.

Les organismes régionaux ou multinationaux constituent un autre champ pouvant se prêter à la coopération entre le Canada et la Communauté. Les questions qui y sont débattues et les règlements qui y sont adoptés influent sur les relations entre ces deux entités. A cet égard, l'Accord constitue un atout appréciable sur le plan de la consultation et de la coopération avec la CE. Les dispositions concernant l'établissement de contacts suivis profiteront directement et de façon substantielle aux deux parties tout en contribuant à la réalisation des objectifs proprement dits du lien contractuel. Là encore, il faut voir un élément positif et très valable dans le fait que le Canada et la Communauté sont appelés à travailler ensemble au sein de l'OCDE, de la CCEI, de l'ONU et de ses institutions spécialisées. On ne peut en évaluer quantitativement l'importance, qui constitue cependant un aspect de la portée des problèmes soulevés, ainsi qu'un prolongement de l'engagement bilatéral visant l'élargissement des relations dans le cadre des structures mises en place pour la prise des décisions qui s'imposent. Les deux parties doivent tenir compte de

l'Accord chaque fois qu'elles discutent de questions susceptibles d'influer sur l'élargissement de leurs relations.

Troisièmement, je crois qu'il y a lieu de faire état des meilleures perspectives de coopération entre le Canada et la CE dans une diversité de domaines liés à leurs relations économiques. Je veux parler en particulier de la coopération dans des secteurs comme la protection du consommateur, le droit des sociétés, la recherche scientifique et le développement. Certaines de nos réalisations revêtent un certain intérêt pour la Communauté, et inversement, nous pouvons profiter de l'expérience acquise par celle-ci. Des occasions pourraient se présenter, pour le Canada comme pour la Communauté, de participer à des programmes mis en œuvre dans l'un ou l'autre pays, ou à des entreprises conjointes ayant des incidences commerciales et économiques spécifiques pour les deux parties. L'Accord constitue notre laissez-passer, le titre qui nous autorise à négocier avec la Communauté dans des conditions plus avantageuses que si nous ne l'avions pas signé. Voilà donc un autre avantage que nous confère l'Accord, non pas en théorie, mais en pratique, et qui pourrait avoir des conséquences importantes sur les plans monétaire et économique.

Un observateur privilégié

Il convient par ailleurs de ne pas oublier que contrairement à ce qui se passe dans le cas de la plupart des autres organismes (comme l'OTAN, l'OCDE ou le FMI), nous ne sommes pas membres de la Communauté, nous n'en faisons pas partie, nous ne pouvons nous asseoir aux tables où les questions sont débattues et les décisions prises. Nous suivons la marche des événements en tant qu'observateurs et nous déployons tous les efforts possibles pour influencer de l'extérieur sur les décisions. Et nous ne sommes pas les seuls à nous trouver dans cette position. Plusieurs douzaines de pays cherchent, comme nous, à attirer l'attention, à faire pencher la balance en leur faveur. Un lien contractuel par lequel une organisation aussi vaste et complexe s'engage à accorder une attention spéciale au Canada ouvre des horizons nouveaux et améliore les chances de pénétrer plus avant sur le terrain et de faire progresser davantage les intérêts canadiens. Les décisions prises par la Communauté dans les secteurs qui relèvent de sa compétence, celui des tarifs par exemple, peuvent avoir des effets très directs sur les perspectives commerciales du Canada. C'est dans de telles circonstances que l'on se félicite de s'être ménagé une entrée particulière.

Il convient de rappeler ici que l'Accord prévoit la création d'un Comité mixte de coopération appelé à se réunir sur une base régulière et chargé de la mise en application des clauses de l'Accord. La création de sous-comités y est également envisagée, de même que celle d'autres organisations. Voici le texte de l'article IV en vertu duquel est créé le Comité:

Il est institué un comité mixte de coopération chargé d'encourager et de suivre de près les différentes activités de coopération commerciale et économique prévues entre le Canada et les Communautés. Des consultations auront lieu au sein dudit comité à un niveau approprié afin de faciliter la mise en œuvre du présent Accord et de promouvoir la réalisation de ses objectifs généraux. Le comité se réunit normalement au moins une fois l'an. Il se réunit en outre spécialement à la demande de l'une ou l'autre partie. Des sous-comités sont constitués, chaque fois qu'une nécessité particulière le requiert, afin d'assister le comité dans l'accomplissement de ses tâches.

Il ne s'agit pas de créer des structures pour elles-mêmes, mais bien d'instituer un mécanisme souple, pouvant subir des modifications, ayant un caractère aussi concret et pratique que possible, et destiné à servir à l'élaboration et à la bonne marche de projets qui revêtent de l'intérêt pour les deux parties. Les méthodes qui seront utilisées n'ont pas encore été établies, et elles devraient, de toute façon, évoluer en fonction des besoins. Mais il est déjà prévu que les efforts porteront sur les secteurs industriels liés au développement des ressources, les projets industriels liés à la technologie de pointe, le financement et toute autre activité qu'il y a lieu de promouvoir pour aider les industriels, les hommes d'affaires et les financiers à accroître et à diversifier les échanges au profit des deux parties.

Le lien contractuel comporte également une clause de coopération non restrictive. Si la Communauté venait à s'étendre à d'autres domaines, l'énergie et le transport par exemple, nous serions déjà installés aux premières loges, ce qui nous donnerait l'assurance d'être tenus au courant de l'évolution de la situation et de la portée des événements pour le Canada, et d'être en mesure de discuter avec la Communauté des moyens de protéger et de promouvoir nos intérêts tant nationaux que bilatéraux. En signant l'Accord, non seulement nous avons renforcé, au niveau de la Communauté, les importantes relations que nous entretenons, de manière suivie, avec chacun des pays membres, mais encore, nous nous sommes assurés que, dès aujourd'hui, nous ne perdrons aucune occasion, de consolider nos relations avec toutes les communautés d'Europe de l'Ouest dont les décisions pourraient influencer sur notre politique.

Peut-être ai-je participé de trop près aux négociations; peut-être y ai-je perdu le sens de l'objectivité, ce qui me fait voir des avantages qu'un observateur plus neutre minimiserait ou ne verrait tout simplement pas. Compte tenu de ces circonstances, et peut-être parce que je souffre de la «pactomanie» du diplomate, je demeure convaincu que l'Accord signé le 6 juillet dernier avec la Communauté revêt non seulement une importance politique, mais se révélera primordiale à divers points de vue pratiques ayant des incidences économiques, financières et commerciales que l'on aurait tort de sous-estimer, bien qu'il soit impossible pour le moment, à cause de leur caractère même, d'évaluer certaines d'entre elles de manière quantitative.



Le Canada face à la Communauté européenne

par Paul Pilisi

«Le gouvernement canadien reconnaît le principe de la nouvelle Europe et l'appuie entièrement.»

Pierre-Elliott Trudeau
premier ministre du Canada (1975).

Le lien contractuel, qui vient d'être établi entre le Canada et la Communauté européenne, semble ouvrir une nouvelle phase de la politique extérieure des Neuf. Dans la décennie soixante, l'intérêt majeur des Six se portait plutôt vers le Tiers monde. La Convention de Yaoundé, confirmée suite à l'indépendance des pays africains concernés, respectivement en 1963 et en 1969, a établi un modèle pilote de coopération entre pays industrialisés et pays en voie de développement. Depuis l'adhésion britannique à l'Europe communautaire, une intense activité politico-diplomatique a été entreprise par les communautés (la Communauté économique européenne — CEE, la Communauté européenne du charbon et de l'acier — CECA, et la Communauté européenne de l'énergie atomique — Euratom) en vue de démontrer l'avantage réciproque d'une telle association. La Convention de Yaoundé a réaffirmé la liberté des pays associés écartant toute ingérence dans leur autonomie politique et économique.

Ce modèle de coopération a également servi d'exemple pour l'établissement de liens contractuels entre le Canada et l'Europe communautaire. Cependant, ce lien contractuel constitue le premier traité de ce genre conclu entre un pays industriel et les Neuf. L'accord, dont l'objectif majeur est l'élargissement des relations économiques et commerciales entre le Canada et les Communautés (il prévoit aussi l'intensification de la coopération sectorielle avec chacun des États-membres en vue d'obtenir des avantages — particuliers — mutuels), pourrait également servir d'exemple sur le plan mondial.

Il reste néanmoins vrai que le récent traité est le résultat d'une évolution multidimensionnelle, qui se déroule depuis plus

d'une décennie au niveau des relations transatlantiques.

Le contexte atlantique

Au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, le Canada a soutenu le leadership américain en Europe occidentale au service d'une Europe économiquement et politico-militairement unie, capable de contrebalancer la puissance de l'URSS sur le continent européen. Le facteur extra-unificateur nord-américain avait joué un rôle important dans le démarrage de l'intégration européenne. A l'époque du Traité de Rome et à la fin de la décennie cinquante, les relations transatlantiques, au sujet de l'unité européenne, commençaient à revêtir le «modèle conflictuel». L'idée européenne du général de Gaulle remettait en question le leadership américain en Europe. Cette conception s'oppose à l'idée américaine relative à la transformation de la forme tripolaire de l'atlantisme en une forme bipolaire. Cette bipolarisation aurait dû signifier l'intégration immédiate de la Grande-Bretagne au sein des Six. Face à ce «modèle conflictuel», le président Ken-

Historien et politicologue, M. Pilisi est directeur du Module (Section) d'histoire de l'Université du Québec à Chicoutimi et chargé de cours à la Faculté des sciences sociales de l'Université Laval. Les études de M. Pilisi, relatives aux divers aspects de l'unité européenne, ont été publiées dans la Revue du Marché Commun (Paris), Südost-Europa (Munich), Études Internationales (Université Laval) et East European Quarterly, (USA). Il prépare actuellement un ouvrage sur l'évolution de l'idée européenne en Europe centrale au XX^e siècle. L'article ci-contre n'engage que l'auteur.

nedy propose, au début de la décennie soixante, comme solution de rechange, le *partnership* entre l'Europe et l'Amérique du Nord. Le Canada, par les liens traditionnels qui le rattachent à la Grande-Bretagne, écartée du Marché Commun, reste indifférent à l'égard de ce contentieux souhaitant voir la Grande-Bretagne en dehors des Communautés. Paradoxalement, les divergences politiques tacites entre le Canada et les États-Unis à l'endroit du Marché Commun restent en veilleuse sans porter préjudice aux relations entre les deux pays. Le *membership* canadien dans le Commonwealth britannique, et les relations spécifiques qui en découlaient, favorisaient l'attitude canadienne. Ceci explique en partie pourquoi le Canada, durant la décennie soixante, restait à l'écart de ce contentieux, adoptant l'attitude d'une certaine passivité dans ses relations avec l'Europe communautaire.

Tout au long de la décennie précédente, l'attitude du gouvernement canadien à l'égard du Marché Commun était liée au problème de l'adhésion britannique. Tandis que le gouvernement conservateur de monsieur Diefenbaker s'oppose à l'adhésion britannique, l'opposition libérale, sous le leadership de monsieur Lester B. Pearson, la favorise. Ainsi, c'est seulement après la signature de l'acte d'adhésion britannique, que l'Europe communautaire élargie souleva des «questions de la plus haute importance» pour le Canada.

Il convient de souligner ici que cette adhésion est en train de modifier, à long terme, les relations entre les Neuf et le Canada: ces modifications rebondissent sur les liens rattachant le Canada aux États-Unis. Le gouvernement canadien actuel, dès le début de la décennie soixante-dix, commence à élaborer une politique extérieure à long terme en vue de protéger les intérêts nationaux et de réduire sensiblement la vulnérabilité du pays aux influences extérieures. La «troisième option», adoptée officiellement par le gouvernement canadien, témoigne d'une conduite logique de la politique extérieure face à la nouvelle situation survenue après l'adhésion britannique. Au cours des années 1974-1975, cette troisième option a connu un développement très important. En outre, le gouvernement fédéral ne cesse d'affirmer que la troisième option ne signifie en aucune manière une attitude «antiaméricaine», mais plutôt la volonté du Canada d'entreprendre une «nouvelle étape» des relations canado-américaines. «Ce n'est pas là une option antiaméricaine, car elle tient compte du fait que les liens qui nous unissent aux États-Unis ont une importance primordiale dans nos rapports avec l'extérieur» —

a déclaré en 1975 M. Allan J. MacEachen, ministre canadien des Affaires extérieures.

Afin d'atteindre les objectifs de cette option, le gouvernement canadien poursuit une activité de plus en plus intense depuis 1973; il a, en effet, élargi ses relations avec les Communautés. Par l'établissement d'une ambassade canadienne distincte auprès des Communautés à Bruxelles, le Canada a reconnu *de facto* et *de jure* l'Europe nouvelle, et maintient des relations diplomatiques avec celle-ci. Depuis 1974, le premier ministre du Canada effectue chaque année des visites officielles dans les pays des Neuf soulignant la volonté de son gouvernement de poursuivre les objectifs de la troisième option. Parmi ces objectifs, il convient de mentionner les suivants:

- a) L'établissement de relations contractuelles entre le Canada et l'Europe communautaire;
- b) La reconnaissance, par l'Europe nouvelle, du Canada en tant qu'entité politique, économique et socio-culturelle distincte en Amérique du Nord;
- c) La modification des relations avec les États-Unis en vue d'assurer une indépendance dans un contexte d'interdépendance économique.

Ainsi, la troisième option devient une stratégie à long terme qui signifierait l'ouverture d'une nouvelle phase des relations du Canada avec ses partenaires atlantiques.

Rapports commerciaux

Il est également important de souligner les assises économique-commerciales de cette option. Du point de vue historique, il est évident, qu'il n'y a aucun pays hors du continent européen qui témoigne d'autant d'affinités avec la France et la Grande-Bretagne, piliers du Marché Commun, que le Canada. Aux yeux des gouvernements et de l'opinion publique européenne, le Canada n'est pas seulement un vaste pays faisant partie intégrale de la civilisation occidentale, mais aussi un État industriel moderne qui, à travers son histoire du XX^e siècle, apporte sa contribution généreuse pour sauver la liberté de l'Occident face aux régimes totalitaires. Est-il nécessaire de souligner qu'à l'heure actuelle, environ 45 p. cent des immigrants que le Canada accueille sont d'origine européenne?

Mais au-delà des affinités historiques, culturelles ou linguistiques, il existe un aspect particulier des relations canado-européennes relié aux rapports économiques et commerciaux. De ce point de vue, il convient de mentionner que l'Europe des «Six», durant la décennie soixante, était un partenaire moins important que les

États-Unis, la Grande-Bretagne et le Commonwealth. Le Japon, et ce surtout pour les provinces de l'Ouest canadien, était également un partenaire beaucoup plus important que l'Allemagne fédérale, la France ou l'Italie. Mais il faut indiquer que, depuis le *Kennedy Round*, les exportations canadiennes vers les Six augmentaient beaucoup plus vite que celles dirigées vers la Grande-Bretagne. Comme le Marché Commun avait réussi à augmenter sa force d'attraction auprès du Canada, l'attitude canadienne devint favorable à l'adhésion britannique.

Durant la décennie soixante, les exportations canadiennes dirigées vers la Grande-Bretagne sont passées de 17,4 p. cent à 9 p. cent, tandis que les exportations vers les Six ont été triplées passant de 400 millions de dollars à \$1,2 milliard.

Au début de la décennie soixante-dix, une très grande partie des exportations canadiennes ont été dirigées vers les Six plutôt que vers la Grande-Bretagne. A partir de l'année de la signature de l'adhésion britannique, les exportations canadiennes vers l'Europe communautaire continentale dépassaient largement le rythme des exportations vers la Grande-Bretagne. Ainsi de janvier 1973 à juin 1973, les ex-

portations canadiennes vers le Royaume-Uni accusaient une augmentation de 9,5 p. cent, tandis que celles qui étaient dirigées vers les pays membres continentaux de la CEE, augmentaient de 26,8 p. cent. De janvier 1974 à juin 1974, le rythme de l'augmentation était de 19,4 p. cent pour la Grande-Bretagne et de 51,1 p. cent pour la CEE continentale. Pour la période de janvier à mars 1976, malgré les difficultés économiques, commerciales et monétaires, le Canada enregistre une augmentation relative de 1,5 p. cent à l'endroit de la Communauté continentale, tandis que la Grande-Bretagne accuse une diminution de 17,9 p. cent des exportations canadiennes par rapport à la même période de l'année précédente.

On observe la même tendance sur le plan des importations. Durant la décennie soixante, les importations canadiennes en provenance de la Grande-Bretagne diminuaient de 11 p. cent à 5 p. cent tandis que la participation des Six demeurait stable aux alentours de 5,5 p. cent. Vers la fin de la même décennie, les importations du Canada en provenance des pays du Marché Commun ont triplé pour passer de \$237 à \$805 millions. Quand on examine le progrès du commerce extérieur

Participation des pays de la CEE au commerce extérieur canadien de janvier 1974 à décembre 1975*

(En milliers de dollars, variation en pourcentage de l'année précédente)

CEE Pays membres	de janvier 1974 à décembre 1974 % de 1973			de janvier 1975 à décembre 1975 % de 1974	
	Grande-Bretagne	Importations	1,126,489	12,0	1,221,157
	Exportations	1,886,325	18,8	1,760,982	-6,7
Irlande	Importations	24,345	-8,3	31,588	29,8
	Exportations	32,785	103,5	17,176	-47,6
Belgique	Importations	173,445	67,1	142,421	-17,9
Luxembourg	Exportations	366,492	29,4	375,305	2,4
Danemark	Importations	80,746	41,6	78,160	-3,2
	Exportations	22,505	-5,5	26,590	18,1
France	Importations	394,625	20,7	488,152	23,7
	Exportations	312,269	47,9	332,257	6,4
Allemagne fédérale	Importations	767,468	26,4	786,202	2,4
	Exportations	538,904	22,2	585,111	8,6
Italie	Importations	316,051	33,2	379,039	19,9
	Exportations	460,319	56,4	472,793	2,7
Pays-Bas	Importations	163,133	38,2	158,268	-3,0
	Exportations	383,742	36,3	471,508	22,9
TOTAL:	Importations		28,8		7,6
	Exportations		26,1		0,8

*Statistique Canada

canadien avec la CEE au début des années soixante-dix, on constate que le rythme de ce progrès est légèrement supérieur à l'évolution des rapports commerciaux du Canada avec le reste du monde.

