



Déclarations et Discours

N^o 83/10

LA POLITIQUE ÉTRANGÈRE ET L'INTÉRÊT PUBLIC

Notes pour une allocution du sous-ministre (Politique étrangère) des Affaires extérieures, M. de Montigny Marchand, à l'occasion de la cinquantième Conférence d'étude annuelle de l'Institut canadien des affaires internationales, à Ottawa, le 7 mai 1983.

Les anniversaires ont invariablement un caractère particulier. Ils peuvent être l'occasion de nous féliciter des réalisations passées ou celle de marquer notre détermination de procéder différemment à l'avenir. Néanmoins, une certaine nostalgie s'impose toujours, un retour aux sources afin de nous rassurer sur la solidité de nos racines.

Nous constatons alors souvent, à notre surprise, que les choses n'ont pas vraiment beaucoup évolué. Dans le domaine de la politique étrangère en particulier, nous ne sommes pas tant étonnés qu'il y ait eu des changements que stupéfaits par tout ce qui n'a pas changé.

Cette constatation m'a été inspirée par le compte rendu de la première conférence d'étude annuelle de l'Institut, qui s'est déroulée à Montréal les 19 et 20 mai 1934.

Outre le dîner offert à l'hôtel Ritz-Carlton, cette conférence avait deux tables rondes au menu. La première, qui portait sur la politique sociale et économique du Canada, avait K.W. Taylor comme rapporteur et la seconde, consacrée au système de sécurité collective et à la place du Canada dans celui-ci, F.R. Scott.

Dans sa relation des discussions économiques, M. Taylor passe en revue, en termes qui nous sont aujourd'hui familiers, la vulnérabilité de nos échanges commerciaux axés sur les ressources et les marchés de matières premières, le fardeau que constitue le maintien d'une infrastructure continentale et le coût élevé des services gouvernementaux.

Les discussions de la table ronde consacrée à la sécurité collective ont fait preuve d'une prescience tout aussi remarquable. Au sujet des risques que l'insolationnisme comporterait pour le Canada, M. Scott rapporte ce qui peut probablement être considéré comme la toute première version de la Troisième option, et je cite : « ... toute tentative en vue de nous isoler exigera notre retrait du Commonwealth, ce qui aura pour unique effet de nous pousser encore plus dans la sphère impérialiste américaine ».

Comme nous pouvons le voir, nos prédécesseurs étaient déjà confrontés, il y a cinquante ans, aux mêmes dures réalités qui motivent aujourd'hui notre démarche internationaliste. Le raisonnement qui les a amenés à conclure que le Canada n'avait d'autre choix que d'œuvrer à l'instauration d'un système de sécurité collective était peut-être différent, mais leurs conclusions étaient les mêmes.

Par ailleurs, nous avons peut-être dépassé les espérances exprimées dans une autre des recommandations formulées à cette table ronde, au sujet du volet parlementaire de notre organisation. Comme le relate

M. Scott, « une initiative s'impose particulièrement, la nomination d'un ministre à plein temps à la direction du ministère des Affaires extérieures ». Aujourd'hui, comme vous le savez, nous avons trois ministres, qui sont tous très affairés.

Une autre illustration assez renversante de la continuité de nos préoccupations nationales me vient à l'esprit. Dans son rapport annuel de cette même année, 1934, l'Institut soulignait que divers documents allaient être rédigés pour une conférence ultérieure, dont un qui porterait sur « L'effet de la récente politique monétaire américaine sur le Canada » et un autre sur « Les répercussions au Canada du programme de relance des États-Unis ». En outre, le rapport annuel de 1933 formule le souhait que quelqu'un puisse être chargé de rédiger un document sur l'influence de l'expansion économique japonaise sur le Canada.

Ce n'est donc pas uniquement un sentiment de nostalgie que l'on peut assouvir par ce regard sur les premiers travaux de l'Institut. Ils sont la preuve que celui-ci étudiait, et étudie encore aujourd'hui, de façon approfondie et détaillée les intérêts, les politiques et l'organisation du Canada dans le secteur des affaires étrangères. Déjà, il s'attachait à faire le point sur les deux priorités qui l'emportent aujourd'hui sur toutes les autres : la santé de notre économie et notre sécurité au sein d'un système collectif.

Je ne voudrais toutefois pas exagérer la continuité. Notre pays et l'ensemble du globe ont connu des changements massifs. La fascination étrange qu'exerce sur nous la période dominée par la Première Guerre mondiale dépasse la simple nostalgie ; elle découle d'une étrange impression de similarité, du sentiment qu'il faudrait tirer des enseignements de l'effondrement en 1914 d'un système de sécurité fondé sur l'équilibre des forces, de la désintégration du système économique en 1929, et de l'extrémisme politique et des tensions sociales qui ont caractérisé l'entre-deux-guerres.

