

Quatre horizons en matière de relations internationales au Canada

Nelson Michaud

Volume 30, Number 3, 1999

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/704058ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/704058ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Institut québécois des hautes études internationales

ISSN

0014-2123 (print)

1703-7891 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this document

Michaud, N. (1999). Quatre horizons en matière de relations internationales au Canada. *Études internationales*, 30(3), 589–604. <https://doi.org/10.7202/704058ar>

LIVRES

1. Étude bibliographique

Quatre horizons en matière de relations internationales au Canada*

Nelson MICHAUD**

Sous certains égards, le début de l'année 1999 peut déjà être qualifié de faste pour le Canada en matière de relations internationales. En janvier, le pays occupait, pour une période de deux ans, un siège au Conseil de sécurité de l'ONU; en février il en assurait la présidence; en mars, le Traité sur le bannissement des mines anti-personnel, le plus récent fleuron de la diplomatie canadienne, entrait en vigueur; et en septembre, le pays sera l'hôte du 8^e Sommet de la Francophonie. Autant de manchettes peuvent susciter un intérêt accru, même s'il est momentané, pour l'étude des relations internationales d'une puissance moyenne dont la marque de commerce, la diplomatie tranquille, n'a pas pour effet d'amener naturellement vers elle les feux de la rampe. Certes, la croisade du ministre Axworthy pour la sécurité humaine durable cherche aussi à attirer les regards, même s'il s'agit de nouveaux habits dans lesquels on vêt maintenant une politique déjà énoncée par ses prédéces-

* MELAKOPIDES, Costas, *Pragmatic Idealism: Canadian Foreign Policy 1945-1995*, Montréal et Kingston, McGill-Queen's University Press, 1998, 241 p.

HAMPSON Fen Osler, Michael HART et Martin RUDNER (dir.), *Canada Among Nations 1999: A Big League Player?*, Don Mills, Oxford University Press, 1999, 273 p.

WOLFE, Robert (dir.), *Diplomatic Missions: The Ambassador in Canadian Foreign Policy*, s.l., Queen's University School of Public Policy et Canadian Centre for Foreign Policy Development, 1998, 207 p.

ROBERTS, Joseph K., *Canada for Americans: In the Shadow of Empire*, préface de Leo Panitch, New York, Monthly Review Press, 1998, 142 p. Toutes les traductions d'extraits ont été effectuées par l'auteur de cette étude bibliographique.

** Chercheur post-doctoral et chargé de cours, Département de science politique/Centre for Foreign Policy Studies, Université Dalhousie, Halifax, B3H 4H6, nmichaud@is.dal.ca.

seurs en d'autres termes¹. Enfin, l'agenda canadien de réforme du Conseil de sécurité de l'ONU contribue aussi, bien qu'un peu plus discrètement, à relever le profil des actions canadiennes en matière de politique étrangère.

Cet élan renouvelé rend d'autant plus intéressante la lecture d'ouvrages qui permettent la mise à jour de ses connaissances en parcourant les travaux les plus récents d'universitaires qui s'intéressent aux diverses expressions des relations internationales canadiennes. Quels sujets ces publications privilégient-elles? Quelles approches sont favorisées? En quoi ces écrits contribuent-ils aux discussions sur ce thème? Quelles pistes de recherche ouvrent-ils? Ces questions guideront l'analyse qui est ici faite de quatre contributions récentes en matière de relations internationales au Canada.

Chacun des ouvrages recensés fait découvrir un horizon différent à partir d'approches différentes, allant de l'étude diachronique jusqu'à l'essai rhétorique, en passant par une analyse prospective et une compilation thématique. Ils se différencient aussi tant par leur structure – l'un présente les résultats d'une recherche historico-politique, l'autre est un recueil de textes, un troisième est constitué des actes d'un colloque et le dernier est un vibrant réquisitoire – que par leur unité de facture – parfois l'œuvre d'une personne, parfois le fruit d'un effort collectif. Les questions retenues seront donc le seul guide pour chacune des analyses effectuées. L'ordre de présentation des textes permettra toutefois de passer de l'ouvrage traitant du sujet le plus général à celui qui touche le sujet le plus particulier. Un court bilan couronnera l'ensemble des recensions et posera quelques questions qui pourraient devenir autant de pistes de recherche à explorer.

I – Les motivations profondes qui ont marqué les relations internationales du Canada

Le premier texte qui retient l'attention est celui de Costas Melakopides. Assistant professeur en études sociales et politiques à l'Université de Chypre, l'auteur a aussi enseigné à l'Université du Manitoba en plus de séjours effectués à Kingston et à Ottawa. Motivé par « le manque d'études évaluant le caractère particulier et la distinction caractéristique de la place que le Canada occupe dans le monde² », il a eu l'idée d'un volume qui offre une étude diachronique de la politique étrangère canadienne au cours de la seconde moitié du xx^e siècle et où chacun des chapitres est identifié aux gouvernements des principaux premiers ministres canadiens de l'après-guerre³. La lacune qu'il cherche ici à combler était sans doute plus présente en 1986,

1. Ministère des Affaires extérieures et du Commerce international (MAECI), *The Disarmement Bulletin*, 14 (Automne 1990), p. 27.

2. C. MELAKOPIDES, *op. cit.*, p. vii.

3. W.L. Mackenzie King et L. Saint-Laurent, J. Diefenbaker, L.B. Pearson, P. E. Trudeau, B. Mulroney et J. Chrétien. L'auteur fait exception de ceux de J. Clark, J. Turner et K. Campbell, omission probablement due à la courte vie de chacun de ces gouvernements, bien qu'il reste discret quant aux motivations de ses choix.

moment où « l'étincelle a jailli », qu'elle ne l'est de nos jours puisque les Cooper⁴, Painchaud⁵ et Nossal⁶, par exemple, ont depuis lors répondu à l'appel.

L'apport de Melakopides n'est pas pour autant redondant : il offre une lecture originale du sujet qui permet de situer ce texte à l'intérieur d'un débat important qui anime la communauté des analystes de politique étrangère. Essentiellement basé aux États-Unis et alimenté par des exemples américains, ce débat remet en question l'analyse réaliste de la politique étrangère pour lui substituer des cadres dits néo-réaliste, néo-libéral ou institutionnaliste⁷.

