Document généré le 16 fév. 2025 15:04

Études internationales

De l'économie à l'espionnage : La politique étrangère du Canada en quête d'une identité.

Houchang Hassan-Yari

Volume 26, numéro 1, 1995

URI : https://id.erudit.org/iderudit/703431ar
DOI : https://doi.org/10.7202/703431ar

Aller au sommaire du numéro

Éditeur(s)

Institut québécois des hautes études internationales

ISSN

0014-2123 (imprimé)
1703-7891 (numérique)

Découvrir la revue

Citer ce document

Hassan-Yari, H. (1995). De l'économie à l'espionnage : La politique étrangère du Canada en quête d'une identité. *Études internationales*, *26*(1), 169–183. https://doi.org/10.7202/703431ar

Tous droits réservés © Études internationales, 1995

Ce document est protégé par la loi sur le droit d'auteur. L'utilisation des services d'Érudit (y compris la reproduction) est assujettie à sa politique d'utilisation que vous pouvez consulter en ligne.

https://apropos.erudit.org/fr/usagers/politique-dutilisation/

Cet article est diffusé et préservé par Érudit.

Érudit est un consortium interuniversitaire sans but lucratif composé de l'Université de Montréal, l'Université Laval et l'Université du Québec à Montréal. Il a pour mission la promotion et la valorisation de la recherche.

https://www.erudit.org/fr/

LIVRES

1. Étude bibliographique

De l'économie à l'espionnage : la politique étrangère du Canada en quête d'une identité*

Houchang HASSAN-YARI**

Dans quatre ouvrages majeurs, d'éminents observateurs de la politique étrangère canadienne en étudient les multiples dimensions. Cranford Pratt et ses collaborateurs s'interrogent sur les activités et programmes de l'Agence canadienne de développement international, «la plus importante expression internationale des valeurs sociales canadiennes». Depuis plus d'un siècle, le Canada se trouve devant un choix difficile, quant à l'orientation de sa politique extérieure : «diversification ou continentalisme libre-échangiste» ? André P. Donneur, Panayotis Soldatos et leurs collaborateurs cherchent à répondre à cette interrogation. Afin de démontrer que les sanctions sont un mauvais instrument politique, «parce qu'elles sont inefficaces et violentes», Kim Richard Nossal étudie cette question dans la politique étrangère canadienne et australienne, deux puissances moyennes.

Dans un tout autre ordre d'idée, Graeme S. Mount se penche sur l'histoire de l'espionnage du Canada et celle des pays étrangers sur le sol canadien. Si la publication des livres sur l'espionnage, durant la guerre froide, se multiplie, Mount consacre l'essentiel de son ouvrage (sept chapitres sur dix) à la période obscure et tumultueuse allant de 1900 à 1945. Au cours de cette période et

* PRATT, Cranford (dir.), *Canadian International Development Assistance Policies : An Appraisal*, Montreal & Kingston, London, Buffalo, McGill-Queen's University Press, 1994. DONNEUR, A.P. et SOLDATOS, P., *Le Canada à l'ère de l'après-guerre froide et des blocs régionaux : une politique étrangère de transition*, North York (Ont.), Captus Press, 1993. NOSSAL, Kim R., *Rain Dancing : Sanctions in Canadian & Australian Foreign Policy*, Toronto, Buffalo, London, University of Toronto Press, 1994. MOUNT, Graeme S., *Canada's Enemies : Spies and Spying in the Peaceable Kingdom*, Toronto & Oxford, Dundurn Press,1993.

** *Chargé de cours au Département de science politique à l'Université du Québec à Montréal.*

conformément à la politique isolationniste des gouvernements canadiens (surtout celui de Mackenzie King jusqu'à l'entrée du Canada en guerre en 39-45), la Grande-Bretagne et les États-Unis étaient «leurs fenêtres sur le monde», même si ces derniers faisaient de l'espionnage sur le territoire canadien sans égard pour la loi du pays. Depuis 1945, les Américains ont remplacé les Britanniques comme le principal partenaire du Canada dans ce domaine d'espionnage.

I – Aide au développement et intérêt national

Si le gouvernement fédéral a toujours prétendu que l'objectif principal de l'ACDI était de répondre aux besoins fondamentaux des pays et peuples les plus pauvres, Pratt et ses collaborateurs cherchent à démontrer que les considérations commerciales et politiques sont souvent plus déterminantes que des préoccupations humanitaires. Ils analysent les pressions qui influencent l'Agence et les défis auxquels elle doit faire face.

Le collectif dirigé par Pratt, constitué de 13 chapitres regroupés en trois parties, s'articule autour de trois thèmes. Dans la première partie, «les composantes majeures de l'aide canadienne», et en guise d'introduction, C. Pratt présente le «profil de l'aide canadienne au développement». Dans l'étude de l'évolution de l'ACDI, l'auteur choisit 1977, date de la nomination de Marcel Dupuy au poste de président de l'organisme et de l'intensification des efforts continus et efficaces d'Ottawa pour s'assurer que les politiques de l'Agence reflètent les objectifs de la politique étrangère du Canada et ses intérêts économiques à long terme[1]. Pratt s'interroge sur la cohésion de la politique chaotique du gouvernement qui multiplie ses programmes d'assistance spéciaux[2] tout en sabrant dans le budget de l'ACDI. En fait, l'organisme fédéral, développant une nouvelle idéologie, joue, de plus en plus, le rôle de tête de pont facilitant l'implantation des industries nationales dans les pays en voie de développement. Les événements[3] des derniers mois de 1992 et du début de 1993, survenus sous le gouvernement conservateur, convainquent l'auteur