Il est hors de doute qu'une telle évolution des relations commerciales avait encouragé les autorités canadiennes et celles des Neuf à remplacer de simples rapports commerciaux traditionnels par une véritable coopération. En outre, les problèmes économiques et monétaires, responsables en grande partie de la baisse des échanges entre le Canada et les Neuf pour les années 1975-1976, sollicitent également l'établissement des liens contractuels en vue d'établir le rythme de croissance des échanges à un niveau souhaité.

En tenant compte, d'une part, du fait que les États-Unis resteront le principal partenaire industriel et commercial du Canada et, d'autre part, de la volonté canadienne de «diversifier» ses relations, on peut poser la question suivante: pourquoi la CEE attache-t-elle une si grande importance au Canada?

Pour répondre à cette question, on doit retourner aux «options» du gouvernement canadien. Si on écartait la troisième option, il ne resterait qu'un bloc «économique nord-américain» dominé par les États-Unis. Dans cette situation, l'accès des Neuf aux ressources énergétiques et aux matières premières du Canada serait limité.

Il est aussi erroné de prétendre que les intérêts européens à l'endroit du Canada seraient liés aux seuls «avantages matériels». L'attitude des Neuf face à cette question avait été éclairée par Sir Christopher Soames, vice-président de la Commission de Bruxelles. Ainsi, l'intérêt de la CEE pour le Canada ne se limite pas aux seuls domaines du commerce et de l'économie, mais aussi aux facteurs culturels, politiques et sociaux. «Nous voyons dans le Canada un pays aux intérêts et aux aspirations de grande envergure, qui s'efforce d'affirmer une identité propre et distincte», avait déclaré à ce sujet Sir Christopher, au cours de l'année 1973.

Quelques théories

La théorie des «contreponds», liée au triangle Canada—États-Unis—Europe des Neuf, est née de l'idée que le renforcement réciproque des relations entre le Canada et l'Europe communautaire serait capable de garantir une certaine indépendance canado-européenne face aux USA. Dans les perspectives de la théorie des contreponds, on a une certaine tendance à situer le Canada dans «l'orbite naturelle» des

États-Unis. Il existe encore deux thèses non officielles, reliées respectivement aux points de vue européen et canadien. Ces théories de la «dernière chance» reprennent la même thèse par le biais inverse.

Claude Julien affirme, vers la fin de la décennie soixante, que le Canada reste, pour l'Europe occidentale, un «partenaire indispensable» de par ses ressources humaines, agricoles, industrielles et qu'il est dans l'intérêt majeur de l'Europe que les États-Unis ne deviennent pas le «maître absolu» des richesses considérables du Canada. Bref, l'Europe devrait apporter une attention particulière à ce vaste pays industriel, le Canada, «dernière chance de l'Europe».

Face à cette idée, un Canadien, monsieur Peter Dobell, directeur du Centre parlementaire pour les Affaires extérieures, pense que c'est l'Europe communautaire qui constitue la «dernière chance du Canada». Dans cette optique, la Communauté européenne est la seule puissance économique et commerciale capable de «contrebalancer» la suprématie des États-Unis au Canada. Ainsi, la dépendance du Canada vis-à-vis de son puissant voisin du Sud s'exprime aussi dans un état de «subordination psychologique». Les défenseurs de cette théorie ont joué un certain rôle dans la politique de modification des relations économiques et commerciales du Canada avec l'extérieur. D'après certaines hypothèses, découlant de la théorie, pour le Canada il ne resterait que deux choix:

Alliance CEE-Canada face aux États-Unis;

Canada seul vis-à-vis de son voisin du Sud.

Dans le cadre de la première hypothèse, on s'interroge davantage sur les intentions de l'Europe communautaire à l'endroit du Canada. Cependant, il demeure évident que, pour le Canada, il serait illusoire de songer à remplacer le rôle des États-Unis par celui de la Communauté européenne.

Quant à la deuxième hypothèse, elle correspond à la poursuite d'une coopération, voire d'une intégration économique du Canada avec les États-Unis. Les défenseurs de cette hypothèse remettent en question la thèse fonctionnaliste concernant le processus d'intégration. Ainsi, face au processus d'intégration en Europe occidentale, certains facteurs géographiques, économiques et culturels, voire politiques, tels les fédéralismes américain et canadien, jouent en faveur d'une intégration en Amérique du Nord. D'après ce raisonnement, il existe un certain processus d'intégration «inconscient» et une

«situation intégrante» qui caractérise les relations canado-américaines.

Si le gouvernement canadien a reconnu l'importance de la CEE, il reste néanmoins évident que l'opinion publique canadienne ne s'est guère préoccupée de cette question. Cependant, il semble que ni le gouvernement, ni l'opinion publique ne désirent la poursuite de la première option, c'est-à-dire la prolongation de la politique de la décennie soixante à l'égard des États-Unis. Quant aux deux autres options, relatives d'une part à une coopération, voire à une «intégration» avec les USA, et, d'autre part, à la diversification des relations du Canada, il existe une certaine controverse. D'après un sondage d'opinion publique effectué en 1973, les francophones canadiens seraient plus en faveur d'une «intégration» avec les États-Unis que leurs compatriotes anglophones. Cette attitude s'expliquerait par le fait que les francophones canadiens ne subissent que l'influence «économique» américaine, tandis que les anglophones canadiens sont exposés de plus aux influences «culturelles» et psychologiques. Cette coopération, voire cette intégration avec les USA ralentirait ainsi pour les anglophones du Canada le processus d'identification nationale. Les autorités de

l'Europe communautaire témoignent, pour leur part, d'une volonté de considérer le Canada comme pays distinct des États-Unis. Le gouvernement canadien accuse un certain retard et il convient de reconnaître l'urgence de diffuser l'information sur le Canada dans les pays membres de la Communauté.

Depuis la passivité canadienne de la décennie soixante jusqu'à la signature du traité établissant les liens préférentiels entre le Canada et l'Europe communautaire, un dialogue constructif a accompagné le processus décisionnel. Cependant, les effets des liens contractuels ne sont pas pour l'immédiat. Il est donc important qu'une large campagne d'information soit entreprise afin de renseigner les partenaires canadiens susceptibles de coopérer avec les Européens. Vu la complexité exceptionnelle des institutions communautaires et l'expérience européenne de coopération avec des pays associés, il est dans l'intérêt du Canada d'établir des institutions structurées pour promouvoir cette coopération à long terme. Il est dans l'intérêt de l'Europe communautaire qu'elle établisse une politique généreuse envers le Canada pour pouvoir démontrer aux futurs partenaires les avantages concrets des liens contractuels.

Asie du Sud-Est

La Conférence de Bali: avant et après

par Robert Bedeski

Depuis la fin de la guerre au Vietnam les nations de l'Asie du Sud-Est ont cherché à s'ajuster au contexte politique tout à fait nouveau de la région. Un des principaux instruments de cette transition a été l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est, mieux connue sous le sigle d'ASEAN (*Association of Southeast Asian Nations*); ses cinq membres (Indonésie, Malaisie, Philippines, Singapour et Thaïlande) se sont efforcés pendant près de dix ans de créer un consensus sur la coopération régionale et voient maintenant leurs efforts menacés par l'émergence d'une puissance vietnamienne unifiée.

Outre les questions de diplomatie et de sécurité, les pays de l'ASEAN font aussi face à des problèmes de développement, à la pauvreté et à l'instabilité. Récemment, les premiers ministres des cinq nations se sont réunis à Bali avec l'intention d'unifier davantage la région et d'y instaurer une plus grande coopération.

M. Bedeski est professeur au Département de science politique de l'Université Carleton. Observateur attentif de la genèse de l'ASEAN, il a passé une partie de l'année 1976 en Asie du Sud-Est. L'article ci-contre n'engage que l'auteur.

Cependant, l'avenir de ces pays dépend tout autant d'événements qui échappent à leur emprise que de la volonté et des intentions collectives de leurs dirigeants.

Depuis sa fondation à Bangkok en août 1967, l'ASEAN a été surchargée de tâches diplomatiques et économiques qui ont menacé de la détruire à plusieurs reprises. Les hostilités entre Singapour et l'Indonésie, jumelées aux querelles territoriales entre la Malaisie et les Philippines et à la participation sans cesse plus grande de la Thaïlande à la guerre américaine au Vietnam semblaient vouer à l'échec cette tentative d'unification d'une région «balkanisée» par des siècles de régime colonial, de diversité ethnique et de rivalités entre grandes puissances. Les cyniques décrivaient l'ASEAN comme une «marmite de nationalismes différents» et inconciliables et ne lui accordaient aucune chance de succès.

Sur le plan économique, la région était riche de certaines ressources naturelles, notamment le pétrole, le caoutchouc et l'étain, mais l'industrialisation était encore restreinte. L'économie paysanne dominait la plus grande partie de l'agriculture des pays de l'ASEAN et la prospérité des affaires à Singapour était perçue en quelque sorte comme une menace commerciale sur les sociétés moins développées de la région.

A la fin des années 60, les pays de l'Asie du Sud-Est désireux de s'intégrer dans un cadre de coopération internationale n'avaient que l'embarras du choix des organisations. Plusieurs étaient destinées avant tout à la défense, notamment l'Organisation du traité de défense collective pour l'Asie du Sud-Est (OTASE) et le Conseil de l'Asie et du Pacifique (ASPAC), ce dernier formé de la Malaisie, des Philippines et de la Thaïlande. D'autres s'intéressaient davantage au développement économique et social, notamment le Plan de Colombo et la Banque asiatique de développement.

Produits de la guerre froide, les alliances de défense étaient formées pour parer à une éventuelle agression communiste. Comme telles, l'ASPAC et l'OTASE restreignaient considérablement la latitude diplomatique de leurs membres et excluaient la neutralité et le non-alignement comme orientation possibles. Quant aux organisations économiques, elles étaient simplement trop grandes et trop diffuses pour répondre aux besoins régionaux particuliers de l'Asie du Sud-Est. L'Association de l'Asie du Sud-Est (ASA), créée en 1961 et composée de la Malaisie, des Philippines et de la Thaïlande, s'est fondue dans l'ASEAN en août 1967. Enfin le

Maphilindo (acronyme pour Malaisie, Philippines et Indonésie), fondé à Manille en 1963, s'était révélé impropre à réaliser l'unité régionale. Ainsi donc, l'idée de la coopération en Asie du Sud-Est s'inspirait de plusieurs sources, mais ce n'est qu'en 1967, avec la Déclaration de Bangkok que s'est dessinée une identité régionale plus durable, capable de coexister avec les nationalismes locaux et même de les atténuer.

Débuts modestes

L'ASEAN connut des débuts modestes, l'unité régionale n'étant alors qu'un objectif bien vague. La querelle entre les Philippines et la Malaisie à propos du Sabah menaça de rompre le fragile consensus, mais les deux pays normalisèrent leurs relations diplomatiques en 1969. Le ministre des Affaires étrangères Ramos exprima alors le souhait que l'Association puisse devenir l'arbitre des différends futurs entre les membres. Une autre querelle, latente depuis des années, éclata entre Singapour et l'Indonésie en octobre 1968, lorsque deux «marines» indonésiens furent capturés lors d'un raid contre Singapour et exécutés. Des étudiants indonésiens ripostèrent en saccageant l'ambassade de Singapour à Djakarta.

Néanmoins, la coopération économique progressait. L'ASEAN mettait sur pied des comités permanents pour faciliter la coopération dans les secteurs des communications, de l'expédition maritime, de la production alimentaire et de l'aviation. L'ouverture d'un dialogue entre l'ASEAN et la Communauté économique européenne était annoncée en avril 1972. Par ailleurs, une étude des Nations Unies montrait que l'ASEAN pouvait épargner 275 millions de dollars si elle réalisait quelques projets régionaux dans un cadre coopératif, plutôt que de laisser chacune de ses nations membres construire de petites usines qui entreraient en concurrence les unes avec les autres. Une autre étude révélait que le marché de l'Association était trois fois plus vaste que le plus grand marché national de la région. Pour l'industrie, cela signifiait qu'il pouvait être avantageux de produire à une échelle régionale des articles non rentables sur un simple marché national. Des études de projets laissaient entendre que la production des produits de base pouvait être organisée en fonction de marchés agrandis au sein de l'ASEAN, et les coûts unitaires réduits d'environ 20 p. cent sur la production destinée aux seuls marchés nationaux. Si ces propositions étaient appliquées, beaucoup de produits deviendraient compétitifs sur les marchés internationaux, sans qu'il fût besoin, ou presque, d'imposer des tarifs.

Dans les années 70, l'ASEAN continua d'avancer prudemment, cherchant à obtenir un consensus avant de prendre toute nouvelle initiative diplomatique. Les cinq nations membres se penchaient aussi sur l'avenir, sur le rôle que l'ASEAN devrait jouer dans la région au lendemain des hostilités au Vietnam.

La «menace de la paix» au Vietnam allait se concrétiser. En février 1973, une conférence des ministres des Affaires étrangères de l'ASEAN ne déboucha sur aucun programme concret à cet égard et chaque pays parut prendre ses propres dispositions diplomatiques avec Hanoi et Pékin. On proposa de confier à l'ASEAN le soin d'acheminer toute l'aide à la réorganisation et à la reconstruction de l'Indochine, mais l'exécution d'un tel projet dépassait de loin les pouvoirs de l'Association.

En avril 1975, les victoires communistes en Indochine forcèrent l'ASEAN à adopter des politiques sur le nouvel ordre établi dans la région. En août, les cinq nations avaient déjà reconnu le nouveau gouvernement du Cambodge. Les Philippines et la Thaïlande nouèrent toutes deux des relations avec Pékin, tandis que la Malaisie reconnaissait officiellement le nouveau gouvernement du Vietnam du Sud et que les Philippines faisaient de même avec le Vietnam du Nord. La Thaïlande entra en pourparlers avec les deux Vietnams en vue de normaliser ses relations et accéléra le retrait des forces américaines. Manille invita Washington à réviser avec elle les accords de défense et, le 24 juillet, le président Marcos et le premier ministre Pramoj proposèrent le démantèlement progressif de l'OTASE. Les Chinois s'opposèrent toutefois à cette dernière initiative, de peur qu'un retrait précipité des Américains n'incite les Russes à redoubler d'activité dans la région.

Pendant ce temps, les mouvements de guérilla, jouissant de l'appui communiste, continuaient de harceler les gouvernements de la Malaisie et de la Thaïlande, et certains observateurs en vinrent à se demander s'il ne fallait pas, tout compte fait, accorder quelque crédibilité à la théorie des dominos. Avec la défaite de Saïgon et la capture d'un important butin de matériel militaire (dont environ 1,2 million de fusils), on craignait que des armes ne soient acheminées à des mouvements révolutionnaires dans les pays non communistes de l'Asie du Sud-Est.

Réunis à Kuala Lumpur du 13 au 15 mai 1975, les ministres des Affaires étrangères de l'ASEAN tentèrent de former un front unifié. Le premier ministre de la Malaisie, Tun Abdul Razak, déclara que

l'ASEAN était prête à coopérer avec les nouveaux gouvernements de l'Indochine et exprima le vœu que ces derniers abandonnent leurs récriminations d'hier et les vieilles peurs nées de la guerre froide et se joignent à l'ASEAN pour bâtir une Asie du Sud-Est pacifique, neutre et prospère. Adam Malik de l'Indonésie proposa un cadre de relations fondées sur les principes énoncés à Bandoung en 1955: intégrité et souveraineté territoriales, non-agression, non-ingérence, égalité et profit mutuel, et coexistence pacifique. Le général Carlos Romulo des Philippines déclara que la subversion et l'infiltration constituaient de plus grands dangers que l'agression étrangère et demanda que soient examinées toutes les options propres à assurer la sécurité de la région. Plus tard, Malik demanda le retrait des forces américaines cantonnées dans les bases de la région, mais s'opposa à un départ précipité tant que l'Association ne serait pas en mesure de se défendre elle-même. Il exprima l'espoir que la Septième flotte américaine reste dans le Pacifique, mais en dehors des eaux asiatiques, pour assurer l'équilibre des forces dans la région.

Le dilemme de l'ASEAN se précisait: vaincus au Vietnam, les Américains pouvaient fort bien renoncer à leurs engagements concernant la sécurité en Asie du Sud-Est si une vague d'isolationnisme déferlait sur leur pays, auquel cas l'Association ne serait pas en mesure de combler le vide laissé par leur retrait. Malik objecta que la reconstruction du Vietnam demanderait au moins dix ans, ce qui laisserait à l'ASEAN le temps de mettre de l'ordre dans ses affaires. Cependant, l'expérience ne laissait guère place à un trop grand optimisme quant à la coopération politique, sans compter que le mouvement communiste vietnamien avait été sous-estimé à plusieurs reprises par le passé. En fait, on a peut-être exagéré le temps qu'il faudra à Hanoi pour s'implanter solidement; de plus en plus, l'ASEAN devra donc compter avec une puissance politique destinée à exercer une grande influence en Asie du Sud-Est.

La Conférence de Bali

La réunion des membres de l'ASEAN à Bali les 23 et 24 février 1976 marqua ce qu'on espérait être une nouvelle phase dans l'unification de la région. Pour en souligner l'importance, les chefs d'État se rassemblèrent et signèrent un Traité d'amitié et de coopération. L'ASEAN renonça à la structure décentralisée qu'elle préconisait par le passé et se dota d'un Secrétariat central. Un conseiller d'Adam

Malik, le général Dharsono, fut nommé secrétaire général.