À partir de ses observations sur la politique étrangère canadienne, Melakopides remet lui aussi en question l'hégémonie réaliste. Plutôt que d'opter pour l'une des autres voies plus connues, il favorise une nouvelle approche analytique. Ce faisant, il vise plusieurs buts :

réhabiliter une conception redéfinie de l'« idéalisme » pour faire en sorte qu'elle retrouve une bonne réputation ; désamorcer quelques mythologies mesquines qui planent autour de la politique étrangère canadienne ; expliquer l'internationalisme canadien par l'« idéalisme pragmatique » et énoncer ses valeurs ; démontrer l'impressionnante continuité du style et de la substance de la politique étrangère canadienne qui reposent sur de bons principes ; et mettre l'accent sur les bonnes nouvelles quant à la place du Canada dans le monde⁸.

En quoi alors Melakopides contribue-t-il à éclairer les discussions sur ces questions ? Tout d'abord, d'un point de vue méthodologique, la voie emprun-

4. Andrew COOPER, *Canadian Foreign Policy : Old Habits and New Directions*, Scarborough, Prentice-Hall Canada, 1997 ; A. COOPER (dir.), *Niche Diplomacy : Middle Powers after the Cold War*, New York, Macmillan, St. Martin's Press, 1997.

5. Paul PAINCHAUD (dir.), *De Mackenzie King à Pierre Trudeau : quarante ans de diplomatie canadienne : 1945-1985*, Québec, Presses de l'Université Laval, 1989.

6. Kim Richard NOSSAL, *The Politics of Canadian Foreign Policy*, 3^e éd., Scarborough, Prentice Hall, 1997.

7. Plusieurs écrits jalonnent ce débat. Pour en avoir une idée, on peut par exemple consulter Robert O. KEOHANE (dir.), *Neorealism and Its Critics*, New York, Columbia University Press, 1986 ; David A. BALDWIN (dir.), *Neorealism and Neoliberalism. The Contemporary Debate*, New York, Columbia University Press, 1993 ; John J. MERSHEIMER, « The False Promise of International Institutions », *International Security*, 19, n° 3, hiver 1994-95, pp. 5-49 ; John G. RUGGIE, « The False Premise of Realism », *International Security* 20, n° 1, été 1995, pp. 62-70 ; Randall L. SCHWELLER et David PRIESS, « A Tale of Two Realisms : Expanding the Institutions Debate », *Mershon International Studies*, 41, pp. 1-32 ; Kenneth WALTZ, « Realist Thought and Neorealist Theory », *International Affairs*, 44, printemps 1990, pp. 21-37 ; Lisa L. MARTIN, « An Internationalist View : International Institutions and State Strategies », communication présentée à l'American Political Science Association, Boston, septembre 1998 ; Michael C. WILLIAMS, « Triumph of the Will : The Historical Construction of Realism », communication présentée à l'American Political Science Association, Boston, septembre 1998 ; et, en marge du débat, James N. ROSENAU, « Many Damn Things Simultaneously – At Least for a While ; Complexity Theory and World Affairs », communication présentée à l'American Political Science Association, Boston, septembre 1998 ;

8. C. MELAKOPIDES, *op. cit.*, p. vii

tée, par son originalité, offre des avancées fort intéressantes. Toutefois, certains éléments mériteraient d'être affinés. Ainsi, on a pu constater que les buts que l'auteur s'est donné sont énoncés de façon essentiellement normative, ce qui oriente, dès le départ, sa réflexion. Une définition rigoureuse des concepts qu'il entend opérationnaliser est donc nécessaire pour démarquer l'étude d'un simple plaidoyer en faveur d'une approche originale.

Certes, Melakopides répond à cette exigence au cours de ses deux premiers chapitres où il situe sa démarche, mais il ne le fait pas de façon absolument rigoureuse. Ainsi, dès le début de son introduction, il définit l'idéalisme comme étant « l'endossement par les décideurs et praticiens de la politique étrangère canadienne d'un ensemble d'intérêts conditionnés par les valeurs humanitaires » et le pragmatisme comme étant le caractère « flexible, adaptable et applicable » qui permet de « satisfaire les intérêts canadiens dans le cadre d'intérêts plus larges ». L'idéalisme pragmatique se veut donc une « synthèse créative et flexible » des deux concepts⁹.

On note qu'il s'agit de définitions adaptées à la politique étrangère canadienne plutôt que de définitions opérationnelles plus larges qui auraient permis de mesurer la politique étrangère du Canada à partir d'un étalon indépendant de la nature de l'objet étudié. Une définition plus opérationnelle est sans doute évoquée dans l'allusion que Melakopides fait à la place qu'occupe l'idéalisme pragmatique, soit « entre les pôles du réalisme orthodoxe et de l'idéalisme classique¹⁰ » ; la définition aurait été encore plus utile s'il avait mieux présenté à ses lecteurs en quoi cet entre-deux diffère des autres grandes tendances actuelles en analyse de politique étrangère. Enfin, Melakopides offre une explication déjà contenue dans une autre définition : l'idéalisme pragmatique équivaut à l'internationalisme pratiqué par le Canada¹¹. Ceci s'explique quand l'auteur laisse clairement voir que l'idéalisme pragmatique n'est pas qu'une grille d'analyse, mais que c'est aussi une manière de faire la politique étrangère¹².

Ces faiblesses sont amplifiées par le type d'analyse que l'auteur privilégie, soit la narration chronologique. Par sa nature descriptive, la trame narrative ne permet pas de véritablement valider l'approche alternative au réalisme, puisqu'elle ne fait pas bien ressortir les éléments analytiques qui permettent de vérifier l'hypothèse, soit que « le multilatéralisme canadien a eu comme principe de base des intérêts égoïstes éclairés qui, simultanément, ont pour but la satisfaction d'intérêts internationaux, voire même humanitaires¹³ ». Il faut attendre la conclusion de chaque chapitre pour que l'auteur démontre plus clairement la continuité qu'il perçoit dans l'action internationale du Canada.

9. *Idem*, pp. 4-5.

10. *Idem*, p. 17.

11. *Idem*, p. 13.

12. *Idem*, p. 196.

13. *Idem*, p. 5.