1. Cette politique s'inscrivit dans la nouvelle vision du PM Trudeau quant à la primauté de l'intérêt national dans la formulation de la politique étrangère du pays. Le Livre Blanc de 1970, *Politique étrangère au service des Canadiens,* Ottawa, MAE, dont une des cinq études sectorielles était consacrée au «développement international», affirmait que ces secteurs «furent choisis parce qu'ils paraissaient au centre des problèmes qu'on se pose actuellement dans le pays».
2. Entre autres : assistance bilatérale (gouvernement à gouvernement), aide multilatérale, aide alimentaire, aide de l'ACDI aux ONG canadiennes.
3. Il s'agit de l'annonce des coupures budgétaires majeures pour l'ACDI ; la subordination de celle-ci aux Affaires extérieures qui ont proposé le transfert des ressources significatives de l'aide au développement vers les pays de l'Europe de l'Est et l'ex-URSS ainsi que la promotion du commerce canadien dans les pays les plus riches du Tiers-Monde ; le transfert rapide de Marcel Massé de la présidence de l'ACDI et sa démission de la fonction publique ainsi que celle de Douglas Lindores, le vice-président de l'Agence ; l'abandon brusque et controversé de presque tous les programmes bilatéraux de l'ACDI dans six pays africains, incluant la Tanzanie et l'Éthiopie, qui sont parmi les plus pauvres du continent. C. PRATT, «Canadian Development Assistance : A Profile», pp. 20-21.

qu'une ère de politique canadienne, en matière d'aide au développement, tire péniblement à sa fin dans le chaos.

L'article de David R. Prothero[4] développe certaines réflexions entamées dans le chapitre de Pratt. Par l'analyse des politiques de l'aide multilarérale du Canada, au cours des années 1980, et les facteurs politico- économiques à l'origine de celles-ci, l'auteur identifie plusieurs réussites diplomatiques et certaines contraintes et absence de volonté qui ont dilué l'idéal de *policy-making,* c'est-à-dire le moteur derrière les considérations initiales pour le développement. L'auteur fait part des avantages et inconvénients d'un système multilatéral comparativement au bilatéralisme ou au système non gouvernemental. Finalement, Prothero dénonce les deux principaux dangers potentiels qui viennent de toutes distorsions des priorités de développement par le lobby des affaires ou d'autres groupes de pression, d'une part, et toute suprématie impropre de la politique étrangère et les objectifs économiques de long terme, d'autre part.

Mark W. Charlton[5] étudie le programme controversé de l'aide alimentaire canadienne et les différents facteurs qui ont déterminé son usage. Il reconnaît l'aspect symbolique et émotionnel de cette question pour les Canadiens et fait part des opinions divergentes des fonctionnaires de l'ACDI sur le rôle que l'aide alimentaire peut et doit jouer dans les relations du Canada avec le Tiers-Monde. Il mentionne les réformes et changements importants de ce programme durant les deux dernières décennies. Répondant aux demandes du Programme alimentaire mondial et d'autres organismes internationaux, l'aide canadienne s'institutionnalise. Néanmoins, l'évolution de la stratégie du Canada pendant la dernière décennie a été influencée plus grandement par le libéralisme économique. Lier l'aide alimentaire à l'ajustement structurel est plus acceptable pour le gouvernement que l'aide économique directe. Ainsi, l'aide alimentaire redevient une partie du programme d'assistance au développement.

Le texte de Tim Brodhead et C. Pratt[6] (dernier chapitre de la première partie) analyse les relations évolutives complexes entre l'ACDI et les organisations non gouvernementales canadiennes où l'Agence garde l'entière responsabilité des projets à subventionner. Dans le contexte des coupures budgétaires et ce rapport inégal, les relations entre l'ACDI-ONG seront marquées par l'incertitude et un contrôle plus étroit des politiques des ONG assistées par leur bailleur de fonds.

La deuxième partie du collectif dirigé par Pratt, intitulée «Major Issues of Canadian Aid Policy», comprend 7 chapitres dont le premier[7] se penche sur la question de choix par l'ACDI des pays bénéficiaires. Si dans le passé, le programme de l'aide bilatérale du Canada s'était concentré dans trois pays du

4. «Canada's Multilateral Aid and Diplomacy», pp. 25-54.
5. «Continuity and Change in Canadian Food Aid», pp. 55-86.
6. «Paying the Piper : CIDA and NGOS», pp. 87-119.
7. «The Choice of Bilateral Aid Recipients», pp. 123-155.

sous-continent indien, au milieu des années 70, il était présent dans 90 pays de trois continents (Asie, Afrique et Amérique). Bien que le choix des bénéficiaires reflétât des considérations politiques domestiques et étrangères, indépendamment des niveaux de développement de ces pays, la proportion de la part des États les moins développés et à revenu faible y était au-dessus de la moyenne des donateurs occidentaux du Comité d'aide au développement de l'OCDE[8]. Les changements géopolitiques et coupures budgétaires du début des années 90 ont imposé des choix difficiles parfois aux dépens des pays les plus pauvres et les moins développés. Le gouvernement conservateur a bouleversé les critères établis sous les Libéraux, en liant l'aide canadienne au respect des droits de la personne par les bénéficiaires et son utilisation comme instrument au service de sa «prosperity initiative». L'auteur conclut son article sur un ton pessimiste et pense que tout laisse à penser que l'engagement du Canada envers les pays les plus pauvres du Sud est de plus en plus en péril.

