

Article

« Une ouverture sur le monde : la nouvelle politique étrangère canadienne du gouvernement Chrétien »

John Kirton

Études internationales, vol. 27, n° 2, 1996, p. 257-279.

Pour citer cet article, utiliser l'information suivante :

URI: <http://id.erudit.org/iderudit/703596ar>

DOI: 10.7202/703596ar

Note : les règles d'écriture des références bibliographiques peuvent varier selon les différents domaines du savoir.

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 à l'URI <https://apropos.erudit.org/fr/usagers/politique-dutilisation/>

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. Érudit offre des services d'édition numérique de documents scientifiques depuis 1998.

Pour communiquer avec les responsables d'Érudit : info@erudit.org

Une ouverture sur le monde: la nouvelle politique étrangère canadienne du gouvernement Chrétien

John KIRTON*

ABSTRACT — *Opening to the World: The New Canadian Foreign Policy of Chrétien's Liberal Government*

When the Liberal government of Jean Chrétien was elected with its strong majority mandate in October 1993, there were few prospects of any substantial change in the long established liberal-internationalist foundations of Canadian foreign policy. As the government moves into the second half of its mandate, however, it is clear that important change has taken place. Both Pearsonian internationalism and Trudeauvian nationalism have been swept away as the central elements in Canadian foreign policy, in favour of an assertive globalism. Although many of these changes were introduced by the Mulroney government and flourished in its later years, under Chrétien the transformation has acquired new strength and speed. Yet because it is largely a reactive rather than strategic process, devoid of the vision which Prime Minister Pierre Trudeau brought into office, there will continue to be periodic failures, difficult adjustments and opportunities missed.

Lorsque le gouvernement libéral de Jean Chrétien a été élu à une forte majorité en octobre 1993, la perspective de voir des changements importants se produire dans les fondements traditionnels libéraux-internationalistes de la politique étrangère canadienne était très faible. Le nouveau Premier ministre, qui cumulait 26 ans d'expérience gouvernementale, y compris de courts mandats à titre de ministre des Affaires étrangères et de ministre des Finances, avait été initié, dans les années 1960, aux rouages de la politique extérieure par ses mentors, Lester B. Pearson et Mitchell Sharp, mais n'avait pas vraiment acquis de convictions arrêtées touchant les affaires internationales pendant ses premières années en politique. Pendant toute la durée de son mandat à titre de chef de l'opposition libérale, Jean Chrétien s'était opposé à certaines des principales innovations du gouvernement Mulroney en matière de politique étrangère, notamment à la décision du Canada, en 1990-1991, de s'engager, pour la première fois en quarante ans, dans un conflit armé, la guerre du Golfe. Dans les sections portant sur la politique étrangère du Livre rouge, rédigé en vue de la campagne électorale, le Parti libéral faisait valoir les principes orthodoxes sacro-saints de l'internationalisme pearsonien et mettait de l'avant les symboles de l'indépendance nationale

* Professeur au Département de science politique, Centre d'études internationales, Université de Toronto, Canada.

des années 60 défendus par Trudeau. (Parti libéral 1993). De plus, les premières nominations du nouveau premier ministre au ministère des Affaires étrangères et du Commerce international (MAECI), dominé par les grands vétérans de la politique que sont André Ouellet aux Affaires étrangères et Roy MacLaren au Commerce international, et son inclination naturelle à faire confiance à l'expérience de ses fonctionnaires laissent supposer qu'il était peu probable d'assister à des changements majeurs de politique étrangère.

Pourtant, il est clair, au moment où le gouvernement amorce la seconde partie de son mandat, que des changements importants ont eu lieu¹. L'internationalisme de Pearson comme le nationalisme de Trudeau ont disparu en tant qu'éléments centraux de la politique étrangère canadienne pour faire place à un mondialisme affirmé. Malgré les penchants isolationnistes du Premier ministre, la réduction forcée des dépenses consacrées à l'aide internationale et à la défense, et la préoccupation intérieure que représente le défi souverainiste au Québec, la politique étrangère du Canada est aujourd'hui plus active qu'elle ne l'a été au cours des décennies précédentes. Du point de vue géographique, son intérêt historique pour le monde atlantique et pour le Commonwealth a été complété par un engagement plus soutenu dans les Amériques et en Asie-Pacifique. Du point de vue fonctionnel, l'importance autrefois accordée à la paix et à la sécurité, sous Pearson, et à la croissance économique, sous Trudeau, a fait place aux priorités nouvelles que sont le commerce, le développement durable fondé sur le respect de l'environnement, la sécurité personnelle ainsi que les valeurs et la culture canadiennes. Dans la pratique, cette politique est plus diversifiée et interventionniste qu'auparavant, et mise davantage sur les rencontres au sommet, les opérations militaires dans des conditions de combat et d'autres instruments pour imprimer des changements dans des sociétés éloignées. Ce qui frappe encore plus, c'est l'abandon de l'importance traditionnellement accordée aux Nations Unies et à l'OTAN, au profit d'une nouvelle génération d'institutions internationales plurilatérales dans