Du point de vue des connaissances factuelles, l'ouvrage ne nous apprend rien de neuf. Son utilité réside plutôt dans l'interprétation qui est donnée des faits rapportés, soit le désir de démontrer cette continuité qui marque les actions canadiennes en matière de politique étrangère. Encore ici, en procédant de façon chronologique, l'auteur doit tirer une conclusion quant à la continuité des politiques au cours d'une période donnée et pendant laquelle certaines modifications majeures des orientations de la politique étrangère canadienne ont pu survenir. À cette difficulté, l'auteur répond que c'est une lecture réaliste qui met en lumière les fluctuations, alors qu'une analyse pragmatique-idéaliste permet, elle, de faire ressortir la continuité recherchée¹⁴.

Melakopides aurait sans doute offert une démonstration plus convaincante s'il avait procédé de façon thématique, plutôt que de ramener le débat à une simple question de points de vue. Il lui aurait été alors beaucoup plus facile de souligner quelles valeurs domestiques et quelles valeurs internationales étaient en jeu et en quoi, dans un secteur donné, il y a ou n'y a pas eu de continuité dans la « synthèse créative et flexible » entre idéalisme et pragmatisme. Melakopides reconnaît sans doute l'utilité d'une grille thématique d'évaluation, puisque c'est ce qu'il utilise pour amorcer sa conclusion¹⁵.

Malgré ces flottements, *Pragmatic Idealism* apporte tout de même une contribution intéressante dans l'exploration de nouvelles façons d'analyser la politique étrangère. Il est à souhaiter que Melakopides poursuive sa réflexion, affine son modèle et incite d'autres analystes à l'appliquer de façon plus large afin d'en éprouver la validité externe. Le grand débat qui anime la discipline en sera d'autant enrichi.

II – Une analyse prospective en matière de relations internationales du Canada

Le second ouvrage recensé est pratiquement devenu, au fil des ans, un classique pour ceux et celles qui s'intéressent aux relations internationales du Canada. C'est en effet la quinzième année que la Norman Patterson School of International Affairs de l'Université Carleton publie *Canada Among Nations*, un recueil de textes qui permet une réflexion sur les questions d'actualité, souvent autour d'un thème particulier. Pour l'édition 1999, le thème choisi – *A Big League Player?* – fait allusion à la contribution du Canada aux grands débats internationaux, contribution qui est relativement importante eu égard à la taille du pays en termes de capacité d'intervention. Afin de mener à bien leur réflexion, les directeurs de la publication¹⁶ ont choisi de développer le thème général selon trois axes : la sécurité économique, les questions culturelles

14. De bons exemples de cette argumentation se trouvent à la fin du chapitre sur les gouvernements Trudeau ou encore en conclusion ; C. MELAKOPIDES, *op. cit.*, pp. 126, 194.

15. *Idem*, p. 191.

16. Cette année, il s'agit de Fen Osler Hampson, Michael Hart et Martin Rudner.

et les questions politico-sécuritaires¹⁷. Il s'agit d'une organisation intéressante autour d'*issue areas* qui constituent les trois piliers de la politique étrangère canadienne telle qu'énoncée dans le livre blanc *Le Canada dans le monde*¹⁸. De plus, ces trois grands axes sont ceux qui semblent offrir les meilleurs exemples de la tension qui existe entre les buts poursuivis par la politique étrangère canadienne et la capacité du Canada à y donner suite¹⁹, ce qui, par rapport aux priorités que s'est données le gouvernement, peut sembler un paradoxe intéressant à explorer.

Si une direction générale a été donnée quant aux thèmes à aborder, il ne semble pas y en avoir eu quant aux approches à privilégier. Ainsi, les textes plus analytiques côtoient les inventaires ou les bilans. Cette nature mixte permet probablement à un lectorat plus varié d'y trouver des éléments d'intérêt et peut s'expliquer, en grande partie, par la provenance hétéroclite des auteurs: alors que les premières éditions de *Canada Among Nations* étaient surtout l'affaire d'universitaires, les récentes moutures nous ont fait part des réflexions de personnes provenant de bureaux de consultants, d'organismes de pression ou de réflexion, voire de fonctionnaires. À cet égard, l'édition 1999 réunit neuf auteurs du monde académique et huit auteurs de l'extérieur, y inclus deux personnes aujourd'hui attachées à des centres universitaires, mais dont le texte reflète leur expérience diplomatique. Il en résulte un produit nettement diversifié qui présente une panoplie de points de vue sur les questions traitées.

Le premier des sous-thèmes traité est celui de la sécurité économique. Depuis déjà plusieurs années, cette dimension constitue l'une des priorités du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international (MAECI). Les grandes questions de l'heure en ce domaine touchent l'Accord multilatéral sur les investissements (AMI), l'Organisation mondiale du commerce (OMC) et l'impact de la crise monétaire asiatique. Ce dernier sujet constitue pratiquement un aparté, inévitable étant donné l'importance du phénomène, dans l'ensemble de cette section de l'ouvrage. L'auteur, Dane Rowlands, professeur à la Norman Patterson School of International Affairs, cherche à voir quelles sont les implications de cette crise pour le Canada et quelles sont les réponses qu'on désire y apporter en termes de politiques. Il déploie son analyse sur deux fronts (interne et multilatéral) et les parallèles qu'il établit avec la crise antérieure du peso mexicain aident à mieux situer les segments d'efficacité dans l'intervention canadienne. Il conclut en affirmant que le Canada doit jouer un rôle et assumer un certain leadership dans la question de la mondialisation des marchés financiers, une position qui est en soi porteuse de plusieurs questions que des recherches complémentaires pourraient résoudre.

17. Ces termes apparaissent à la table des matières alors que la quatrième de couverture et la préface font plutôt allusion à la diplomatie culturelle et à la sécurité humaine, des nuances que l'éventuel lecteur sera à même d'apprécier.

