

III - L'influence des facteurs internes sur la politique étrangère canadienne

Louis Sabourin

Volume 1, numéro 2, 1970

La révision de la politique étrangère du Canada

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/700016ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/700016ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Institut québécois des hautes études internationales

ISSN

0014-2123 (imprimé)

1703-7891 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Sabourin, L. (1970). III - L'influence des facteurs internes sur la politique étrangère canadienne. *Études internationales*, 1(2), 41–63.
<https://doi.org/10.7202/700016ar>

FACTEURS DE DÉTERMINATION - III

L'INFLUENCE DES FACTEURS INTERNES SUR LA POLITIQUE ÉTRANGÈRE CANADIENNE

Les débats qui ont entouré l'examen — ou ce que d'autres ont appelé la « révision » — de la politique étrangère canadienne ont mis en valeur quatre idées fondamentales qui démontrent que des phénomènes strictement internes exerceront de plus en plus d'influence dans les relations internationales du Canada au cours des années soixante-dix. À maintes reprises, les porte-parole du gouvernement ont répété que :

- 1) la politique étrangère doit être le prolongement de la politique interne ;
- 2) la politique étrangère doit être fondée avant tout sur des intérêts nationaux ;
- 3) la politique étrangère doit refléter la physionomie culturelle du pays ;
- 4) la politique étrangère doit tenir compte des besoins et des aspirations des diverses régions du pays et des provinces.

M. Louis SABOURIN est directeur de l'Institut de Coopération internationale de l'Université d'Ottawa.

Cette importance grandissante qu'occupent les facteurs dans la politique étrangère du Canada s'inscrit dans le cadre des grandes préoccupations « nationales » du gouvernement Trudeau : 1) le maintien de l'unité canadienne ; 2) l'affirmation de l'indépendance du Canada ; 3) la recherche d'une personnalité canadienne ; 4) le progrès matériel de toutes les régions du pays ; et 5) l'établissement de la « société juste ».

Dans la poursuite et la réalisation de ces objectifs, le gouvernement doit tenir compte aussi bien des facteurs internes que des phénomènes internationaux. Ainsi, en mettant en œuvre une politique qui tient davantage compte du caractère biculturel du Canada — et d'une façon particulière en multipliant ses liens avec les États francophones — le gouvernement fédéral tente d'éliminer une source de mécontentement au Canada français ; par le fait même, il espère créer un climat susceptible de favoriser l'unité du pays.

D'un autre côté, en réaffirmant solemnellement la souveraineté canadienne sur les territoires de l'Arctique, en réitérant que la propriété des moyens

d'information, des banques, de certaines industries telles que l'uranium et autres ressources naturelles — notamment l'eau — ne peut passer aux mains des Américains, le gouvernement fédéral cherche à réduire l'influence des USA sur le plan des politiques interne et extérieure du Canada.

Enfin, la recherche d'une identité ou d'une personnalité propre sur la scène internationale a toujours été une constante de la politique étrangère canadienne. Ainsi, en refusant de rompre ses liens avec Cuba, en réduisant sa participation à l'OTAN, en cherchant à nouer des liens diplomatiques avec Pékin, le Canada veut non seulement manifester son indépendance vis-à-vis de Washington mais surtout montrer qu'il peut avoir des aspirations différentes de celles des États-Unis. C'est un fait que les Canadiens ont souvent des réactions et des comportements très différents de ceux des Américains à l'égard de certaines questions internationales ; ceci fut particulièrement évident lors de la crise du Biafra et depuis le début de la guerre du Viêt-nam.

D'autre part, la croissance économique du Canada dépend en grande partie de phénomènes internationaux, voire 1) des investissements étrangers au pays et 2) des débouchés extérieurs que le Canada doit trouver afin d'écouler plus des deux tiers d'une production nationale que le marché interne ne peut absorber. Par conséquent, la prospérité interne du Canada est étroitement liée à des phénomènes étrangers. En d'autre mots, la politique interne du Canada est fortement « conditionnée » par des facteurs internationaux.

Si l'influence des facteurs internationaux demeure un phénomène que l'on peut clairement identifier dans la vie politique canadienne, on ne saurait per-

cevoir aussi facilement la nature et la portée de tous les facteurs internes dans la formulation et la mise en oeuvre de la politique étrangère du Canada.

On a analysé le comportement des Canadiens durant le second conflit mondial et leurs attitudes à l'égard de certaines questions importantes comme l'assistance aux pays en voie de développement ; les études de James Eayrs et B. Farrell ont apporté des éclaircissements sur les mécanismes d'élaboration de la politique étrangère canadienne ; cependant, l'ensemble des facteurs strictement internes qui influencent la politique extérieure n'a pas fait l'objet d'études approfondies.

On a souvent fait valoir l'importance de la géostratégie dans la pratique internationale canadienne. « État tampon » entre les États-Unis et l'Union soviétique, le Canada serait donc très vulnérable en cas de conflit entre les deux supergrands. Heureusement, cette théorie de l'État tampon n'a pas été mise à l'épreuve en temps de guerre. Cette « double contiguïté » a des conséquences directes sur le maintien de la souveraineté canadienne, notamment sur le plan de défense. D'ailleurs, la récente découverte de réserves de pétrole dans les régions nordiques du pays entraînera le venue de nombreuses sociétés multinationales qui chercheront, avec l'appui plus ou moins déguisé de gouvernements intéressés, à « internationaliser », du moins dans les faits, cette vaste région, un peu comme on l'a fait dans l'Antarctique, sur le plan du Droit.

En second lieu, on aime à répéter que la personnalité des chefs politiques a eu une influence profonde sur la conduite de la politique étrangère canadienne. En effet, il est incontestable que des hommes comme MacDonald, Laurier

et Borden ont, chacun à leur manière, contribué à forger l'identité canadienne sur la scène internationale. L'une des erreurs historiques les plus répandues est que le Canada n'a vraiment commencé à exercer de contrôle sur ses relations internationales qu'après le Statut de Westminster de 1931. En réalité, dès l'obtention du gouvernement responsable en 1848, le Canada commençait à jouer un rôle international, d'abord en établissant des politiques tarifaires, puis en envoyant des représentants canadiens à l'étranger pour encourager le commerce et attirer des immigrants au pays.

Ces trois premiers ministres canadiens ont eu leur propre politique internationale. Les débats qui ont opposé Henri Bourassa et Sir Wilfrid Laurier à l'occasion de la guerre des Boers et de « l'affaire de la marine canadienne » ont fait couler beaucoup d'encre ! Quant à Borden, son obstination et sa persévérance obligèrent les Britanniques à accepter la présence du Canada au « cabinet de guerre de l'Empire » puis aux négociations de Paix. En réalité, l'entrée du Canada dans la Société des Nations est le fruit des efforts déployés par Borden qui répéta qu'un pays qui était bon pour combattre avait aussi droit à être entendu au Palais des Nations.

Son successeur, Mackenzie King, mena plus loin cette politique d'indépendance surtout lors de la crise du Chanak en 1921. Les Britanniques avaient annoncé, sans consultation préalable avec Ottawa, que le Canada enverrait des troupes pour aider à combattre les rebelles turcs qui, sous la direction de Mustapha Kemal, menaçaient les troupes britanniques qui occupaient une partie du territoire de l'ancien Empire ottoman. Informé de cette nouvelle, Mackenzie King déclara sèchement que le Canada était capable de prendre ses propres

décisions et que, contrairement à ce qui s'était passé en 1914, le Canada n'était plus automatiquement en guerre lorsque la Grande-Bretagne l'était.

En réalité, c'est sous Mackenzie King que le Canada conclut seul son premier traité en 1923 et obtint, lors de la conférence impériale de 1926 à la suite de la publication du rapport Balfour, la souveraineté externe, laquelle fut sanctionnée par le Statut de Westminster en 1931. King contrôla toujours lui-même la politique étrangère du Canada. Ceci fut particulièrement évident lors de la crise de l'Éthiopie ; il rappela le représentant canadien à la Société des Nations parce que ce dernier avait fait des déclarations qui ne lui plaisaient pas. Naturellement, l'ampleur des problèmes soulevés par la participation massive du Canada au second conflit mondial obligea King à déléguer beaucoup de pouvoir à ses ministres les plus importants, en particulier Ralston, Power, Howe et St-Laurent. Cependant, ce n'est qu'en 1946 qu'il accepta de céder le portefeuille des Affaires extérieures. En réalité, il est intéressant de noter que jusqu'à cette date le Secrétariat d'État aux Affaires extérieures relevait directement du Premier Ministre. Il n'est pas étonnant d'ailleurs que les deux premiers ministres libéraux subséquents (MM. St-Laurent et Pearson) aient d'abord été secrétaires d'État aux Affaires étrangères avant d'accéder à la direction générale des affaires politiques du pays. Nous verrons plus loin comment la personnalité même de MM. Diefenbaker et Trudeau a profondément marqué l'orientation de la politique étrangère canadienne.

Néanmoins, on n'a pas suffisamment étudié comment la personnalité des sous-secrétaires d'État aux Affaires extérieures

avait affecté la politique internationale du Canada. L'approche « généraliste » de MM. N.A. Robertson et Marcel Cadieux a caractérisé pendant longtemps l'esprit du ministre des Affaires extérieures.