1. Jusqu'ici, le débat sur la politique étrangère du premier ministre Chrétien, axé sur l'examen qui a conduit au Livre blanc du 7 février 1995, a donné lieu à deux points de vue dominants. Janice Stein voit dans la doctrine préconisée la continuation décevante du statu quo face à des changements systémiques majeurs au plan international, et ceci malgré un véritable effort d'innovation intellectuelle au pays. Janice STEIN, «Ideas, Even Good Ideas, Are not Enough: Changing Canadian Foreign and Defence Policies», *International Journal* 50, hiver 1994-1995, pp. 40-70. Cohen, Pratt et Helleiner, au contraire, y voient un changement fondamental de politique, en faveur d'un isolationnisme guidé par les intérêts nationaux, du rejet de l'internationalisme à visage humain, et de l'éloignement du multilatéralisme favorisé par l'ONU-Bretton Woods au profit du continentalisme et du désir de jouer un rôle actif au sein du G-7. Andrew COHEN, «Canada in the World: The Return of the National Interest», *Behind the Headlines* 52, été 1995, pp. 1-16; Cranford PRATT, «Development Assistance and Canadian Foreign Policy: Where Are We Now», *Canadian Foreign Policy* 3, hiver 1994-1995, pp. 77-86; Gerald HELLEINER, «Globalization and Fragmentation in the International Economy», *Canadian Foreign Policy* 3, hiver 1994-1995, pp. 101-108.

lesquelles le Canada occupe une position de leader, et ses intérêts et valeurs, une place prédominante².

Même si la plupart de ces initiatives sont attribuables au gouvernement Mulroney et ont porté fruit dans les dernières années de son mandat, la transformation s'est accentuée et accélérée sous le gouvernement Chrétien. Ce qui a entraîné ces changements, ce n'est pas tant une vision personnelle du Premier ministre, un désir d'innover ou la modernisation du gouvernement fédéral, que la simple nécessité, sinon l'impératif, de convaincre les Québécois et les autres Canadiens du rôle que leur pays peut jouer dans la mondialisation, maintenant que les tensions de la guerre froide sont terminées. Étant donné que ces changements au niveau international et ces défis sur le plan intérieur se poursuivront et s'intensifieront vraisemblablement pendant le reste de la décennie, il est probable que la nouvelle orientation donnée par le gouvernement Chrétien à la politique étrangère canadienne deviendra permanente et même plus prononcée. Pourtant, comme cette réorientation constitue plutôt une réaction qu'un processus stratégique et qu'elle est dénuée de la vision personnelle qui avait été celle du premier ministre Pierre Trudeau, il faut s'attendre à ce que le système connaisse périodiquement des échecs, des difficultés d'ajustement et des occasions manquées.

I – La nouvelle politique étrangère du gouvernement Chrétien

La première indication d'un changement complet d'orientation apparaît d'abord dans les concepts, les priorités et la logique avancés dans le Livre blanc du gouvernement sur la politique étrangère du 7 février 1995, en particulier dans les trois pages préliminaires du document, manifestement inspirées par le Premier ministre lui-même³. Le Livre blanc débute avec

2. Au sein du MAECI et des instances gouvernementales fédérales, en particulier en ce qui a trait aux questions commerciales, ce changement est quelquefois perçu à tort comme un débat opposant multilatéralisme et régionalisme. Il est préférable dans ce dernier cas de parler de plurilatéralisme car, géographiquement parlant, les membres du G-7, du Commonwealth et de la Francophonie se retrouvent partout dans le monde, alors que l'APEC et l'OSCE (comme l'OTAN auparavant), et une possible zone de libre-échange UE-ALÉNA, sont des organisations transatlantiques et bicontinentales. On trouvera un aperçu du concept de plurilatéralisme dans l'article de Joe CLARK, «Canada's New Internationalism», paru dans John HOLMES and John KIRTON, (éd.), *Canada and the New Internationalism*, Toronto, Canadian Institute of International Affairs, 1988. L'étude universitaire la plus récente sur le sujet est celle de Tom KEATING, *Canada and World Order: The Multilateralist Tradition in Canadian Foreign Policy*, Toronto, McClelland and Stewart, 1993.
3. Les trois pages préliminaires reflètent directement l'intervention du premier ministre Chrétien lors de la réunion du cabinet du 31 janvier 1995, inspirée par l'expérience acquise au cours de son récent voyage en Amérique du Sud. Étant donné que personne, que ce soit dans l'entourage du Premier ministre ou dans les ministères concernés (à l'exception de Roy MacLaren, qui avait fait connaître ses réactions à l'avant-projet de livre blanc dès les débuts) n'avait d'opinions très arrêtées en matière de politique étrangère, et que la propre vision du Premier ministre en la matière n'était pas plus précise, ce processus inductif de définition de la politique étrangère au moyen de rencontres au sommet avec des pays étrangers est, comme dans les premières années du gouvernement Mulroney, particulièrement importante. Il faut noter que M. Ouellet a examiné à fond l'avant-projet de livre blanc à trois reprises (la dernière fois en date du 28 janvier) et a commenté chaque paragraphe. De plus, le Livre blanc a donné lieu à une discussion très animée au cabinet, au cours de laquelle la plupart des ministres sont intervenus.