Il semblait régner un climat d'urgence lorsque les membres convinrent de la nécessité d'éviter que les insurrections naissantes ne dégénèrent en révolutions généralisées. Lee Kuan-yew chercha à presser la coopération au sein de l'ASEAN, à la lumière du règlement du conflit au Vietnam, de la politique américaine de détente et des problèmes économiques mondiaux. L'Association ressemblait dès lors à la CEE en ce qu'elle subissait elle aussi la concurrence d'un bloc de pays communistes.

Le président Marcos déclara à ses homologues de l'ASEAN que leur tâche première était d'abolir les sentiments de suspicion et de méfiance entre les membres. Il insista sur l'amélioration de la qualité de la vie, la protection contre l'ingérence des puissances étrangères, le respect de l'intégrité territoriale et le droit des peuples de choisir leurs propres formes de gouvernement et d'organisation sociale. Faisant peu de cas du danger d'une agression extérieure dans l'avenir immédiat, il ajouta que la principale menace venait de la subversion intérieure et invoqua le développement économique et la justice sociale comme armes les plus adéquates contre l'insurrection.

Le premier ministre Kukrit Pramoj de la Thaïlande déclara pour sa part que le sommet de Bali ouvrait un nouveau chapitre à la coopération régionale et qu'il fallait à tout prix que les États collaborent étroitement entre eux sur le plan économique pour que l'ASEAN demeure un véritable moteur de la coopération régionale. Le nouveau premier ministre de la Malaisie, Datuk Hussein Onn, lui-même adhérent de la politique neutraliste de son pays, déclara que l'ASEAN n'était ni un groupe idéologique ni un pacte militaire, réfutant par là les accusations soviétiques voulant qu'elle soit une alliance de défense déguisée. Il ajouta que la sécurité dépendait de la capacité de fournir les choses nécessaires à la vie et qu'il fallait assurer cette sécurité par la coopération bilatérale, mais que l'organisation devait éviter les politiques d'affrontement.

Le président Suharto de l'Indonésie fit valoir la nécessité d'intéresser de près le peuple à l'ASEAN et à ses programmes. Il se faisait ainsi l'écho des nombreuses critiques qui reprochaient à l'organisation de rester dans une large mesure la créature des gouvernements et le lot d'une élite régionale. Il insista sur l'importance d'une sécurité nationale et régionale, mais axée vers l'intérieur, et ce, en vue d'instaurer l'ordre, la paix et la stabilité dans chacun

des territoires respectifs, à l'abri des éléments subversifs et des infiltrations. Les chefs d'État réunis se mirent d'accord sur la nécessité d'assurer la sécurité, mais ne parvinrent pas à s'entendre sur les modalités.

Déclaration de concorde

La conférence adopta une «Déclaration de concorde au sein de l'ASEAN», qui reprend les objectifs de l'organisation:

1. la conjuration des menaces à la stabilité politique;
2. l'établissement à brève échéance d'une zone de paix, de liberté et de neutralité;
3. l'élimination de la pauvreté, de la famine, de la maladie et de l'analphabétisme;
4. l'entraide en cas de catastrophe naturelle;
5. l'élargissement de la complémentarité des économies respectives;
6. le règlement pacifique des différends intrarégionaux;
7. la recherche de conditions propices à la coopération pacifique;
8. la sensibilisation à l'unité régionale et la création d'une solide communauté de l'ASEAN.

La Déclaration établit ensuite un cadre de coopération au sein de l'ASEAN:

A. La section *politique* prévoit des réunions périodiques des chefs de gouvernement et la signature d'un traité d'amitié et de coopération (voir ci-dessous), demande l'étude des moyens d'organiser la coopération dans le domaine judiciaire, notamment de l'opportunité d'un traité d'extradition de l'ASEAN, et propose d'autres moyens de coordonner les actions et les positions des membres.

B. La section *économique* de la Déclaration préconise la coopération dans le domaine des produits de base, en particulier les denrées alimentaires et l'énergie, ainsi que l'aide en périodes critiques, et donne «la priorité à l'acquisition des produits exportables par des États membres». Ces derniers «s'engagent à créer de grandes entreprises industrielles de l'ASEAN, destinées surtout à répondre à la demande régionale de biens essentiels». La priorité doit en outre être donnée «aux projets qui utilisent les matières disponibles dans les États membres, contribuent à accroître la production alimentaire, épargnent les devises étrangères ou en augmentent les entrées et créent des emplois». Au chapitre de la coopération commerciale, les membres doivent «viser à long terme la conclusion d'accords commerciaux préférentiels...». La coopération dans le domaine des produits de base doit favoriser

l'expansion dans ce secteur. Les membres chercheront conjointement à faciliter l'accès de leurs matières premières et de leurs produits finis aux marchés extérieurs «en s'efforçant de faire tomber toutes les barrières commerciales, en diversifiant les applications de leurs produits et en adoptant des attitudes et des mesures communes dans leurs rapports avec les groupements régionaux et les diverses puissances économiques». L'ASEAN appuie les efforts visant à instaurer le nouvel ordre économique et appelle la collaboration de ses membres en ce qui concerne les problèmes internationaux des produits de bases, la réforme du système international des échanges et du système monétaire international et le transfert des ressources réelles. Elle insiste au premier chef sur «la stabilisation et l'augmentation des recettes tirées des marchandises produites et exportées par les pays membres dans le cadre d'accords sur les produits de base, y compris ceux qui prévoient des stocks régulateurs et d'autres mécanismes».

C. La section *sociale* de la Déclaration propose diverses formes de cet aspect du développement: porter une attention particulière aux groupes à faible revenu et aux populations rurales et multiplier «les emplois productifs et bien rémunérés», encourager la participation de tous les secteurs de la population, en particulier les femmes et la jeunesse, s'attaquer aux problèmes de la croissance démographique et intensifier la coopération entre les États membres et les organismes internationaux compétents pour prévenir et enrayer l'abus des stupéfiants et le trafic de la drogue.

D. La section consacrée à la *culture* et à l'*information* préconise l'enseignement des langues nationales et des langues officielles de l'ASEAN dans les écoles, un meilleur soutien «aux hommes de lettres, aux écrivains, aux artistes et aux représentants des mass media de l'ASEAN, pour leur permettre de jouer un rôle actif dans le développement d'un sentiment d'identité et de solidarité régionales», et la promotion des études de l'Asie du Sud-est par la collaboration entre les instituts nationaux.

La question de la «sécurité» se résume à une seule phrase, où est approuvé le maintien de la coopération sur une base bilatérale (le souligné est de l'auteur), en fonction des besoins et des intérêts mutuels des États membres.

Enfin, une dernière section porte sur le renforcement des mécanismes de l'ASEAN et sur l'examen périodique de ses rouages pour en améliorer l'efficacité et prend acte de la signature d'un accord instituant le Secrétariat de l'Association.

Élaboré avant la réunion de Bali, le «Traité d'amitié et de coopération en Asie du Sud-Est» fut signé par les dirigeants de l'ASEAN le 24 février 1976. Les cinq nations s'y mettent d'accord pour rechercher la paix et la justice par la coopération, le respect de l'intégrité territoriale et le règlement pacifique des différends. La majeure partie du traité expose les vertus de la coopération et de l'arbitrage des différends, la mise en œuvre et l'application concrète étant confiées aux divers États et à leurs ministères des Affaires étrangères. L'article 14 institue un «Haut Conseil, composé d'un représentant au niveau ministériel de chacune des hautes parties contractantes, habilité à prendre connaissance des différends ou des situations susceptibles de perturber la paix et l'harmonie régionales. L'article 15 stipule qu'en cas d'échec des négociations directes, le Haut Conseil doit prendre connaissance du différend ou de la situation et recommander aux parties en conflit un mode approprié de règlement, tel les bons offices, la médiation, l'enquête ou la conciliation.

Coopération économique

La réunion de Bali fut dominée, semble-t-il, par le sentiment qu'il fallait de toute urgence renforcer l'unité politique face à un avenir incertain. Si cette unité ne pouvait être réalisée de façon certaine, les obstacles tels que les différends intrarégionaux pouvaient tout au moins être réduits au minimum. La coopération économique fit l'objet d'une conférence spéciale des ministres de l'économie de l'ASEAN, tenue à Kuala Lumpur les 8 et 9 mars 1976. Le premier ministre de la Malaisie ouvrit la discussion en demandant qu'on laisse de côté les généralités pour arrêter des mesures précises. Les participants se penchèrent sur un plan de stabilisation du prix du caoutchouc naturel, lequel allait servir de base à un accord international au sein de l'Association des pays producteurs de caoutchouc naturel. Il fut décidé que le riz et le pétrole devaient faire l'objet d'accords commerciaux préférentiels et que les négociations sur leurs prix seraient conduites au niveau bilatéral, sans pour autant que soit perdue de vue la nécessité d'assurer la vigueur économique de l'ASEAN. Au chapitre de la production énergétique, le Conseil du pétrole de l'Association serait le principal instrument de la coopération.

La conférence forma un groupe d'experts pour examiner le programme de coopération industrielle et le chargea en particulier d'étudier la possibilité d'implanter des usines régionales de production

d'urée, de superphosphates, de moteurs diesels et de carbonate de sodium anhydre. Le groupe eut en outre pour tâche d'analyser les aspects techniques et économiques d'un accroissement de la capacité de production du papier journal et de la potasse et de tenir des consultations sur l'éventuelle coordination des programmes sidérurgiques et pétrochimiques nationaux. Les autres projets à l'étude portaient sur les machines-outils à métaux, les pêches, la ferblanterie, les pneus et les pièces électroniques.

Afin de renforcer la coopération commerciale, les ministres de l'économie se mirent d'accord pour examiner les points suivants en vue d'études futures: grosses transactions à long terme, aide financière aux achats à des taux d'intérêt préférentiels, conditions de faveur pour achats gouvernementaux et extension des tarifs préférentiels. Ils convinrent en outre d'établir un mécanisme de dialogue avec des tiers pays ou groupes de pays, ou avec d'autres bloc régionaux, et d'adopter des politiques à l'égard d'autres problèmes économiques mondiaux que débattent les Nations Unies ou d'autres tribunes internationales.

Normalisation diplomatique avec le Vietnam

Ni le sommet de Bali ni la conférence subséquente des ministres de l'économie et de la planification ne causèrent de grandes surprises. Malgré l'adoption de résolutions portant sur la coopération économique, la méfiance mutuelle empêcherait probablement la région de devenir une zone de libre-échange. On craignait que la réduction des tarifs par les États membres moins industrialisés n'aboutisse à l'étouffement des industries naissantes par Singapour. L'abandon du protectionnisme ouvrirait peut-être aussi toute grande la porte de la région à d'indésirables sociétés multinationales.

Comme ils avaient déclaré que leur Association était ouverte à tous les pays de l'Asie du Sud-Est, les membres de l'ASEAN invitèrent les États d'Indochine à en faire partie. Malgré des préliminaires engageants et des assurances que l'ASEAN n'avait aucune intention de former un bloc militaire, Hanoi ne fut pas avare de critiques à l'endroit du sommet de Bali en général et de plusieurs des États membres en particulier. L'Indonésie, par exemple, fut qualifiée de «police des États-Unis» en Asie du Sud-Est. Le gouvernement du Vietnam du Nord déclara même qu'il appuierait activement tous les mouvements d'insurrection dans les pays non communistes de la région. Hanoi ne s'op-

posait pas à l'idée d'une organisation régionale de l'Asie du Sud-Est, mais craignait que les États-Unis ne projetent de se servir de l'ASEAN pour contrer la révolution dans cette partie du monde. Le 7 mars, le premier ministre de la Malaisie déclara que le temps montrerait que l'ASEAN n'était pas «une nouvelle OTASE déguisée». (Il avait été décidé en septembre 1975 de démanteler progressivement l'OTASE). Il apparaissait que les attaques nord-vietnamiennes ne faisaient que renforcer la solidarité de l'ASEAN en face de Hanoi, d'autant plus que les membres s'inquiétaient déjà de la possibilité de nouvelles flambées d'insurrection dans leurs États respectifs.

L'Union soviétique, qui avait elle aussi vu dans l'ASEAN un nouveau pacte militaire, se ravisa et manifesta moins d'hostilité après la conférence. La Chine, de son côté, rendait compte de la situation sous un jour plus favorable et faisait valoir le resserrement de la coopération économique après le sommet. En outre, les pays constataient que la solidarité régionale leur permettrait de mieux résister aux incursions de l'Union soviétique, à qui semblaient de plus en plus profiter les victoires communistes au Vietnam. Le *Peking Review* publiait d'ailleurs ces lignes dans son numéro du 5 mars 1976, à la page 20: «Par suite de la réunion, l'unité et la coopération entre les États de l'ASEAN ont été renforcées tandis que le «système de sécurité collective de l'Asie» colporté par l'Union soviétique a été rejeté avec mépris».

Le système international gagnant en complexité, l'ASEAN s'était dotée d'un secrétariat central appelé à s'occuper d'un nombre croissant d'activités. Comme le secrétaire général devait maintenant servir de principal intermédiaire entre les pays membres, il importait de choisir la bonne personne. Son rôle est plus celui d'un administrateur que d'un homme d'État. Il relève de cinq ministres des Affaires étrangères et, par leur entremise, du Comité permanent de l'ASEAN. Il est présentement habilité à adresser des communications directes aux cinq États membres, à mettre en œuvre et à coordonner les activités de l'ASEAN et à lancer des projets et des programmes. Le Secrétariat est composé de trois départements: ceux de l'économie, de la science et de la technologie, et des affaires sociales et culturelles, ayant chacun à leur tête un directeur. Il compte en outre quatre bureaux, ceux du commerce extérieur et des relations économiques, de l'administration, de l'information publique et du secrétaire général adjoint.

Un des avantages majeurs du Secrétariat central est qu'il permet à l'ASEAN d'adopter maintenant un point de vue plus unifié dans ses négociations avec d'autres pays ou organisations. Déjà, des discussions ont eu lieu à Bruxelles en vue d'établir des liens entre l'Association et la Communauté européenne, après quoi les négociations ont été retardées jusqu'à ce que le général Dharsono soit officiellement nommé et entré en fonction à la tête du Secrétariat.

Dans les mois qui ont suivi la conférence de Bali, l'ASEAN a manifesté par son activité diplomatique sa volonté d'ajustement immédiat aux nouvelles réalités internationales. Lee Kwan-Yew s'est rendu à Pékin mais n'a pas semblé pressé d'établir des relations diplomatiques avec la Chine. Il a fait valoir que celles-ci devaient être fondées sur la non-ingérence, tout en relevant les différences politiques plutôt que les points communs entre les deux nations. Représentant lui-même une population à prédominance chinoise, Lee a bien pris soin de ménager les susceptibilités de la Malaisie et de l'Indonésie, qui abritent toutes deux d'importantes minorités chinoises. Il lui faut éviter d'être étiqueté comme un chef de file de la «Troisième Chine», pour que les nationalismes de l'ASEAN ne soient pas dirigés contre les collectivités chinoises étrangères des pays membres.

Ce n'est qu'après la neuvième conférence annuelle des ministres des Affaires étrangères de l'Association, tenue à Manille en juillet 1976, que les relations entre l'ASEAN et le Vietnam sont sorties de l'impasse où elles s'étaient engagées. La conférence elle-même n'a enregistré aucune nouvelle percée au regard des nombreux plans exposés au sommet de Bali, mais elle a confirmé la nomination du secrétaire général Dharsono et les ententes sur le Secrétariat, ce dernier ne devant commencer à fonctionner à plein rendement qu'au début de l'automne.

Coopération économique et politique

Le Vietnam fut officiellement réuni, avec la bénédiction des ministres des Affaires étrangères réunis à Manille. Bien que méfiante à l'égard des pourparlers entre les États-Unis et les Philippines sur le statut des bases militaires de Clark et de Subic, Hanoi fit savoir qu'une mission de bonne volonté se rendrait dans plusieurs capitales de l'ASEAN. En juillet, le sous-ministre des Affaires étrangères Phan Hien conduisit une délégation en Malaisie, aux Philippines, en Indonésie, à Singapour et en Birmanie, et dès lors, on peut déceler dans les media vietnamiens une attitude

plus amicale envers l'ASEAN. Le retrait des forces américaines de la Thaïlande et les efforts de Manille pour recouvrer sa souveraineté sur les bases militaires ont peut-être joué un rôle capital dans ce changement d'attitude, mais Hanoi s'est aussi rendu compte de l'importance de la coopération économique et politique avec ses voisins de l'Asie du Sud-Est pour relever et reconstruire le Vietnam sans tomber sous la coupe économique de l'Union soviétique ou d'autres grandes puissances.

Phan déclara que son gouvernement était disposé à établir avec les pays de l'Asie du Sud-Est des relations fondées sur les quatre principes suivants:

1. Respect mutuel de la souveraineté, de l'intégrité territoriale, de l'égalité et de la coexistence pacifique;

2. Interdiction de prêter son territoire à un pays étranger pour que ce dernier s'en serve à des fins d'agression ou d'intervention directe ou indirecte contre un ou plusieurs autres pays de la région;

3. Établissement de relations amicales, d'une coopération économique et d'échanges culturels sur la base de l'égalité et de l'avantage mutuel;

4. Développement de la coopération entre les pays de la région pour leur prospérité collective, au profit de l'indépendance, de la paix et d'une neutralité véritable en Asie du Sud-Est et, partant, au profit de la paix mondiale.