Pour répondre à la question «comment fonctionne l'ACDI?», Phillip Rawkins[9] étudie l'organisation, la dynamique interne et les relations de l'Agence avec d'autres composantes du gouvernement canadien. Dans son chapitre, l'auteur tente de démontrer que cet organisme est beaucoup plus qu'un simple instrument passif de gestion et de distribution de l'aide. Il est un participant actif dans la formulation des politiques et leur mise en application. Cette affirmation plutôt optimiste ne signifie nullement que l'ACDI jouit d'une marge de manœuvre confortable dans le processus décisionnel qui le concerne. Il subit les contrecoups des politiques gouvernementales de la même façon que les autres organismes et parfois davantage. Se rendant à l'évidence, Rawkins reconnaît que le processus de changement dans lequel l'ACDI s'est engagée entre 1989 et 1993 a été difficile et confus. Elle n'avait ni les capacités administratives de se transformer ni l'appui extérieur nécessaire pour soutenir la nouvelle direction. Elle doit implanter les décisions prises par les politiques. Jusqu'où l'agence peut-elle aller dans cette direction, est la question à laquelle l'auteur ne peut répondre.

Aide liée est l'objet de la réflexion de David Gillies[10] qui examine la «commercialisation» du programme d'aide canadienne dans les années 1980-1990, et les façons par lesquelles les groupes de pression affairistes l'ont utilisée pour promouvoir leurs propres intérêts. Grâce à leurs interventions, ces groupes occupent une position privilégiée dans la formulation de la

8. La révision de cette politique mène à la publication de *Stratégie de coopération au développement international 1975-1980* par l'ACDI. Elle «avait pour objectif l'amélioration du sort des populations pauvres en visant l'augmentation de leurs revenus, ceci devant avoir une incidence positive sur l'ensemble de l'économie». Pour une analyse de cette nouvelle stratégie d'aide canadienne, voir M. GERVAIS, «Le Canada et l'Afrique: Coopération ou diversification?», *in* A.P. DONNEUR et P. SOLDATOS, *Le Canada entre le monde et les États-Unis: Un pays en quête d'une politique étrangère renouvelée,* North York (Ont.), Captus Press, 1988, pp. 96-102.

9. «An Institutional Analysis of CIDA», pp.156-185. Sur le plan de l'organisation du présent ouvrage, cet article devrait précéder les six chapitres antérieurs parce qu'il présente l'organisme dont le fonctionnement est étudié par ceux-ci.

10. «Export Promotion and Canadian Development Assistance», pp. 186-209.

politque économique du gouvernement avec des incidences sur le fonctionnement de l'ACDI.

Les autres chapitres examinent l'appui de l'ACDI à l'influence du FMI et de la Banque mondiale sur les politiques économiques des pays bénéficiaires de l'aide, les politiques de l'aide à l'Amérique centrale et l'aide canadienne au développement en Asie[11]. Sous forme de conclusions générales, la troisième partie du collectif contient deux textes. Dans «Canadian Aid : A Comparative Analysis» (315-333), Jean-Philippe Thérien examine les rapports de ressemblance et de différence entre la politique d'aide canadienne et celle d'autres États membres du Comité d'aide au développement de l'OCDE. Sur la base de volume de l'aide, le Canada se trouve à mi-chemin entre le Groupe des sept pays les plus industrialisés «G 7». L'auteur affirme que, somme toute, la contribution canadienne à l'aide au développement reste modeste et le Canada harmonise les objectifs de sa politique avec ses partenaires occidentaux. À l'instar de ses collègues du collectif, Thérien s'interroge sur l'avenir de l'aide canadienne à la lumière des coupures successives dues à la situation économique du pays. Constatant le déclin de l'*internationalisme*, l'héritage politique de Louis Saint-Laurent, Lester B. Pearson et l'âge d'or de la diplomatie canadienne, l'auteur propose que «l'érosion» du sentiment de l'identité nationale et l'inaptitude évidente des Canadiens à résoudre leur crise constitutionnelle pourraient diminuer leur capacité de jouer un rôle important comme puissance moyenne libérale internationaliste. Cela explique la récente diminution marquée de l'influence du composant humain internationaliste dans la culture politique canadienne. C. Pratt («Humane Internationalism and Canadian Development Assistance Policies», 334-370) clôt l'ouvrage sur un ton amer. Il voit un grand paradoxe dans les politiques canadiennes de l'aide au développement. Pendant plus de quarante ans la population et le Parlement ont supporté l'aide, surtout pour des raisons humanitaires, tandis que la plupart des commentateurs universitaires ont conclu que les considérations humanitaires ont joué un rôle mineur dans la formulation des politiques gouvernementales. Après avoir brièvement étudié les politiques de l'aide canadienne, de 1950 à 1993, Pratt conclut son collectif par un souhait. «Le défi est de s'assurer que l'ACDI et le gouvernement répondent davantage aux impératifs éthiques et aux intérêts réels et à long terme du Canada qui exigent un programme d'aide substantielle qui se concentre sur l'assistance aux nations et peuples les plus démunis. C'est une question éthique et un défi politique.»

II – Politique étrangère de transition

Soucieux de tenir compte des changements survenus sur la scène internationale depuis la fin des années 80 et l'évolution des politiques extérieures

11. Il s'agit de : Marcia M. BURDETTE, «Structural Adjustment and Canadian Aid Policy», pp. 210-239 ; T.A. KEENLEYSIDE, «Aiding Rights : Canada and the Advancement of Human Dignity», pp. 240-267 ; K. PEARSON & T. DRAIMIN, «Public Policy Dialogue and Canadian Aid : The Case of Central America», pp. 268-291 ; M. RUDER, «Canadian Development Cooperation with Asia : Strategic Objectives and Policy Goals», pp. 294-312.

régionales du Canada, A. Donneur, P. Soldatos et leurs collaborateurs nous proposent «une édition refondue et augmentée» de leur ouvrage de 1988[12]. *Le Canada à l'ère de l'après-guerre froide et des blocs régionaux: une politique étrangère de transition* (North York, Captus Press, 1993) «reflète mieux, affirment A.Donneur et P.Soldatos, l'essence de la politique étrangère canadienne et de son environnement des années 90». Dans le texte introductif, «Le Canada devant la diversification et le continentalisme libre-échangiste» (1-15), P.Soldatos se penche sur le dilemme auquel le Canada est confronté depuis plus d'un siècle: comment contourner les contraintes géographiques? Des premières tentatives de la diversification au multilatéralisme, au sein du GATT, et le continentalisme libre-échangiste de l'ALENA, en passant par l'internationalisme des années 50 et 60, le Canada cherche à réconcilier sa volonté autonomiste face aux Américains (*diversification*) et l'inévitable poids géographique (*continentalisme*). C'est ce que Soldatos appelle le «continentalisme pour la diversification «ou la «quatrième option», ou encore la compatibilité de la diversification et du continentalisme.