De nombreux thèmes généraux nous relient à nos prédécesseurs. J'ai l'intention de regrouper mes remarques autour de l'un d'entre eux, qui me semble particulièrement approprié en l'occurrence : la situation de la politique étrangère du Canada dans le contexte de l'attention de l'intérêt et des pressions du public.

J'entends explorer les hypothèses qui sous-tendent la tenue de votre réunion, les travaux de l'Institut ainsi qu'une bonne partie de la politique étrangère du Canada, c'est-à-dire que la formation d'une opinion éclairée en politique étrangère est un bien, que l'information mène à la compréhension et que la recherche de la concordance entre ce que pensent les gouvernements et ce que pense la population revêt une importance vitale en période de tensions.

On se heurte à une première difficulté. Il n'y a pas qu'un seul public avec une seule voix, mais plusieurs publics avec plusieurs voix. Ces voix peuvent ne pas converger. Elles peuvent même s'enterrer l'une l'autre. Elles choisissent des moyens différents d'acheminer l'information, de communiquer et d'exercer des pressions, et elles animent des institutions dont les objectifs mènent parfois à la coopération et parfois au conflit.

En second lieu, dans la société en général comme au sein du gouvernement, l'attention est limitée. Il nous est impossible de garder à l'esprit plus d'un certain nombre de sujets à la fois. Le simple fait de circonscrire ces sujets, de les déceler dans la masse d'informations qui nous submergent, constitue un défi constant pour chacun de nous.

Le rôle des médias pose un autre problème. J'estime que nous avons pratiquement atteint le point où aucune idée, aucune politique, ni aucun événement ne peut prétendre à plus d'un semblant d'existence tant que les médias n'en ont pas consacré la réalité. Les événements de Pologne viennent nous toucher dans l'intimité de notre salon. Ce caractère immédiat, ce sont les médias qui le donnent. Par ailleurs, l'Éthiopie pourrait aussi bien se trouver sur une autre planète. Il est tragique que les événements qui s'y déroulent ne paraissent que dans un éclair fugace sur l'écran de la conscience populaire.

La distinction, réelle ou perçue, entre ce que les gouvernements qualifient d'intérêt national et ce que d'autres peuvent revendiquer comme étant l'intérêt public pose un autre problème. Dans les régimes autoritaires, aucune divergence n'est permise entre l'intérêt national et l'intérêt public. Dans les sociétés harmonieuses, il existe un chevauchement considérable de ces deux notions. Lorsque des concepts aussi difficiles à cerner semblent se diriger dans des voies divergentes, cela suscite inévitablement des tensions. Qui, toutefois, est autorisé à s'exprimer au nom de l'intérêt public outre ceux qui ont été élus pour le faire? Les positions nationales peuvent-elles être complètement et toujours ancrées dans le consensus populaire? Quel degré de complexité, ou même de secret, la population, aussi éduquée soit-elle, peut-elle tolérer?

Si je soulève ces problèmes et pose ces questions, ce n'est pas tellement pour leur donner directement une réponse, mais plutôt pour définir une approche de la démarche canadienne en ce qui concerne la politique étrangère et l'intérêt public. Il ne fait aucun doute que nous formons un pays bien étrange — toujours en lutte avec la géographie et fréquemment avec notre milieu, et souvent en conflit avec nous-mêmes.

L'histoire de votre propre institut balise bien l'évolution de l'intérêt public. Du traumatisme de la Première Guerre mondiale est sortie la ferme résolution d'imposer aux politiciens et aux généraux le contrepoids de l'opinion publique. L'après-guerre a vu un éveil croissant à la chose internationale sous l'impulsion nouvelle de la radio et des journaux, et d'ailleurs la conférence de paix de Versailles a agi à cet égard comme point de mire.

On était déterminé à promouvoir un internationalisme éclairé au sein des populations et des gouvernements du globe. L'Institut a été, et demeure, à l'avant-garde de ce mouvement. De toutes les forces libérées par la Première Guerre mondiale, le concept de l'intérêt public, qu'exprimerait la population elle-même, est certes parmi les plus formidables.