L'influence des facteurs économiques et culturels dans la politique extérieure du Canada est devenue tellement évidente aujourd'hui qu'on parle de plus en plus de la nécessité de regrouper sous un même toit toutes les directions internationales qui sont maintenant dispersées dans différents ministères. On va même jusqu'à parler d'un diplomate « nouveau genre » ; une sorte de technocrate polyvalent qui pourrait faire la

synthèse des aspects politiques, économiques et culturels !

La présente étude n'a pas pour but de répondre à toutes les questions que soulèvent la place et le rôle des facteurs internes dans la politique étrangère du Canada. Elle a un double objectif : d'abord, montrer pourquoi les facteurs internes exerceront de plus en plus d'influence dans l'évolution de la politique extérieure du Canada ; deuxièmement, présenter, à l'aide d'un organigramme, un schème général d'analyse des différents facteurs internes aussi bien continus, occasionnels qu'institutionnels qui influent sur la politique internationale canadienne.

I - CAUSES DE L'INFLUENCE GRANDISSANTE DES FACTEURS INTERNES DANS LA POLITIQUE ÉTRANGÈRE DU CANADA

La montée des phénomènes internes dans la politique étrangère du Canada tient à six raisons fondamentales : 1) le désir d'une participation plus étroite du citoyen aux grandes décisions politiques ; 2) un intérêt plus prononcé à l'égard des affaires internationales ; 3) la « popularisation » de la politique étrangère ; 4) le déclin de l'approche idéaliste dans la conduite des relations internationales du Canada ; 5) une interpénétration croissante des réalités internes et internationales et 6) le souci d'élaborer et de planifier une seule politique nationale à deux facettes, l'une interne et l'autre internationale.

1. Le désir d'une participation plus étroite du citoyen aux grandes décisions politiques

Pendant longtemps les citoyens canadiens, comme les citoyens de bien d'autres pays d'ailleurs, ont accepté de laisser à leurs représentants élus le soin d'exprimer leurs points de vue sur l'ensemble des problèmes nationaux et internationaux. Le caractère de « médiateté » de la vie politique canadienne a tendance à s'atténuer depuis quelques années. Ceci tient surtout au fait que le citoyen est à la fois mieux informé et plus éduqué qu'auparavant. De plus,

les barrières psychologiques qui existaient entre le citoyen et la hiérarchie traditionnelle sont en train de tomber. Finalement un nombre croissant de mouvements et d'associations, de groupes de pression et d'intérêt, non seulement renseignent le public sur les questions internationales, mais aussi exercent des influences directes sur le gouvernement, les parlementaires et les fonctionnaires.

En d'autres termes, le citoyen canadien désire davantage participer directement à la prise de décision de certaines questions politiques qui l'affectent ou qui l'intéressent. D'ailleurs, le gouvernement Trudeau a encouragé le citoyen canadien à exprimer son point de vue au cours des débats qui ont entouré l'examen en profondeur de la politique étrangère canadienne. Ceci fut particulièrement évident pendant les discussions qui ont mené à la décision du retrait partiel des troupes canadiennes de l'OTAN. Des ministres du cabinet fédéral ont même été jusqu'à exprimer des points de vue diamétralement opposés. Alors que le ministre des Affaires étrangères, Mitchell Sharp, et le ministre de la Défense nationale, Léo Cadieux, s'appuyaient sur une majorité pour approuver la politique du statu quo, le ministre des Communications, Eric Kierans, se faisait le porte-parole d'une minorité active pour préconiser le retrait complet du Canada du Traité de l'Atlantique Nord. En fait, c'est « la position mitoyenne », c'est-à-dire le rappel de certains contingents et la participation continue du Canada à l'OTAN, présentée par le premier ministre Trudeau lui-même, qui l'emporta. Cette décision fut loin d'être approuvée par une majorité de Canadiens lorsqu'elle fut annoncée. Elle ne soulève pourtant plus beaucoup d'opposition aujourd'hui.

D'un autre côté, la décision d'établir

des rapports diplomatiques avec le Vatican a été accueillie avec une certaine indifférence par l'ensemble de l'opinion publique canadienne. Cette question, qui avait fait l'objet de tant de discussions et de polémiques acerbes dans le passé, est tout simplement tombée à plat !

Ceci s'explique par trois faits importants. D'abord, le milieu anglophone du pays est de plus en plus hétérogène sur le plan religieux depuis l'entrée massive d'immigrants catholiques italiens, portugais, hollandais, polonais et autres. L'opposition des anglophones à l'égard de l'établissement des liens diplomatiques avec le Vatican a donc diminué avec la montée du groupe catholique au Canada anglais. D'un autre côté, les Canadiens français qui étaient favorables à la nomination d'un ambassadeur au Vatican ont graduellement découvert que cette question n'était pas aussi importante qu'ils le croyaient auparavant. Ce sujet ainsi que l'entrée du Canada dans l'OEA ont été à peu près les deux thèmes internationaux traditionnels qui ont préoccupé les députés québécois à Ottawa entre 1930 et 1960, à l'exception des incidences de la Deuxième Guerre mondiale et la montée du communisme ; les relations avec les pays francophones et les pays du Tiers-Monde devinrent leurs principales préoccupations internationales par la suite. Nous verrons plus loin que le nombre de députés, aussi bien francophones qu'anglophones, qui s'intéressent aux questions internationales et surtout qui connaissent bien ces questions, est toujours relativement restreint.

Enfin, le peu d'intérêt qu'a soulevé l'établissement de liens diplomatiques avec le Vatican tient au fait que les évêques canadiens sont de moins en moins favorables à la présence d'un

prononce étranger au pays ; par conséquent, ils n'ont pas louangé outre mesure le gouvernement pour avoir pris une telle décision et ont même émis un communiqué soulignant que l'assemblée des évêques n'avait pas été consultée par Ottawa !

2. Intérêt de plus en plus prononcé pour les affaires internationales

Si, d'une part, le citoyen canadien est plus porté à s'intéresser aux questions internationales, il est d'autre part, de plus en plus affecté dans sa vie quotidienne par un ensemble de phénomènes internationaux aussi bien économiques que culturels (92% des magazines qui circulent au Canada viennent des États-Unis ; la très grande majorité des Canadiens peuvent capter directement ou par voie de « câble spécial » les programmes des grandes chaînes de télévision américaines) et technologiques. En réalité, le progrès économique du Canadien est étroitement lié à la chose internationale. Bien des ouvriers, des fermiers et des hommes d'affaires ne peuvent plus se désintéresser de la politique internationale du Canada. Par exemple, les fermiers de l'Ouest du pays qui étaient autrefois très opposés à la multiplication des liens avec les pays communistes — on y trouve beaucoup d'immigrants ukrainiens, polonais, allemands qui sont a priori opposés aux régimes marxistes qu'ils ont fuis — ont sensiblement modifié leurs points de vue lorsque la Chine populaire devint l'un des premiers importateurs de blé du Canada. La décision du gouvernement Trudeau de tenter d'établir des liens diplomatiques avec Pékin ne soulève pas aujourd'hui d'opposition systématique dans cette région du pays. Il n'en sera peut-être pas de même lorsque le gouvernement canadien tentera

de limiter les investissements américains dans certains secteurs précis. Les gens de l'Ouest ont toujours accusé le gouvernement fédéral d'établir des politiques tarifaires qui les défavorisaient sur le plan des échanges avec les États-Unis. On se rend compte que, dès que leur bien-être économique est en jeu, un grand nombre de citoyens n'hésitent pas à modifier leurs opinions en matière de politique étrangère.

L'attitude des Québécois francophones à l'égard de la France et de la francophonie est aussi très révélatrice. Pendant longtemps, les Canadiens français vécurent repliés sur eux-mêmes et ne sentaient pas le besoin de nouer des liens directs et officiels avec la France. D'ailleurs, ils n'entretenaient pas des sentiments particulièrement amicaux pour les Français d'Outre-Atlantique. Maurice Duplessis n'avait-il pas dit au président Auriol que « les Canadiens français étaient des « Français améliorés » qui avaient très peu à emprunter de la France ! ». Mais, à la suite de la révolution tranquille, les Québécois de langue française ont compris qu'ils devaient absolument resserrer les liens avec les pays francophones, non seulement parce qu'il s'agissait là d'une dimension de la politique internationale canadienne qu'Ottawa avait négligée pendant trop longtemps par rapport au développement d'un réseau considérable de liens politiques, économiques et culturels avec les pays du Commonwealth, mais parce que leur progrès collectif, en tant que parlant-français, dépendait en grande partie de leur aptitude à tirer profit des avantages que leur offraient les pays francophones européens, notamment la France, et à leur capacité de coopérer avec les jeunes nations francophones du Tiers-Monde, soit sur une base bilatérale, soit par le truchement d'organismes

multilatéraux. Il y donc de part et d'autre un intérêt personnel que l'on pourrait caractériser « d'égocentrie normale » qui pousse les citoyens francophones et anglophones à prendre une part de plus en plus active à l'évolution des relations internationales du pays.

3. La « popularisation » de la politique étrangère canadienne

Si le Ministre des Affaires étrangères du Canada pouvait déclarer récemment à un groupe de citoyens que « la politique étrangère, c'est vous », il est beaucoup plus difficile pour l'analyste politique de déterminer les liens de causalité qui peuvent exister entre le citoyen canadien et la politique étrangère de son pays.