18. <http://www.dfait-maeci.gc.ca/français/foreignp/cnd-world/>

19. F. HAMPSON, M. HART et M. RUDNER, *op. cit.*, p. xi

Il ressort par contre des quatre premiers chapitres de cette première section que la table de l'OMC serait de plus en plus celle autour de laquelle les grandes questions commerciales devraient être débattues. Ainsi, dans un intéressant compte-rendu de ce qui a pu causer l'échec de l'AMI, William Dymond fait clairement ressortir que si les négociations s'étaient déroulées à l'OMC plutôt qu'à l'OCDE, une position « fortement défendue par le Canada²⁰ », les résultats auraient peut-être été différents. Pour l'auteur, il ne fait aucun doute que l'OCDE doit revenir à son rôle premier d'analyse et de développement de politiques et laisser à l'OMC les tâches de négociation²¹. Le fait que Dymond ait été impliqué dans le processus doit être présent à l'esprit du lecteur : l'explication donnée est sans doute intéressante, mais vient tout de même d'une personne dont l'option privilégiée n'a pas prévalu.

L'OMC est aussi très présente dans les trois chapitres suivants. Celui livré par Heather Forton apporte aussi un témoignage d'une personne ayant participé au processus dont elle traite ici, soit le fonctionnement réglementaire de l'organisme. Le texte présente un bon inventaire, bien ficelé, mais offre peu d'analyse. Par contre, le texte de Grace Skogstad constitue un très bel exemple d'une analyse pratique d'une question imminente, soit la nouvelle ronde de négociations en agriculture qui doit s'amorcer en novembre 1999. L'auteure souligne l'importance de la question, dresse un historique des négociations multilatérales dans ce secteur, examine les options les plus probables et définit la nature des questions à être négociées en faisant ressortir les paramètres tant nationaux que multilatéraux qui vont influencer la position que le Canada défendra vraisemblablement. Après la lecture de ce texte, on a la sensation d'en savoir assez, sur un sujet fort complexe, afin de pouvoir comprendre quelles sont les forces en place et comment elles pourraient influencer le déroulement des événements à venir. Si l'étiquette de bilan prospectif convient bien à l'ensemble du recueil de façon générale, il s'applique d'une façon particulièrement adéquate dans le cas de cette contribution. Enfin, Sauvé et Thomas soumettent une proposition fort originale qui ouvre des portes tant aux chercheurs qu'aux décideurs politiques. Partant de la prémisse que le monde a changé à maints égards au cours des dernières années – même les sujets discutés à l'OMC sont plus larges que ceux dont le GATT était saisi –, ils concluent qu'il faut une nouvelle grille d'analyse afin d'aborder les problèmes. Ils suggèrent donc que la « théorie des marchés contestables », une approche qu'ils expliquent bien, peut avantageusement être utilisée dans un contexte d'élaboration de politiques commerciales. Le texte est divisé en deux parties (la césure témoin de la répartition du travail entre les deux co-auteurs semble malheureusement très apparente) où un bilan des défis posés aux cadres d'analyse actuels nous amène vers la solution qui est proposée. La démonstration est efficace et il sera intéressant de voir les retombées de cette suggestion.

20. William A. DYMOND, « The MAI : A Sad and Melancholy Tale », in F. HAMPSON, M. HART et M. RUDNER, *op. cit.*, p. 25.

21. *Idem*, p. 33.

La seconde section de l'ouvrage, plus courte, ne comprend que deux textes qui portent sur la culture, troisième pilier de la politique étrangère canadienne. À moins qu'il ne s'agisse de la proverbiale cinquième roue du carrosse... C'est du moins la question que se pose John Graham. Diplomate de carrière devenu consultant, l'auteur touche lui aussi un domaine lié à ses anciennes responsabilités, soit celui des relations académiques. Il place son intervention dans le contexte de ce qui s'est déroulé au cours des cinquante dernières années et son texte narre les espoirs et les déceptions des défenseurs du troisième pilier. En cours de route, il peut être surprenant de lire un ancien fonctionnaire décrire comme un heureux événement la défaite d'un gouvernement qu'il s'était pourtant engagé à servir²². Par ailleurs, l'article de Acheson et Maule se veut un plaidoyer en faveur d'un libre marché de la culture et s'oppose à la vision nationaliste de la question, bien que les deux points de vue y soient analysés. Les auteurs affirment en effet que ce ne sont pas les politiques qui garantissent les succès de diffusion des produits culturels, au contraire, mais bien la qualité du travail des créateurs. Ils ne se gênent pas pour provoquer et susciter le débat, en affirmant que ceux qui réclament des appuis étatiques sous prétexte que la culture est un domaine à part, font appel à un argument qui, « au mieux est naïf, au pis, hypocrite²³ » et en suggérant quatre points pour lancer la discussion²⁴. Étant donné l'incertitude qui entoure ce troisième pilier, un tel catalyseur est le bienvenu.

La troisième partie traite de questions liées à la *high politics*. La sécurité humaine est à cette section ce que l'OMC était à la première : le pivot autour duquel gravitent la plupart des contributions si l'on exclut le chapitre asiatique. Il est fourni ici par Louis Delvoie qui analyse la menace nucléaire indo-pakistanaise. Ayant été ambassadeur dans la région, Delvoie brosse un tableau très instructif des points de vue de chaque partie, situe la place du Canada dans le débat et pose le problème en termes actuels, un peu comme le faisait précédemment Skogstad à propos de l'agriculture. À l'instar de Rowlands qui nous offrait l'autre texte touchant l'Asie, Delvoie souligne l'importance pour le Canada d'assumer un leadership en vue de trouver une solution au problème. L'approche qu'il suggère, soit celle d'un forum à partir et en marge des institutions existantes, n'est pas sans rappeler une route que le Canada a suivie avec succès à plus d'une occasion²⁵.

Pour sa part, l'étude de Haglund fait bien ressortir les croisées de chemin auxquelles le Canada se trouve et en fonction desquelles il doit opérer ses choix de politique, notamment en matière de défense. Les axes nord-atlantique, asiatique et continentaliste sont du lot tout autant que la diversification de

22. John GRAHAM, « Third Pillar or Fifth Wheel? : International Education and Cultural Foreign Policy », in F. HAMPSON, M. HART et M. RUDNER, *op. cit.*, p. 140.

23. Keith ACHESON et Christopher MAULE, « Battlefields and Birds : New Directions for Cultural Policy », in F. HAMPSON, M. HART et M. RUDNER, *op. cit.*, p. 159.

24. *Idem*, pp. 170-171.

25. Voir à cet égard Nelson MICHAUD et Louis BÉLANGER, « La stratégie institutionnelle du Canada : vers une « australisation » ? », *Études internationales*, vol. 30, n° 2, juin 1999, pp. 373-396.

l'action militaire. L'auteur permet donc au lecteur de se situer et lance des pistes d'orientation qui pourraient expliquer les choix futurs du Canada.