Par contraste avec l'œuvre de pionnier que l'Institut a accompli il y a cinquante ans et plus, le domaine de l'intérêt public présente aujourd'hui un panorama qui a énormément évolué. Au Parlement, les comités permanents de la Chambre et du Sénat ont beaucoup contribué, avec l'aide du Centre parlementaire pour les affaires étrangères et le commerce extérieur, à cerner de façon notable les problèmes

et à rechercher des solutions de rechange. Les universités, et les universitaires, tendent de plus en plus à s'exprimer dans une langue que les artisans des politiques peuvent comprendre. Toute une génération a pu s'initier aux réalités du monde grâce au commerce international et aux déplacements à l'étranger.

Nous devons faire face aujourd'hui à un regroupement imposant d'églises, de syndicats, de municipalités, d'organismes de services, d'industriels et d'environnementalistes, de colombes et de faucons, de nationalistes, de continentalistes et de globalistes. Nous devons être attentifs à ceux qui se font le porte-parole des droits de l'espèce humaine et des autres espèces. Nous devons tenir compte des impératifs du commerce céréalier aussi bien que des espaces interstellaires, des intérêts des régions, des groupes linguistiques et des provinces, des priorités divergentes du développement, de l'environnement, de la technologie et de la qualité de la vie. Il faut dire aussi que bon nombre des porte-parole de ces intérêts sont tellement préoccupés par leurs objectifs particuliers qu'il est impossible de répondre à leurs attentes sans brimer les attentes ou les préoccupations particulières, et tout aussi chères, de quelqu'un d'autre.

Comment la politique nationale est-elle élaborée dans ce chassé-croisé d'intérêts et de revendications? Comment est-il possible pour une société démocratique et pluraliste de produire une politique étrangère unifiée et cohérente? Permettez-moi de vous présenter quelques cas qui, à mon avis, éclairent cette question.

Jetons d'abord un coup d'œil sur le carrefour encombré des affaires culturelles et de la politique étrangère. La collectivité culturelle canadienne est débordante d'activité dans ses arts du spectacle et dans ses arts visuels, dans ses œuvres d'imagination et dans ses études savantes; de sa musique rock à son artisanat, de ses jeux de société à ses sports d'équipe, elle atteint des sommets d'excellence. Cette collectivité culturelle, qui comprend aujourd'hui une solide composante industrielle, a de nombreux intérêts à l'échelle internationale.

Elle se tourne vers l'étranger pour obtenir des points de comparaison, pour se mesurer à des auditoires au sens critique aiguisé, pour le prestige d'une tournée européenne, pour découvrir des marchés, pour travailler, pour avoir accès à ses bibliothèques et à ses archives et, enfin, pour participer à ses tournois et à ses concours. Inversement, elle accueille avec joie les expositions, les orchestres et les compagnies théâtrales de l'étranger. Ces échanges sont, à juste titre, considérés comme essentiels au maintien de la vitalité et de l'excellence de la vie culturelle.

Où donc la politique étrangère s'inscrit-elle dans tout cela? Quel doit être le rôle du gouvernement et du ministère des Affaires extérieures? L'objectif avoué du gouvernement en matière de relations culturelles internationales, ou de diplomatie culturelle comme on l'appelle souvent, n'est pas seulement d'encourager les échanges. Il importe également que les fonds consacrés à la promotion culturelle soient dépensés conformément aux objectifs nationaux en matière de politique étrangère et servent à leur réalisation.

Les cas extrêmes ne posent pas de problème. Par exemple, le gouvernement ne financera ni ne facilitera un spectacle de théâtre réservé aux Blancs en Afrique du Sud, pas plus qu'il n'enverra le carrousel de la Gendarmerie royale en Corée du Nord. Par contre, d'autres cas sont moins tranchés. Devrions-nous

financer des tournées culturelles uniquement en Europe de l'Ouest et aux États-Unis, qui sont à la source, il faut bien l'admettre, d'une grande partie de ce qui fait l'excellence de notre culture, et exclure tous les autres pays d'Asie, d'Afrique et d'Amérique latine, avec lesquels, pourtant, nous tentons de nouer des liens plus étroits ?

Par ailleurs, nos manifestations culturelles peuvent-elles outre s'imposer à l'attention internationale, mais sans d'aucune façon compromettre leur intégrité, servir aussi à communiquer une image plus favorable du Canada en tant que partenaire économique et politique intéressant ? Il ne s'agit pas d'embrigader la culture au service de l'État, comme cela se fait dans certains pays. Il s'agit plutôt de reconnaître que la diplomatie culturelle est un instrument résolument moderne de la politique étrangère.

Ce raisonnement, dans son interprétation la plus large, préside aux travaux de l'Office national du film et anime le travail d'un autre actif trop souvent oublié, le Service international de Radio-Canada. L'objectivité et l'indépendance de ces deux organismes sont la preuve que le gouvernement ne pratique pas une approche orwellienne du financement culturel. L'intérêt de leurs réalisations démontre par ailleurs la capacité des instruments culturels à servir les intérêts du pays dans son ensemble.