Jusqu'à tout récemment, l'influence du citoyen sur la création de la politique étrangère du Canada était relativement faible, pour ne pas dire à peu près nulle. Ceci ne tenait pas simplement au fait que ses connaissances internationales étaient limitées. En réalité, la politique étrangère du Canada, du moins sur le plan de sa conception, a toujours été, depuis l'établissement du ministère des Affaires extérieures en 1909, la responsabilité d'une élite très compétente mais relativement « hermétique » et peu intéressée à établir des contacts directs et fréquents avec les différents milieux de la communauté canadienne comme c'était la coutume dans les autres ministères.

L'auréole et le certain mystère dont on a entouré la carrière diplomatique ont largement contribué à faire des Affaires extérieures un département « pas comme les autres ». . . En d'autres termes, le produit fini que réalisait ce « corps d'élite » ne pouvait être autre chose qu'une politique « élitiste ». L'esprit qui a longtemps régné au Ministère était que

les seuls gens vraiment au courant de la politique internationale se trouvaient au secrétariat d'État aux Affaires étrangères. Par conséquent, il revenait à ces derniers d'élaborer la politique internationale du pays. Naturellement, il existait bien des réunions interdépartementales au cours desquelles les autres ministères faisaient valoir leurs points de vue, mais il ne fait aucun doute que, sur les questions politiques importantes, la position du ministère des Affaires extérieures était prédominante ; ce qui dans un sens était normal. Mais ce qui l'était moins, c'est l'esprit de supériorité qui existait au Ministère. Ainsi, il y a à peine quelques années, le ministre des Affaires étrangères, Paul Martin, soulignait à des amis qu'il considérait comme une perte de temps les heures qu'il devait passer devant les membres du Comité de la Chambre des communes sur les Affaires extérieures et la Défense nationale. Il n'avait peut-être pas tort car ces sessions n'étaient pas toujours « éclairantes ».

L'une des principales sources de conflits entre le cabinet du premier ministre Trudeau et le ministère des Affaires étrangères fut le refus quasi systématique du Ministère de remettre en question l'ensemble des politiques internationales du pays : on ne pouvait admettre que le Ministère ait pu faire fausse route. Ainsi, lors de la réunion de Hull en 1969, au cours de laquelle on amorça le débat sur la révision des rapports du Canada avec l'Europe, le Ministère remit aux universitaires et aux fonctionnaires des autres ministères qui y furent invités des documents qui, au fond, n'étaient autre chose qu'une simple justification des politiques passées et actuelles. Le Premier Ministre exigea que cette optique fut radicalement modifiée !

4. Le déclin de l'approche idéaliste

Au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, le Canada faisait figure de grande puissance. Des hommes comme Mackenzie King et surtout St-Laurent et Pearson, en ont alors profité pour manifester l'appui du Canada envers toutes les grandes organisations internationales vouées au maintien de la paix et à la poursuite du progrès dans le monde.

On ne saurait minimiser le fait que MM. St-Laurent, Pearson et, après eux, M. Diefenbaker – qui garda toujours la main haute sur la conduite de la politique étrangère du Canada – ont toujours été des hommes profondément idéalistes. La « *real politik* » ne fut jamais la base de leur philosophie politique sur le plan international. L'appui inconditionné que le gouvernement St-Laurent accorda à toutes les jeunes nations lors de leur indépendance ; sa condamnation sans équivoque de l'action franco-britannique lors de la crise de Suez – ce qui souleva l'ire de nombreux groupes probritanniques au Canada – ; le projet soumis par M. Pearson pour l'établissement d'une force de paix de l'ONU et la participation du Canada à presque toutes « les opérations pour le maintien de la paix » sous l'égide de l'ONU ; la condamnation par M. Diefenbaker de la politique d'apartheid en Afrique du Sud – geste qui devait amener un peu plus tard le retrait de Pretoria du Commonwealth – et sa persistance à réclamer la poursuite des pourparlers sur le désarmement, voilà autant d'exemples qui montrent qu'au cours des vingt années qui ont suivi la fin de la Seconde Guerre mondiale, le Canada a opté pour une approche fondamentalement idéaliste dans la conduite de ses relations internationales. Ceci ne veut pas dire que le Canada était complètement désintéressé, mais son « intérêt »

était moins grand que celui des grandes puissances.

De nombreux événements survenus au début des années soixante et la multiplication des « présences canadiennes » à l'étranger ont sensiblement modifié cette politique. D'abord, le gouvernement canadien s'est trouvé aux prises avec des problèmes économiques et sociaux qui l'ont obligé à tenir davantage compte des intérêts régionaux du pays. Ceci est particulièrement évident dans l'Ouest du pays où le gouvernement canadien subit les pressions constantes des fermiers et des producteurs de pétrole et de pâte à papier qui exigent des politiques commerciales qui favorisent l'écoulement de leur production.

En second lieu, le réveil des Québécois et l'affirmation que le gouvernement du Québec devrait être habilité à conclure des accords internationaux dans les domaines qui relèvent de sa compétence législative, et pouvoir participer à des conférences intergouvernementales de la francophonie, ont obligé Ottawa à élaborer une politique internationale qui reflétait davantage les aspirations des provinces – entendons du Québec !

D'ailleurs, l'image d'un Canada paisible, uni, sans ambition impérialiste, du parfait médiateur et de l'arbitre international est moins répandue maintenant. D'une part, depuis le « Vive le Québec libre » lancé par de Gaulle le 24 juillet 1967, la crise canadienne a connu un retentissement sur la scène mondiale ; d'autre part, les éléments du *Black Power* des Antilles occidentales britanniques n'hésitent pas à condamner ce qu'ils appellent le « néo-impérialisme canadien » à cause de la présence de grandes sociétés telles que l'Alcan, la Banque de Montréal, la Banque de la Nouvelle-Écosse, la Banque Royale du Canada qui exercent une

influence profonde dans la vie économique de ces pays.

Néanmoins, il ne faudrait pas en conclure que l'approche idéaliste est totalement disparue. Bien que le régime Trudeau ait une allure beaucoup plus « réaliste » que le régime Pearson, il faut reconnaître que, dans le domaine de l'assistance aux pays en voie de développement, l'esprit idéaliste demeure – malgré l'attitude d'un grand nombre de groupes de pression très influents qui s'opposent en particulier à l'augmentation de l'aide multilatérale – le fondement de la politique de coopération internationale du Canada. Sur le plan de l'assistance au développement, l'opinion publique canadienne, contrairement à ce qui se passe aux États-Unis, exige une augmentation constante et non une réduction des crédits prévus à cette fin. On a assisté au cours des deux ou trois dernières années à une prolifération de groupes et d'associations qui s'intéressent directement à l'assistance aux pays du Tiers-Monde sous une forme ou sous une autre. Tous ces groupes cherchent à influencer maintenant l'Agence canadienne de développement international.

5. Une interpénétration croissante des réalités internes et internationales

L'importance grandissante des facteurs internes dans l'élaboration de la politique étrangère canadienne résulte aussi de la corrélation qui existe entre les réalités intérieures et étrangères.

Il faut souligner d'abord que presque toutes les politiques internes ont maintenant des prolongements sur la scène internationale. Des domaines comme la santé et le travail sont devenus des thèmes très importants dans les négociations internationales qui ne traitent plus unique-

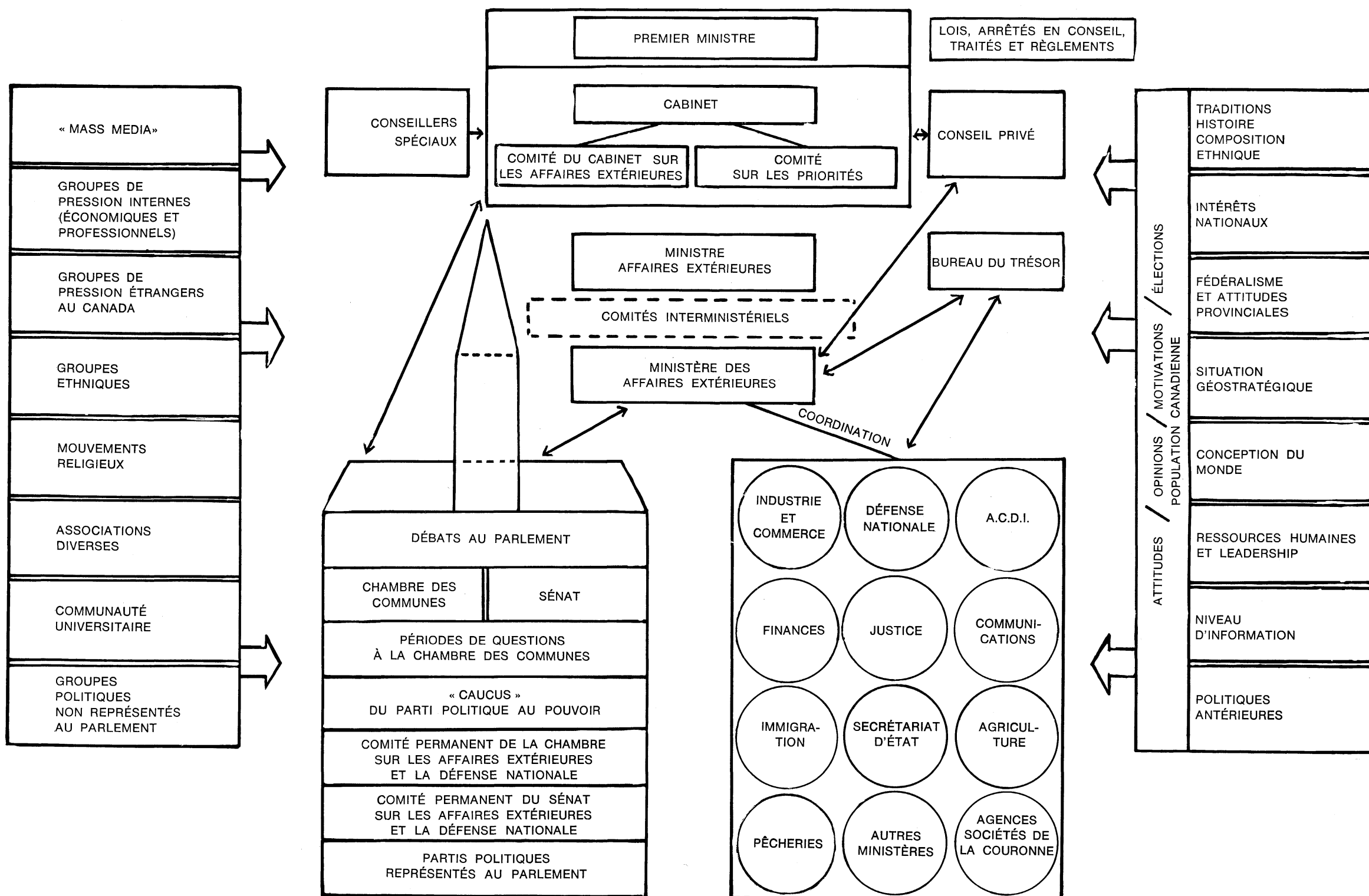
ment des questions liées à la guerre et à la paix ou au commerce entre les nations.