Dans le deuxième chapitre qui représente l'illustration concrète de ce cadre théorique, P. Soldatos étudie les origines, le contenu et le devenir de «La relation privilégiée Canada-Communauté européenne: un test de diversification» (17-27). À travers l'historique de ces relations, l'auteur démontre comment les «rapports bilatéraux que le Canada avait, avant l'avènement de l'Europe communautaire, avec chacun des pays concernés» qui s'institutionnalisent par la signature de l'Accord-cadre de 1976, s'inscrivent «dans la dynamique plus générale de la politique canadienne de *diversification* des relations extérieures du pays». Il s'agit de la recherche d'un certain équilibre pour atténuer les effets contraignants de voisinage avec «l'éléphant» américain. La volonté de rencontrer les Américains dans les forums multilaréraux, date des années 40, 50 et 60[13]. Outre l'Accord-cadre, le Canada a signé les accords avec l'EURATOM et les ententes de coopération en matière environnementale en vue de renforcer ses liens diversificateurs. Cependant, les tentatives amorcées n'ont pas donné les résultats escomptés. Par exemple, sur le plan commercial, si les importations en provenance de la Communauté ont augmenté, les exportations canadiennes à destination de la CE ont, par contre, diminué. Parallèlement, et en l'absence d'un *déblocage décisif* dans ces relations, le commerce canado-américain connaît une progression très rapide de sorte qu'en 1984, plus des deux tiers des exportations du Canada s'orientent vers le marché américain. Finalement, les principaux «obstacles sur le chemin de l'actualisation de l'option 'communautés européennes'», conduisent P. Soldatos à conclure que la conjoncture mène le Canada vers le continentalisme et le renforcement des échanges avec les États-Unis et le développement des projets continentalistes de libre-échange. Les derniers événements (parmi lesquels signalons le voyage du premier ministre Chrétien à la tête

12. A.P. DONNEUR et P. SOLDATOS, *op. cit.*
13. Voir, entre autres, D.B. DEWITT et J.J. KIRTON, *Canada As A Principal Power. A Study in Foreign Policy and International Relations,* Toronto, 1983.

d'une imposante délégation économique dans plusieurs pays des Amériques vers la fin de janvier 1995) donnent raison au professeur Soldatos.

Le texte de A.P. Donneur, «Le Canada et l'Europe de l'Est» (29-53), est divisé en deux parties. Dans la première section, «les relations du Canada avec l'Europe de l'Est durant la guerre froide», qui commence avec l'historique des efforts du Canada pour créer une organisation internationale se chargeant de la paix et de la sécurité internationales, l'auteur étudie «les prodromes de la guerre froide». Dans les circonstances difficiles du début de la guerre froide, le Canada cherchait à favoriser «une politique de patience et de prudence» à l'égard de l'Union soviétique et à rapprocher Moscou de Washington. C'est ce rôle d'intermédiaire, *honest broker*, qui marquera la politique extérieure du Canada pour les années à venir. Devant la paralysie de l'ONU et le «danger soviétique», le secrétaire d'État aux Affaires extérieures, Louis Saint-Laurent, a proposé la création d'un pacte de sécurité collective à ses alliés. Désormais, rien n'empêche la création du Traité de l'Atlantique Nord. Malgré cette politique, le Canada manifestait une attitude plus souple à l'égard de l'URSS, parfois au grand mécontentement de Washington. Traçant un bilan de la politique canadienne durant la période de la détente, A. Donneur s'attarde sur la position de M. Sharp et son gouvernement concernant «le mouvement des personnes et la circulation de l'information pour favoriser la compréhension et la confiance mutuelles nécessaires pour une sécurité et une coopération durables». L'invasion de l'Afghanistan par l'Armée rouge remet en question le processus de la détente. L'auteur démontre comment «sous la gouverne de Brian Mulroney, la politique du Canada à l'égard de l'URSS a pris une orientation beaucoup plus proche de la position américaine». La dernière partie, qui porte sur «Les initiatives de Gorbatchev et la fin de la guerre froide», analyse les hauts et les bas des relations bilatérales Canada-URSS. A. Donneur conclut son article en affirmant que «la politique du Canada vis-à-vis de l'Europe de l'Est est de chercher à intégrer les divers pays au monde occidental. (...) le Canada pratique à l'égard de ces pays une politique d'ouverture et de coopération sur les plans politique, économique et culturel». Et le passage du temps ne fait que confirmer la réalisation de ce souhait canadien.