De la même façon que la politique étrangère ne pourra jamais s'emparer de la culture — et les gouvernements ne participent qu'à une petite partie des échanges culturels — elle doit également résister à toute tentative d'appropriation de la part d'intérêts particuliers, comme la collectivité culturelle. (Vous pouvez aisément deviner, à mes propos, ma réaction au projet de création d'un organisme distinct pour les relations culturelles internationales qui a été mis de l'avant récemment.) Nous devons travailler ensemble à accorder nos priorités respectives et à adapter les manifestations aux marchés. Nous devons également nous ouvrir aux attentes culturelles des pays influents du tiers-monde, réévaluer l'importance des échanges dans les relations Est-Ouest et redresser l'image de simple fournisseur de matières premières qu'ont de nous des pays comme le Japon et le Brésil.

Bref, de cet examen des relations culturelles internationales, on peut conclure que la culture ajoute une composante essentielle et souhaitable à la politique étrangère du Canada. Les points de rencontre entre nos objectifs nationaux et les objectifs de la collectivité culturelle sont importants. Par ailleurs, il importe de reconnaître que l'activité gouvernementale en faveur de la culture ne doit pas tenir compte uniquement des préférences et des ambitions particulières que privilégie la collectivité culturelle.

Permettez-moi de vous donner un autre exemple de l'interaction de la politique étrangère et de l'intérêt public. Peu de sujets ont autant retenu l'attention de l'opinion publique canadienne ces dernières années que la question de l'essai en territoire canadien du système de guidage de missiles de croisière non armés. C'est un problème où interviennent la peur de la guerre nucléaire, le symbole de l'individu aux prises avec le gouvernement et la nature du leadership au sein d'alliances rivales, et aussi un problème qui souligne notre situation géopolitique particulière et l'embaras avec lequel les Canadiens ont toujours abordé les questions de sécurité nationale.

Y a-t-il donc ici un écart dangereux entre l'intérêt national et l'intérêt public ? J'ose croire que non. En premier lieu, parce que les gouvernements successifs du Canada, ainsi que les participants à votre

première conférence d'étude, n'ont jamais vu d'autre moyen d'assurer la défense du Canada que par un système de sécurité collective. Dans la mesure où un gouvernement peut se dire confiant d'agir avec le consentement général de la population, j'estime qu'il s'agit d'une conclusion avec laquelle la plupart des Canadiens sont d'accord.

Par ailleurs, je crois que le principe selon lequel la sécurité du Canada est intimement liée à la sécurité et à la stabilité de l'Europe, comme en font preuve les deux dernières guerres, rallie l'appui général. Il ne s'agit pas simplement d'une question théorique. À nos liens privilégiés avec la Grande-Bretagne et la France se sont graduellement ajoutées de nouvelles attaches avec l'arrivée d'immigrants de tous les coins de l'Europe. Eux aussi se rappellent leur pays d'origine avec affection, et appréhension parfois. Le sort de l'Europe nous tient donc à cœur pour des raisons d'ordre autant sentimental que stratégique, politique et économique.

Depuis la dernière guerre, cet attachement trouve son expression dans notre participation à l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord [OTAN]. Il est rassurant de constater qu'au fil des ans, les gouvernements canadiens ont bénéficié de la confiance de la population à cet égard et que notre adhésion et notre participation à l'OTAN, ainsi que les obligations politiques et militaires qu'elle suppose, ont toujours l'appui d'une grande partie de la population. Pour tout dire, nos engagements envers l'OTAN ont à l'occasion été remis en question plus vigoureusement par le gouvernement lui-même que par tout secteur important de l'opinion publique.

Notre adhésion à l'OTAN repose sur notre perception de la source d'éventuelles menaces à la paix. Sur ce point comme à d'autres égards, la plupart des Canadiens sont préoccupés par le renforcement rapide de l'arsenal nucléaire de l'Union soviétique et par le déploiement des missiles soviétiques à portée intermédiaire qui menacent la stabilité et la sécurité de nos alliés européens. Il est d'ailleurs important de se rappeler que ces mêmes alliés ont été les premiers à rechercher des moyens de faire contrepoids à la menace intolérable qui pesait sur leur sécurité et sur leur intégrité politique.

Il importe aussi de se rappeler que la recherche de contrepoids à cette menace ne s'est pas limitée au simple recours à la contre-menace militaire. Parallèlement au projet de déploiement de missiles intermédiaires annoncé il y a trois ans, l'OTAN a offert sans équivoque à l'Union soviétique de négocier un équilibre stable des forces au niveau le plus bas possible.