Les dimensions de la politique étrangère des États n'ont cessé de croître au cours des dernières années. Ainsi, le souci d'uniformiser un grand nombre de lois nationales afin de faciliter les échanges et l'insertion des citoyens dans d'autres pays – comme on le fait de plus en plus dans les États du Marché commun européen – est un aspect qui préoccupe beaucoup les dirigeants canadiens et américains. D'ailleurs, l'influence du mode de vie américain dans la communauté canadienne est un phénomène de toute première importance.

Lorsqu'on sait que près de 55% de toute l'économie canadienne est entre les mains des Américains, on comprend mieux l'exactitude de ce phénomène. Le Canada et les États-Unis semblent se diriger vers la création d'un marché commun économique. Ce marché existe déjà depuis quelques années pour les pièces d'automobiles et il n'est pas étonnant de constater que, depuis ce moment, les pièces d'automobiles viennent en tête des produits d'exportation du Canada, dépassant ainsi les sommes que le pays obtient pour la vente de ses matières premières comme le blé et la pâte à papier qui tenaient autrefois le premier rang.

D'ailleurs, ce n'est pas seulement sur le plan économique qu'il existe des liens de plus en plus étroits entre la réalité interne et la réalité internationale. Ceci est particulièrement évident sur le plan culturel, à une époque où, grâce à des moyens d'information de plus en plus perfectionnés, les relations de l'esprit deviennent l'une des composantes majeures de l'action d'un pays à l'étranger. Il ne faudrait pas oublier que le Ministère des Affaires étrangères de France consacre près de la moitié de son budget aux affaires culturelles. Le Canada a découvert

L'INFLUENCE DES FACTEURS INTERNES SUR LA POLITIQUE ÉTRANGÈRE CANADIENNE



tardivement cette importante dimension de sa politique étrangère, mais il lui accorde de plus en plus de place depuis quelques années ; on a en effet créé, en 1965, une Direction des Affaires culturelles aux Affaires extérieures.

Enfin, il est important de signaler que cette interrelation entre la politique interne et la politique internationale a connu des effets singuliers au cours des années 1969 et 1970 lorsque le Canada décida d'établir une politique d'austérité économique. Le premier ministère touché fut le Secrétariat d'État aux Affaires étrangères qui fut obligé de fermer plusieurs postes diplomatiques à l'étranger. Ainsi, il est évident que, pour des raisons de politique interne, on a cru nécessaire de sacrifier la présence diplomatique du Canada en Équateur et en République dominicaine, de fermer les missions à Berlin, à Chypre et en Uruguay et de retirer les représentants canadiens auprès des Commissions internationales de contrôle au Cambodge et (en partie) au Laos.

6. Le souci de planification d'une seule politique nationale à deux facettes : l'une interne et l'autre internationale

Si la politique étrangère fut de 1946 à 1968 « la propriété » du ministère des Affaires extérieures qui coordonnait toutes les politiques internationales du pays et s'efforçait de lui donner son « cachet » tout en en laissant souvent « l'usufruit » à d'autres ministères et agences, le véri-

table pouvoir de décision a été véritablement transféré au bureau du Premier Ministre ; la personnalité de M. Trudeau y est sûrement pour quelque chose ; mais une analyse sérieuse de la situation démontre que ce transfert de compétence décisionnelle du ministère des Affaires extérieures au cabinet du Premier Ministre est la conséquence inévitable de l'interrelation de plus en plus poussée entre la politique interne et la politique internationale.

Si l'on pouvait autrefois isoler les questions internationales et en faire la chose d'un ministère, cela n'est plus possible en 1970. Les Affaires étrangères ne se comparent plus « à la verticale » à la Santé publique ou à l'Agriculture mais bien « à l'horizontale » à l'ensemble de la politique interne. D'ailleurs, on n'oppose plus directement la « politique interne » et la « politique internationale » du pays ; ce sont là les deux volets complémentaires d'une seule et même « politique nationale ». Il apparaît alors que la planification et la prospective en matière de « politique nationale » exigent que le contrôle de ces deux volets soit exercé au sommet, c'est-à-dire au bureau du Premier Ministre. Tant et aussi longtemps que l'idée d'une seule et même politique nationale à deux facettes prévaudra à Ottawa, le ministère des Affaires étrangères demeurera surtout un agent d'exécution plutôt qu'un agent de décision en ce qui a trait aux grandes questions de politique internationale qui affectent le Canada.

II – SCHÈME D'ANALYSE DES PRINCIPAUX FACTEURS INTERNES QUI INFLUENCENT LA POLITIQUE ÉTRANGÈRE CANADIENNE

La seconde partie de cette étude représente une analyse d'ensemble des principaux phénomènes internes qui influent sur la politique internationale du Canada. En consultant l'organigramme, on constatera qu'il existe trois catégories de facteurs : permanents, occasionnels et institutionnels.

A. Les facteurs permanents

Les facteurs « permanents » sont en fin de compte les éléments (fondements ou objectifs) qui influencent toutes les décisions en matière de politique internationale. Ce sont : la situation géographique ; les traditions et la dualité culturelle du pays ; le système politique et les attitudes des provinces ; les politiques antérieures ; les intérêts économiques ; les grandes aspirations des Canadiens sur le plan du Droit, de la paix et du progrès international ; les ressources humaines et la compétence – phénomène étroitement lié à l'éducation – et le maintien de la souveraineté nationale. Tous ces facteurs occupent une place constante dans la formulation de la politique étrangère canadienne. Personne ne peut les négliger ; ce sont des phénomènes qui préoccupent tous ceux qui ont la responsabilité de la conduite des affaires internationales du Canada, peu importe le poste qu'ils occupent ou leurs opinions politiques personnelles.

En fait, le Canada trouve des justifications internes à toutes les dimensions de sa politique internationale : depuis l'existence de liens privilégiés avec les États-Unis et les États du Commonwealth jusqu'à la mise en place de ses nouveaux

programmes d'assistance aux pays en voie de développement, notamment en Afrique francophone, en passant par sa nouvelle politique de « désengagement » en Europe et son action au sein des organisations internationales aussi bien dans les pourparlers sur l'espace et le désarmement que du Droit de la mer.

1) On oublie trop souvent que la vocation de plus en plus universaliste du Canada s'appuie d'ores et déjà sur des facteurs internes. Ainsi la *situation géographique* lie le pays d'une façon très singulière aux États-Unis et fait du Canada un État qui doit s'ouvrir sur l'Atlantique (participation à l'OTAN), le Pacifique (liens très étroits avec le Japon et tous les pays du Commonwealth de cette région), et même l'Arctique. Cette dimension arctique du Canada prendra une ampleur de plus en plus importante au cours des prochaines années non pas simplement pour des motifs d'ordre stratégique mais pour des raisons économiques.

De plus, la géographie a poussé le gouvernement canadien à établir des liens très étroits avec plusieurs États des Antilles occidentales, en particulier avec les pays membres du Commonwealth où les Canadiens ont fait des investissements considérables, et l'incite maintenant à la multiplication des échanges avec le Mexique, l'Amérique centrale et l'Amérique du Sud.

Si on peut affirmer que des facteurs géographiques ont vraiment régi la nature des rapports entre le Canada et les États-Unis, il n'en reste pas moins vrai que certaines données reconnues comme permanentes peuvent être aussi bien le fait des hommes que celui de la nature. Certaines décisions majeures, comme la

canalisation du Saint-Laurent ou les aménagements hydro-électriques de la rivière Columbia et la construction d'oléoducs qui enjambent la frontière, ont créé des situations permanentes et établi des traditions, des contacts et des liens qui, à la longue, ont eu et continuent d'avoir de vastes répercussions sur l'ensemble des rapports canado-américains.