Le 12 juillet, les Philippines et le Vietnam annoncèrent l'établissement de relations diplomatiques entre eux. Le dégel diplomatique était devenu possible parce que Hanoi était disposée à tolérer des bases américaines dans la République insulaire, Manille ayant donné l'assurance qu'elles ne seraient pas utilisées contre le Vietnam. Mais c'est peut-être l'expansion des relations économiques entre le Vietnam et les pays de l'ASEAN qui a le plus contribué au déclin des hostilités dans la région. A mesure que le Vietnam accélère sa reconstruction, Singapour en particulier enregistre avec ce dernier une formidable poussée dans ses échanges, même s'ils ne représentent encore qu'environ un p. cent de son commerce total.

La Thaïlande demeure le seul pays de l'ASEAN qui soit privé de liens officiels avec le Vietnam, mais cette situation pourrait changer vers la fin de l'été. La mission de Hanoi s'est rendue en Malaisie, où elle a obtenu une promesse d'aide à la reconstruction des plantations de caoutchouc endommagées par la guerre. La Malaisie a en outre invité le Vietnam à se joindre à l'Association des pays producteurs de caoutchouc et consenti à contribuer au

développement de l'industrie de l'huile de palme. En Indonésie, la mission de bonne volonté du Vietnam était accompagnée de représentants de l'industrie pétrolière et il semble que l'intéressant gisement pétrolier qui s'étend au large de la côte méridionale du Vietnam pourra à l'avenir être exploité avec l'aide indonésienne.

Le Vietnam vient au deuxième rang des pays de l'Asie du Sud-Est pour la population, après l'Indonésie. Dans ces efforts d'industrialisation, il a jusqu'ici largement dépendu de l'aide soviétique. Il a accompli d'excellents progrès dans les secteurs de l'énergie électrique, du charbon et de l'acier et il se peut qu'il devienne un jour une superpuissance économique dans la région. La menace qu'il représente pour les pays de l'ASEAN ne serait donc ni militaire ni politique, comme ils l'ont déjà craint, mais économique. Le régime socialiste vietnamien repose sur des bases économiques et politiques différentes de celles des économies des pays de l'ASEAN et il est peu probable que Hanoi en vienne à être totalement intégrée dans l'Association. Néanmoins, le Vietnam se doit de cultiver des relations économiques et diplomatiques avec l'ASEAN, tant pour activer son programme de reconstruction que pour réduire au minimum sa dépendance vis-à-vis d'une seule puissance étran-

gère. Quoi qu'il en soit, le Vietnam ne tient pas à répéter l'expérience chinoise de 1960, lorsqu'a éclaté le conflit sino-soviétique et que les Russes ont brutalement privé la Chine de leur aide.

Ainsi donc, en répondant à la question des arrangements d'après-guerre, les pays de l'ASEAN ont réagi comme des États-nations souverains plutôt qu'en un seul bloc. Ce sont les intérêts nationaux, et non la solidarité régionale, qui ont dicté les attitudes adoptées à l'égard de Hanoi. Si leur Secrétariat avait été mieux établi à Djakarta, les États membres auraient peut-être pu élaborer une politique plus coordonnée, mais il est permis d'en douter. Alors que se dessine un nouvel échiquier économique dans le Pacifique, l'ASEAN demeure une fédération aux liens très lâches. Le Japon et l'Australie, deux pays qui s'intéressent énormément à l'Asie du Sud-Est, ont signé un Traité d'amitié et de coopération, et on s'attend à une intensification de leurs relations économiques. Riches de ressources naturelles mais détournés de leurs objectifs par leur instabilité intérieure et leurs querelles territoriales, les pays de l'ASEAN pourraient fort bien se trouver déclassés par une concurrence mieux orchestrée et plus déterminée dans la région du Pacifique.

Nouvelle dimension du problème alimentaire mondial

par Nasir Islam

Au cours de la dernière décennie, le monde a certes connu de nombreuses disettes et famines qui ont causé beaucoup de souffrances humaines. Toutefois, nous voyons maintenant poindre à l'horizon non pas seulement des désastres circonscrits et temporaires, mais une marée envahissante. L'humanité fait face à une pénurie alimentaire chronique, alors que le Tiers monde voit sa croissance démographique dépasser largement ses progrès dans le secteur alimentaire et que la révolution verte se grippe à cause de la rareté des combustibles et des engrais.

Tout en divergeant parfois d'opinion sur les causes du changement, la plupart

des experts sont d'avis que la situation alimentaire mondiale s'est profondément modifiée et que la rareté des denrées devient une constante de l'économie mondiale. La demande alimentaire a traditionnellement été fonction de la croissance démographique. Or, chose étonnante, on observe une augmentation considérable de la consommation céréalière par habitant dans les pays industrialisés à population stable. Par contre, l'accroissement de la production du début des années 70 a été modeste par rapport à celui du début des années 60. Contrairement à l'opinion répandue, la production agricole dans le Tiers monde a bel et bien augmenté, mais

la dynamique de cette progression a été contrée par la croissance démographique. Nombre d'économistes considèrent comme le premier facteur de la raréfaction des denrées les politiques des gouvernements des principaux pays producteurs de blé, car celles-ci entraînent une diminution des emblavures.

Perspectives d'avenir

L'avenir ne semble guère reluisant, surtout pour les pays moins développés. Pour la prochaine décennie, on peut s'attendre au mieux à un équilibre précaire entre l'offre et la demande, d'autant que les pays exportateurs ne s'engagent plus à accumuler des réserves alimentaires. De fait, une loi récemment adoptée aux États-Unis décourage la constitution de stocks de blé. Le marché alimentaire mondial sera donc très concurrentiel, et il ne restera que très peu de denrées pour les programmes d'aide. La persistance des pénuries d'énergie et la hausse vertigineuse du prix des engrais, des produits chimiques et d'autres facteurs de production indispensables interdiront pratiquement aux pays en développement de satisfaire à leurs besoins alimentaires dans l'avenir immédiat. Si l'on en croit les extrapolations du Département américain de l'Agriculture, le Japon connaîtra un important déficit alimentaire vers 1985 et les pays de la CEE, tout comme ceux du bloc communiste, devront poursuivre leurs importations de denrées tout au long de la prochaine décennie.

Cette évolution et les perspectives qui en découlent donnent à penser qu'un nouvel instrument de pression politique internationale prend forme: le monopole américain sur l'alimentation. En effet, les stocks céréaliers exportables dont disposent aujourd'hui les États-Unis et le Canada sont proportionnellement plus importants que les réserves de pétrole des pays du Moyen-Orient. On compare d'ailleurs ce monopole à la puissance que détenaient les États-Unis au lendemain de l'holocauste atomique d'Hiroshima. On a même avancé l'idée que ce nouveau pouvoir peut contrebalancer le pouvoir pétrolier des États arabes. En outre, des personnes bien en vue proposent de fonder la répartition alimentaire entre les affamés du monde sur de nouveaux critères: le triage et l'éthique de la survie.

Le triage

Le mot triage signifie choix, classement ou répartition en groupes. Le concept du triage a d'abord été appliqué à la médecine militaire, pendant la Première Guerre mondiale, comme moyen de déterminer l'ordre de priorité à accorder au traitement

des blessés. Selon ce principe, ceux-ci entraient dans trois catégories: ceux qui ne peuvent être sauvés avec ou sans aide médicale; ceux qui survivront sans soins médicaux, et ceux qui peuvent être sauvés grâce à une aide médicale immédiate. Seuls ces derniers devaient recevoir des soins.

Paul et William Paddock ont été les premiers à proposer, dans leur ouvrage intitulé *Famine 1975*, l'application de la notion de triage à la répartition de l'aide alimentaire. A leur avis, il est parfaitement inutile d'accorder de l'aide alimentaire aux pays dont la croissance démographique a déjà dépassé le potentiel agricole. Dans cette optique, il faut également laisser se débrouiller les nations qui ont des ressources suffisantes ou les pays peu peuplés qui sont en mesure de s'approvisionner sur le marché international. On ne devrait donc accorder d'aide alimentaire qu'aux seules nations qui n'accusent pas d'écart trop important entre leur croissance démographique et leurs ressources agricoles, de façon à leur donner le temps d'appliquer des politiques agricoles et démographiques efficaces.

L'éthique de la survie

A la notion de triage s'ajoute l'éthique de la survie (*lifeboat ethics*), dont le principal défenseur est le biologiste Garret Hardin. Ce dernier compare les nations riches comme les États-Unis et le Canada à des canots de sauvetage qui, lancés sur l'océan, sont encerclés par les affamés du monde qui veulent grimper à bord. Dans ces embarcations, il reste bien de la place, mais il faut la conserver comme marge de sécurité. En effet, les nations riches chavireront si elles tentent de recueillir tout le monde. Il faut donc repousser continuellement les naufragés.

Poussant l'éthique de la survie et celle du triage à leurs conclusions logiques, J. Forrester, du *Massachusetts Institute of Technology*, soutient que le secours alimentaire est immoral parce qu'il engendre à long terme plus de misère qu'il n'en soulage. A son avis, l'aide massive aux pays pauvres et surpeuplés vient perturber les mécanismes naturels de contrôle démogra-

M. Islam est directeur du Département d'administration publique de la Faculté des sciences de la gestion de l'Université d'Ottawa. Il a également travaillé pour l'Université du Panjab, le Bureau international du Travail, la First National City Bank et l'Université Laval où il a été directeur du Département de science politique pendant deux ans. L'article ci-contre n'engage que l'auteur.



Les secours d'urgence sont une des formes de l'aide fournie par le gouvernement canadien pour combattre la faim dans le monde. Ici, des vivres sont déchargés au Pakistan d'un avion des Forces canadiennes.

Il faut toutefois plus que des mesures d'urgence pour résoudre les problèmes alimentaires mondiaux, comme le fait valoir l'article ci-contre.

phique, les personnes ainsi épargnées se multiplient et compliquent les problèmes au point qu'aucune aide ne peut contribuer à leur résolution.

Les tenants de cette nouvelle éthique de situation soutiennent qu'il vaut mieux laisser les gens mourir de faim tout de suite que de les condamner à la famine à plus ou moins brève échéance. L'adoption d'une telle morale suppose le meurtre par omission de millions d'êtres humains. Il s'agit là d'une décision fondée sur une conception morale et empirique de l'avenir qui peut se révéler tout à fait erronée. S'il est vrai que nous devons bientôt atteindre la limite absolue de la capacité productive de la planète, nous ne pouvons proposer le triage des pauvres tout en continuant à tarir les ressources du globe par l'utilisation effrénée et le gaspillage dans les nations riches. Il est également naïf de croire, comme le veut le postulat de l'éthique de la survie et du triage, que les pays riches en denrées sont complètement indépendants et peuvent unilatéralement couper les vivres aux pays affamés sans s'exposer à des représailles.

De telles politiques auront de graves répercussions sur le commerce interna-

tional et les activités des multinationales. Comme le système mondial actuel se caractérise davantage par l'«interdépendance» que par l'«indépendance», un modèle «coopératif» est mieux adapté à notre monde en évolution qu'un modèle caractérisé par l'«escalade des conflits». On peut également noter que cette nouvelle éthique de la répartition alimentaire traduit une vision très pessimiste de l'avenir de l'humanité et qu'elle ne tient pas compte des expériences de planification démographique menées en Chine, au Japon et à Taiwan. Elle néglige en outre les effets positifs de la révolution verte en Inde, au Pakistan et aux Philippines et écarte la possibilité de nouvelles percées dans le domaine des techniques de l'alimentation.

Si on analyse les politiques d'aide alimentaire, et en particulier celle des États-Unis, les notions de triage et de survie ne semblent pas du tout pertinentes. Bien que les considérations humanitaires puissent être l'un des nombreux facteurs du complexe processus de prise de décisions en matière d'aide alimentaire, le critère le plus important est sans nul doute l'intérêt du pays donateur lui-même. L'aide alimentaire a davantage été un instrument

de pression politique qu'une fonction de la capacité qu'a le pays bénéficiaire de réagir positivement.

La politique de l'aide alimentaire

Au cours des vingt-cinq dernières années, les États-Unis ont fourni de loin l'aide alimentaire la plus considérable. Le programme américain a été créé à l'origine dans le cadre de la Loi publique n° 480, qui visait à favoriser la stabilité de l'agriculture américaine, à éliminer d'énormes surplus agricoles et à mettre l'aide alimentaire au service de la politique étrangère. C'est pourquoi, au cours des vingt dernières années, une grande part de l'aide américaine a été dirigée sur des pays qui forment le périmètre de la défense américaine ou sur des pays qui revêtent une importance politique particulière. C'est ainsi que la Corée du Sud, le Vietnam, l'Indonésie, le Pakistan et Israël ont reçu la part du lion. Au cours de 1974, par exemple, Israël et ses trois millions d'habitants ont reçu une aide alimentaire plus substantielle que le Bangladesh avec ses soixante-dix millions d'habitants. Le gouvernement des États-Unis a refusé de vendre du blé au gouvernement du président Allende quelques jours avant son assassinat, mais a effectué une énorme vente à crédit au nouveau gouvernement un mois plus tard. On raconte qu'au cours de sa visite en Inde en 1974, Kissinger s'est efforcé de troquer une aide alimentaire en quantités suffisantes pour les besoins de l'Inde contre l'autorisation de construire une base navale à Diego Garcia. Monsieur Yatron, membre du Congrès américain et du Sous-comité de la Chambre sur les ressources, l'alimentation et l'énergie internationales reconnaît que l'aide alimentaire américaine continue de servir de moyen de pression économique et politique sur le plan international.

L'aide alimentaire est extrêmement bénéfique à court terme, mais, paradoxalement, elle a à long terme une incidence négative sur la capacité des pays bénéficiaires de satisfaire à leurs besoins. On a remarqué que le déversement d'excédents alimentaires dans les pays en développement freine la croissance de l'agriculture locale (notamment la production alimentaire) et maintient ainsi les nations pauvres dans un état de dépendance. Par le passé, l'aide alimentaire massive des États-Unis a contribué indirectement à retarder les réformes agraires en Asie du Sud et en Amérique latine, permettant aux dirigeants des pays en développement de négliger le développement agricole en faveur de belles usines, des réseaux de télévision et des réacteurs nucléaires et à s'engager dans de mini-courses aux armements avec leurs

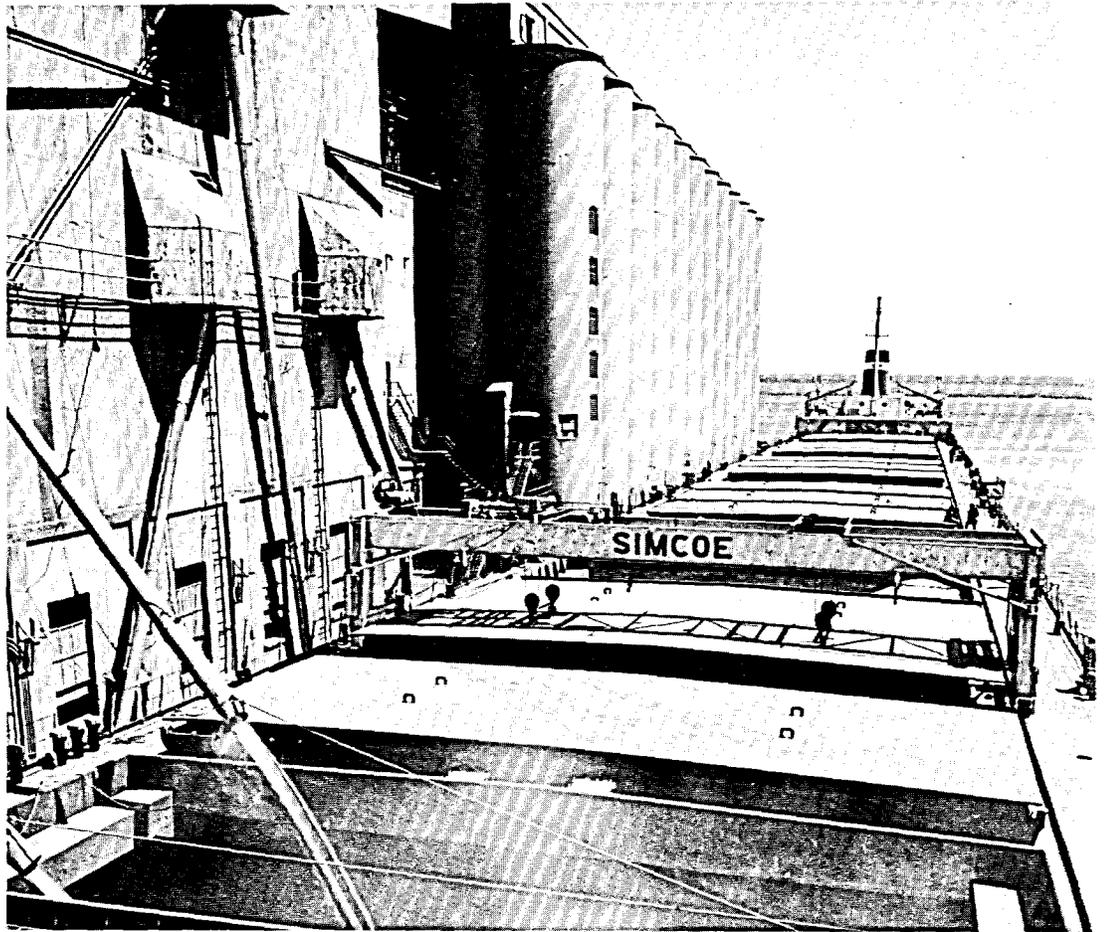
voisins. De fait, l'aide alimentaire a permis de maintenir au pouvoir pendant de longues périodes des élites qui n'attachaient guère d'importance à l'agriculture et à la production alimentaire pour les masses.

Un changement radical

Depuis quelques années, toutefois, les aspects politiques et économiques de la production alimentaire ont considérablement évolué. L'épuisement des excédents, une forte demande à l'échelle planétaire et l'entrée de nouveaux acheteurs prospères sur le marché font que les pays exportateurs n'ont pas intérêt à accorder de l'aide alimentaire. Entre 1972 et 1975, la valeur des exportations de denrées commerciales est passée de 1,7 à 7 milliards de dollars. C'est ainsi que les programmes alimentaires pour la paix se sont transformés en programmes alimentaires pour l'argent. Il est évident que la pénurie actuelle n'est pas la conséquence d'une modification sensible du niveau de l'offre, mais plutôt de l'instabilité de la demande et de l'évolution des politiques économiques des pays exportateurs.