Le texte du professeur Gérard Hervouet[14] vise à retrouver les éléments d'explication du choix de la région Asie/Pacifique et les contraintes et lacunes de la politique canadienne dans cette même région. En raison de la nature de ces relations, les questions économiques seront privilégiées dans cette étude. Chiffres à l'appui, G. Hervouet affirme que: «dans la politique étrangère canadienne, le Japon fut toujours placé dans la logique d'une nécessité; la Chine en revanche suscita le plus souvent appréhension et fascination». Le reproche que l'auteur adresse à l'endroit de la politique étrangère canadienne réside dans son incapacité à formuler une stratégie, à coordonner des politiques et à définir une vision. Il identifie «la structure du fédéralisme canadien et les intérêts fort divers de ses composantes», les provinces, comme source de cette difficulté. Une grande concertation entre l'ensemble des intervenants

14. «Présence canadienne en Asie orientale», pp. 55-78.

canadiens est la condition principale et incontournable de toute réussite dans leurs rapports avec cette région. Cette volonté de diversification sera tempérée par l'extension de l'Accord de libre-échange avec les États-Unis et la constitution des blocs économiques régionaux. G. Hervouet souligne un autre défi. Il s'agit, pour les provinces canadiennes, de renforcer leurs bases industrielles afin d'être plus compétitives dans l'exportation de produits manufacturés sur les marchés asiatiques. Le Canada sera potentiellement confronté à deux concurrents de taille dans sa quête asiatique. Dans l'hypothèse d'une plus grande ouverture des marchés de cette région, la compétition pour ses produits manufacturés viendra des États-Unis. La concurrence pour ses ressources naturelles à destination de l'Asie/Pacifique viendra d'un éventuel développement et de la mise en valeur du potentiel de la Russie sibérienne avec l'aide du Japon. Pour que le Canada parvienne à mettre fin à sa fragilité et à sa vulnérabilité et devenir plus compétitif, G. Hervouet ne voit qu'une seule issue : une concertation nationale avec la participation des gouvernements fédéral, provinciaux et les entreprises.

Dans le 5e chapitre consacré aux relations du Canada avec l'Amérique latine[15], A. Donneur recherche les causes de l'échec des relations économiques du Canada avec cette région malgré les objectifs que le gouvernement Trudeau s'était fixés, à la fin des années soixante, à ce sujet. Après avoir énuméré ces objectifs, l'auteur s'attarde sur les «programmes» qui les précisent. Il s'agit du commerce, les mesures prises pour faciliter les investissements canadiens et l'aide. Enfin, c'est la conclusion de l'ALENA sous le gouvernement Mulroney qui clôt ce chapitre.

Les relations du Canada avec l'Afrique font l'objet de la réflexion de Myriam Gervais[16] qui dans son introduction indique qu'à l'origine, la présence canadienne en Afrique s'inscrivait dans le contexte de la guerre froide et avec le souci du maintien de l'équilibre du système international. Dans cette optique, la disparition de la menace communiste «a amené le Canada à repenser le cadre de sa politique étrangère vis-à-vis de cette région». Si le danger soviétique avait attiré l'aide canadienne vers l'Afrique durant les années 40 et 50, au cours des années 60 et 70 c'est «la promotion de la dualité canadienne» et l'unité nationale qui devient le moteur de l'assistance canadienne à l'Afrique. «L'aide canadienne en Afrique francophone durant cette période, déclare M. Gervais, semble clairement liée à la compréhension par les pays africains des intérêts canadiens et à la reconnaissance d'une seule instance habilitée à entretenir des relations extérieures, en l'occurrence le gouvernement fédéral.» M. Gervais conclut son texte sur un ton désabusé : «La conditionnalité politique a remplacé les questions de sécurité comme première préoccupation du Canada au niveau de sa politique internationale vis-à-vis de l'Afrique et tend, avec son corollaire, le libéralisme économique, à

15. «Le Canada et l'Amérique latine», pp. 79-101.
16. «Le Canada et l'Afrique : de la redistribution internationaliste à la conditionnalité politique (1960-1992)», pp. 103-133.

s'imposer, durant la décennie quatre-vingt-dix, comme un élément central du réalignement du Canada dans ce continent.»

Le dernier chapitre[17], avant la conclusion générale, est consacré à la réflexion que P. Soldatos avait amorcée auparavant dans les deux premiers chapitres. En fait, l'auteur y revient sur «les déterminants du virage vers le continentalisme de libre-échange» qui incitèrent le Canada et les États-Unis à amorcer «un virage de politique étrangère tellement profond» vers le continentalisme. À l'aide de différents tableaux et exemples empruntés au traité CEE, il explique les concepts de base contenus dans l'Accord de libre-échange canado-américain et fait ressortir les faiblesses de l'ALECA. «La question de l'évolution de la zone de l'ALECA» contient une réflexion fort instructive sur la notion de débordement où P. Soldatos livre un commentaire critique relatif au débat sur l'éventuel débordement d'ordre économique et politique de la zone canado-américaine de libre-échange et conclut son texte.

III – Puissances moyennes, sanctions économiques et intérêt national : combinaison paralysante

Le régime des sanctions et le recours à ce moyen non-violent font l'objet du troisième ouvrage que nous avons étudié dans cette étude bibliographique[18]. Sous un titre provocateur, *Rain Dancing*[19], qui reflète parfaitement le contenu du livre, K.R. Nossal compare les politiques de sanctions du Canada et de l'Australie à l'aide de quelques études de cas[20] pour conclure que ces puissances ne jouent pas un rôle déterminant, à ce propos, sur la scène internationale. Dans un premier temps, K. Nossal brosse un tableau de la mise en place du régime des sanctions par les vainqueurs lors des traités de paix de Versailles, sanctions renforcées par la Société des Nations comme alternative à la guerre. Malgré la disparition de la SDN, les sanctions deviennent partie intégrante de la politique occidentale contre les pays communistes (URSS,Chine,Corée du Nord,Viêt-nam,Cuba), au cours des années 50 et 60. Même le démantèlement de l'empire soviétique n'a pas diminué la popularité des sanctions. Quant au Canada, il a exercé des sanctions contre 22 pays sur cinq continents, dans les années 80. Cependant, cette «popularité» des sanctions ne doit pas tromper, car, le Canada n'a pas toujours été favorable aux sanctions et résistait parfois, comme dans le dossier nicaraguayen, aux pressions américaines. Une différence fondamentale existe entre le Canada et ses partenaires plus puissants