2) D'un autre côté, les *traditions et le caractère culturel ainsi que les politiques antérieures* du pays font que l'Europe occupe une place de choix dans la vie des Canadiens. L'un des objectifs importants de la nouvelle politique étrangère du Canada est de faire valoir le caractère biculturel du pays. La simple affirmation de ce nouvel objectif démontre clairement que tel ne fut pas le cas dans le passé. Un grand nombre de causes, qui tiennent aussi bien au repliement des francophones et à leur peu d'intérêt pour la chose internationale qu'au refus entêté d'une grande partie des responsables de la conduite des affaires internes et extérieures du pays de reconnaître l'importance du fait français, ont empêché le développement de liens avec la francophonie. Il en résulte que les traditions et l'héritage culturel britannique occupèrent une part de lien dans la création et l'orientation de la politique étrangère canadienne. Ainsi, le Ministère des Affaires extérieures adopta des méthodes de travail qui ressemblait étrangement à celles du *Foreign Office* de Londres. D'ailleurs, on n'appela pas le Ministère *Department of Foreign Affairs* mais plutôt *Department of External Affairs* car on ne pouvait considérer, à Ottawa, que les affaires britanniques puissent être envisagées comme « étrangères ». C'est pourquoi on traduisit plus tard l'expression *External Affairs* par « Affaires extérieures » et que la nomenclature officielle, au moment où ces lignes sont écrites, est le Secrétariat d'État aux

Affaires extérieures plutôt que le « ministère des Affaires étrangères ». Mais il semble que cet anglicisme disparaîtra sous peu. Autre résultat de la révision d'une politique extérieure qui deviendra bientôt étrangère elle aussi !

3) Ce n'est pas seulement à l'intérieur du ministère des Affaires extérieures que des traditions britanniques solidement ancrées au Canada ont exercé une influence, mais surtout dans l'orientation des politiques ; en réalité, les rapports avec la Grande-Bretagne et les pays du Commonwealth ont été extrêmement importants. Que l'on songe un seul instant que la participation du Canada aux deux guerres mondiales résulte avant tout de son appartenance d'abord à l'Empire puis au Commonwealth ; que la très grande partie des programmes de coopération du Canada ont été axés vers des jeunes États du Commonwealth, que des liens privilégiés sur le plan commercial, culturel et technique unissent le Canada aux autres membres du Commonwealth, et on comprendra que les *traditions et les politiques antérieures* ont joué un rôle prépondérant dans l'orientation de la politique étrangère du Canada.

4) Cette dimension devient de moins en moins « exclusive ». L'influence de la Grande-Bretagne a considérablement diminué dans la formulation de la politique internationale du Canada. On se dirige de plus en plus vers des rapports d'égalité aussi bien sur le plan des faits que sur le plan du Droit. Aucune décision britannique ne saurait entraîner un acquiescement automatique du Canada.

En second lieu, il faut admettre que le régime Trudeau, toujours en s'appuyant sur sa politique de respect et de promotion de la dualité canadienne, souhaite établir une forme d'équilibre – sinon en fait, du moins en préoccupations – entre

le Commonwealth et la communauté francophone. L'établissement d'ambassades canadiennes en Afrique d'expression française : au Cameroun, au Sénégal, en Tunisie et en Côte d'Ivoire, et l'accroissement rapide des programmes de coopération dans cette région sont fondés presque uniquement sur ces considérations car, contrairement à ce qui se passe avec les pays anglophones africains, le Canada fait peu ou pas de commerce avec les anciens territoires français d'Afrique.

Le refus du gouvernement Trudeau de permettre au Québec d'adhérer de plein droit à l'Agence de coopération culturelle et technique des peuples francophones, fondée à Niamey en mars 1970, tient moins à des facteurs juridiques qu'à des raisons d'opportunité politique et à son désir de vouloir et de pouvoir parler au nom des Canadiens français du Québec sur la scène internationale ainsi qu'à sa détermination à détruire l'idée que le gouvernement d'Ottawa est un gouvernement anglophone qui sert avant tout les Canadiens d'expression anglaise.

En somme, la recherche de liens nouveaux avec les pays francophones d'Afrique s'explique avant tout par des facteurs d'ordre interne : d'abord par la composition de la communauté canadienne et deuxièmement, par le *système constitutionnel* canadien qui prévoit une division des juridictions entre le gouvernement central et les provinces. Comme les francophones vivent surtout dans une des provinces et que celle-ci a des pouvoirs législatifs propres, il n'en faut pas plus – à l'époque de la multiplication des liens entre les peuples de mêmes cultures – pour inciter les Québécois, mécontents depuis longtemps du manque d'intérêt que manifestait le gouvernement central à l'égard de leurs aspirations internationales, à vouloir établir par eux-mêmes des rapports officiels avec des États fran-

cophones ou des institutions internationales voués à la promotion de la culture française.

La très grande majorité des citoyens canadiens sont d'origine européenne ; cela s'applique aussi bien aux Canadiens français et aux Canadiens d'origine britannique qu'aux autres groupes ethniques qui forment maintenant près de 30% de la mosaïque canadienne. Si l'entrée massive d'immigrants européens depuis la fin du deuxième conflit mondial n'a pas eu pour effet direct d'augmenter l'influence de leurs pays d'origine au Canada, il n'en reste pas moins que ces groupes ont obligé le Canada à ne pas demeurer indifférent vis-à-vis de ces États ; ceci trouve une application particulière dans les rapports entre le Canada et les pays de l'Europe de l'Est.

5) Le rôle des *intérêts économiques* dans la politique étrangère du Canada est primordial, comme on pourra en juger en lisant l'étude du professeur Masson ailleurs dans cette Revue. Il importe simplement de souligner qu'à ce chapitre, les rapports avec les États-Unis prennent une signification très singulière. Plus des deux tiers des importations du Canada proviennent des États-Unis alors que plus de la moitié de ses exportations est dirigée vers son voisin du Sud.

Viennent ensuite par ordre, au chapitre des importations (en 1968) : la Grande-Bretagne, le Japon, le Vénézuéla, l'Allemagne et la France. Quant aux pays qui, après les États-Unis, sont les clients les plus importants du Canada, ce sont : la Grande-Bretagne, le Japon, l'Allemagne, l'Australie, les Pays-Bas, la Chine, l'Italie, la Belgique, l'Inde, le Vénézuéla, l'URSS et la France.

Le gouvernement d'Ottawa doit donc tenir compte des facteurs économiques

dans l'élaboration de sa politique internationale à l'égard des principaux pays avec lesquels il fait son commerce.

6) Dans un autre domaine, le gouvernement doit tenir compte des *grandes aspirations et des valeurs* qu'appuie la majorité des Canadiens. On voit mal par exemple un gouvernement qui pourrait se payer le luxe d'appuyer, ne fut-ce qu'indirectement, la promotion du communisme à l'échelle internationale, même si dans plusieurs cas particuliers – Cuba en est un exemple – le Canada n'a pas condamné les pays qui ont opté pour cette idéologie.

Un phénomène nouveau est apparu avec le régime Trudeau. Convaincu que les jeunes du pays étaient de moins en moins intéressés aux alliances militaires et à l'Europe, et davantage à la coopération internationale et au Tiers-Monde, le Premier Ministre, malgré l'opposition d'une bonne partie de son cabinet et de l'*Establishment* de son propre parti, sentit le besoin de poser un geste psychologique important en décidant de retirer certains contingents canadiens de l'Europe et en promettant d'augmenter l'aide canadienne aux pays sous-développés.

7) La richesse la plus importante d'un pays demeure sans aucun doute sa *population* et surtout la qualité de ses « cerveaux ». La politique étrangère canadienne est donc, comme celle de tout autre pays, fondée sur la qualité de ses citoyens et en particulier de ceux qui l'influencent, la façonnent et la mettent en œuvre.

Nous avons vu, dans la première partie, qu'il y a eu pendant longtemps une sorte de clivage entre l'opinion publique et les responsables de la politique étrangère canadienne. Il ne faut pas en conclure que ceci a toujours eu des résultats néfastes.

En réalité, le corps diplomatique canadien a fait l'admiration, et souvent l'envie, d'un grand nombre de pays. Un diplomate soulignait récemment – à la suite des remarques cinglantes du premier ministre Trudeau à l'effet qu'il en apprenait plus long en consultant le *New York Times* qu'en lisant les rapports préparés par les diplomates canadiens – que « s'ils étaient maintenant tenus en respect au pays, ils inspiraient toujours le respect à l'étranger » !

8) Enfin, l'un des facteurs internes les plus importants qui constituent à la fois un fondement et un but de la politique étrangère du Canada, c'est le maintien de la *souveraineté nationale*. On a vu l'unanimité avec laquelle tous les députés du Parlement canadien, pour la première fois depuis plus de vingt ans, ont appuyé la déclaration du Premier Ministre canadien qui réaffirmait la souveraineté du Canada sur les territoires de l'Arctique. Cette déclaration fut aussitôt contestée par les États-Unis. Le Japon, constructeur des pétroliers géants qui pourront être utilisés dans cette région, ne semble pas être très satisfait non plus. Quoiqu'il arrive, le Canada semble déterminé à défendre ses « droits inaliénables » sur cette région.