Les pénuries alimentaires des années 70 et l'embargo pétrolier des États arabes ont conduit à un réexamen de l'aide alimentaire comme moyen de pression politique. La notion de pouvoir alimentaire a fait florès aux États-Unis après la présentation d'un rapport de la CIA prédisant, pour ce pays, une influence politique accrue sur le plan mondial par suite des futures pénuries alimentaires. Selon ce même rapport, la demande croissante et les changements climatiques défavoriseront probablement la production alimentaire de l'URSS, de la Chine, du Canada et de certaines régions de moussons d'Asie et d'Afrique, ce qui donnera aux États-Unis un quasi-monopole sur l'exportation des denrées et une hégémonie qui égalerait la position qu'ils détenaient à la fin des années 40.

Même si l'on accepte le scénario de la CIA, l'exercice du pouvoir alimentaire a certaines limites intrinsèques, car les pays les plus à la merci de l'aide américaine dans ce domaine seront ceux pour lesquels on peut prévoir les plus forts déficits alimentaires. Selon toute vraisemblance, les pays de cette catégorie sont, à l'exception du Japon, les États les plus pauvres d'Asie et d'Afrique. On peut donc se demander à quoi peut bien servir le «pouvoir» de vie et de mort sur un pays comme le Bangladesh ou sur la région du Sahel et quels marchandages peuvent autoriser ce pouvoir. Ses détenteurs voudront sans doute s'en servir contre les États pétroliers du Moyen-Orient, même si, de toute évidence, les



Le blé des prairies canadiennes compte parmi les denrées les plus accessibles aux affamés et parmi les produits d'exportation canadiens les plus recherchés. Il est acheminé en majeure partie dans la région

de Lakehead où il est entreposé dans d'énormes silos avant d'être transbordé dans les cales. Ci-dessus, le S.S. Simcoe est chargé à Thunder Bay.

liens d'interdépendance en limitent grandement l'exercice. Les efforts américains des années 73 et 74 pour utiliser les denrées comme moyen de pression pour faire baisser le prix du pétrole n'ont pas eu beaucoup de succès et ont dû faire place à une politique de coopération accrue. Une étude de la Chambre des représentants sur les embargos alimentaires indique que les pays de l'OPEP peuvent facilement s'approvisionner ailleurs et qu'en fait, de grandes quantités de denrées importées par ces pays proviennent déjà d'autres sources. De plus, un embargo sur les exportations de denrées au Moyen-Orient nuira sérieusement aux fermiers et aux commerçants de céréales américains, à l'industrie ferroviaire nationale et aux autres intérêts liés au secteur agricole. Un autre obstacle sérieux est la collaboration que peuvent apporter non seulement les autres pays ayant des excédents alimentaires, mais également des pays comme la France et l'URSS.

Un facteur parmi d'autres

L'alimentation n'est qu'un des facteurs de l'équation du pouvoir international. Une variété de matières premières industrielles

— énergétiques et autres — sont également susceptibles d'être utilisées comme instrument d'influence politique sur le plan international. L'autosuffisance des États-Unis diminue graduellement dans le secteur des minéraux et, à l'avenir, sa dépendance à l'égard des importations s'accroîtra. Il est évident que la question du pouvoir alimentaire doit être examinée dans le contexte des liens fort complexes qui unissent les pays producteurs de matières premières et leurs clients, ce qui impose de sérieuses contraintes à l'exercice des «pouvoirs» alimentaires, pétrolier ou autres.

Faute d'une stratégie de la coopération internationale visant à atténuer les futurs déficits alimentaires, la communauté internationale risque de faire face à de graves problèmes de sécurité. Selon le Bureau de recherche politique de la CIA, on pourrait assister à des invasions massives dans des régions à excédents alimentaires. La piraterie en haute mer, c'est-à-dire le détournement de cargaisons de denrées, pourrait devenir une menace dans une ère de pénuries alimentaires chroniques. Il est très difficile de prédire comment des pays cor-

me l'Inde et le Japon réagiront s'ils ne peuvent se procurer les denrées nécessaires à leur survie. Ils ont certainement le potentiel militaire, économique et technologique pour s'approprier ce dont ils ont besoin aux dépens de leurs voisins moins puissants. Ces déficits alimentaires aigus mineront sérieusement la sécurité interne de régions telles que le sous-continent indo-pakistanaï, où les populations sont déjà profondément divisées sur les plans ethnique et idéologique.

La véritable solution consiste à permettre aux pays en développement de répondre à leurs besoins par une transformation de leur agriculture primitive en systèmes modernes et hautement productifs. Une planification démographique efficace est l'une des conditions préalables à

toute solution du problème alimentaire, et l'aide technique et financière est également appelée à jouer un rôle clé dans cette mutation. Dans le secteur agricole, il faudra mettre l'accent sur les investissements plutôt que sur les apports en produits de base. Entre temps, il faudra maintenir des secours d'urgence, tout en limitant l'aide alimentaire bilatérale aux cas les plus graves. Les mécanismes multilatéraux proposés par la Conférence mondiale de l'alimentation se prêtent davantage à l'aide alimentaire et à la stabilisation des prix. Si la communauté internationale n'agit pas dès maintenant et si la stratégie mondiale engagée par la Conférence mondiale de l'alimentation ne se concrétise pas, des millions d'êtres humains mourront de faim dans le Tiers monde.

La politique étrangère et l'immigration

par Constantine Passaris

L'immigration a toujours prêté au débat et à la controverse au Canada. Il est évident que l'étude de la circulation des personnes d'un pays à un autre couvre de nombreux aspects. On a cependant consacré peu de temps et d'efforts à analyser la myriade de considérations politiques, sociales, culturelles, psychologiques et démographiques qui font partie intégrante du dossier de l'immigration. Les retombées de la politique canadienne d'immigration ont rarement été débattues dans le cadre plus général de l'univers politique. Ainsi, les réalignements successifs du régime d'immigration n'ont jamais su tenir compte de l'incidence politique du débat. On semble avoir complètement négligé la corrélation qui existe entre la politique étrangère et l'orientation de la politique d'immigration. Dans tout débat sur les conséquences profondes de telle ou telle orientation de la politique d'immigration, il importe donc de placer dans leur juste perspective les relations extérieures du Canada et son rang dans la hiérarchie in-

ternationale. Cette opération s'apparente à une expédition en terrain vierge, mais c'est à cela que j'entends consacrer les pages qui suivent.

A mon avis, toute analyse sérieuse de l'immigration doit obligatoirement comprendre des données de politique étrangère. Voyons donc quelle est la position canadienne. La politique étrangère du Canada ne vaut que dans la mesure où elle s'inscrit dans l'axe des intérêts et des objectifs actuels, comme les a définis le gouvernement fédéral, à savoir: le Canada maintiendra son indépendance politique; les Canadiens jouiront d'une prospérité générale grandissante; les Canadiens con-

M. Passaris est professeur d'économie à l'Université du Nouveau-Brunswick. Auteur de nombreux articles, il signe chaque semaine la chronique des questions économiques du quotidien de Fredericton, The Daily Gleaner, et a déjà collaboré à Perspectives Internationales. L'article ci-contre n'engage que l'auteur.

serveront leur identité et leur raison d'être dans une existence enrichie et marquée au coin d'une contribution positive au bien-être de l'humanité.

Politiques internes

Au chapitre de l'interdépendance entre les intérêts nationaux et les considérations de politique étrangère, il est essentiel de voir dans quelle mesure des décisions internes à courte vue peuvent influencer sur les relations internationales du Canada. En matière d'immigration, cette incidence n'apparaît pas au premier coup d'œil. Un examen plus attentif révèle toutefois que le régime d'immigration du Canada a des répercussions directes non seulement sur les plans internes politique, économique et social, mais aussi sur le plan de ses obligations internationales, de son crédit et de son image auprès de la communauté mondiale.

Dans le domaine des responsabilités internationales, la réorientation actuelle passe pratiquement sous silence des aspects de notre politique étrangère qui touchent directement l'immigration: la surpopulation, l'aide au développement, l'exode des compétences et la politique à l'endroit des réfugiés n'ont pas fait l'objet d'une étude systématique. Le Livre vert sur l'immigration et les objectifs démographiques du Canada ainsi que le Rapport du Comité mixte Sénat-Chambre des communes sur l'immigration ne font qu'effleurer ces sujets.

Surpopulation

La progression géométrique de la démographie mondiale, avec son cortège d'affrontements, de famines, de pauvreté et de maladies ont amené beaucoup d'internationalistes à reconnaître au Canada des responsabilités internationales et une obligation de soulager les pressions démographiques. En dépit des quelque quatre millions d'immigrants que le Canada a accueillis depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, les internationalistes soutiennent que notre pays peut absorber un taux de croissance démographique plus élevé, par le biais de l'immigration, et assumer ainsi ses responsabilités internationales. On invoque la responsabilité morale du Canada pour préconiser une libéralisation du régime d'immigration. Plusieurs autres facteurs militent en faveur de cette prise de position: l'immensité du territoire du Canada, capable d'accueillir une population plus dense; l'abondance relative de ses ressources naturelles en regard de celles du reste du monde; les économies d'échelle que permettrait une plus grande population; l'obligation morale de faire tout en son pouvoir pour réduire

les pressions démographiques de par le monde et, finalement, la vérité cruelle que si les Canadiens ne peuplent pas leur pays, ceux qui en ont besoin le leur prendront. Mais l'argument des internationalistes qui a le plus de poids, c'est que le Canada détient une fraction disproportionnée des ressources de la terre.

Ces experts soutiennent qu'un régime éclairé d'immigration et de démographie est une forme valable d'aide internationale. Ils en prônent l'approbation et la coordination par la communauté internationale plutôt que par les gouvernements au moyen d'accords bilatéraux. L'élaboration d'une stratégie globale serait donc le fruit d'un effort concerté plutôt qu'isolé.

Mais les pays en développement ne considèrent pas tous l'émigration comme une panacée. S'il est vrai que certains parmi les plus petits d'entre eux y voient la solution à court terme aux problèmes reliés à une croissance démographique rapide, les plus grands doutent des vertus à long terme de cette stratégie. Un bon nombre de leaders du Tiers monde sont d'avis que les politiques d'immigration des pays développés représentent une menace à la croissance et au développement de leur pays du fait que ces derniers ont tendance à n'accepter que les immigrants hautement scolarisés ou spécialisés.

D'ailleurs, on fait valoir les limites d'absorption du Canada à ceux qui veulent lui faire jouer un rôle de soupape. De toute manière, l'accroissement démographique du globe est tellement prononcé que l'immigration ne saurait modifier sensiblement la balance. Il demeure cependant que le Canada, dans le cadre de sa stratégie d'aide internationale, n'a pas encore énoncé de politique officielle faisant état de la corrélation entre la population et le développement.

Gains en main-d'œuvre

Au cours de la dernière décennie la politique d'immigration du Canada a fortement favorisé les groupes hautement scolarisés ou spécialisés ainsi que les professionnels. D'ailleurs, les bénéficiaires retirés par notre pays à la suite de l'arrivée de cette main-d'œuvre précieuse ont été assez substantiels. On estime que la valeur chiffrée des gains en main-d'œuvre réalisés au détriment des pays en développement excède largement les contributions que le Canada leur consent. Cette contradiction laisse songeur, particulièrement en regard des programmes internationaux d'aide à la main-d'œuvre dont sont responsables des organismes comme l'Agence canadienne de développement international (ACDI), le Service universitaire canadien outre-mer

(SUCO) et le Service administratif canadien outre-mer (SACO), qui s'efforcent de stimuler la croissance des pays en développement en y détachant des ressortissants canadiens dont les compétences sont éminemment précieuses pour le Tiers monde.

Dernièrement, on a fait beaucoup de cas de la rentabilité de l'immigration pour le marché du travail du Canada. Une telle rentabilité s'appuie sur les économies réalisées par le Canada dans les secteurs public et privé au titre des frais médicaux, du logement, de l'habillement, de l'instruction, et ainsi de suite, toutes dépenses normalement engagées pour la formation d'un enfant du berceau au marché du travail. Le pays d'origine de l'immigrant supporte tous les frais de sa formation, alors que le pays d'accueil récolte tous les avantages que représente un travailleur sans déboursier quoi que ce soit. L'épargne ainsi réalisée, en particulier dans le cas des travailleurs hautement spécialisés ou des professionnels, est estimée à plusieurs centaines de milliers de dollars par personne. Une étude assez récente révèle que la «production» au Canada des compétences importées entre 1946 et 1963 aurait coûté 532\$ millions (en prix de 1961) au seul titre de la spécialisation universitaire. En outre, il convient de noter que ces calculs ne prennent en considération que les coûts directs, comme l'instruction et les fournitures scolaires, qui auraient permis d'offrir à un nombre équivalent de Canadiens une scolarisation analogue à celle des immigrants en question. A cela, il faut ajouter les frais indirects de 455\$ millions en revenus perdus par ceux qui se seraient consacrés aux études au lieu de travailler.

Dans un autre projet de recherche, intitulé *Studies in the Economics of Education* et dirigé par M. Bruce Wilkinson du ministère fédéral du Travail, on estime qu'il en aurait coûté 5,9\$ milliards pour dispenser à des Canadiens une formation analogue à celle de la totalité des immigrants admis au Canada entre 1951 et 1961. Déduction faite des coûts de scolarisation des Canadiens ayant émigré aux États-Unis, évalués entre 980\$ millions et 1,7\$ milliards, on concluait que la valeur nette de la scolarisation des immigrants, moins celle des émigrants canadiens pendant cette décennie, se chiffrait entre 4 167\$ et 4 929\$ millions.

Exode des compétences

Un facteur est toutefois souvent oublié dans l'évaluation de la migration de la main-d'œuvre hautement spécialisée d'un pays à un autre. Les retombées positives



«Songe à la douceur

D'aller là-bas vivre ensemble».

Voilà qui semble résumer les pensées qu'on croit surprendre dans le regard de cette jeune immigrante fraîchement débarquée au pays et qui, accrochée au dos de sa mère, franchit sereinement le seuil d'une nouvelle vie.

appréciables de l'immigration des spécialistes dans le pays d'accueil ne constituent qu'un élément du tableau. Il faut voir la perte que subissent les pays en développement. Cette préoccupation a été le sujet d'une allocution virulente prononcée par le président Julius Nyerere devant son Parlement le 12 mai 1964. Dans ce discours classique, le président actuel de la Tanzanie déclarait:

Certains de nos citoyens bénéficieront de grandes sommes d'argent pour leur formation alors que d'autres ne recevront rien. Il est du devoir des privilégiés de rembourser les sacrifices que les autres ont consentis. Ils font penser à l'homme à qui l'on a donné toute la nourriture d'un village en famine pour qu'il ait la force de rapporter des provisions depuis un endroit éloigné. S'il accepte cette nourriture sans venir en aide à ses frères, il agit en traître. De la même façon, si les jeunes gens à qui le peuple de notre République a donné de l'instruction adoptent une attitude de supériorité ou ne mettent pas leurs connaissances au service du pays, ils trahissent notre union.

On appelle souvent exode des compétences l'émigration des professionnels et des personnes instruites et hautement qualifiées d'un pays en voie de développement vers un pays développé. Le 22 avril 1974, M. Roche, député, a précisé à la Chambre des communes le rôle du Canada à ce chapitre:

Les États-Unis, le Royaume-Uni et le Canada reçoivent en cadeau un grand nombre de spécialistes dont la formation a coûté cher aux pays en voie de développement et dont la contribution en services médicaux est d'une importance capitale pour les pays industrialisés. Il n'est pas

possible de chiffrer avec précision le bénéfice monétaire des pays récipients, mais il est clair que le gain total des plus importants d'entre eux est vraisemblablement de l'ordre de plusieurs centaines de millions de dollars par année.

Il poursuit en affirmant que le Canada est l'un des pays où le rapport du nombre des immigrants spécialistes au chiffre de la population est le plus élevé du monde. Ceci indiquerait que le Canada dépend de plus en plus du personnel compétente ainsi que des professionnels en provenance des pays en développement. Pour illustrer cette dépendance, le rapport révèle quelques statistiques intéressantes. Entre 1946 et 1963, le taux d'immigration spécialisée est passé de 8,5 p. cent à 36,3 p. cent. En outre, le pourcentage des professionnels qui ont émigré de pays en développement pour venir au Canada est passé de 7,2 p. cent en 1946 à 27,6 p. cent en 1963 et à 37 p. cent en 1967.

L'incidence politique du débat sur l'exode des compétentes a une importance considérable sur le rôle et l'image du Canada sur la scène internationale. Dans ce domaine, le geste le plus significatif que puisse poser le Canada ne serait-il pas de respecter davantage et d'appuyer les politiques de main-d'œuvre des pays en développement en formulant et en appliquant un régime éclairé d'immigration? D'ailleurs, le premier ministre Mackenzie King a déjà établi un pr c dent en prônant une coopération internationale allant dans ce sens dans une déclaration sur la politique d'immigration:

Il est non moins entendu, cependant, que le gouvernement canadien est toujours disposé à entamer avec d'autres pays des pourparlers préliminaires à des ententes spéciales concernant la réglementation de l'admission d'immigrants sur une base d'égalité et de réciprocité absolues.

