

Nossal, Kim Richard. *The Politics of Canadian Foreign Policy*. Scarborough (Ontario), Prentice-Hall Canada Inc., 1985, 248 p.

Patrick James

Volume 17, Number 1, 1986

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/701992ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/701992ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Institut québécois des hautes études internationales

ISSN

0014-2123 (print)

1703-7891 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this review

James, P. (1986). Review of [Nossal, Kim Richard. *The Politics of Canadian Foreign Policy*. Scarborough (Ontario), Prentice-Hall Canada Inc., 1985, 248 p.] *Études internationales*, 17(1), 216–218. <https://doi.org/10.7202/701992ar>

20 % sur les activités extérieures des autres ministères et agences (défense, commerce, ACDI), 10 % sur le rôle des provinces et du Parlement et finalement 5 % de commentaires supplémentaires.

L'ouvrage couvre très bien les impératifs du Ministère de la Défense de cette période. Il rapporte d'une façon admirable tous les événements connus relatif à la participation du Canada à la commission internationale pour la supervision et le contrôle sur le Vietnam. Du côté économique le relevé des événements qui entourèrent le 15 août 1971, jour où le Président Nixon choqua le système économique mondial avec, non seulement l'abandon par les États-Unis de l'étalon-or, mais aussi une surcharge de 10 % sur toutes les importations américaines. Une mesure qui, pour le Canada aurait pu être un coup d'arrêt terrible.

En résumé le travail est bien fait, bien présenté et à l'honneur de la série *Canada in World Affairs*. L'index est bien structuré et sera utile au chercheur. Pour ceux qui n'ont pas le temps de consulter toute l'oeuvre ou qui n'ont pas d'utilité pressante pour l'information détaillée de l'oeuvre, la lecture des excellentes introduction et conclusion de Peter Dobell leur sera très utile.

Rychard A. BRÛLÉ

*Département de science politique
Université de Toronto*

NOSSAL, Kim Richard. *The Politics of Canadian Foreign Policy*. Scarborough (Ontario), Prentice-Hall Canada, Inc., 1985, 248 p.

Kim Richard Nossal a réalisé une étude très complète du domaine politique de la politique étrangère du Canada. Son analyse commence par une étude des obstacles auxquels se heurte l'État canadien en matière de décision. Parmi ces obstacles, il faut citer les contraintes à long terme imposées par la géographie, la structure et le potentiel économiques du Canada qui se conjuguent pour l'amener dans la sphère de son grand voisin du Sud. Les limites du milieu étant pondérées par le presti-

ge international dont il jouit, le Canada n'est ni un satellite des États-Unis, ni une grande puissance, mais un État.

D'autres obstacles au pouvoir décisionnel découlent de la société canadienne proprement dite, et Nossal analyse avec beaucoup de justesse les facteurs qui entrent en jeu ici. Une société civile, comme en témoigne l'histoire, n'a qu'un effet mineur sur le processus décisionnel. Mais elle affecte le milieu où s'opèrent les choix, ainsi que l'atteste l'évolution d'idées dominantes comme l'impérialisme, l'isolationnisme et l'internationalisme au cours d'un siècle. La guerre des Boers (1899) et la guerre des Malouines (1982) illustrent à merveille cette dichotomie d'influence. Comme le constate Nossal, c'est l'idéologie impérialiste qui dominait la société civile au tournant du siècle qui a poussé le Canada à prendre part à la guerre des Boers; pour ce qui est du conflit des Malouines, toute intervention était pratiquement impensable du fait que l'impérialisme n'a plus aucune emprise aujourd'hui. Dans chaque cas toutefois, l'opinion publique n'a eu qu'une influence indirecte sur les politiques suivies par les dirigeants de la nation. La décision de Laurier d'envoyer des troupes et la neutralité affichée par Trudeau reflétaient le processus politique au sein du gouvernement. Même si la société civile joue un rôle périodique dans l'établissement de l'ordre du jour en matière de politique étrangère, les décisions demeurent l'apanage exclusif d'une petite élite.