Ces négociations sont maintenant en marche, et s'appuient, du côté des alliés, sur un solide mécanisme de consultation aux termes duquel le Canada joue, je puis vous en assurer, un rôle important. La plupart des Canadiens sont certainement en faveur de telles négociations et attendent du gouvernement qu'il œuvre à leur succès.

Je crois que les diverses propositions que je viens d'exposer s'alimentent à un consensus canadien. Elles trouvent d'ailleurs un appui supplémentaire dans le sondage d'opinion qu'a effectué l'an dernier votre propre institut. C'est pourquoi j'ai de la difficulté à comprendre le débat actuel où le cadre de la politique étrangère en vue d'une négociation collective semble faire l'objet d'un accord général mais où notre participation à la stratégie collective continue de provoquer de vifs différends.

Je suis également préoccupé par la polarisation des opinions qui semble se faire autour de ce débat. Le gouvernement, ses fonctionnaires et ses alliés ne sont pas membres d'un mouvement pour la guerre contre lequel doit lutter un mouvement pour la paix. Nous ne sommes pas non plus des partenaires aveugles au sein de l'Alliance. J'estime que les Canadiens peuvent être fiers des contributions qu'ils ont faites au fil des ans à la réduction des tensions Est-Ouest, au maintien d'un dispositif de dissuasion stable et sensée et à l'atténuation d'un processus que Lord Carrington a qualifié récemment de « diplomatie à porte-voix ». Au cours des dernières années, le Canada s'est particulièrement distingué dans le domaine du contrôle des armes et du désarmement. Nous avons proposé des initiatives multilatérales comme la stratégie de l'asphyxie — une idée dont le succès tient évidemment à son acceptation par d'autres. Nous participons activement à la négociation d'une interdiction totale des armes chimiques ainsi qu'aux efforts en vue de l'interdiction de toutes les armes dans l'espace extra-atmosphérique. Nous explorons de nouvelles techniques de vérification des accords de contrôle des armements. Dans l'ensemble de ces initiatives, le gouvernement met grandement à contribution des experts canadiens à l'extérieur de ses rangs.

Il est évident que nous sommes confrontés à l'interaction complexe d'un symbolisme apocalyptique centré sur le missile de croisière mis en opposition avec la politique équilibrée de contrôle des armes et de désarmement à laquelle nous nous estimons, au sein du gouvernement, être fidèles. Le pragmatisme d'une puissance moyenne ou le réalisme du membre d'une alliance peuvent difficilement rivaliser pour la faveur publique avec l'apocalypse — même si nos programmes sont conçus, dans un esprit que partage tout mouvement pour la paix, pour éviter la catastrophe nucléaire que nous craignons tous.

Les choix que nous impose un système de sécurité collective ne sont pas plus faciles maintenant qu'ils ne l'étaient il y a cinquante ans. Notre adhésion à l'Alliance n'est pas le fait de l'opportunisme. Le Canada est pleinement partie à ses décisions et à ses négociations. Par ailleurs, nous sommes confrontés à la difficulté beaucoup plus grande de susciter la confiance et la compréhension du public à l'égard de questions qui, du fait de leur complexité, s'accommodent mal du symbolisme.

Le troisième aspect de mon examen de la politique étrangère et de l'intérêt public concerne la Troisième option, annoncée par Mitchell Sharp en 1972 et qui, depuis, a fait l'objet d'une longue série de critiques et de malentendus.

Le cas de la Troisième option illustre fort bien le risque que court un gouvernement lorsqu'il cherche à conceptualiser sa politique étrangère. Pour ma part, je crois que le risque est tolérable — voire essentiel. Néanmoins, et à très peu d'exceptions près, l'articulation des concepts qui sous-tendent une politique fournit tout naturellement un point de convergence ou une cible qui attire les attentes et les intérêts contradictoires des intervenants, au sens large du mot, en matière de politique étrangère.

Quelle était la Troisième option? Dans une perspective historique, il ne s'agit que de l'une de nombreuses contributions à un débat qui est aussi vieux que la révolution américaine ou l'Acte de l'Amérique du Nord britannique. La Troisième option concerne, du moins en partie, le partage du continent avec les États-Unis — l'une des rares questions de politique étrangère pour lesquelles l'intérêt public est

élevé et généralisé et pour lesquelles les convictions sont profondément enracinées. Tout comme chaque parent est un expert en éducation, chaque Canadien est un expert en ce qui concerne les Américains.