17. «La revanche du continentalisme : le libre-échange canado-américain», pp. 135-189. Ce texte pouvait facilement être intégré aux deux premiers chapitres de l'ouvrage. D'ailleurs, il reprend, notamment dans les premières pages, certains points qui ont été élaborés dans les textes ci-haut mentionnés.
18. Kim Richard NOSSAL, *op. cit.*
19. Les politiques de sanctions des puissances moyennes ont tous les attributs de *rain dance* ; en d'autres termes, une activité qui accomplit très peu, mais donne satisfaction aux participants d'avoir fait quelque chose pour un problème sérieux. «Préface», p. xiii.
20. Tous les textes de cet ouvrage étant écrits par le même auteur, il est mieux construit, plus cohérent et contient beaucoup moins de répétitions que le collectif dirigé par C. PRATT, *Canadian International Development Assistance Policies : An Appraisal*..

(É.-U., Japon, Angleterre, France, Allemagne) au sujet des sanctions. Il n'a pas les capacités nécessaires pour provoquer de grands dommages aux pays récalcitrants. Pourquoi comparer le Canada à l'Australie ? K. Nossal est d'avis que, comme le Canada, ce pays était un *sanctionnaire* actif dans les années 80 et que les deux pays sanctionnaient les mêmes États. De surcroît, de nombreuses similitudes structurales existent entre les deux pays dans les politiques mondiales parmi lesquelles leur rang de puissance moyenne dans le système international, les racines politico-historiques similaires, des relations privilégiées avec la puissance hégémonique de l'époque (anglaise et puis américaine), des structures économiques comparables.

Le premier chapitre, qui constitue le cadre théorique de la réflexion de K. Nossal, jette un regard neuf sur la «théorie générique des sanctions[21]». L'auteur y reconnaît l'utilité de la théorie, quand elle est appliquée aux États du système international qui détiennent des ressources et capacités extraordinaires. Cependant, la théorie générique devient inefficace et inopérante dans l'analyse de la politique des puissances moyennes comme le Canada ou l'Australie. Selon K. Nossal, dans l'imposition des sanctions, les puissances plus petites ont des motifs qui sont fondamentalement différents des raisons auxquelles souscrivent les politiques des États plus importants. L'adhésion des puissances moyennes, comme le Canada et l'Australie, aux sanctions répond à des raisons plutôt symboliques. Les chapitres suivants cherchent à confirmer que la théorie générique des sanctions ne fournit pas des bases solides pour comprendre les politiques de sanctions des puissances moyennes.

L'ouvrage est divisé en trois parties dont la première, «Canadian Cases», étudie les cas de sanctions canadiennes contre le Viêt-nam et l'Afrique du Sud et la non-application de celles-ci à l'endroit de l'Indonésie. L'examen du cas indonésien[22] et le refus d'Ottawa de réagir face aux violations des droits humains par le gouvernement de Djakarta, dans les années 70, et l'invasion du Timor, en 1975, constitue la première analyse de cette partie. K. Nossal affirme que le «silence du Canada» dans les années 70 et 80 était incité par des considérations stratégiques et économiques. L'appui inconditionnel des É.-U. et d'autres membres de l'alliance occidentale au régime de Suharto, dans le contexte de la guerre froide et l'anti-soviétisme, aussi bien que les intérêts économiques expliquent l'absence de volonté du gouvernement Mulroney de réexaminer sérieusement les relations du Canada avec l'Indonésie pendant les années 80. Les deux chapitres suivants[23] sont consacrés aux sanctions canadiennes contre le Viêt-nam, en réponse à l'invasion du Cambodge par les troupes de Hanoi. Le chapitre trois examine les facteurs qui ont mené à l'imposition des sanctions contre ce pays, en 1979, et leur poursuite au cours

21. «The 'Generic' Theory of Sanctions Reconsidered : A Non-Great Power Perspective», pp. 3-30.
22. «Avoiding Sanctions : Policies towards Indonesia, 1972-91», pp. 33-54.
23. «Coalition Politics and the 'Punishment' of Vietnam», pp.55-73 ; «Necessary and Sufficient Conditions : Ending the Indochina Sanctions», pp. 74-90.

des années 80. Ottawa a adopté une approche multidimensionnelle allant des critiques aux sanctions diplomatiques et économiques. La conclusion que l'auteur tire de cet épisode, est que les petits États, avec des capacités limitées ou la volonté de définir indépendamment leurs intérêts stratégiques, pourraient imposer des sanctions économiques à d'autres États, mais pour des raisons très différentes de celles que l'on identifie habituellement. Dans cette entreprise, le rôle des coalitions dans l'élaboration des politiques de sanctions s'avère particulièrement important. Le meilleur exemple de cette dynamique, est l'ensemble des problèmes que le gouvernement canadien a rencontrés, quand il voulait mettre fin aux sanctions. Cette dynamique, rendue nécessaire après le retrait vietnamien du Cambodge, fait l'objet du quatrième chapitre. Examinant le contexte interne et extérieur dans lequel les décisions sur les relations économiques avec le Viêt-nam ont été prises en 1980, K. Nossal conclut que le retrait des troupes de Hanoi n'a pas été le facteur instrumental qui a mis fin aux sanctions canadiennes. Il s'agit plutôt des changements assez larges dans le contexte politique de la diplomatie canadienne qui ont amené les décideurs à douter de la sagesse de l'approche *sanctionniste* du Canada. En fait, quand le gouvernement décida de mettre fin aux sanctions, en janvier 1990, toutes les raisons invoquées pour leur mise en place avaient disparu.