Il ne s'agit pas de la première fois que le Canada et les États-Unis sont opposés l'un à l'autre sur une question étroitement liée à la souveraineté du Canada. Les malentendus entre Washington et Ottawa au cours de la crise de Cuba, en 1962, et lors de la fameuse affaire des Bomarcs, en 1963, laquelle devait entraîner la chute du gouvernement Diefenbaker, sont des « péripéties » qui démontrent que la souveraineté canadienne est sérieusement taxée, du moins sur le plan de la Défense. La présence de bases américaines dans le nord du pays et le rôle de « brillant second » du Canada au sein du NORAD

sont des phénomènes significatifs. Certains observateurs soulignent que l'un des derniers gestes importants que le premier ministre Pearson posa avant de quitter son poste, fut de renouveler le traité du NORAD sans soulever de débats ; certains soulignent que Pearson appréhendait que son successeur éventuel, Pierre Elliot Trudeau, n'ouvre le dossier NORAD de la même façon qu'il avait promis de le faire pour l'OTAN. M. Pearson craignait que les Américains profitent d'un tel débat pour intervenir directement dans les affaires canadiennes, comme ce fut le cas lors de l'affaire des Bomarc.

En réalité, le maintien de la souveraineté du Canada n'est plus une simple affaire canadienne lorsqu'il s'agit de la défense de la région septentrionale de l'Amérique du Nord. Le problème particulier du Canada est que le pays est situé entre les deux supergrands. C'est ce qui fait dire à plusieurs que le Canada est un « État tampon » qui n'a jamais été réellement tamponné !

B. Les facteurs occasionnels

Les facteurs internes qualifiés « d'occasionnels » peuvent paraître aussi importants que les facteurs permanents. C'est parfois le cas lorsque la question n'est pas très importante ou plutôt lorsque les objectifs majeurs de la politique étrangère canadienne ne sont pas en jeu.

Ces facteurs occasionnels sont tous les phénomènes (*mass media*, groupes de toutes sortes – économiques, religieux, ethniques, politiques, universitaires) qui influencent non seulement l'exécutif mais aussi le législatif et les directions de la Fonction publique, les agences et les sociétés de la Couronne qui s'occupent des affaires internationales du Canada.

Les citoyens canadiens ont différentes façons d'exercer des influences sur la po-

litique étrangère du pays. D'abord, lors des élections, ils peuvent repousser un gouvernement pour une raison liée à la politique internationale. Mais, à l'exception de l'élection de 1963, et jusqu'à un certain point lors de la campagne électorale de 1968, il faut reconnaître que la politique étrangère n'a pas été l'une des principales préoccupations de l'électeur canadien depuis la fin de la Deuxième Guerre mondiale. D'un autre côté, le citoyen peut tenter d'influencer d'une façon particulière un ministre, un député ou un haut-fonctionnaire en lui communiquant verbalement ou par écrit son point de vue sur telle ou telle question internationale. Ce phénomène n'est pas très fréquent sauf lorsqu'il s'agit de crises qui soulèvent beaucoup d'émotion. Ainsi les ministres et les députés reçurent un grand nombre de lettres après que la télévision eut montré des films décrivant les atrocités de la guerre du Biafra, notamment le sort terrible réservé à des milliers de jeunes enfants.

1) Mais, en général, le citoyen agit plutôt par le truchement de groupes qui parlent en son nom ou souvent « se servent » de son nom ! À une époque où les moyens d'informations – notamment la télévision – exercent une influence considérable dans la vie publique, il ne fait pas de doute que les *mass media*, non seulement représentent, mais forgent dans une certaine mesure l'opinion publique en matière de politique étrangère.

À ce chapitre, deux faits méritent d'être soulevés. D'abord, les hommes politiques sont beaucoup plus influencés par les moyens d'information et les pressions de tous les groupes que peuvent l'être les fonctionnaires responsables de la conduite des Affaires extérieures. C'est un phénomène normal mais tout de même capital, car il engendre souvent des frictions entre les législateurs et les administrateurs.

En second lieu, les fonctionnaires responsables des relations internationales du Canada sont plus influencés à la longue par les études en profondeur d'un spécialiste que par les reportages, souvent superficiels, qu'ils lisent dans les journaux et entendent à la radio ou à la télévision. Le haut-fonctionnaire, un peu comme l'universitaire, est naturellement porté à attacher beaucoup d'importance aux travaux auxquels il peut se référer régulièrement. Les journaux disparaissent facilement, mais ce n'est pas le cas d'un volume ou d'une revue scientifique. D'ailleurs, ce sont ces études qui influencent le plus les différents ministères lors de l'établissement d'une nouvelle politique. Il ne faudrait pas en conclure néanmoins que ces influences sont toujours déterminantes. Tous les spécialistes qui ont préparé des mémoires pour un ministère ou un autre ou pour une commission royale d'enquête savent que les tablettes sont remplies de rapports qui n'ont pas toujours été lus et assimilés par les fonctionnaires !

2) À part les moyens d'information, des groupes nombreux exercent occasionnellement des pressions dans le domaine de la politique étrangère. Comme le rôle des facteurs économiques dans la politique étrangère est analysé ailleurs dans cette Revue, je me bornerai à souligner que ces *groupes économiques* sont ceux qui agissent le plus souvent sur le Parlement et le gouvernement ainsi que sur l'administration. Que ce soit les représentants des grandes sociétés productrices de matières premières, des banques, des compagnies d'assurance, des manufacturiers, des grands syndicats, des fermiers ou des Chambres de commerce, tous ces *groupes économiques et professionnels* cherchent à obtenir des changements qui affectent le plus souvent les politiques commerciales ou tarifaires du pays. Par-

mi ces groupes, agissent souvent des représentants des sociétés internationales (entendons américaines) qui interviennent à la moindre décision du Canada qui pourrait être interprétée comme une limitation à ce qu'ils appellent « le jeu de la libre entreprise ». C'est ce qui arriva lorsque le Gouvernement voulut, mais sans succès, limiter l'entrée des magazines américains au Canada. Le gouvernement Trudeau eut plus de succès lorsqu'il décida de prendre des mesures pour empêcher la *First National Bank* de New York d'acquérir l'une des plus importantes banques du Canada, la *Mercantile Bank*.

3) L'exemple suivant de pressions exercées par un *groupe ethnique* influent est fort révélateur. Le colonel Nasser refusa d'accepter la présence de Canadiens parmi les observateurs de l'ONU à la suite de la crise de 1967. Plus tard, les Égyptiens eurent des mots particulièrement durs pour les Canadiens ; ils affirmèrent que le gouvernement canadien faisait toujours montre de partialité en faveur d'Israël. Or, comme le gouvernement canadien n'avait pas fait de déclaration officielle en ce sens, il faut chercher ailleurs le pourquoi de l'attitude des Égyptiens.

C'est un fait que les deux plus grandes concentrations de citoyens d'origine juive au Canada se trouvent dans les circonscriptions de Mont-Royal à Montréal et d'Eglinton à Toronto. Or, par un hasard qui n'en est plus un, il appert que les députés de Mont-Royal et d'Eglinton ne sont nuls autres que le premier ministre Trudeau lui-même et le ministre des Affaires extérieures, Mitchell Sharp. Nul doute que des pressions directes sont exercées par les représentants de la Communauté juive sur les deux distingués députés.

D'un autre côté, les représentants du monde arabe au Canada ont découvert

que la meilleure façon de modifier une opinion publique canadienne, favorable dans l'ensemble à Israël, est de gagner à leur cause des journalistes, artistes, universitaires et députés dont l'influence est assez grande auprès du public. Une telle tactique a commencé à rapporter des fruits car, depuis 1969 environ, des groupes de pression favorables à la position des pays arabes ont été formés et ont commencé à faire valoir leurs points de vue un peu partout à travers le Canada.

Depuis le début des négociations de Stockholm qui doivent éventuellement mener à la reconnaissance du gouvernement de Pékin par Ottawa, les groupes de Chinois, établis au pays, ont manifesté leur opposition à un tel projet. D'ailleurs, l'ambassadeur de la République nationaliste de Chine (Formose) au Canada ne manque pas, à l'occasion de nombreux discours qu'il prononce un peu partout à travers le pays, de fournir d'autres arguments à la communauté chinoise. Pourtant il semble que l'influence de ce groupe très estimé n'affectera pas beaucoup le gouvernement canadien dans cette affaire. La difficulté d'en arriver à une entente est due au fait que les représentants de Mao exigent que le Canada reconnaisse les droits de Pékin sur Formose ; c'est là une idée qu'Ottawa ne peut accepter.

4) *Les groupes religieux* exercent de leur côté des pressions considérables sur le gouvernement en ce qui a trait aux politiques du Canada à l'égard des pays sous-développés. Ceci fut particulièrement évident lors de la guerre du Biafra. Un grand nombre de groupes religieux, aussi bien protestants que catholiques, organisèrent de nombreuses conférences, marches et pétitions pour obliger le gouvernement à s'occuper davantage des populations impliquées dans ce conflit. Les Églises envoyèrent de l'aide au Biafra sous forme de vêtements et de nourriture.

Toutes ces pressions néanmoins n'amenèrent pas le gouvernement fédéral à modifier sa politique dans cette affaire, laquelle consistait à refuser de reconnaître le Biafra.