Dans une optique davantage contemporaine, il faut cependant reconnaître que la Troisième option porte des signes évidents de son époque. Conçue en 1971, elle traduit une volonté d'atténuer les chocs éventuels que notre économie aurait à subir si les États-Unis prenaient de nouveau des mesures analogues à celles prises durant cette année. On retrouve aussi dans la Troisième option les préoccupations concernant notre souveraineté qui ont dominé les années 60 et 70 et qui trouvent leur expression dans la *Politique étrangère au service des Canadiens*.

La Troisième option a également été conçue pour permettre au Canada de composer avec certaines réalités internationales auxquelles était confronté l'ensemble de nos politiques : l'intégration politique et économique de l'Europe, qui avait de sérieuses conséquences sur nos liens traditionnels avec la Grande-Bretagne et nos autres partenaires européens ; l'émergence du Japon comme puissance économique de première force, ayant par ailleurs des intérêts spéciaux dans nos provinces de l'Ouest ; une translation de l'équilibre et de la répartition du pouvoir qui recelait de nouvelles possibilités pour les petites démocraties industrielles comme le Canada.

L'élément clé en ce qui concerne la Troisième option est cependant qu'elle ne ressortit pas exclusivement à la politique étrangère. La Première option, vous vous en souvenez sans doute, proposait le statu quo avec les États-Unis, assorti d'un minimum d'ajustements de nos politiques. La Deuxième option posait, de propos délibéré, une plus grande intégration avec les États-Unis. La troisième, et je cite, consistait en « ... une stratégie générale, à long terme, visant à développer et à raffermir notre économie et les autres aspects de notre vie nationale et, ce faisant, réduire la vulnérabilité actuelle du Canada ».

Il est difficile de concevoir qu'un objectif aussi clair et direct, d'aucuns diraient même évident, puisse en venir à être considéré comme anti-américain, préjudiciable aux affaires, inévitablement hostile aux organisations multilatérales, confinant à l'éparpillement irréfléchi et appelant un vain combat contre les réalités d'une économie continentale. En outre, on oublie fréquemment un qualificatif clé de la Troisième option, soit le « long terme ».

Au nombre des risques qu'on court à conceptualiser la politique étrangère, l'on retrouve le danger de la dater. Certains observateurs et commentateurs semblent considérer un concept comme ils le feraient un contenant de lait qui vieillit sur les tablettes et qui devient de moins en moins attrayant. On en vient presque à voir dans le coin supérieur droit la formule : « Meilleur avant 1983 ».

Cette approche est d'ailleurs souvent celle qu'on adopte à l'endroit aussi bien de la Troisième option que des documents de 1970 réunis sous le titre *Politique étrangère au service des Canadiens*. À l'évidence, aucune politique n'est éternelle ni presciente. On n'avait pas prévu dans la Troisième option les chocs pétroliers des années qui ont suivi son adoption. Par contre, les politiques solidement ancrées à de larges assises nationales et balisées par des objectifs à long terme ne sont pas frappées d'obsolescence instantanée. Ce sont plutôt des vecteurs de l'intérêt national qui fournissent l'élan, la direction et le cadre conceptuel au moyen desquels peut se bâtir l'avenir.

À titre d'exemple, en 1947 Louis Saint-Laurent, dans le cadre des conférences de la Fondation Gray, a été le premier à établir les paramètres de la politique étrangère canadienne des temps modernes. Cette politique, il l'a assise sur l'unité nationale, la liberté politique, la règle de droit, les valeurs humaines et l'importance d'un rôle international. Ces principes ont conservé leur place dans les énoncés de politique subséquents et ont balisé l'action d'une génération. Ils ont cependant trouvé une nouvelle expression près d'un quart de siècle plus tard dans les thèmes évoqués par la *Politique étrangère au service des Canadiens*.

Le gouvernement reste néanmoins aux prises avec un dilemme. Si de temps à autre il n'énonce pas publiquement les principes qui gouvernent sa politique étrangère, il s'expose à des accusations allant du manque d'ouverture à l'incompétence en passant par l'absence de planification. D'autre part, s'il énonce ses principes ou mêmes ses options, il risque non seulement de susciter des malentendus mais aussi de se faire accuser d'avoir une politique ou des principes qui datent, qui manquent d'inspiration ou qui sont dépassés par les événements. La politique étrangère réussit assez mal à satisfaire le goût du public pour la nouveauté.

Chacun de ces aspects — la culture, le missile de croisière et la Troisième option — éclairent d'un jour différent mais instructif l'interaction entre la politique étrangère et l'intérêt public. Il y a la coexistence nécessaire des objectifs nationaux et culturels. Il y a les hypothèses et les prémisses concernant notre sécurité nationale, que partagent dans une large mesure le gouvernement et le public mais qui n'atténuent pas pour autant le vif débat sur l'essai des missiles de croisière. Enfin, il y a le risque de malentendus qui accompagne les énoncés de politique, comme celui de la Troisième option, que peut faire de temps à autre le gouvernement.