La sécurité humaine est encore plus présente dans les textes suivants, que ce soit celui de David Malone qui dresse un bilan des premières années de la direction générale des enjeux humains et mondiaux du MAECI, division dont il a été responsable un certain temps, ou l'approche plus critique offerte par Hay qui présente un historique du thème et qui donne raison aux critiques de la « sécurité humaine absolue²⁶ » tout en rappelant qu'une « saine dose de réalisme est ce dont la doctrine Axworthy a besoin, une lacune qu'elle néglige à son propre péril²⁷ ». Cette contribution apporte des arguments intéressants au débat qui risque de se poursuivre un certain temps. Enfin, le dernier texte de cette section porte sur les petites armes, la nouvelle croisade humanitaire du ministre, après les mines anti-personnel. Ernie Regher y fait nettement ressortir combien cette question est plus complexe en analysant autant l'aspect de l'offre que celui de la demande et explique en quoi le Canada a raison de s'y intéresser en faisant appel aux « communautés en communion d'esprit », solution qui s'est avérée gagnante par le passé.

On le constate, comme à l'habitude, *Canada Among Nations* couvre un vaste éventail de sujets. Si quelques textes fournissent des bilans, la plupart permettent de faire le point sur des questions d'actualité et certains se démarquent nettement par leur qualité à cet égard. Il en résulte un produit qui ouvre de nombreuses pistes, autant pour les praticiens des relations internationales que pour les chercheurs qui désirent demeurer à la fine pointe des préoccupations et de débats dans le milieu. Malgré les quelques inégalités observées, il n'en reste pas moins que l'édition 1999 de *Canada Among Nations* constitue un bon cru et qu'elle remplit de nouveau adéquatement sa mission d'information et d'inspiration.

III – Les ambassadeurs : artisans des relations internationales du Canada

Une dimension plus pointue des relations internationales du Canada est explorée dans l'ouvrage publié sous la direction de Robert Wolfe et constitué des communications présentées lors d'un séminaire tenu à Ottawa en juin 1997. La plupart des participants à ce forum ont apporté un témoignage directement lié à leur expérience pratique des relations internationales. Il existe quelques exceptions à cette tendance générale puisque, en plus du directeur de la publication qui, à son expérience diplomatique, a ajouté une dimension académique, deux universitaires y ont aussi participé. Il s'agit

26. On compte à cet égard Kim NOSSAL, « Foreign Policy for Wimps », *Ottawa Citizen*, 23 avril 1998, p. A19 et Fen Osler HAMPSON et Dean F. OLIVER, « Pulpit Diplomacy: A Critical Assessment of the Axworthy Doctrine », *International Journal* 53, n° 3, été 1998, pp. 379-406.

27. Robin Jeffrey HAY, « Present at the Creation? Human Security and Canadian Foreign Policy in the Twenty-first Century », in F. HAMPSON, M. HART et M. RUDNER, *op. cit.*, p. 226.

d'Andrew Cooper qui, en début d'ouvrage, plante le décor en présentant un état des connaissances sur le sujet et de Kim Richard Nossal qui analyse certains aspects de la pratique diplomatique des provinces²⁸.

L'ensemble des textes poursuit deux objectifs avoués : « décrire la place que les ambassadeurs occupent dans la politique étrangère » et « décrire le rôle d'ambassadeurs *canadiens*²⁹ ». Le ton est donc donné dès le départ et il est inutile de chercher, au fil des témoignages, des modèles explicatifs. L'organisation de l'ouvrage en trois sections permet cependant de livrer l'information de façon intéressante en partant du type de missions mises à la disposition des diplomates, en passant par les compétences nécessaires à qui veut réussir une carrière dans les hautes sphères de la diplomatie canadienne, pour terminer avec une réflexion sur les partenaires des ambassadeurs : les organismes civils, les représentants provinciaux et les fonctionnaires fédéraux de divers ministères.

Ainsi, dans la première partie, Janet L. Graham qui a été à la tête de la mission canadienne à Lagos, fait clairement ressortir les difficultés liées au statut de Haut-commissaire intérimaire qui lui a été attribué afin d'envoyer un message clair au pays hôte quant à l'attitude du Canada vis-à-vis du régime politique alors en place au Nigeria³⁰. Par ailleurs et malgré ce qu'annonce la table des matières, c'est dans la première partie qu'il est question des fonctions diplomatiques qui sont dévolues à un ambassadeur. Les auteurs s'entendent ici pour dire qu'ils sont autant la bouche que les yeux et les oreilles du gouvernement canadien à l'étranger et la plupart d'entre eux soulignent comment ils ont pu faire valoir la position du gouvernement canadien et, dans certains cas, réussi à influencer, dans le respect du pays hôte, certaines de ses décisions politiques.

Le chapitre signé par Lucy Edwards, alors sous-ministre adjoint au MAECI est typique de la deuxième partie. Non seulement y trouve-t-on une liste intéressante de qualités et compétences recherchées chez un(e) diplomate, mais le leitmotiv récent du « guichet unique » y est nettement présent. En fait, ce chapitre constitue une lecture intéressante pour tout(e) candidat(e) au concours de recrutement du ministère, sujet d'ailleurs traité par Hector Mackenzie dans une perspective historique. Quant au chapitre sur la technologie de l'information, il laisse à penser qu'il se devait de figurer au programme d'un colloque à l'âge du cyberspace. Enfin, autre signe des temps, globalisation des marchés oblige, les qualités d'agent promoteur du commerce font aussi partie du bagage attendu chez un diplomate et un chapitre est consacré à cette question. Anthony Eyton y narre l'histoire de l'un des piliers de la politique

28. Nossal avait déjà touché à un aspect du rôle des provinces en politique étrangère dans « The Limits of Influence: the Impact of Non-Central Governments on Canadian Foreign Policy », Communication présentée au colloque « The Role of States and Provinces in the International Economy », University of California at Berkeley, 9-10 novembre, 1990.