Le Canada, on l'oublie trop souvent, est d'abord entré en Asie, en Amérique latine et en Afrique par l'intermédiaire de missionnaires catholiques et protestants. Ces derniers se comptent toujours aujourd'hui par milliers. Un grand nombre d'entre eux reviennent régulièrement au pays ou ont à Ottawa, à Montréal ou à Toronto des délégués dont la fonction principale est de recueillir des crédits pour les pays du Tiers-Monde. Depuis quelques années, ces missionnaires qui résident au pays ont commencé à exercer des pressions directes sur le gouvernement aussi bien pour demander la création ou la modification d'une politique que pour obtenir de l'assistance de l'Agence canadienne de développement international. Au début de l'année 1970, un groupe d'Oblats, missionnaires au Chili et en Bolivie, présentèrent un mémoire très sérieux sur la situation politique en Amérique latine ; ils firent des recommandations qui furent envisagées comme très pertinentes par le ministère des Affaires extérieures.

De leur côté, les associations universitaires, professeurs et étudiants, et les universitaires individuellement, exercent depuis quelques années une influence non négligeable sur la politique internationale du Canada. Les nombreux *teach-in* sur la guerre du Viêt-nam ont mis plus d'un député et ministre canadiens sur la sellette !

On doit reconnaître cependant que la communauté universitaire dans son ensemble n'a pas été assez préoccupée d'étudier et de critiquer rigoureusement les postulats et les caractères de la participation canadienne aux affaires interna-

tionales. Peu d'universités canadiennes ont, encore aujourd'hui, des cours approfondis sur la politique étrangère du Canada. On se contente, le plus souvent d'un enseignement de nature générale. Du côté canadien-français par exemple, une recherche et un inventaire en cours sur les textes publiés sur la politique étrangère canadienne révèlent que, de 1900 à 1960, à peine une quinzaine d'articles ont été publiés par des universitaires francophones sur les relations internationales du Canada. Du côté canadien-anglais, l'intérêt fut plus grand grâce, en partie, au travail remarquable du *Canadian Institute of International Affairs*.

En invitant récemment les universitaires canadiens à participer aux délibérations sur la révision de notre politique étrangère, le premier ministre du Canada, Pierre Elliot Trudeau, a peut-être inauguré une ère d'échanges, de rencontres et de critiques mutuelles plus intensives entre l'université et le gouvernement. Il est clair, en tout cas, que ni le gouvernement canadien ni le monde universitaire ne peuvent plus se payer le luxe de s'ignorer mutuellement.

5) Il ne faudrait pas oublier que l'un des groupes les plus influents pendant un certain temps fut la Légion canadienne ou l'Association des vétérans. Les pressions qu'ils exercèrent sur le gouvernement lors des débats sur l'unification des forces armées furent particulièrement importantes, mais infructueuses à la fin. Les vétérans de la Royal Canadian Navy ne pouvaient s'imaginer qu'une telle chose puisse arriver de leur vivant ! Tous les ministres eurent, à cette occasion, un courrier volumineux.

6) Un groupe de jeunes Canadiens méritent une attention particulière. Il s'agit du Service universitaire canadien

outré-mer (SUCO) qui compte maintenant au-delà de douze cent volontaires dans plus de cinquante pays du Tiers-Monde. Chaque année, un bon nombre d'entre eux reviennent au pays et sont remplacés là-bas par de nouveaux coopérants. À leur retour au pays, ces derniers s'insèrent dans le milieu du travail ou retournent à l'université. L'expérience qu'ils ont vécue à l'étranger les incite souvent à faire un travail « d'animation internationale » fort efficace. D'ici quelques années, les anciens volontaires du SUCO — on pourrait dire la même chose pour les volontaires du Service administratif canadien outre-mer ainsi que d'un grand nombre de coopérants de l'Agence canadienne de développement international exerceront une influence réelle sur les responsables de la conduite de la politique internationale du Canada.

Il est impossible de mentionner ici tous les groupes et associations qui tentent d'influencer certaines décisions particulières ou l'orientation générale de la politique étrangère du Canada. On a assisté, au cours des dernières années, à la création de mouvements de toutes tendances qui agissent de plus en plus et qui n'hésitent pas à contester violemment les décisions du gouvernement.

En conclusion, on peut affirmer que si le rôle politique des groupes de pression a beaucoup augmenté au Canada au cours des dernières années, leur influence est encore assez faible dans le domaine des affaires internationales, à l'exception des questions strictement commerciales. Une société pluraliste comme le Canada tend à limiter l'efficacité des groupes de pression. Les hommes d'affaires et les travailleurs agissent rarement de concert pour arriver à un même résultat. Le monde des affaires, même celui des grandes affaires, n'a

pas une voix unanime. De plus, les hommes politiques savent que les groupes de pression ne peuvent influencer l'électorat en bloc en leur faveur. Ils sont peu enclins à prendre au sérieux les menaces de « représailles électorales » que formulent divers groupes de pression. Finalement, tout homme politique qui appuie un projet de loi qui émane d'un groupe de pression doit être en mesure de justifier le bien-fondé de sa position devant l'intérêt national du pays ou risquer d'être accusé d'être trop lié à des intérêts particuliers.

C. Les facteurs institutionnels

Les facteurs internes institutionnels (plus précisément les niveaux structurels et les hommes qui y sont nécessairement liés) exercent une influence plus directe que les facteurs « occasionnels » sur l'élaboration et la mise en oeuvre de la politique étrangère canadienne. Ceci tient au fait que ces niveaux d'administration sont souvent responsables de la création même de la politique internationale du Canada.

Il existe en réalité huit pôles institutionnels majeurs autour desquels la politique internationale canadienne est conçue et mise en oeuvre.

1) *Le bureau du Premier Ministre*, Le Premier Ministre occupe une place primordiale non seulement lors de la prise des principales décisions mais aussi dans la « ré-orientation » de la politique étrangère canadienne. Ce phénomène n'est pas nécessairement nouveau, mais il prend un sens tout à fait particulier maintenant. Le Premier Ministre canadien ne s'est pas encore entouré d'un grand spécialiste de la politique étrangère comme le fait le Président des États-Unis. Mais plusieurs de ses conseillers et collaborateurs immédiats s'intéressent beaucoup à cette dimension de

la politique étrangère du Canada. Il est incontestable que certains conseillers personnels du Premier Ministre ont plus de pouvoir que des hauts-fonctionnaires du ministère des Affaires étrangères.

Il ne fait plus de doute que le premier ministre Trudeau tient à laisser sa marque personnelle sur ce que l'on appelle maintenant « les dimensions nouvelles de la politique internationale du Canada ». Les décisions qui furent prises en ce qui a trait à l'OTAN, à la multiplication des liens avec les pays de l'Asie et de l'Amérique latine, la reconnaissance de la Chine communiste, l'augmentation de l'aide aux pays en voie de développement, sont autant d'idées que le Premier Ministre lui-même avait soulevées à maintes reprises tout au cours de sa campagne électorale. Ce qui fait dire à plusieurs observateurs que la révision de la politique étrangère ne servira à autre chose qu'à confirmer les idées que le Premier Ministre avait exprimées plusieurs mois auparavant !

2) *Le Ministre des Affaires extérieures*. Le Ministre des Affaires extérieures est à la fois le chef de la diplomatie et l'architecte de la politique étrangère du Canada. Théoriquement, il est responsable de toutes les décisions en matière de politique étrangère. Néanmoins, comme nous l'avons vu plus haut, le Premier Ministre partage avec lui cette responsabilité.

Au lendemain de sa victoire aux élections de juin 1968, le premier ministre Trudeau pouvait, soit garder l'ancien ministre des affaires étrangères, Paul Martin, soit nommer une autre personnalité. M. Martin, qui était lui-même candidat au leadership du Parti libéral avait accordé son appui à M. Trudeau au deuxième tour de scrutin après s'être rendu compte qu'il n'avait aucune chance de l'emporter lui-même.

Il croyait ainsi que M. Trudeau lui laisserait le portefeuille des Affaires étrangères. Le nouveau Premier Ministre qui comptait faire des changements majeurs aussi bien à l'intérieur du ministère des Affaires étrangères que dans l'orientation de cette politique, crut nécessaire de chercher ailleurs. Il nomma à ce poste l'ancien ministre du Commerce, Mitchell Sharp qui était très bien vu dans les milieux américains, milieux qui, au départ, se méfiaient beaucoup de M. Trudeau. Ainsi, en choisissant une autre personne pour occuper le poste de ministre des Affaires étrangères, le premier ministre Trudeau manifestait qu'il voulait des changements, mais il calma en même temps les voisins du Sud en nommant M. Sharp, qui était très bien connu à Washington. Ce dernier, comme on l'a vu auparavant, a dû mettre de l'avant à peu près toutes les idées formulées par M. Trudeau au chapitre de la révision de la politique étrangère.

Il faut ajouter ici que le ministre des Affaires extérieures occupe une place assez particulière au sein du cabinet. En effet, c'est lui qui, en pratique, défend la politique internationale du Canada. Il doit répondre à toutes les questions, reliées de près ou de loin aux relations internationales, que soulèvent les députés en la Chambre des communes sauf à celles qui ont trait à la Défense ou au Commerce international. Le secrétaire d'État aux Affaires extérieures est aidé dans sa tâche par un secrétaire parlementaire qui s'occupe de certaines questions plutôt qu'à l'ensemble de la politique internationale du Canada. Au cours des dernières années, comme le secrétaire parlementaire du ministre des Affaires étrangères était un francophone, il s'est chargé d'une façon spéciale des questions qui avaient trait

à la Francophonie et à la coopération envers les pays du Tiers-Monde. Le poste de secrétaire parlementaire est toujours considéré comme un tremplin vers un ministère quelconque, mais pas nécessairement celui où le secrétaire parlementaire assumait ses fonctions.