Chacun de ces aspects se retrouve également au niveau du rôle et de l'impact des médias. Ceux-ci en consacrent la réalité comme seuls les médias peuvent le faire. La presse, la radio et la télévision deviennent eux-mêmes des acteurs dans le débat, agissant comme détonateur d'une formule volatile où interagissent ministres, fonctionnaires, groupes, régions et publics. Les médias contribuent non seulement à déterminer nos sujets de préoccupation, mais également à façonner la perception que nous en avons.

Les médias canadiens forment une industrie aussi sophistiquée, intellectuellement et électroniquement, que n'importe quelle autre industrie de l'information dans le monde. Sur le plan individuel, il y a nombre de journalistes et commentateurs chevronnés qui travaillent aussi bien au Canada qu'à l'étranger. L'un d'entre eux s'adressera d'ailleurs à vous plus tard ce matin. Et pourtant, je constate un fossé qui va s'élargissant entre ceux qui ont la direction ou la conduite de la politique étrangère du Canada et ceux qui sont chargés de faire connaître cette politique ou de l'interpréter dans les médias.

Vous comprendrez que je doive marcher sur des œufs. L'omnipotence des médias ne peut qu'intimider le fonctionnaire. Toutefois, quelque chose ne va plus dans l'approche de la politique étrangère que pratiquent les médias et je crois qu'il faut à la fois le dire et faire quelque chose à ce sujet. L'Institut lui-même offre un exemple intéressant à cet égard. Des journalistes comme John Dafoe et John Nelson ont contribué à sa création. Pourtant, votre conseil national, qui compte environ 60 personnes, n'a

qu'un journaliste parmi ses rangs — aucun rédacteur en chef ou dirigeant des réseaux et, si je ne m'abuse, aucun représentant de la plaque tournante des communications que constitue Toronto.

Le fossé entre la politique étrangère et les médias se situe à divers plans : la multinationalisation croissante de la diffusion de l'information, qui n'a pas de dimension canadienne ou qui a été affublée d'une « optique canadienne » en cours de route ; de graves divergences sur les objectifs et les priorités, sans pour autant qu'il y ait eu d'échanges sains et même contradictoires entre les journalistes et les diplomates, phénomène que l'on constate dans bon nombre de pays ; partant, l'absence ou la transgression de règles convenues, une certaine hostilité dirigée contre les institutions ou les individus et une tendance à privilégier les rumeurs entourant le processus d'élaboration des politiques plutôt que la substance même de ces politiques.

La Commission Kent s'est penchée sur ce problème et a constaté une baisse de professionnalisme dans le traitement que réservent les journaux canadiens aux questions de politique étrangère. De l'avis de la Commission :

« C'est un cercle vicieux. Il y a peu de correspondants canadiens à l'étranger. Par conséquent, les journaux canadiens comptent trop peu de rédacteurs qui soient familiers avec la scène mondiale. Ils ne savent donc pas traiter convenablement les nouvelles étrangères. Finalement, les rédacteurs en chef réussissent facilement à se convaincre que leurs lecteurs ne veulent pas de ce qu'ils ne peuvent présenter en toute assurance. »

Je partage les préoccupations de la Commission Kent en ce qui concerne le traitement des affaires étrangères dans les journaux. À la télévision, l'image sensationnelle d'une inondation ou d'un tremblement de terre a tendance à supplanter le commentaire réfléchi d'un Joe Schlesinger, d'un David Halton, d'un Craig Oliver, d'un Peter Trueman, d'une Madeleine Poulin ou d'un Pierre Nadeau. Il est inquiétant de constater une telle tendance alors même que tant de secteurs de la société canadienne manifestent un intérêt renouvelé pour les questions politiques et économiques internationales. À l'exception possible de la radio, les médias constituent une force intellectuelle incertaine dans le processus de définition ou d'interprétation de la politique étrangère du Canada. On peut difficilement se faire une image claire du monde en visionnant des séquences de quarante secondes.

Je ne demande ni n'attends l'accord des médias avec l'une ou l'autre des politiques du gouvernement. Ce que je souhaite, sans doute comme vous d'ailleurs, c'est une approche des affaires étrangères qui se caractérise par sa capacité d'analyse et d'interprétation et ce, dans une perspective qui stimule aussi bien le grand public que les décideurs gouvernementaux et les amènent à remettre en cause leurs opinions. Dans la mesure où les fonctionnaires sont responsables de la situation actuelle, et sans doute le sont-ils en bonne part, je concède que nous devons faire davantage pour inspirer, informer, expliquer et, de façon générale, relancer un dialogue constructif avec les médias canadiens.