Après avoir décrit les limites internes et externes contre lesquelles butent les architectes de la politique étrangère, Nossal se tourne vers les rouages politiques proprement dits. Le Premier ministre occupe une place prédominante dans la haute administration, du fait de ses pouvoirs de nomination, de la tradition sommitale et le reste. Une phase active ou passive de la politique étrangère peut donc s'expliquer, du moins partiellement, par l'orientation du leadership. Nossal illustre cet argument par une comparaison entre anciens premiers ministres: Borden et Trudeau ont engagé des actions au-delà des frontières du Canada, King et Clark ont réagi au système international lorsque cela s'est avéré nécessaire.

Nossal analyse également l'apport d'autres acteurs dans l'appareil gouvernemental: les bureaucrates, les législateurs et les gouvernements provinciaux. Il démontre que c'est la bureaucratie qui est la plus influente parmi ces trois groupes. Il existe entre politiciens et bureaucrates une division tacite du travail: les administrateurs ont un effet notoire sur l'exécution des décisions, les dirigeants politiques fixent les objectifs et articulent les principes. Les législateurs, par contre, ne jouent aucun rôle essentiel dans la formulation ou l'exercice de la politique étrangère. Pour un certain nombre de raisons politiques, par exemple, manque d'intérêt des électeurs et tradition bipartite, le Parlement s'intéresse à d'autres questions. Les gouvernements provinciaux font preuve de plus d'activisme, en maintenant des délégations à l'étranger et en restreignant l'ingérence du gouvernement fédéral dans tous les secteurs, à l'exception de la sécurité nationale. Les intérêts des gouvernements provinciaux emplissent tout le spectre, depuis les intérêts socio-économiques jusqu'aux intérêts constitutionnels. *Grosso modo*, le processus politique intérieur pourrait être taxé de pluraliste, élus du peuple et fonctionnaires de carrière exerçant leur influence depuis un certain nombre de postes.

L'étude de Nossal atteint son point fort lorsqu'il affirme que le Canada en tant qu'État a toute la « latitude voulue pour définir les objectifs, les stratégies et les tactiques de sa politique étrangère », alors « qu'il n'a aucune autonomie semblable en matière de politique internationale » (p. 220). En d'autres termes, le régime international limite le gouvernement canadien dans ses actions, ce qui n'est pas le cas du régime interne. Pour les raisons que l'on sait, cela constitue une bonne description du contexte politique où s'inscrit la politique étrangère du Canada.

Bien qu'elle fasse autorité, l'étude de Nossal laisse plusieurs avenues inexplorées. Nossal a tendance à décrire et à expliquer le contexte politique sans l'évaluer. Par exemple, il n'analyse pas le paradoxe en vertu duquel la société canadienne peut fixer des limites sans exercer la moindre influence sur des questions spécifiques de politique. Cet état

de choses profite-t-il au Canada sur la scène internationale? Selon les faits historiques cités par Nossal, cela semble être le cas, car les dirigeants nationaux ont le choix entre tout un éventail d'options qui leur permettent de faire cas de l'opinion publique. On pourrait citer à titre d'exemple la série de réactions fédérales aux efforts déployés par le Québec pour obtenir une reconnaissance internationale. Tout bien considéré, les résultats de la politique étrangère du Canada auraient pu être évalués de manière plus explicite.

On pourrait faire des remarques analogues sur l'analyse de l'appareil d'État. Nossal détecte un équilibre des pouvoirs mettant en cause politiciens et administrateurs fédéraux et gouvernements provinciaux. Mais les décisions qui en résultent ne font pas l'objet d'une critique systématique. Le pluralisme a-t-il été un atout ou un désavantage? Cela reste difficile à dire. La concurrence entre les sources du pouvoir politique favorise-t-elle la formulation d'idées meilleures ou n'aboutit-elle qu'à l'incohérence?

Le tableau de l'appareil que dresse Nossal pose un autre problème: l'incertitude quant au pouvoir relatif de chaque composante. Il serait intéressant de mener des « expériences critiques » afin de déterminer où prend fin l'influence des politiciens sur les objectifs fixés et où commence l'influence des administrateurs sur leur réalisation. Il serait également intéressant de comparer le taux de succès obtenu par les gouvernements provinciaux rivalisant avec Ottawa pour le contrôle de certaines questions de politique étrangère. À cet égard, la gestion des ressources naturelles pourrait offrir un point de départ intéressant. L'évaluation des influences relatives pourrait permettre de mieux comprendre les rapports de cause à effet au sein de l'appareil de la politique étrangère.