Les chapitres 5 et 6[24] analysent les sanctions canadiennes contre l'Afrique du Sud. Le premier texte examine l'effet de changement de *leadership* sur l'approche de l'État dans le dossier des sanctions et l'impact de Mulroney et son gouvernement à ce sujet. Le sixième article met l'accent sur les sanctions que le gouvernement ontarien, dans un contexte fédéral, a imposées à l'Afrique du Sud. Ces sanctions signifient que dans un système fédéré, il faut regarder au-delà du gouvernement central pour avoir une idée plus juste et globale des épisodes de sanctions.

Pour démontrer jusqu'à quel point les politiques canadiennes de sanctions ne sont pas uniques, K.R. Nossal propose, dans la troisième partie, trois études de cas comparatives[25] et illustre les expériences canado-australiennes. Il y dégage les similarités et différences importantes qui existent dans les politiques de sanctions des deux pays. Dans le cas des sanctions contre Moscou, les sanctions canado-australiennes étaient occasionnées par des motifs plutôt symboliques que des considérations *instrumentales*. Les sanctions imposées à la Chine, en 1989, doivent être expliquées par les facteurs autres que des pressions internes qui exigeaient l'adoption d'une ligne *sanctionniste* dure par les gouvernements de Canberra et d'Ottawa. Cependant, le réalisme politique a conduit les deux gouvernements à prendre des sanctions chirurgicales destinées à garder les rapports avec la Chine aussi intacts que possible et les lever dès que la situation le permettrait.

24. «The Impact of the Individual : Explaining Mulroney's South African Sanctions, 1985-86», pp. 91-110 ; «Federalism and International Sanctions : Ontario and South Africa», pp. 111-125.

25. «The Symbolic Purposes of Sanctions : The Invasion of Afghanistan», pp. 130-154 ; «The Tiananmen Massacre : The Impact of Domestic Politics», pp. 155-187 ; «'Give Them a Chance' : Sanctions in the Gulf Conflict, 1990-91», pp. 188-216.

L'étude des sanctions contre l'Irak, après l'invasion du Koweit, fait l'objet du dernier texte de cette deuxième partie. L'exercice illustre de nouveau l'importance de la coalition et de la pertinence des politiques de sanctions à l'endroit d'une puissance moyenne. Dans le cas présent, la dynamique de l'appartenance à une coalition a un impact sur les politiques de sanctions de ces deux pays. L'auteur rappelle le caractère exceptionnel de la dynamique de la coalition à prédominance occidentale. Les deux pays ont participé au blocus économique de l'Irak et comptaient sur son efficacité coercitive dans la conclusion de la crise. Finalement, les sanctions n'ont pas eu la chance d'être mises en application parce que de mesures multilatérales qu'elles étaient, elles ont été unilatéralement modifiées par le leader de la coalition en guerre, les É.-U. Les gouvernements des deux puissances moyennes préféraient les sanctions, mais comme les Américains n'y étaient pas intéressés, «*neither the Australian nor the Canadian government was in a position to embrace that option*».

La troisième partie[26] examine les implications de ces études de cas pour la théorie et la politique. L'emploi de sanctions par le Canada contre l'URSS et la Chine fournit la toile de fond pour l'examen de l'une des questions cruciales des sanctions : savoir à quel moment les lever. Elles restent en place parce que souvent les décideurs ne parviennent pas à trouver le moment opportun pour les lever. Dans les chapitres de cette troisième partie, K. Nossal identifie les contrastes qui ont surgi entre l'expérience des deux puissances moyennes face à la crise chinoise et afghane. L'impact de la rhétorique sur la politique de sanctions du gouvernement Mulroney est l'autre sujet élaboré dans cette section.

À partir des cas étudiés, l'auteur conclut[27] que la théorie générique des sanctions ne fournit pas les bases adéquates pour l'analyse des motifs des petits pays qui utilisent ces mesures dans les relations internationales. Pour K. Nossal, les sanctions sont une mauvaise politique normative ; elles sont généralement inefficaces pour provoquer des changements politiques dans le pays visé et constituent un instrument violent dans les mains de dirigeants politiques. Cette affirmation contredit l'importance des sanctions dans le cas irakien. Selon les observateurs de la scène moyen-orientale et la CIA, les sanctions ont été très efficaces contre l'Irak. Mais l'auteur n'explique pas ce qu'il entend par la violence des sanctions et surtout ne se prononce pas sur l'attitude à prendre advenant un cas d'agression contre un pays. Autrement dit, quelle alternative propose-t-il à la violence des armes et à celle des sanctions ? Néanmoins, K. Nossal a parfaitement raison de déclarer que les sanctions nuisent surtout aux plus vulnérables et *the wrong people* dans les pays ciblés.

26. «The Termination Trap in International Sanctions : Lessons from the Soviet Union and China», pp. 219-242 ; «The Impact of Rhetoric : Running Out of Steam on South Africa ?», pp. 243-251.

27. «Conclusion : Sanctions as Rain Dancing», pp. 252-267.

IV – Espionnage et défense de l'intérêt national par les Alliés

Dans un ordre d'idées tout à fait différent, Graeme S. Mount nous propose un livre intéressant sur le monde fermé et fascinant de l'espionnage[28] et démontre que le Canada a une histoire en matière d'espionnage. Dans ce domaine, comme dans toute l'histoire du Canada, la conclusion de la Deuxième Guerre mondiale signifie l'éloignement de la *mère patrie* et son remplacement par les É.-U. en tant que partenaire principal. Le premier chapitre est consacré aux opérations secrètes des services américains et consulats espagnols, au Canada, durant la guerre hispano-américaine (1898). Ainsi, le Canada était devenu la plaque tournante de l'espionnage et du contre-espionnage pour les belligérants qui avaient la tâche facile en l'absence d'un service de contre-espionnage efficace au pays. Le gouvernement de Londres accusait les Espagnols d'avoir utilisé le territoire canadien pour se livrer à des opérations d'espionnage contre les É.-U. C'est au début du xx[e] siècle que le gouvernement Laurier crée la Police du Dominion (devenue la Gendarmerie royale en 1920) et après la guerre des Boers autorise le recrutement de 7000 hommes pour servir dans les forces de sa Majesté. Le troisième chapitre, «Terrorist Threats and Conspiracies during World War I», fait part de l'intérêt que le Canada présentait pour les services secrets allemands. Durant la guerre, les services de renseignement canadien et britannique coopérèrent contre les Sikhs, les Irlandais-américains et les Allemands.