29. R. WOLFE, *Diplomatic Missions*, pp. 2-3. Les italiques sont dans le texte original.

30. Janet L. GRAHAM, « Small Missions in Hard Times: Lagos, 1996-1997 », in R. WOLFE, *op. cit.*, p. 63.

étrangère canadienne, soit celle de quatre ministères en lutte qui se sont finalement unis pour n'en former qu'un où la dimension commerciale a la faveur. La Canada, pays de commerce, devrait investir davantage pour favoriser les investissements étrangers, y lit-on³¹.

Il ne fait aucun doute que ce qu'il est convenu d'identifier comme étant de la diplomatie publique, soit les relations internationales menées par des entités non étatiques, occupe une place grandissante. Le chapitre qui est consacré à cette question et qui permet d'entamer la troisième partie du recueil, souligne d'ailleurs que cette contribution des acteurs non étatiques est devenue nécessaire à cause « des échecs de l'État ou des marchés à combler les aspirations humaines³² ». Le ton normatif du texte peut surprendre – le titre du chapitre est d'ailleurs annonciateur – et l'auteur suggère même une clef qui permettrait aux ambassadeurs de mieux évaluer les demandes d'aide qui lui sont adressées en provenance d'organismes civils. D'un caractère plus académique, le chapitre de Nossal fait ressortir les difficultés qu'amène la politique de la porte claquée, attitude qui permet d'ouvrir et de fermer les missions provinciales au gré des vents politiques. L'auteur souligne particulièrement les coûts monétaires et humains associés à une politique aussi instable, l'épigraphe choisi étant particulièrement évocateur du problème. Enfin, le dernier chapitre de cette section et du livre réunit cinq auteurs qui donnent leurs points de vue sur le rôle des ambassadeurs, à partir de leurs champs de pratique respectifs à l'intérieur de l'appareil gouvernemental canadien. Servant de conclusion à l'ouvrage, ce recueil à l'intérieur du recueil prend parfois des allures apologétiques, voire panégyriques. Le mot de Michael Pearson, conseiller principal en matière de politiques auprès du ministre, est à cet égard, révélateur : « Les bons ambassadeurs font les bons ministres et vice-versa [...] Je crois que tous les participants à ce projet seront d'accord avec cette évaluation, mais je crois aussi que mon père et mon grand-père qui tous deux furent ambassadeurs, seraient aussi d'accord³³. »

Ce caractère nettement présent en fin de parcours témoigne de la principale faiblesse de l'ouvrage : le manque de recul vis-à-vis du sujet à traiter. Certes, il existe peu d'écrits sur le rôle de l'ambassadeur en politique étrangère, hormis les mémoires de certains titulaires. En pratique, ce volume ajoute un titre à cette catégorie. Comme cet ouvrage constitue, règle générale, un apport intéressant de témoignages récents de praticiens des relations internationales, il pourrait servir de tremplin pour des recherches ultérieures plutôt que d'être considéré comme un point d'arrivée d'une réflexion autour de la question posée par Cooper : « pouvons-nous déceler l'émergence d'une « nou-

31. Anthony T. EYTON, « The Ambassador as Senior Trade Commissioner », in R. WOLFE, *op. cit.*, p. 141.

32. Alison Van ROOY, « A New Diplomacy? How Ambassadors (Should) Deal with Civil Society Organizations », in R. WOLFE, *op. cit.*, p. 146.

33. « Many Masters : How Others See the Head of Mission », in R. WOLFE, *op. cit.*, p. 184.

velle » diplomatie ou est-ce plutôt la diplomatie traditionnelle qui est en déclin³⁴ ? ». Cette réflexion n'est ici qu'à peine amorcée.

IV – Une dimension publique des relations internationales du Canada

Joseph K. Roberts est américain d'origine et il enseigne la science politique à l'Université de Regina. Son volume est un appel lancé à ses ex-compatriotes afin d'établir, à partir de ce qu'il souhaite être une meilleure connaissance de la réalité canadienne, la fondation d'alliances nécessaires de la gauche de part et d'autre du 49^e parallèle. Il pourrait donc s'agir ici d'un intéressant exemple de diplomatie publique. Dès la préface de l'ouvrage, Leo Panitch³⁵ précise : « En dissipant les illusions au sujet de la social-démocratie canadienne, cet ouvrage aide à clarifier certaines questions pour la gauche américaine en vue de son travail de renouvellement du mouvement ouvrier et d'émergence de nouveaux partis politiques alternatifs. La gauche canadienne a besoin que la gauche américaine fasse de bons progrès en ce sens³⁶. » Roberts ajoute d'ailleurs, dès son premier chapitre : « Après tout, nous [Canadiens et Américains] sommes inséparablement unis dans une mission commune pour tenter de transformer le capitalisme de plus en plus inacceptable qui franchit notre frontière commune, minant et dévaluant ainsi nos démocraties³⁷. »

Ce dernier thème est d'ailleurs le point central autour duquel s'articule toute l'argumentation menée autour d'une démonstration qui se veut à caractère historique. L'ouvrage, d'une nette portée didactique, se développe sur dix courts chapitres qui situent la position du Canada vis-à-vis du problème que pose la croissante mainmise d'une classe nantie sur les principaux leviers décisionnels gouvernementaux. L'exposé culmine d'ailleurs en lançant un mandat de recherche en vue d'une « démocratie plus profonde ». L'exposé touche divers aspects de l'évolution politique du Canada et, en partant du principe que « peu d'information est une chose dangereuse³⁸ », cherche constamment à donner l'heure juste aux voisins du sud que l'on considère – peut-être à juste titre – trop partiellement informés de la réalité canadienne.

L'entreprise pourrait être louable. Toutefois, le texte de Roberts a ses propres biais qui se révèlent par une quantité extraordinaire d'exagérations, de faits non fondés, voire d'erreurs importantes au sujet de l'histoire politique du Canada. Il pourrait suffire d'alerter le lecteur à ces incongruités, sans plus, mais lorsque la démonstration repose sur des assises aussi friables, il est nécessaire d'en bien connaître la nature.

34. Andrew COOPER, « Diplomatic Puzzles: A Review of Literature », in R. WOLFE, *op. cit.*, p. 29.

35. À qui l'on doit *The Canadian State: Political Economy and Political Power*?, Toronto, University of Toronto Press, 1977, une étude marxiste de la structure de l'État canadien.