J'aimerais maintenant poser quelques dernières questions et tirer certaines conclusions de réflexions fort personnelles sur la politique étrangère et l'intérêt public.

Nous envions l'homogénéité de certains pays. Nous regardons le Japon, la France, Singapour ou Israël et nous y voyons des sociétés regroupées autour de principes communs ou d'une priorité prédominante. La communauté de vues de leurs finissants universitaires, de leurs syndicats, de leurs entrepreneurs et de leurs médias semble donner à ces sociétés la capacité d'agir sur le plan international avec résolution et une énergie concentrée. D'autre part, nous déplorons à l'occasion l'éparpillement du pouvoir au sein du système américain, où l'interaction des institutions, des régions et des groupes d'intérêt particulier n'a jamais été aussi complexe.

En tant que Canadiens, nous devons nous demander si, dans la pratique, nous pouvons en venir à quelque chose de mieux qu'à une cohésion difficile et rapiécée de groupes et d'intérêts divergents. Nous devons nous demander s'il n'y a peut-être pas une majorité silencieuse qui attend toujours de notre politique étrangère qu'elle soit plus que la somme des parties. Nous devons nous demander si des coalitions fugaces, qui recourent à l'intérêt national et l'intérêt public, peuvent soutenir la volonté à long terme qui doit souder les liens les plus importants entre la politique nationale et la politique étrangère.

Comme toujours, il y a des courants et des contre-courants. Je crains que de nombreux groupes d'intérêt particulier ne soient maintenant fermement attachés à leur propre idée fixe. Nous pouvons écouter et nous pouvons faire des accommodements, dans une certaine mesure nous pouvons même gérer certaines contradictions. Toutefois, nous ne pouvons passer outre à la nécessité fondamentale d'une politique qui fasse une synthèse cohérente des intérêts et des priorités au niveau national. Il est donc inévitable que persistent des tensions avec certains groupes d'intérêt particulier.

Dans un régime démocratique, c'est sûrement là un signe de santé, quelles que soient les frustrations et les divergences qu'engendre le processus de conciliation. Il incombe à la politique étrangère d'une démocratie de négocier l'alignement de l'intérêt national et de l'intérêt public et de bâtir sur le consensus partout où il peut être dégagé.

Le danger tient à la fragmentation latente ou apparente de l'intérêt public en groupes divergents et irréconciliables dont il est difficile de voir les points communs. Une telle fragmentation peut paralyser le processus politique, surtout si elle est alimentée par des médias à la recherche du sensationnalisme.

S'il existe dans tout cela un motif d'optimisme, je crois qu'il tient à la continuité étonnante que j'ai mentionnée à diverses reprises. Le caractère « antigravitationnel » de notre pays et sa place dans le monde nous imposent, comme ils ont imposé aux participants à votre première conférence, aux auteurs des conférences Gray ou à ceux de la *Politique étrangère au service des Canadiens*, certaines limites et préoccupations qui se caractérisent par une remarquable constance.

Nous améliorons le dosage et l'équilibre des composantes de notre politique étrangère en matière de politiques, d'économie et de sécurité. Toutefois, nous ne pouvons, à l'instar de certains pays, en privilégier une par rapport aux autres. Nos intérêts à long terme nous interdisent également d'abandonner le rôle actif et idéaliste qui a été celui du Canada par le passé.

Je crois que les gouvernements préfèrent généralement fonder leur action sur une opinion publique où prédomine la concertation mais non la passivité. Toutefois, au Canada nous devons confronter le problème de la fragmentation latente. Nous devons nous appliquer à confronter notre perception de l'intérêt public avec les opinions des divers publics. Il arrivera que le gouvernement devance quelque peu l'opinion publique, comme il arrivera que cette dernière prenne les devants. Nous devons cependant tous chercher constamment à éviter que les divergences naturelles en régime démocratique ne deviennent le concert effrayant des clameurs d'une nation incapable d'agir.

Enfin, cette conférence qui marque le cinquantième anniversaire de l'Institut canadien des affaires internationales me donne l'occasion de rendre hommage à l'Institut pour son approche éclairée des questions de politique étrangère, pour la persévérance avec laquelle il a recherché une perspective nationale qui transcende les intérêts d'un groupe ou d'une région et pour sa contribution au façonnement aussi bien de la politique étrangère que de l'intérêt public.