Certes, on pourrait reprocher à Nossal de n'avoir pas procédé à une évaluation du rendement de l'État, mais la perspicacité et l'originalité de ses vues sur un vaste éventail de sujets compensent cette lacune. La lecture de son ouvrage est essentielle à quiconque, universitaire spécialiste de la politique étrangère

du Canada ou profane, s'intéresse à ces questions.

Patrick JAMES

*Département de science politique
Université McGill, Montréal*

PHARAND, Donat. *Northwest Passage: Arctic Straits*. Dordrecht (Netherlands), Martinus Nijhoff Publ., Coll. « International Straits of the World », 1984, 222 p.

D'emblée on pourrait trouver quelque peu saugrenu le fait que cet ouvrage de Donat Pharand soit le septième d'une série consacrée aux détroits internationaux alors que le propos même de l'auteur, tout au long de son livre, est de démontrer que les eaux du Passage du Nord-Ouest peuvent être considérées comme des eaux intérieures du Canada. En fait, il ne fallait nul autre que ce grand spécialiste de questions de l'Arctique pour analyser avec autant de minutie et de science tous les aspects de la vie et du développement de cette région qui reste pratiquement inconnue pour de nombreux Canadiens.

Donat Pharand, auteur de nombreux articles et ouvrages qui font autorité sur le sujet, tire aussi la sonnette d'alarme: il est temps pour le Canada, écrit-il, de prendre des mesures concrètes pour affirmer sans équivoque sa souveraineté sur cette région puisque le développement du transport international de type commercial pourrait affecter son statut, et ce dès 1990.

Cette étude s'ouvre sur la description des cinq routes navigables, auxquelles il faut ajouter deux variantes, du Passage du Nord-Ouest. Cette description se fait en fonction des données géographiques, des relevés de bathymétrie et de la condition des glaces selon les saisons. Mention est faite des multiples détroits, golfes et bras de mer qui jalonnent ces routes.

L'analyse historique qui suit nous fait tout d'abord découvrir les expéditions de la période britannique, depuis celle entreprise

par John Cabot en 1497, jusqu'à la dernière des soixante-dix missions de recherche menée jusqu'en 1859 pour découvrir le sort de l'infortuné Sir John Franklin et de ses compagnons disparus en 1848. La période canadienne d'exploration commence en 1880, lors du transfert des possessions britanniques de la région au jeune Dominion du Canada. À cet égard, l'auteur nous fait connaître en détail les quatre expéditions menées par J.E. Bernier et par la suite les missions de patrouille de la G.R.C.. En fait cette description s'étend jusqu'à nos jours, en n'oubliant surtout pas les plus fameux épisodes que constituent la construction du système de défense. DEW vers 1955 et le passage du navire américain Manhattan en 1969.

Le potentiel commercial de l'Arctique canadien semble phénoménal selon la description qu'on en retrouve dans cet ouvrage. On a déjà commencé l'exploitation des ressources en hydrocarbures et en gaz (Dome Petroleum), de même que du minerai, tel le plomb et le zinc. On assiste ainsi au développement d'une technologie propre à l'Arctique. À ce niveau on peut penser aux instruments et aux techniques de forage, ainsi qu'aux projets de construction de pipe-lines gaziers ou pétroliers. Ce développement de l'activité commerciale va entraîner parallèlement un accroissement des besoins en transport, d'où la construction dans un avenir rapproché de pétroliers géants, de sous-marins et de brise-glaces (de classe 8 notamment).

C'est à ce stade que l'auteur aborde la question du statut juridique du Passage du Nord-Ouest, en cherchant à définir tout d'abord ce qu'est un détroit international. Après avoir rappelé les nombreuses déclarations ministérielles canadiennes à l'effet qu'on ne pourrait considérer ce passage comme étant un détroit international, Donat Pharand analyse ce terme en fonction des critères géographiques et fonctionnels et en dégagant certaines règles depuis une étude de la jurisprudence et de la doctrine.

Ayant appliqué ces critères au Passage du Nord-Ouest, l'auteur conclut que nous ne sommes pas en présence d'un détroit interna-