Il faudra prendre garde cependant de ne tomber de Charybde en Scylla. D'une part, une restriction généralisée de la migration des professionnels et des spécialistes ne satisferait pas tous les pays, notamment l'Inde et l' le Maurice qui encouragent l'émigration de leurs ressortissants spécialisés dont, à certain moment, l'offre dépasse la demande sur le marché du travail. De plus, à titre de signataire de la Déclaration universelle des droits de l'homme, le Canada souscrit au principe que «toute personne a le droit de circuler librement» et de «quitter tout pays, y compris le sien». D'autre part, l'exposé qui précède montre clairement que les pays sont très sensibles à la perte de ressources humaines précieuses au bénéfice des pays industrialisés. La ligne de conduite la plus appropriée pour le Canada serait donc de maintenir son crédit en politique étrangère gr ce à

des mesures pratiques visant à ce que l'orientation de son futur régime d'immigration ne sape pas le fondement de son aide étrangère axée sur la formation de la main-d'œuvre.

Les réfugiés

Depuis le début de l'histoire écrite, le réfugié témoigne concrètement des affrontements internationaux. La discrimination à l'endroit de certains groupes raciaux, religieux ou politiques, associée aux guerres, bouleversements politiques et modifications frontalières ont déraciné les populations et les ont forc es à quitter leur pays. Dans plusieurs cas, le déplacement était permanent et le réfugié se retrouvait sans patrie ni foyer. Les grands mouvements de population du XX  siècle ont obligé la communauté internationale à trouver des solutions, à défendre les sans-patrie et   les aider à s'établir ailleurs. Avec les années, on en est venu à désigner comme réfugiés les apatrides ou les personnes déplacées, ceux qui demandent l'asile politique, les déserteurs, les membres des minorités opprimées et les victimes de catastrophes naturelles. Récemment, cependant, l'admissibilité dans un pays à titre de réfugié s'est trouvée subordonnée à la définition qu'en a donnée la Convention de 1951 de l'ONU. Aux termes de la Convention est désignée réfugié 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 qui 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.

L'image que projette dans la communauté internationale notre politique et nos programmes à l'endroit des réfugiés fait partie intégrante des relations internationales du Canada. Notre pays est traditionnellement reconnu pour son attitude humanitaire et on a soigneusement pris note de son rôle lorsqu'il a accepté un grand nombre de personnes et de familles qui ont voulu échapper à la guerre, à la persécution et à l'oppression. Ainsi, le Canada s'est distingué en ce qu'il a été l'un des premiers pays étrangers à prendre des mesures positives pour aider les familles déplacées et sans abri à la suite des ravages de la Seconde Guerre mondiale en Europe.

Programme actif

Règle générale, le Canada a mis en œuvre un programme actif d'immigration en vue

de la réinstallation des réfugiés depuis la Seconde Guerre mondiale. Plus de 300 000 personnes, dont un grand nombre ne possédaient aucune compétence particulière, étaient malades ou handicapées socialement, ont été admises chez nous. Au départ, les politiques du Canada à l'endroit des réfugiés visaient surtout à secourir les apatrides et les sans-foyer déplacés à la suite de la guerre ou de la mise en tutelle communiste de leur pays. Plus tard, la portée de la politique à l'endroit des réfugiés fut élargie et, en 1969, le Canada a souscrit à la Convention relative au statut des réfugiés de l'ONU. Bien que la majorité des pays eut accepté les termes de la Convention au moment de sa mise au point en 1951, le Canada a hésité avant d'y adhérer parce que l'article portant sur la protection des réfugiés contre l'expulsion était incompatible avec les dispositions de la loi canadienne sur l'immigration concernant la déportation. Il convient de noter cependant, qu'en pratique, la politique du Canada à l'endroit des réfugiés se conformait autant à l'esprit qu'à la lettre de l'entente, même avant sa ratification. De fait, aucun réfugié ne fut déporté lorsque pesait sur lui une menace de persécution à son retour dans son pays.

Il faut ajouter que tous les réfugiés reçus au Canada ont eu immédiatement accès aux avantages sociaux, médicaux et autres dans des conditions souvent meilleures que celles exigées par les dispositions de la Convention.

La mise en œuvre des termes de la Convention de 1951 montre combien il est important pour les relations extérieures du Canada de définir de manière éclairée le statut du réfugié sur son territoire. Les modalités d'octroi de ce statut doivent permettre à chaque requérant de faire examiner sa demande avec justice et lui offrir des garanties juridiques, dont le droit d'appel. A cette fin, un comité interministériel formé 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 examine les demandes d'octroi du statut de réfugié présentées par des personnes résidant au Canada et indique au ministre si le requérant répond à la définition de la Convention.

La politique actuelle de sélection des réfugiés repose sur une décision du gouvernement remontant à 1970, stipulant qu'elle doit s'inspirer du Règlement sur l'immigration de 1967. On y prévoit toute-



Si l'arrivée dans un nouveau pays n'est qu'un «événement parmi d'autres» pour le très jeune immigrant, l'événement est plus lourd de conséquences pour l'immigrant adulte. Il n'est qu'à jeter un coup d'oeil sur ses malles pour s'en rendre

compte. Ordinairement, l'immigrant débarque avec très peu de bagages. Mais quelle richesse à côté de celle du réfugié qui n'a souvent pour seul bien que les vêtements qu'il porte!

fois l'admission de réfugiés qui ne réunissent pas le minimum exigé de 50 points d'appréciation en vertu des critères ordinaires de sélection, s'il y a lieu de croire qu'il existe suffisamment d'aide privée ou gouvernementale pour assurer avec succès leur installation au Canada.

On fait souvent observer que le grand public connaît mieux la réaction du Canada devant les crises internationales que son programme régulier à l'endroit des réfugiés, en vertu duquel 2 000 d'entre eux en moyenne sont admis annuellement en vue de leur installation permanente ici. Ce programme a débuté en 1959 avec l'Année mondiale des réfugiés lancée par l'ONU et s'est poursuivi jusqu'au milieu des années 60. Par contre, les conflits internationaux réclamant une attention immédiate continuent à éclater de façon soudaine et imprévisible. Les statistiques donnent cependant à penser que la réaction du Canada devant ces flambées de violence a été plus généreuse pendant les années cinquante qu'au cours des années soixante ou soixante-dix.

Dernièrement, en effet, le gouvernement canadien semble avoir montré beaucoup de réserves quant à l'admission de réfugiés. Comme exemple, citons l'hésitation récente du premier ministre Trudeau à accueillir des réfugiés rhodésiens. Ses motifs tiennent pour une part aux frais spéciaux d'assistance associés à leur réinstallation en période de récession et de restrictions budgétaires. Au fil des ans, les conditions économiques du moment et les besoins particuliers engendrés par chaque situation conflictuelle ont déterminé la nature et l'ampleur de l'aide accordée.

Cependant, on a souvent critiqué la prémisse de la politique du Canada, voulant qu'il soit plus important en ce qui a trait à l'accueil de concentrer son secours sur un grand nombre de personnes qui demandent peu d'assistance plutôt que sur un petit nombre qui demandent une aide économique considérable. C'est une caractéristique que les statistiques illustrent clairement. Environ 10 p. cent seulement de tous les immigrants reçus au Canada depuis 1946 sont des réfugiés ou font partie de minorités opprimées.

Accroissement

On s'accorde généralement pour dire que le nombre actuel et potentiel de réfugiés à l'échelle planétaire est à la hausse plutôt qu'à la baisse. Les récentes guerres de libération, les affrontements frontaliers, les

conflits tribaux et les bouleversements politiques internes ont contribué pour beaucoup au déplacement temporaire ou permanent de plusieurs milliers de personnes. Les responsabilités internationales du Canada à cet égard devraient donc s'inspirer des considérations humanitaires qui ont joué par le passé. Ceci est particulièrement important puisque la seule certitude quant à l'avenir est que les crises ne manqueront pas d'éclater à nouveau. Le préalable fondamental de l'évolution de la politique à l'endroit des réfugiés reste la souplesse et la rapidité d'une intervention éclairée et efficace dans les conflits internationaux. Il est impérieux que notre future orientation soit alignée sur les objectifs de la politique étrangère du Canada et conforme à notre image de bienfaiteur au sein de la communauté internationale.

Il ne fait aucun doute pour l'auteur de ces lignes qu'il y a recoupement entre la politique étrangère et le régime d'immigration. Cela se vérifie particulièrement dans les dossiers de la coopération internationale, de l'aide à l'étranger, de l'exode des compétences, des politiques à l'endroit des réfugiés et des programmes de lutte à la surpopulation.

De plus, il semble que le futur régime d'immigration tentera de maintenir l'équilibre entre les communautés anglophones et francophones en encourageant l'immigration de ressortissants de langue française ou de «francophonisables». Si louable que paraisse cette intention, il faudra user de prudence au cas où l'on y verrait de la discrimination. Il en résulterait de la part d'autres groupes ethniques des pressions socio-politiques susceptibles d'entraîner par la suite d'autres problèmes à ramifications internationales.

Autre source de préoccupation immédiate: la faiblesse du droit international au regard des migrations de population. L'un des anachronismes les plus scandaleux est que la définition actuelle du réfugié ne parvienne pas à couvrir les conséquences des affrontements internationaux actuels.

Pour terminer, il me semble impérieux d'accorder toute l'attention voulue aux retombées internationales des politiques intérieures canadiennes. Il est à espérer que la loi sur l'immigration, dont la proclamation est imminente, répondra de manière satisfaisante aux préoccupations exprimées dans la présente analyse.

L'essor des relations économiques entre le Canada et le monde arabe

par L. A. Delvoie

Pendant les quelque vingt années qui ont suivi la fin de la Seconde Guerre mondiale, les relations du Canada avec le monde arabe ont découlé dans une large mesure de l'intérêt que nous portions au conflit israélo-arabe. L'un après l'autre, les gouvernements canadiens ont considéré que ce conflit, qui éclatait périodiquement en guerre ouverte, représentait une grave menace à la paix mondiale et engendrait l'instabilité et la souffrance dans les pays et les populations du Moyen-Orient. Dans les limites de ses capacités et de ses ressources, le Canada s'efforçait de contribuer à réduire cette menace et à atténuer cette souffrance. C'est donc dans le cadre des efforts des Nations Unies pour maintenir la paix au Moyen-Orient et secourir les victimes du conflit qu'il a noué ses premiers véritables contacts avec les pays arabes.

A partir de 1949, des officiers canadiens ont été détachés au Liban, en Syrie, en Jordanie et en Égypte en qualité de membres de l'Organisme des Nations Unies chargé de la surveillance de la trêve (ONUST). De 1956 à 1967, plusieurs milliers de soldats canadiens ont servi dans la Force d'urgence des Nations Unies (FONU) cantonnée en Égypte et dans la bande de Gaza; le Canada avait d'ailleurs joué un rôle de premier plan dans la création de cette Force à la suite de la crise de Suez en 1956. De plus, à l'appui des entreprises humanitaires de l'ONU dans ce secteur, le Canada est resté depuis 1950 l'un des principaux bailleurs de fonds et donateurs d'aide alimentaire à l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine (UNRWA).

En dehors du cadre de l'ONU, la présence officielle du Canada dans le monde arabe demeurait cependant très modeste. Les ambassades établies au Caire et à Beyrouth au cours des années 50 servaient moins à favoriser les relations bilatérales qu'à surveiller l'évolution du conflit israélo-arabe et à faire connaître la position canadienne à cet égard aux cinq gouvernements arabes auprès desquels elles

étaient accréditées (Égypte, Soudan, Liban, Syrie et Jordanie).

Certes, le gouvernement canadien continue de s'intéresser vivement aux efforts internationaux visant à résoudre le conflit israélo-arabe, comme en témoigne son appui à l'UNWRA, qui s'est traduit en 1975-1976 par une contribution de 3,2 millions de dollars, et sa participation militaire, depuis la guerre d'octobre 1973, aux opérations de maintien de la paix de l'ONU sur les lignes de cessez-le-feu israélo-syriennes et israélo-égyptiennes. Mais depuis quelques années, une nouvelle dimension est apparue dans les relations du Canada avec plusieurs pays arabes, dimension bilatérale dont la présence se manifeste de plus en plus dans le domaine économique.

Décisions de principe

C'est dans un large contexte de décisions de principe prises par le gouvernement canadien et de nouvelles réalités touchant de nombreux pays arabes que ce changement a pu se produire. Au milieu des années 60, le gouvernement canadien en est venu à la conclusion que ses programmes d'aide au développement international devaient, entre autres choses, projeter à l'étranger l'image du caractère bilingue du Canada et contribuer à renforcer notre unité interne et notre dessein collectif. Cette décision de principe s'est traduite dans la pratique par la mise en œuvre de programmes d'aide dans plusieurs pays francophones d'Afrique, les efforts bilatéraux du Canada au chapitre de l'aide économique s'étant jusque-là limités presque exclusivement aux pays du Commonwealth. C'est ainsi que le Canada a établi ses

M. Delvoie est conseiller à l'Ambassade du Canada en Belgique. Il a passé une grande partie de sa carrière aux Affaires extérieures à s'occuper du Moyen-Orient, tant au pays qu'à l'étranger, où il a rempli diverses fonctions au Liban, en Égypte et en Algérie. L'article ci-contre n'engage que l'auteur.

premières relations bilatérales importantes avec trois pays arabes: la Tunisie, l'Algérie et le Maroc.

En 1972, un examen des relations du Canada avec les États-Unis a amené le gouvernement à adopter une politique dont l'objectif fondamental était de «réduire, à la longue, la vulnérabilité de l'économie canadienne à l'égard des facteurs externes, et en particulier l'influence des États-Unis». En plus de mesures destinées à renforcer l'économie nationale, cette nouvelle ligne de conduite prévoyait également «une politique active de diversification du commerce et de coopération sur le plan technique... sur une base mondiale,... (comme) un des moyens d'éviter une dépendance excessive à l'égard des États-Unis». Les initiatives les plus notoires prises à la suite de cette décision se rapportent au resserrement des liens du Canada avec la Communauté économique européenne et à l'élargissement et à l'intensification des relations canado-japonaises. La nouvelle politique canadienne a cependant été appliquée à l'échelle mondiale et demeure dans une certaine mesure la source des nouveaux liens économiques qui se nouent actuellement entre le Canada et certains pays arabes de l'Afrique du Nord et du Moyen-Orient.

Représentation accrue

L'une des manifestations les plus claires de la volonté du gouvernement canadien d'accroître ses relations avec le monde arabe a été l'expansion de la représentation diplomatique et commerciale du Canada dans ce secteur, notamment par l'ouverture d'ambassades en Tunisie, en Algérie, au Maroc, en Arabie Saoudite et en Iraq. Au cours des cinq dernières années, le Canada a aussi envoyé de nombreuses missions économiques et commerciales dans des pays arabes, dont plusieurs étaient dirigées par des ministres haut placés du cabinet fédéral. Cette activité publique s'est répercutée sur l'entreprise privée, où elle a en quelque sorte provoqué une prise de conscience des nouvelles possibilités qui s'offraient ainsi à l'exportation de biens et de services canadiens.

Pendant ce temps, deux facteurs déterminant sont intervenus dans les pays arabes. D'une part, plusieurs d'entre eux, en particulier l'Algérie, l'Iraq et l'Égypte, ont adopté des politiques visant à réduire leur dépendance à l'égard d'un ou de plusieurs grands partenaires économiques et à diversifier leurs sources d'aide et d'importation. D'autre part, la hausse rapide du prix mondial du pétrole brut a permis à de nombreux pays arabes d'accroître

considérablement les ressources financières qu'ils peuvent affecter au développement économique; c'est ainsi que des pays comme l'Arabie Saoudite et l'Iraq ont pu mettre en œuvre d'importants projets industriels et d'infrastructure. Grâce aux recettes supplémentaires qu'ils en ont tirées, ils ont pu également fournir une aide financière et des capitaux de développement à d'autres États arabes moins riches en ressources naturelles, et même exploiter diverses possibilités d'investissement dans les pays industrialisés.

Dans cette conjoncture favorable de facteurs politiques et économiques, l'évolution des relations économiques du Canada avec le monde arabe peut être étudiée sous trois aspects principaux: l'aide au développement, les échanges, les crédits et mouvements de capitaux.

L'aide économique bilatérale du Canada aux pays arabes s'est jusqu'ici concentrée presque exclusivement dans les trois États du Maghreb, soit la Tunisie, l'Algérie et le Maroc. Au début limitées à quelques programmes modestes lancés à la fin des années 60, les entreprises que le Canada poursuit en collaboration avec ces trois pays n'ont pas cessé depuis de gagner en variété et en importance financière. L'Agence canadienne de développement international (ACDI) a parrainé ou appuyé des projets dans des domaines aussi divers que l'agriculture, la pêche, l'hygiène publique, l'éducation et les communications; le total de ses décaissements pour les pays du Maghreb est passé de 14,3 millions de dollars en 1970-1971 à 23,7 millions en 1973-1974. Quelques exemples serviront à illustrer les activités de l'ACDI dans cette région.

Dans le secteur agricole, l'ACDI a participé à la planification de projets majeurs de réaménagement rural dans la région de Kairouan, en Tunisie, et dans la province de Tétouan, au Maroc. Un prêt de 18 millions de dollars a été consenti à l'Algérie pour construire des silos à grain qui lui permettront de stabiliser ses mécanismes de distribution des grains et d'accumuler des réserves. Depuis plusieurs années, le Canada assortit d'une aide alimentaire les projets agricoles qu'il entreprend dans le Maghreb; en 1973-1974, la valeur totale de cette aide s'est élevée à 7 millions de dollars.

L'ACDI a souscrit à d'importants projets d'hygiène publique en Tunisie et en Algérie. Le dernier de ces projets comporte une subvention de 2,7 millions de dollars affectée à la formation d'infirmières et de personnel paramédical à l'Institut d'hygiène publique d'Oran, en Algérie; il est administré par la Faculté de nursing de l'Université de Montréal, et le gouver-

nement canadien se charge de fournir l'équipement nécessaire.

Dans le secteur des communications, le Canada a pourvu la Tunisie de 22 locomotives avec pièces de rechange, au coût de 9,3 millions de dollars. En outre, l'ACDI a participé à la construction de lignes de transmission d'énergie et de liaisons par microondes dans ce même pays.