36. Leo PANITCH, « Foreword », in J. K. ROBERTS, *op. cit.*, p. viii.

37. J. K. ROBERTS, *op. cit.*, p. 13.

38. L. PANITCH, « Foreword », in J. K. ROBERTS, *op. cit.*, p. vii.

Ainsi, le premier type de lacune vient d'erreurs factuelles pourtant données au lecteur comme autant de vérités. À ce chapitre, on peut noter, par exemple, une histoire politique du Québec réinventée qui nous apprend que depuis 1960, le parti de la gouverne au Québec « a généralement été le parti libéral³⁹ ». Il semble également qu'« en 1990, la plupart des conservateurs du Québec ont quitté les rangs du gouvernement Mulroney pour former un nouveau parti⁴⁰ », Lucien Bouchard ayant, quant à lui, abandonné les barques conservatrice et fédérale dès 1989⁴¹. D'une manière plus générale, on y apprend aussi que Pierre Elliott Trudeau peut être considéré comme étant le fils politique, « l'héritier idéologique » de Mackenzie King⁴² – un ultra-capitaliste inféodé aux Américains –, que la *National Policy* est une politique des artisans de la Confédération⁴³ et qu'en 130 ans (1867-1997), la Nouvelle-Écosse n'a élu que des libéraux et des conservateurs à la Chambre d'assemblée⁴⁴. Enfin, – révélation ! – il semble que « l'opposition officielle, en régime parlementaire, possède une fonction de veto comparable à celle que détient la présidence américaine vis-à-vis du Congrès⁴⁵ ». On le verra, cette interprétation généreuse, qui l'est d'autant plus lorsqu'on inclut les tiers partis dans l'Opposition officielle comme le fait Roberts, est nécessaire pour présenter les forces politiques de gauche au Canada sous un jour radieux.

Le texte n'est pas non plus exempt de contradictions. Ainsi, Roberts affirme que « la colonisation du Canada présentait d'importantes différences avec celle des Treize colonies de la côte atlantique » et, à peine douze pages plus loin, il déclare avec autant de certitude que « le Canada et les États-Unis proviennent d'une lignée coloniale commune⁴⁶ ».

39. J. K. ROBERTS, *op. cit.*, p. 55. En réalité, les libéraux et l'« opposition » PQ (Parti Québécois)/UN (Union nationale) se sont partagé également le temps occupé sur les banquettes ministérielles. Entre le 1^{er} janvier 1960 et le 31 décembre 2000, soit une période de 41 ans, les libéraux auront été au pouvoir environ un an et quatre mois de plus que l'« opposition » UN/PQ, si le PQ demeure au pouvoir jusqu'à cette date. De plus, dans l'éventualité probable où le PQ complète le mandat de quatre à cinq ans qui lui a été donné à l'automne 1998, l'écart sera ramené à zéro, voire même inversé de quelques jours en faveur du PQ, vers mai 2002. Devant une aussi surprenante égalité, renforcée par une alternance régulière des partis en position de commande, on constate la généralisation un peu facile de l'auteur.

40. *Idem*, p. 61. En fait, nous sommes loin de « la plupart » : six le firent en 1990 (F. Gérin, G. Chartrand – qui reviendra au Parti conservateur –, L. Bouchard, L. Plamondon, N. Leblanc et B. Tremblay); ils furent accompagnés par deux libéraux opposés au leadership de J. Chrétien (J. Lapierre et G. Rocheleau). La députée P. Venne ne devait quitter le caucus conservateur que quinze mois plus tard. Voir Manon CORNELIER, *The Bloc*, Toronto, Lorimer, 1995.

41. J. K. ROBERTS, *op. cit.*, p. 29.

42. *Idem*, p. 70.

43. *Idem*, p. 21. Cette politique a été formulée vers 1876 et fut le fer de lance de la campagne électorale conservatrice en 1878.

44. *Idem*, p. 102. Depuis 1906 jusqu'à 1997, près d'une cinquantaine de députés d'autres allégeances ont été élus, la plupart d'entre eux étant d'ailleurs néo-démocrates, CCF ou travaillistes...

45. *Idem*, p. 85.

46. *Idem*, pp. 18, 30.

Enfin, le troisième type d'erreurs, à mon avis beaucoup plus pernicieuses, cherche à démontrer hors de tout doute, la force de la gauche politique au Canada, représentée par le Nouveau Parti Démocratique (NPD) et son prédécesseur, le Cooperative Commonwealth Federation (CCF). Ces évaluations sont étayées par des exemples étiqués, que ce soit la menace que le CCF représentait pour le parti au pouvoir en 1945 (Roberts dira que le CCF « menaçait de défaire les libéraux⁴⁷ »), ou la « collaboration informelle entre le parti libéral et le NPD [qui] a été politiquement dominante entre 1940 et 1980⁴⁸ ». Il faut aussi s'interroger sur la raison qui pousse l'auteur à affirmer sans nuances qu'« en tant que parti gouvernemental ou d'opposition dans les provinces, de 1944 jusqu'aux années 1980, le NPD a été responsable de l'érection des infrastructures provinciales en nationalisant des services telles les assurances auto ou santé, en adoptant des lois pro-travailleurs, en nationalisant l'extraction de certaines ressources naturelles et en adoptant des politiques de protection de l'environnement⁴⁹ ». Il s'agit certes d'un bilan brillant en matière de politiques

47. *Idem*, p. 27. Pour fins d'évaluation, il est intéressant de mentionner que lors des élections tenues cette année-là, les libéraux ont remporté 125 des 245 sièges aux Communes, le CCF en récoltant 28. Avant les élections, les libéraux occupaient les trois quarts des sièges aux Communes, le CCF n'en ayant que 8 : il est difficile de voir ici une menace. Certes, la performance du CCF en vue des élections de 1945 était la meilleure de sa jeune histoire : il avait réussi à présenter 205 candidats répartis dans presque toutes les régions du pays, le Québec excepté. Qui plus est, en 1943, le parti devançait ses adversaires dans les sondages (avec 29 % des intentions de vote selon un sondage Gallup de l'époque) comme devait le faire le NPD d'Ed Broadbent au milieu des années 1980. Les fortunes du parti devaient cependant suivre un déclin constant jusqu'à l'élection où il n'a réussi à s'attirer que 15,6 % de la faveur populaire, une chute d'appuis de près de la moitié. D'autant plus, comme le souligne Beck, que « le CCF avait culminé sous des circonstances très spéciales », ce qui révèle davantage une exception qu'une tendance de fond. James Murray BECK, *Pendulum of Power: Canada's Federal Elections*, Scarborough, Prentice-Hall, 1968, p. 252.