3) *Le cabinet.* Il va de soi que toutes les décisions importantes qui ont trait à la politique étrangère sont étudiées et prises par le Conseil des ministres. Il existe maintenant au sein du Cabinet deux comités très importants qui analysent toutes les questions. Il s'agit du Comité des priorités et du Comité sur les Affaires extérieures. Ces deux comités, formés d'un nombre restreint de ministres, exercent une influence majeure car souvent le Conseil plénier des ministres ne fait que sanctionner leurs décisions.

4) *Le Ministère des Affaires extérieures et les Comités interministériels.* Si le rôle du ministère des Affaires extérieures et son importance sur le plan de la prise des décisions majeures ont diminué au cours des dernières années, il n'en reste pas moins que ce ministère a connu un essor remarquable au cours des vingt-cinq dernières années. Le Ministère a maintenant à son service plus de deux mille trois cents personnes (2,300) qui travaillent aussi bien à Ottawa que dans plus d'une centaine de postes à l'étranger.

La grande caractéristique du Ministère demeure encore sa centralisation excessive. La direction est confiée à un sous-secrétaire d'État aux Affaires extérieures qui est aidé dans sa tâche par un sous-secrétaire associé et cinq sous-secrétaires adjoints. Ces hommes forment, en quelque sorte, le Comité directeur du ministère des Affaires extérieures. Ils filtrent toutes les études préparées à l'intérieur du Ministère et sont informés

immédiatement de tous les événements internationaux. Le pouvoir est donc très centralisé ; alors que les relations extérieures du Canada étaient assez limitées, une telle attitude était valable, mais aujourd'hui, cela pose des problèmes majeurs.

Le ministère des Affaires extérieures a la responsabilité de coordonner les activités internationales des autres ministères. Ce travail est surtout réalisé par de nombreux Conseils interministériels dont le nombre ne cesse de grandir. Ceci est particulièrement important pour la détermination des politiques avec les États-Unis où un très grand nombre de ministres sont intéressés. Les rapports avec les institutions spécialisées de l'ONU, telles que l'OIT, l'OMS et l'UNESCO, requièrent aussi une collaboration suivie entre un ou des ministères et agences et les « Affaires extérieures ».

5) *Les ministères importants.* Deux autres ministères et une agence occupent une place particulière dans la pyramide du pouvoir international au Canada. Il s'agit du ministère de l'Industrie et du Commerce, du ministère de la Défense nationale ainsi que de l'Agence canadienne du développement international (ACDI). Mentionnons aussi le rôle déterminant qu'occupent le ministère des Finances et la Banque du Canada.

Alors que les responsabilités et les activités du ministère de l'Industrie et du Commerce et de l'Agence canadienne de développement international croissent rapidement, celles du ministère de la Défense nationale ont considérablement diminué depuis la fin du second conflit mondial et cela malgré « l'unification des trois corps d'armes » et la participation des troupes canadiennes aux opérations pour le maintien de la paix sous l'égide de l'ONU.

Le budget entier du ministère de la Défense nationale a été fixé au même montant pour trois années consécutives, c'est-à-dire de 1969 à 1972.

Le rôle de l'Agence canadienne de développement international croît sans cesse. Alors que l'on y comptait moins de cinquante fonctionnaires il y a six ans, on en trouve plus de six cents aujourd'hui, sans compter un millier de conseillers techniques à l'étranger. Plusieurs croient même que cette Agence se transformera bientôt en un véritable ministère du Développement étant donné que le Canada accorde de plus en plus d'importance à l'assistance aux pays en voie de développement. Comme nous l'avons signalé ailleurs, la présence canadienne dans certaines régions du Tiers-Monde se fait presque uniquement par le truchement des représentants ou agents de l'ACDI.

6) *Les autres ministères.* Il faut souligner qu'un grand nombre de ministères et d'agences exercent une influence constante dans l'élaboration des relations internationales du Canada. Les plus importants sont les ministères de la Justice, des Communications, de l'Immigration, de l'Agriculture et des Pêcheries.

Il faut aussi mentionner l'importance grandissante du Secrétariat d'État en ce qui a trait à l'élaboration des politiques et des échanges culturels du Canada avec les pays étrangers.

Un certain nombre d'agences et de sociétés de la Couronne sont directement impliquées dans les rapports du Canada avec l'étranger. On en a pour preuve le rôle important que jouent à l'étranger la Société Radio-Canada, Eldorado Mining, Atomic Energy of Canada, le Conseil des arts, la Société de crédits pour l'expansion des exportations, la Commission canadienne du blé, la Commission du tarif et Air-Canada.

À ces nombreux organismes, il faut

ajouter toutes les institutions spéciales qui régissent les rapports canado-américains, la Commission mixte internationale, la Commission internationale de la frontière, la Commission des pêches des Grands Lacs, les commissions permanentes qui veillent aux rapports bilatéraux entre le Canada et plusieurs autres pays, tels le Japon, la France, la Tunisie.

7) *Le Conseil du Trésor et le Conseil Privé.* Le Conseil du Trésor, sorte de Bureau de contrôle du budget, exerce en matière de politique étrangère aussi bien qu'en matière de politique interne un rôle de tout premier plan. C'est le Conseil du Trésor qui décide si telle ou telle dépense ayant trait à un programme international pourra être faite. Ainsi, l'établissement d'ambassades du Canada au Maroc et en Algérie a dû être retardé à cause d'une recommandation négative du Conseil du Trésor. On oublie souvent que même si un ministère a son propre budget, il doit faire approuver par le Conseil du Trésor toutes les dépenses supérieures à quelques centaines de dollars.

Enfin, le Conseil Privé exerce, par le truchement de sa Direction des Affaires internationales et des Relations fédérales-provinciales, une influence de plus en plus profonde sur la politique étrangère canadienne. Les hauts-fonctionnaires du Conseil Privé sont en réalité les « grands mandarins » du cabinet. Aucune décision importante ne leur échappe. À maintes reprises au cours des années 1968 et 1969, des fonctionnaires du Conseil Privé ont préparé des rapports complètement différents de ceux qui étaient soumis par le ministère des Affaires étrangères ; c'est le point de vue des premiers qui a prévalu.

8) *Le Parlement.* Le Parlement occupe finalement une place grandissante dans l'élaboration de la politique étrangère

canadienne. Deux phénomènes intéressants sont survenus au cours des dernières années. D'abord les Comités des Affaires extérieures et de la Défense nationale de la Chambre des communes et du Sénat ont multiplié leurs activités depuis la création du Centre parlementaire pour les Affaires étrangères et le Commerce extérieur. Cet organisme privé offre un certain nombre de services aux sénateurs et aux députés et leur permet ainsi d'étudier plus en profondeur divers aspects de la politique étrangère canadienne.

En second lieu, le parti au pouvoir a créé, à l'intérieur de son *caucus* permanent, un comité chargé de s'occuper des questions internationales. Ainsi, les députés peuvent faire connaître directement leurs opinions sur des questions de politique étrangère, et cela d'une façon un peu plus directe qu'ils peuvent le faire à l'intérieur de la Chambre où, la plupart du temps, ils ne veulent pas manifester leur opposition aux politiques établies par le gouvernement.

Enfin, les partis de l'opposition cherchent toujours, soit à l'intérieur du Parlement, en particulier à l'occasion des périodes de questions, soit à l'extérieur du Parlement, à embarrasser le gouvernement sur différents points de la politique internationale du pays. Mais, à l'exception du Nouveau Parti Démocratique, les partis canadiens n'ont pas des options très différentes sur les principaux fondements de la politique étrangère canadienne.

Conclusion générale

L'influence des facteurs internes sur la formulation et la mise en œuvre de la politique étrangère canadienne est un phénomène incontestable. Néanmoins, on peut se demander s'il est possible d'identifier clairement les différents facteurs qui

sont décisifs lors de la prise d'une décision. Il existe deux courants de pensée à ce sujet. Plusieurs affirment que les décisions des hommes d'État canadiens dans le domaine de la politique étrangère sont déterminées par un ensemble de facteurs difficilement indentifiables. Ils croient que la liberté d'action des hommes politiques canadiens est extrêmement limitée et que ceci est particulièrement évident lorsque les problèmes soulevés sont graves. Ils soutiennent que les facteurs internes qui lient les hommes politiques dans le domaine de la politique étrangère sont si déterminants qu'ils réduisent ainsi leur liberté d'action lorsque vient le moment de prendre une décision majeure.

D'autres, au contraire, maintiennent qu'il existe une différence très marquée entre la politique intérieure et la politique extérieure du Canada. Ils soulignent que la liberté d'action du Gouvernement ca-

nadien est beaucoup plus grande sur le plan international que sur le plan interne.

En réalité, ce dernier point est théoriquement « valable » mais très contestable en pratique, car la politique internationale et la politique interne sont devenues les volets d'une seule et même politique qui se veut nationale. Si, d'une part, c'est un truisme d'affirmer que les peuples deviennent de plus en plus interdépendants et que la vie interne canadienne doit tenir compte quotidiennement de facteurs internationaux, l'inverse est aussi vrai. Il existe donc une convergence de plus en plus grande entre les phénomènes internes et les phénomènes internationaux dans la politique canadienne. Cette convergence ne fera que s'accroître au cours des années soixante-dix. La synthèse des facteurs internes et internationaux n'est cependant pas pour demain. En réalité, est-elle si souhaitable ?