L'apport canadien dans le secteur de l'éducation a lui aussi été fort considérable. Par exemple, il y a déjà un certain nombre d'années que des enseignants sont détachés par l'ACDI et le SUCO dans des universités, des écoles secondaires et des maisons d'enseignement spécialisé en Tunisie et en Algérie. L'ACDI a fourni les fonds, le personnel et l'équipement nécessaires à la création d'un Département de formation en gestion des affaires en Algérie, à la formation d'experts agricoles à l'École nationale d'agriculture du Maroc et à l'établissement d'un programme de doctorat à l'Institut national de statistique et d'économie appliquée de ce même pays. En outre, au cours des sept ou huit dernières années, des centaines d'étudiants et de stagiaires marocains, algériens et tunisiens sont venus étudier au Canada sous les auspices de l'ACDI; ils étaient au nombre de 150 en 1973-1974.

Par delà le Maghreb

Le gouvernement canadien a commencé récemment à envisager d'étendre son aide au développement ou sa coopération technique à d'autres pays arabes situés au-delà des confins du Maghreb. Des entretiens préliminaires ont déjà eu lieu sur des projets que l'ACDI pourrait entreprendre au Soudan; on pense en effet que le potentiel agricole inutilisé de ce pays pourrait non seulement combler les besoins alimentaires nationaux, mais également ceux de beaucoup d'autres pays en développement de

l'Afrique et du Moyen-Orient. Des entretiens semblables ont aussi eu lieu entre les gouvernements canadien et égyptien. Lors de sa visite au Caire en janvier 1976, le secrétaire d'État aux Affaires extérieures, Allan MacEachen, déclarait:

«Le gouvernement canadien examine actuellement la possibilité d'accorder, par l'intermédiaire de l'Agence canadienne de développement international, un appui bilatéral, d'ordre technique et financier, à des projets égyptiens de développement... j'ai invité les autorités de la République arabe d'Égypte à envoyer une mission économique au Canada, afin que des fonctionnaires des deux pays examinent les moyens de faire avancer la coopération pour le développement.»

Le ministre ajoutait à cette occasion que l'ACDI avait déjà été autorisée à verser une contribution d'un million de dollars au compte spécial du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) pour la reconstruction de la région du canal de Suez.

Des entretiens ont aussi eu lieu entre des hauts fonctionnaires des gouvernements canadien et koweïtien sur la possibilité d'une coopération dans ce qu'il est maintenant convenu d'appeler l'«aide trilatérale», en l'occurrence la conjugaison du savoir technique canadien et des ressources financières koweïtiennes pour venir en aide à des pays en développement. Le président de l'ACDI, Paul Gérin-Lajoie, a d'ailleurs eu à ce sujet des conversations qu'il a qualifiées de «très positives» avec des représentants du Koweït lors de la visite qu'il a effectuée dans ce pays en décembre 1974.

Croissance du commerce

Après des débuts bien modestes, il faut l'avouer, le commerce du Canada avec le monde arabe a connu une remarquable expansion ces dernières années. Entre 1969 et 1974, la valeur totale des exportations canadiennes dans les pays arabes a aug-

Tableau A
Exportations canadiennes
(en millions de dollars)

Pays	1969	1974	1975
Maroc	1,46	2,49	18,97
Algérie	2,94	152,84	100,55
Tunisie	2,58	9,67	9,35
Libye	2,36	5,78	22,66
Egypte	2,94	13,91	6,56
Soudan	,49	2,66	4,16
Liban	3,57	44,54	40,55
Jordanie	,64	3,51	2,43
Syrie	,90	13,78	4,74
Iraq	2,74	18,90	67,60
Arabie Saoudite	3,61	17,50	34,85
Koweït	1,70	4,82	16,07
Yémen, RDP	,01	5,78	6,51
Qatar	,15	3,51	1,54
Emirats arabes unis	—	3,80	4,65
Totaux	26,09	303,49	341,19

menté de plus de 1000 p. cent comme l'indique le tableau A ci-dessous.

Les exportations canadiennes ont jusqu'ici consisté surtout en produits agricoles (blé, farine de blé, orge, sucre) et en matières premières semi-transformées (bois d'œuvre, pulpe de bois, métaux). Il se fait cependant de plus en plus d'incursions dans les marchés des articles fabriqués; par exemple, en 1974, environ la moitié des exportations du Canada vers l'Arabie Saoudite, le Koweït, la Jordanie, la Libye et les Émirats arabes unis consistait en produits manufacturés: moteurs, machines de construction, automobiles, appareils de chauffage et de réfrigération, appareils de télécommunications, etc. Il semble d'ailleurs que cette tendance se maintiendra dans les années à venir puisque, par exemple, des sociétés canadiennes ont déjà conclu des contrats de l'ordre de 40 millions de dollars pour la vente de quelque 75 locomotives à l'Iraq et à l'Égypte. Des négociations prometteuses sont en cours pour vendre à des pays arabes toutes sortes d'articles manufacturés, comme des aéronefs, des générateurs, des machines aratoires et des maisons préfabriquées.

Il est une chose que les statistiques commerciales ne montrent pas: la valeur des services exportés. C'est pourtant là un secteur des relations économiques avec le monde arabe où la participation canadienne s'est considérablement accrue ces dernières années. On peut citer à titre d'exemple le contrat obtenu par une société canadienne pour réaliser les plans et diriger la construction de l'Université du Roi Abdul Aziz à Riyad, en Arabie Saoudite; on s'attend que les frais d'investissement de ce projet s'élèvent à un milliard de dollars. On peut citer également les contrats adjugés à des entreprises canadiennes pour construire une cimenterie en Algérie, pour réaliser les plans et la construction d'une fabrique de chaussures à Bagdad, pour agrandir une usine de pâte et papier à Basra, et pour assurer les services d'ingénierie dans un projet d'usine de liquéfaction de gaz à Dubay.

La valeur des importations canadiennes des pays arabes, qui consistent principalement en pétrole brut, a elle aussi augmenté de façon très importante entre 1969 et 1975, comme en témoigne le tableau B ci-dessous à l'égard des principaux pays arabes producteurs de pétrole. Il est intéressant de noter qu'en 1975, les pays arabes considérés collectivement sont devenus le premier fournisseur de pétrole brut du Canada, suivi du Venezuela et de l'Iran.

L'expansion des exportations canadiennes vers le monde arabe a été grandement facilitée par l'intérêt dynamique que les institutions financières canadiennes, tant privées que publiques, ont manifesté pour cette région du monde. Ce fut tout particulièrement le cas pour l'Algérie, ce pays qui est devenu le plus grand marché d'exportation du Canada en Afrique du Nord et au Moyen-Orient. En 1973, le Canada concluait avec lui un accord bilatéral par lequel il mettait à sa disposition une ligne de crédit de 100 millions de dollars, financée principalement par la Société pour l'expansion des exportations (SEE) du gouvernement canadien et par des banques à charte canadiennes; au milieu de 1975, cette ligne de crédit était déjà entièrement engagée. Les banques à charte ont aussi prêté des sommes considérables à SONATRACH, la société pétrolière nationale de l'Algérie, et ont tout récemment consenti un crédit de 22 millions de dollars pour financer les achats algériens de maisons mobiles fabriquées au Canada. De même, bien qu'à une échelle moindre, la SEE et les banques à charte ont accordé des facilités de crédit analogues à d'autres pays arabes, plus particulièrement à l'Égypte.

Excédents de capitaux

S'il est nécessaire de recourir au crédit pour financer les exportations vers certains pays arabes, il est vrai également que d'autres parmi ces pays disposent, grâce à leurs exportations de pétrole, d'excédents de capitaux considérables (communément appelés «pétrodollars») qu'ils sont désireux d'investir à l'étranger. Les institu-

Tableau B
Importations canadiennes
(en millions de dollars)

<u>Pays</u>	<u>1969</u>	<u>1974</u>	<u>1975</u>
Libye	8,87	30,55	36,15
Iraq	8,83	36,67	133,95
Arabie Saoudite	26,75	318,90	746,71
Koweït	6,07	64,72	110,52
Yémen, RDP	,40	106,67	196,65
Emirats arabes unis	—	84,72	140,58
Totaux	50,92	642,23	1 358,56

tions canadiennes publiques et privées ont d'ailleurs eu tôt fait d'aller puiser à ces sources de capitaux d'investissement. Bien qu'il soit difficile, en raison du caractère confidentiel des transactions de cette espèce, d'évaluer avec précision les montants en jeu, certains communiqués de presse permettent à l'occasion de se faire une idée de l'ampleur des capitaux arabes qui entrent au Canada. Dans un article de fond paru l'an dernier à ce sujet, le magazine *MacLean's* publiait ces lignes:

«La rumeur court dans les milieux financiers et bancaires que les pétrodollars arabes exercent un poids considérable dans l'économie canadienne. En effet, plus d'un million et demi de pétrodollars ont été investis au Canada au cours des dix-huit derniers mois, et les banquiers en placement espèrent en voir entrer au moins autant au cours des douze prochains mois.»

D'autres sources indiquent que les services publics provinciaux ont vendu à eux seuls plus de 500 millions de dollars d'obligations dans la péninsule d'Arabie en 1974-1975. Quelles que soient exactement les sommes d'argent en jeu, il semble évident que certains des pays arabes producteurs de pétrole viennent aujourd'hui s'ajouter ou se substituer aux sources de capital des entreprises canadiennes, réduisant ainsi dans une certaine mesure la dépendance traditionnelle du Canada vis-à-vis les marchés financiers des États-Unis.

La meilleure analyse des possibilités et des défis que le monde arabe offrira à la communauté canadienne des affaires dans les années à venir réside peut-être dans les propos recueillis par un journaliste canadien auprès d'un haut fonctionnaire iraquien, M. Salah Kachichi, directeur général du développement industriel au ministère de la Planification:

«Les entreprises canadiennes sont les bienvenues si elles désirent participer à nos efforts de développement. Nous voulons qu'elles soumissionnent à nos appels d'offres. Nous voulons acheter leurs biens d'équipement, leur connaissance technique et leurs services de gestion. Les barrages, les mines, la production d'électricité, les industries mécaniques, les immeubles, les transports, les grands projets de génie civil, ce ne sont là que quelques-uns des domaines dans lesquels les Canadiens devraient exceller... Ce ne sera pas facile. Vous devrez compter uniquement sur vous-mêmes pour concurrencer les entreprises d'autres pays. Mais l'Iraq offre d'immenses possibilités. C'est un pays déterminé à coopérer avec l'Est et l'Ouest pour se développer le plus rapidement possible.»

Naturellement, il est difficile de quantifier à court et à moyen termes ce que représentent les pays arabes comme marché d'exportation de biens et de services canadiens. Les différences entre les cycles de planification des pays concernés, les

fluctuations des prix sur les marchés mondiaux des produits de base et une multitude d'autres facteurs rendent les prévisions plutôt hasardeuses; à l'heure actuelle, on ne peut tout au plus que se référer à des estimations très grossières. L'une d'elles prévoit que les pays du monde arabe importeront pour environ 950 milliards de dollars de biens et de services pendant la décennie de 1975 à 1985; si le Canada conserve la part qu'il détient actuellement sur ce marché (1 p. cent), ses exportations pour la période considérée devraient totaliser 9,5 milliards de dollars, soit environ un milliard de dollars par année si l'on fait la moyenne sur dix ans.

Même ainsi, le monde arabe représenterait déjà un important marché d'exportation pour le Canada. Mais il y a lieu de croire que le Canada peut augmenter la part qu'il détient sur ce marché, puisque a) les entreprises canadiennes acquièrent de plus en plus d'expérience et de compétence en traitant avec les pays arabes, que b) le gouvernement canadien consacre aujourd'hui beaucoup plus de ressources que par le passé à la promotion du commerce avec les pays arabes, et que c) des mesures sont prises pour aider des entreprises canadiennes à concurrencer les grandes sociétés internationales dans la course aux contrats importants, en particulier les contrats relatifs à des projets «clés en main», qui font appel à de vastes gammes de compétence et exigent des mises de fonds considérables (par exemple, la création récente du Centre des entreprises à participation au ministère de l'Industrie et du Commerce).

Au cours de sa visite au Moyen-Orient au début de l'année, Allan MacEachen a parlé de «la politique de son gouvernement visant à renforcer et à promouvoir les relations du Canada avec cette région du monde». Les relations économiques du Canada avec le monde arabe ont déjà connu un excellent départ, et l'avenir semble leur sourire. Les pays arabes deviendront probablement de plus en plus importants pour le Canada, en tant que partenaires commerciaux et fournisseurs de ressources énergétiques et de capitaux d'investissement essentiels. Le Canada, pour sa part, revêtera sans doute une importance accrue aux yeux des pays arabes, à la fois comme partenaire commercial et comme source de coopération technique et économique. Bref, les perspectives semblent bonnes pour l'affermissement et l'expansion progressive de relations économiques bilatérales mutuellement avantageuses entre le Canada et les pays du monde arabe.

Que veut Mel Hurtig?

Monsieur,

La lecture de l'article «Assez partagé: il est temps de diviser», paru sous la signature de Mel Hurtig dans le numéro spécial de *Perspectives internationales* sur le Bicentenaire des États-Unis, a fait surgir dans mon esprit quelques questions dont j'aimerais vous faire part. Comment l'auteur peut-il voir «une assurance qui s'affirme» dans l'attitude qu'adoptent aujourd'hui les Canadiens, tout en nourrissant une crainte presque panique de voir le «pays de la colonisation industrielle par excellence» être acculé à la faillite en raison de ses «relations économiques désastreuses avec les États-Unis»? «Nous sommes tout simplement incapables de régler la note», se plaint-il. Pauvre Canada!

Hurtig s'inquiète d'abord et avant tout de l'hémorragie de capitaux en direction des États-Unis sous forme d'intérêts, de dividendes et de «frais d'administration». Parallèlement, il s'insurge contre le fait que les entreprises sous contrôle étranger ont l'audace de réinvestir au Canada une partie de leurs bénéfices. *Mais que veut-il au juste?* Ces entreprises devraient-elles rendre la situation commerciale du Canada encore plus précaire en rapatriant la totalité de leurs bénéfices, ou accroître la mainmise étrangère sur l'industrie canadienne en y insufflant ces nouveaux capitaux?

Si Hurtig s'était soucié de garder les choses en perspective, il parlerait de pourcentages plutôt que de dérouter le lecteur à coups de milliards. Ignore-t-il donc les notions de croissance, d'inflation? On ne peut nier qu'à l'heure actuelle, les sorties de capitaux sous forme d'intérêts et de dividendes sont énormes. Il importe cependant de mentionner qu'elles ont diminué par rapport au produit national brut (PNB) du Canada, pour passer de 2,6 p. cent en 1950 à 1,7 p. cent en 1975; avant 1930, elles représentaient plus de 4 p. cent du PNB. Le coût des investissements étrangers a bien sûr augmenté, mais à un rythme moins rapide que notre capacité de paiement.

Parallèlement, tout en continuant à augmenter en termes de dollars, les investissements américains dans l'économie canadienne ont perdu de leur importance tant par rapport à l'ensemble des investissements étrangers au Canada (de 84,3 p. cent en 1955, ils n'en représentaient plus que 79,4 p. cent en 1973) qu'au regard de notre PNB (ils sont passés de 27,5 p. cent en 1960 à 21,9 p. cent en 1973). Quant aux investissements des sociétés (établissements financiers non compris), les Américains ont perdu du terrain puisqu'ils n'en contrôlaient plus que 27 p. cent en 1975, par rapport à 29 p. cent en 1969.

Hurtig reproche au gouvernement canadien de continuer à favoriser la croissance de la mainmise étrangère en encourageant activement les «investissements étrangers directs». N'a-t-il donc pas remarqué que les investissements directs faits au Canada ont enregistré une baisse phénoménale? En fait, les sorties de capitaux ont atteint 205 millions de dollars au Canada en 1975, et l'on s'attend à ce que ce chiffre soit doublé en 1976.

Comment Hurtig en est-il arrivé à la conclusion que le Conseil économique du Canada a ignoré «le retard de 22 p. cent de notre industrie «canadienne» sur la productivité du secteur secondaire américain»? Ce chiffre de 22 p. cent a été établi et rendu public par le Conseil lui-même, dont les travaux ont surtout visé dernièrement à trouver des moyens de combler ce retard. Hurtig aurait intérêt à lire des documents comme *Au-delà des frontières*, étude dans laquelle le Conseil tente de définir les différentes options commerciales qui s'offrent au Canada. Je constate avec soulagement que l'auteur ne va pas jusqu'à proposer d'augmenter les tarifs déjà suffisamment élevés que nous ont légués des générations d'économistes nationalistes, et dont la présence explique dans une certaine mesure la mainmise étrangère sur l'industrie canadienne de fabrication, le syndrome du modélisme et la faible productivité que Hurtig déplore fortement, et à bon droit. Mais pourquoi n'approuve-t-il pas la politique de libre-échange préconisée par le Conseil pour accroître la productivité? Ou du moins, pourquoi ne nous donne-t-il pas sa recette personnelle pour accroître l'efficacité nationale, dont l'augmentation est essentielle selon lui?

La plupart des chiffres cités par Hurtig correspondent assez bien à la vérité. La situation n'est pas aussi désespérée que le laissent supposer les données choisies dans un but manifeste, mais il faut bien reconnaître que le Canada se trouve aux prises avec un très grave problème de balance des paiements. On ne peut nier non plus que des non-résidents, pour la plupart américains, contrôlent environ 10 p. cent de l'ensemble des richesses canadiennes et près du tiers du monde des affaires au Canada. Là où Hurtig pêche par omission, c'est en n'exposant pas les raisons pour lesquelles il semble croire que toutes les tribulations économiques du Canada proviennent de l'ampleur de la mainmise étrangère.