48. J. K. ROBERTS, *op. cit.*, p. 9. Cette exagération n'est crédible que si l'on accepte le pouvoir de veto qui revient à un tiers parti d'opposition en situation de gouvernement majoritaire (!) et est étayée par le fait qu'« en 1975, les libéraux, influencés par la minorité gouvernementale néo-démocrate, ont établi Pétro-Canada en tant que compagnie étatisée ». (*Idem*, p. 73.) Cette allusion à un gouvernement de coalition est, à une exception près – une coalition libérale-conservatrice en Colombie-Britannique à la fin des années 1940 – tout à fait étrangère à l'histoire politique canadienne en temps de paix. De plus, lors de l'adoption de la loi en 1975, Pierre Elliott Trudeau était à la tête d'un gouvernement majoritaire puisque son élection date du 8 juillet 1974 et Pétro-Canada a vu le jour en vertu de la *Loi sur Pétro-Canada* (C-8), le 30 juillet 1975. Daniel Shaw et Margaret Smith, *Bill C-84: Privatization of Petro-Canada*, Ottawa, Bibliothèque du parlement, 1990. C'est d'ailleurs lors de l'élection que les néo-démocrates ont perdu la balance du pouvoir et sont passés de 31 à 16 sièges. Certes, la loi faisait partie du menu législatif du gouvernement minoritaire précédent (C-84) ; si l'influence du NPD avait alors été aussi grande que Roberts le prétend, on se serait attendu à voir la loi adoptée lorsqu'il détenait la balance du pouvoir, plutôt que de voir le projet de loi mourir au feuillet avec la dissolution du Parlement à la suite du vote de non-confiance enregistré justement par le NPD à l'encontre du gouvernement Trudeau. De plus, si le NPD était le véritable promoteur de la loi, comment expliquer que le gouvernement libéral s'empresse de la faire accepter, alors qu'il ne doit rien au NPD, sinon le souvenir d'une démission forcée quelques mois plus tôt ?

49. J. K. ROBERTS, *op. cit.*, p. 102.

sociales-démocrates, mais Roberts ne semble pas tenir compte qu'une telle évaluation ne peut trouver de fondements solides dans une majorité de provinces canadiennes où le NPD ne figure pas ou que peu parmi les forces politiques en présence au cours de cette période⁵⁰.

Ces trop nombreuses lacunes entachent sérieusement la crédibilité des conclusions avancées par Roberts. Même si des éléments de l'exposé pouvaient présenter un certain intérêt, les bases sur lesquelles ils reposent forcent le lecteur à mettre en doute une bonne partie de la démonstration. Il reste donc à souhaiter que la gauche américaine dispose de sources d'information qui lui permettront d'avoir une véritable lecture de la situation canadienne. Pour les chercheurs, il en résulte un champ de pratique où il y a encore beaucoup d'espace à être exploré.

Combien d'autres horizons reste-t-il à explorer ?

Les relations internationales du Canada et l'analyse de sa politique étrangère ne suscitent habituellement pas les grands débats du type de ceux relatifs à l'hégémonie américaine. Néanmoins, comme il a été possible de le constater au fil de ces recensions, plus d'un aspect de ces questions ont suscité assez d'intérêt pour qu'on y consacre des études. Certes, il serait prétentieux de considérer que ces quatre ouvrages sont représentatifs de l'ensemble de la production académique dans ce domaine. Néanmoins, il est remarquable que chacune des études analysées ici est porteuse d'importantes questions qui sont encore irrésolues et qui constituent autant de voies à explorer.

Ces orientations qui sont autant de nouvelles pistes de recherche et de nouvelles pistes d'action, sont sans aucun doute grandement alimentées par des facteurs extérieurs, telles la fin de la guerre froide ou encore la mondialisation des marchés. Elles sont toutefois aussi tributaires de ce qu'Haglund qualifie d'*innenpolitik*, soit les facteurs intérieurs qui viennent influencer la formulation de politique étrangère. À cette dimension, il faut aussi ajouter toute la dynamique de la diplomatie publique où des groupes sympathisants d'une cause font, aux quatre coins du monde, pression sur leurs gouvernements respectifs tout en les enlaçant du filet de leur réseau international afin d'obtenir satisfaction sur un sujet donné. Au Canada, l'un comme l'autre de ces phénomènes se sont nettement fait sentir au cours des dernières années et méritent que plus d'études leur soient consacrées. Enfin, il est une dimension qui semble plus oubliée, mais qui n'est pas moins présente dans tous ces exercices : celle de la politique bureaucratique où professionnels de la question et maîtres politiques cherchent tour à tour à faire valoir leurs points de

50. Loren M. SIMMERL, « A Study of Canadian Provincial Election Results, 1905-1976 », in Paul W. FOX, dir., *Politics: Canada*, 4^e édition, Toronto, McGraw-Hill, Ryerson, 1977 (à noter : les éditions subséquentes de cet ouvrage fournissent un chapitre de mise à jour des données de base contenues ici) ; Peter McCORMICK, « Provincial Party System, 1945-1986 », in Alain G. GAGNON et A. Brian TANGUAY, dir., *Canadian Parties in Transition: Discourse, Organization, Representation*, Scarborough, Nelson, 1989.

vue. L'historique du concept de « sécurité humaine » proposé par Hay n'en présente qu'une esquisse qui mériterait d'être creusée et dont l'objet n'est qu'un exemple parmi tant d'autres qui gagneraient à être étudiés sous cet angle.

Wilfrid Laurier avait dit que le Canada s'accomplirait au cours du xx^e siècle. Ses prédictions se sont réalisées en grande partie sur le plan intérieur. Cent ans plus tard, au moment où il serait intéressant de redéfinir ce qui attend ce pays, dans un contexte où nos voisins ne sont plus ceux d'hier, la dimension extérieure ne peut être négligée ; le besoin pour de bonnes analyses de politique étrangère et des relations internationales canadiennes est donc pressant et les sujets à explorer ne manquent pas aux chercheurs intéressés.