Dans la période de l'entre-deux-guerres, 1921-1933, les services américains surveillaient des communistes canadiens. Le «danger rouge» préoccupait les autorités américaines, britanniques et canadiennes. Au danger rouge, s'ajoute le péril nazi. Le principal objectif de la politique étrangère allemande à l'égard du Canada se résumait au maintien de la neutralité de ce pays dans une éventuelle confrontation germano-britannique.G.S. Mount insiste, à plusieurs reprises, sur le fait que les deux représentants allemands au Canada n'ont jamais excédé les limites tolérées par le Canada[29]. De plus, ils n'ont pas introduit les mouvements fascistes au Canada et leur appui à la droite canadienne était insignifiant[30].

Le Canada avait maintenu des rapports diplomatiques avec le gouvernement de Vichy, parce que les Alliés, notamment Churchill, croyait que dans le contexte de la guerre, Ottawa serait en mesure de surveiller les activités du

28. *Canada's Enemies: Spies and Spying in the Peaceable Kingdom*, Toronto, Oxford (Eng.), Niagara Falls (N.Y.), Dundurn Press Ltd, 1993.
29. Voir, entre autres, le chapitre 5, «Nazi German Consular Posts as Sources of Information, 1933-1939», pp. 53-67.
30. La droite québécoise a fondé, en octobre 1933, *Le Patriote*; celle de l'Ontario a créé, en juillet de la même année, le *National State Party of Canada. La Fédération des clubs ouvriers de la province de Québec* dont le président J.A. Chalifoux dénonçait les partis libéral et conservateur, prédisait, en août 1933, la victoire des fascistes lors des élections provinciales. Il existait des mouvements similaires au Manitoba et dans d'autres régions à travers le Canada. En dépit de cette infrastructure, la droite n'est pas devenue un poids politique important et en 1939, il y avait seulement 250 nazis au Canada.

gouvernement français. Tout au long de ces événements, affirme G.S. Mount, le représentant canadien en France, Dupuy, était le seul moyen pour Churchill de contacter le gouvernement de Vichy. Ce qui est étonnant, c'est que Dupuy disait lui-même qu'il n'allait pas en France en tant qu'agent canadien, mais faisait directement rapport à Churchill et très peu au premier ministre Mackenzie King. Le rôle que le Canada a joué en matière d'espionnage est indicatif de la diplomatie canadienne au XX[e] siècle et de son appui indéfectible à la Grande-Bretagne et aux É.-U., même si une telle pratique allait à l'encontre de ses propres intérêts ou de ceux de ses alliés gaullistes. Cependant, grâce à son appartenance au réseau d'espionnage anglo-américain et ses collaborations avec les services secrets de ces pays pendant la guerre froide, le Canada va développer une expertise qui lui sera utile durant la guerre froide.

Selon G.S. Mount, en 1941 le Canada est entré dans le domaine de la surveillance électronique, en interceptant les conversations des diplomates français (Vichy) et japonais sur son territoire. L'auteur conclut que l'internement des Japonais et des Canadiens d'origine japonaise était une mauvaise décision, non fondée, surtout que le gouvernement japonais avait interdit à ses citoyens résidant dans les pays ennemis de s'abstenir de commettre tout acte provocateur. Mais le gouvernement canadien a préféré rassurer l'opinion publique qui demandait des mesures concrètes anti-japonaises au lieu de se soucier de la justice.

Jusqu'à l'attaque allemande contre l'URSS (en juin 1941), la GRC surveillait plus les Irlandais et les communistes que les agents de l'Allemagne nazie, l'Italie fasciste, le Japon impérial ou l'Espagne franquiste. Au cours des années de guerre, la coopération entre les agences secrètes canadienne, américaine et britannique s'était développée, mais le résultat obtenu était mitigé.

Le chapitre 9, qui étudie le rôle de la CIA au Canada durant les années soixante, identifie deux raisons expliquant la surveillance du Canada par les Américains : la guerre froide (position canadienne entre URSS et É.-U.) et les relations économiques entre les deux partenaires en Amérique du Nord. Mount qui cite J.-F. Lisée, écrit que l'intégration territoriale du Canada, dans le contexte des revendications québécoises, était une autre source de préoccupation pour la CIA qui voit un Canada uni dans les intérêts américains.

En guise de conclusion, Mount estime que l'absence d'un appareil de renseignement adéquat a parfois nui aux intérêts nationaux du Canada.

Conclusion : une politique étrangère introuvable

À la lumière des ouvrages étudiés, on ne peut que s'interroger sur la direction, ou plutôt, l'orientation des politiques étrangères du Canada ; car il s'agit de petites politiques réactives formulées sur le champ et surtout sans envergure. À l'exception des textes de A.P. Donneur, P. Soldatos et leurs collaborateurs qui appellent à une réflexion, les trois autres n'exigeant pas un effort particulier du lecteur, sont à l'image de leurs objectifs et de cette période

de transition. Comme si l'on était en panne d'idées nouvelles ! Et si la pensée s'institutionnalisait ?

Les «lentilles conceptuelles» qui fonctionnaient tant bien que mal dans le passé, peuvent-elles s'adapter aux changements actuels qui relèveront très bientôt du passé, ou pourront-elles adapter ceux-ci à leurs images ?