Je profite de l'occasion pour formuler quelques observations et apporter des précisions au sujet de l'article que j'ai signé dans ce même numéro, sous le titre «De la bienveillance du voisin américain». Le lecteur aurait dû y trouver la mise au point suivante:

«Les interviews ont été effectuées dans le cadre de l'étude de l'image internationale que projette le Canada, dirigée par Roddick Byers, Thomas Hockin, David Leyton-Brown et moi-même. J'ai fait personnellement les interviews dans les capitales étrangères ainsi que plus de la moitié de celles qui ont eu lieu à Ottawa. Les conclusions préliminaires exposées ici n'engagent en rien mes collègues et pourraient être modifiées après analyse plus approfondie.»

Si je pouvais reprendre mon article, je mentionnerais que tout en représentant un bon échantillon de pays industrialisés ou en voie de développement, alignés et non alignés, les observateurs étrangers n'ont pu être choisis de manière aussi scientifique que l'ont été les observateurs canadiens, et que seules leur ont été posées les questions ayant directement trait au Canada. J'ajouterais également que c'est en minorité qu'ils perçoivent des différences majeures entre les valeurs et les intérêts canadiens et américains, mais que pour la plupart d'entre eux, le Canada conserve une position d'indépendance sur la scène internationale. En fait, l'élite étrangère semble considérer que le Canada est plus indépendant que ne l'estiment les observateurs canadiens interrogés.

Peyton V. Lyon

Hurtig répond...

Messieurs les Directeurs de rédaction,

Je regrette que les milliards déroutent Peyton Lyon. Il semble qu'il ait lui aussi de la difficulté à saisir les principes de l'économie. Quoi qu'il en soit, je ferai de mon mieux pour répondre à ses questions brièvement et sans étaler de gros chiffres. Toutefois, je dois d'abord le remercier d'avoir bien voulu reconnaître que «la plupart des chiffres cités par Hurtig correspondent assez bien à la réalité». Le compliment devrait plutôt s'adresser au ministère des Finances, au ministère du Commerce des États-Unis et à Statistique Canada, qui m'ont fourni toutes mes données.

Contrairement à ce que M. Lyon veut nous faire croire, la propriété et le contrôle étrangers dans notre économie ont progressé à des rythmes sans précédent au cours des dernières années. Les années 1975 et 1976 ont brisé tous les records. Depuis des années les entrées de capitaux investis directement au Canada ont été relativement peu nombreuses. Toutefois, un grand nombre d'investissements étrangers directs ont été réalisés à même les bénéfices faits au Canada. Même ces sommes sont fortement sous-estimées lorsqu'on évalue le contrôle étranger plutôt que la propriété étrangère ou les entrées de capitaux au pays. Aux termes de la Loi sur les déclarations des corporations et des syndicats ouvriers, une société sous contrôle étranger est une société dont au moins 50 p. cent des actions ou du capital est détenu par des non-résidents. Le ministère du Commerce des États-Unis se sert du pourcentage de 25 p. cent pour ses calculs et a récemment commencé à recueillir des données établies d'après le pourcentage de propriété étrangère de 10 p. cent. Les déclarations annuelles faites en vertu de la Loi susmentionnée et qui font état d'une hausse considérable de la propriété étrangère dans notre économie, si inquiétantes soient-elles, ne rendent pas compte de toute l'ampleur du phénomène.

Pour une raison ou une autre, Lyon oublie de faire mention des «frais d'administration» dans le troisième paragraphe de sa lettre. Les pourcentages qu'il cite en perdent toute valeur. Beaucoup plus que du paiement d'intérêts et du versement de dividendes, le mal vient des «frais d'administration» bidons et la coûteuse pratique des «prix de transfert» entre la société mère et ses filiales. Ces frais payés par le Canada ont progressé comme la courbe chronologique de la croissance démographique mondiale, si bien que notre «capacité de les payer» se trouve gravement compromise. Malheureusement, il s'ensuit pour nous, au chapitre de la balance des paiements, une crise qui aura les conséquences suivantes: l'augmentation du chômage, la hausse des impôts, l'élévation injustifiée des taux d'intérêt et la baisse du niveau de vie.

Je sais gré à M. Lyon de m'avoir invité à lire *Au-delà des frontières*, étude du Conseil économique du Canada que mon ami Bruce Wilkinson, directeur du Département d'économie de l'Université de l'Alberta, qualifie, dans le langage modéré qui lui est propre, de «véritable passoire». Ayant moi-même examiné ce document, je ne m'étonne pas que des Canadiens comme Peyton Lyon s'en soient à ce point épris. La plupart des autres continentalistes ne réagiraient pas autrement.

A la vérité, une «assurance qui s'affirme» apparaît chez les Canadiens qui estiment que nous commencerons à mieux réussir le jour où nous dépendrons moins du capital étranger. Cette opinion s'observe dans toutes les provinces et régions du Canada. A en juger d'après les sondages (71 pour cent des Canadiens se prononcent contre toute nouvelle mainmise étrangère), elle gagne même de nouveaux adeptes d'année en année. Le moins qu'on puisse dire, c'est que cette assurance est singulièrement absente des politiques passives et débilantes qui sont en vigueur depuis si longtemps et qui plaisent tant aux semblables de M. Lyon.

Ce dernier me prie de lui donner ma «recette» personnelle en vue de régler nos problèmes. Je m'empresserais de le faire, mais l'espace que les directeurs de la rédaction m'accordent n'y suffirait pas. J'invite les lecteurs intéressés à la question à m'écrire au 10560, 105^e rue, Edmonton (Alberta). Je me ferai un plaisir de leur faire parvenir un exemplaire de mon prochain article sur les politiques saines mises en œuvre dans les autres pays afin de protéger leur intégrité nationale et de maximiser la productivité et le bien-être de leurs habitants.

Mel Hurtig

Section de référence

I. LIVRES

Adachi, Ken. *The enemy that never was; a history of the Japanese Canadians*. Toronto, McClelland and Stewart, 1976. 456 p.

C. D. Howe Research Institute (Canada) *Canadian-American Committee* — A time of difficult transitions: Canada-U.S. relations in 1976. 58 p.

Lyon, Peter, ed. *Britain and Canada: survey of a changing relationship*. London, Frank Cass, 1976. 191 p.

Lyon, Peyton V. and Tareq Y. Ismael eds. *Canada and the Third World*. Toronto, Macmillan, 1976. 320 p.

Regehr, Ernie. *Making a killing: Canada's arms industry*. Toronto, McClelland and Stewart, 1975.

II. ARTICLES

Byers, R. B. «Canadian defence: the ASW dilemma». Dans *Survival* 18:154-161, juillet/août 1976.

Enders, Thomas O. «Canada and the United States: the framework and the agenda». dans *U.S. Department of State Bulletin* 74:508-13, 19 avril 1976.

Evans, Brian. «The China-Canada student exchanges: the first twenty». Dans *Pacific Affairs* 49:93-101, printemps 1976.

Lee, Carol F. «The road to enfranchisement: Chinese and Japanese in British Columbia». Dans *B.C. studies* 30:44-76, été 1976.

Meyer, Herbert E. «Canada's nationalism exacts a high price». Dans *Fortune* 94:179-191, août 1976.

McNaught, Kenneth. «The American impact upon Canada: republic and monarchy, 1776-1976». Dans *Canadian geographical journal* 92:4-13, janvier/février 1976.

«1776: The U.S. and us». Dans *International journal* 31:385,545, été 1976.
Contents: «Divided we stand», par John W. Holmes; «Beacon of freedom: 'at best a revolving light'», par G. M. Craig; «Two centuries in the shadow of Behemoth: the effect on the Canadian psyche», par Richard A. Preston; «What's left», par Kenneth McNaught; «The French fact in North America: Quebec-United States relations», par Jean-Louis Roy; «Mosaic versus melting pot?: immigration and ethnicity in Canada

and the United States», par Howard Palmer; «The Canada-United States relationship 1927/1951», par Hume Wrong.

Rotstein, Abraham. «Canada: the new nationalism». Dans *Foreign affairs* 55:97-118, octobre 1976.

Ward, W. Peter. «British Columbia and the Japanese evacuation». Dans *Canadian historical review* 57:289-308, septembre 1976.

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

N° 105 (7 octobre 1976) Accord culturel Canada-Belgique: Commission mixte (2^e assises)

N° 106 (8 octobre 1976) Consultations canado-américaines sur les questions énergétiques bilatérales

N° 107 (12 octobre 1976) Les chansonniers franco-manitobains Gerry et Ziz en tournée en Afrique

N° 108 (12 octobre 1976) Dérivation à Chicago

N° 109 (13 octobre 1976) Reconduction de l'accord commercial canado-chinois

N° 110 (13 octobre 1976) Visite du secrétaire d'État aux Affaires extérieures à Washington

N° 111 (14 octobre 1976) Visite du secrétaire d'État aux Affaires extérieures en France

N° 112 (20 octobre 1976) Délégation canadienne à la 19^e session de la Conférence générale de l'UNESCO

N° 113 (18 octobre 1976) Visite au Canada du ministre des Affaires étrangères et de la coopération de Rwanda

N° 114 Notes pour une déclaration de l'honorable Barney Danson, ministre d'État chargé des Affaires urbaines et ministre suppléant de la Défense, devant la Commission économique et financière de la 31^e session de l'Assemblée générale des Nations Unies à New York, le 25 octobre 1976

N° 115 (29 octobre 1976) Visite au Canada du premier ministre de la Jamaïque, l'honorable Michael Manley, du 27 au 30 octobre 1976 — Communiqué conjoint

N° 116 (2 novembre 1976) Extension des zones de pêche canadiennes

N° 117 (3 novembre 1976) Visite à Ottawa de M. S. S. Ramphal, secrétaire général du Commonwealth, du 3 au 6 novembre 1976

N° 118 (5 novembre 1976) Réglementation des armes et désarmement (Résumé de la déclaration prononcée devant la 1^{ère} Commission à la 31^e session de l'Assemblée générale des Nations Unies par M. R. Harry Jay, ambassadeur et représentant permanent du Canada auprès de l'Office des Nations Unies à Genève et de la Conférence du Comité du désarmement, New York, le 5 novembre 1976)

N° 119 (5 novembre 1976) Nomination diplomatique: M. Allan B. Roger, haut-commissaire en Guyane

N° 120 (5 novembre 1976) Visite du commissaire des Affaires extérieures de la République fédérale du Nigéria, le général de brigade Joseph N. Garba, du 8 au 10 novembre 1976

N° 121 (5 novembre 1976) Position canadienne sur le projet de déclaration de l'UNESCO sur les mass media

Index 1976

Affaires extérieures (*voir aussi* Culture, Relations Est-Ouest et Société des Nations)
Associations interparlementaires — Lévy, juil./août, p. 34
Contribution des femmes à la diplomatie — Mlle Hardy, juil./août, p. 27
Guerre des idéologies — Vincent, mai/juin, p. 28
Immigration et politique étrangère — Passaris, nov./déc., p. 25
Politique étrangère et opinion publique — Le Duc et Murray, mai/juin, p. 41

Afrique

Afrique du Sud (*lettre*) — Parent, janv./fév., p. 52
Après la victoire du MPLA — Péliissier, juil./août, p. 17
Le temps presse et la sagesse se fait rare — Home, juil./août, p. 3
L'évolution politique en Afrique australe — Lewis, juil./août, p. 7
L'impossible dialogue avec l'Afrique australe «blanche» — Charles, juil./août, p. 12
Rhodésie et Cuba (*lettre*) — Freyman, sept./oct., p. 64

Afrique du Sud *voir* Afrique

Aide extérieure

Nouvelle formulation du problème alimentaire mondial — Islam, nov./déc., p. 20
Politique canadienne de l'aide — Gordon, mai/juin, p. 24

Amérique latine

Le Canada et Cuba — Mégélas, juil./août, p. 20
Gringos from the Far North (*recension*) — Blanchette, mai/juin, p. 44
Le SELA et l'intégration en Amérique latine — Zylberg, mai/juin, p. 32
Visite de M. Trudeau — Radwanski, mai/juin, p. 7; *lettre* — Freyman, sept./oct., p. 64
Le coup d'État de 1948... (*lettre*) — Irving, janv./fév., p. 51

Angola *voir* Afrique

Asie du Sud-Est

Visite de M. Jamieson — Schreiner, mai/juin, p. 12

Asie et le Pacifique (L') (*voir aussi* Mao Tsé-toung et l'Asie du Sud-Est)

ASEAN (Association des Nations de l'Asie du Sud-Est) — Bedeski, nov./déc., p. 13
La Chine et l'Asie du Sud-Est — Hervouet, mars/avril, p. 16
La démocratie en Inde (*lettre*) — Bajpai, mai/juin, p. 45
Le néo-réalisme asiatique gage d'une ère nouvelle — Van Praagh, mars/avril, p. 3
Politique étrangère dans la région du Pacifique — English, mars/avril, p. 11

Autriche *voir* Europe

Chine *voir* Asie et le Pacifique (L')

Cuba *voir* Afrique et Amérique latine

Culture

... et politique étrangère — Cowley, sept./oct., p. 29
Les études canadiennes à l'étranger — Graham, sept./oct., p. 41
L'expérience canadienne — Tovell, sept./oct., p. 35

Défense (*voir aussi* Régimes militaires, Organisation du traité de l'Atlantique Nord et maintien de la paix)

Celui qu'on a appelé l'intrépide (*recension*) — Glazebrook, juil./août, p. 41
La défense du continent ne peut être que commune — Gellner, numéro spécial (été), p. 30
Révision de la structure de la défense — Marshall, janv./fév., p. 38

Diefenbaker, John G.

«Mémoires» (*recension*), juil./août, p. 38

Droit de la mer *voir* Droit international

Droit international

3^e Conférence de l'ONU sur le droit de la mer — Lapointe, juil./août, p. 23

Espagne

L'... après Franco — Thouez, sept./oct., p. 54
... et Portugal: une péninsule divisée — Jackson, sept./oct., p. 46

États-Unis d'Amérique (*voir aussi* Défense et Relations Est-Ouest)

- Between Friends / Entre Amis* (photos), numéro spécial (été 76), p. 24 et 25
- Constitutions É.-U. et Canada; étude comparée — Lederman, numéro spécial (été 76), p. 26
- Influence des É.-U. sur le Canada — Hurtig, numéro spécial (été 76), p. 11; *lettre*, nov./déc., p. 37
- La «Troisième option» — Warren, numéro spécial (été 76), p. 5
- Le choix d'un président américain — Tierney, numéro spécial (été 76), p. 39
- Les É.-U. et le Canada: source commune, voies diverses — Balthazar, numéro spécial (été 76), p. 20
- L'État de l'Union — Wilson, numéro spécial (été 76), p. 34
- Marché commun en Amérique du Nord — Dirlik et Sawyer, mars/avril, p. 51
- Relations amicales Canada-É.-U. — Lyon, numéro spécial (été 76), p. 15; *lettre*, nov./déc., p. 36
- Relations entre États et provinces — Swanson, mars/avril, p. 19; Lévy et Munton, mars/avril, p. 25
- Europe
- La participation sociale en Autriche — Luetkens, mars/avril, p. 46
- L'Europe des Dix-huit et le Canada — Grenon, mars/avril, p. 40
- Le «lien contractuel» — Humphreys, mars/avril, p. 35; Marcel Cadieux, nov./déc., p. 3; Pilisi, nov./déc., p. 9
- Immigration voir Affaires extérieures
- Inde voir Asie et le Pacifique
- Liban voir Moyen-Orient
- Maintien de la paix
- Du maintien de la paix à la pacification — Heine, janv./fév., p. 33
- Souveraineté et maintien de la paix — Loomis, sept./oct., p. 12
- Mao Tsé-toung
- Hommage à ... — Ronning, sept./oct., p. 61
- Moyen-Orient
- Guerre civile au Liban — Waines, janv./fév., p. 15
- Relations économiques avec le monde arabe — Delvoie, nov./déc., p. 31
- Visite de M. MacEachen — Scott, mai/juin, p. 3
- Nations Unies (voir aussi maintien de la paix)
- La 7^e session extraordinaire de l'AGNU — Wright, janv./fév., p. 24
- La 30^e session de l'AGNU — Svoboda, mai/juin, p. 16
- Le Canada à l'ONU — Mme Jacomy-Millette, sept./oct., p. 23; Gordon, sept./oct., p. 3
- Le Conseil de sécurité — Ignatieff, sept./oct., p. 7
- Le nouvel ordre économique — Harker, sept./oct., p. 18
- Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (voir aussi maintien de la paix)
- Le flanc Sud de l'OTAN — Jackson, janv./fév., p. 28
- Portugal (voir aussi Afrique)
- Espagne et ...: une péninsule divisée — Jackson, sept./oct., p. 46
- La démocratie au ... — Cullingham, sept./oct., p. 49
- Le nouveau ... — David, sept./oct., p. 22
- Puissance nucléaire
- La filière CANDU — Peacock, janv./fév., p. 3
- Politique nucléaire du Canada — Legault, janv./fév., p. 9
- Rédaction (politique de la...)
- Critique (*lettre*) — Laliberté, Pratt, Charrest-Wallot, Baillargeon, janv./fév., p. 48
- Réponse (*lettre*) — Balthazar, janv./fév., p. 50
- Régimes militaires
- Politique et Forces armées — Craig, janv./fév., p. 42
- Relations Est-Ouest
- Débat sur la détente — Kirschbaum, mai/juin, p. 37
- L'après-détente américaine et l'orthodoxie atlantique — Vigny, numéro spécial (été 76), p. 44
- Rhodésie voir Afrique
- Société des Nations
- Livre de M. Veatch sur la ... — (*recension*), mars/avril, p. 54
- Venezuela voir Amérique latine

④ 9
3001 Hm.

DOCS

CA1 EA I56 FRE

1976

Perspectives internationales. --

43205151