l'énoncé des cinq principaux éléments suivants, qui en constituent la structure :

- a. la position de leader qu'occupe de plus en plus le Canada parmi les sociétés ouvertes et avancées, à une époque où le pouvoir mondial se disperse et se définit de plus en plus en termes économiques ;
- b. l'avantage que lui donne sa position géographique, compte tenu des nouveaux pôles de pouvoir économique et politique qui émergent dans la région du Pacifique et en Amérique latine ;
- c. son accès privilégié aux pays anglophones et francophones de même qu'aux autres parties du monde, étant donné son héritage biculturel et sa personnalité multiculturelle ;
- d. sa capacité exceptionnelle de pouvoir faire avancer ses intérêts globaux par l'entremise de regroupements internationaux clés, par exemple en accueillant le sommet du G-7 en 1995 et celui de l'APEC en 1997 ;
- e. le rôle important et distinctif qu'il est appelé à jouer en tant que puissance sans passé colonial, champion du multilatéralisme constructif et médiateur international efficace.

Dans son ensemble, l'Énoncé dépeint un monde où le pouvoir est dispersé, défini en termes économiques et centré sur les sociétés industrielles avancées, les Amériques et l'Asie-Pacifique. Étant donné les avantages exceptionnels que possède le Canada de par sa position géographique, son héritage linguistique et culturel, sa démographie et sa participation aux organismes internationaux, il peut occuper une position de leader et faire valoir ses intérêts internationaux par le truchement d'institutions plurilatérales, notamment le G-7 et l'APEC. Par contre, aucune mention n'est faite de la possible vulnérabilité du Canada, de ses capacités limitées et, par conséquent, de son besoin de travailler, dans le cadre de l'OTAN ou des Nations Unies, de concert avec les puissances intermédiaires du monde atlantique, du Commonwealth ou d'ailleurs, et qui partagent sa vision. Les atouts libéraux-internationalistes que représente le fait de ne pas avoir été une puissance coloniale et de pouvoir jouer des « rôles » de médiateur et de champion du multilatéralisme viennent seulement en dernier et semblent avoir une importance secondaire.

Cette nouvelle vision de l'ordre mondial est renforcée par la série de priorités, d'une précision sans précédent, énoncées dans le Livre blanc :

1. la promotion de la prospérité et de l'emploi par l'entremise du commerce ;
2. la promotion de la paix dans le monde pour protéger la sécurité des Canadiens ;
3. la projection des valeurs et de la culture canadiennes pour assurer le succès du Canada dans le monde .

Dans l'élaboration de ces priorités, on insiste sur l'importance d'un développement durable fondé sur le respect de l'environnement.

Comme le montre le tableau A, cet ensemble de priorités se démarque de façon évidente des listes comparables dressées par les gouvernements précédents. Celle-ci est moins longue, certaines priorités étant liées beaucoup plus directement à des intérêts canadiens particuliers et à des priorités nationales, d'autres se fondant sur une vision extrêmement optimiste de la capacité du Canada d'exercer une influence dans le monde. Le tableau montre aussi à quel point le rang et la pertinence des priorités des gouvernements précédents ont changé.

En premier lieu, les priorités économiques ont été revalorisées pour passer de la cinquième place qu'elles occupaient sous le gouvernement Mulroney à la première, primauté qui ne leur revient que pour la deuxième fois depuis 1945. En outre, la conception macroéconomique de cette priorité («croissance économique», sous Trudeau et «prospérité économique», sous Mulroney) a fait place à la préoccupation microéconomique que constitue l'emploi, objectif entièrement axé sur les intérêts nationaux canadiens. Autre précédent, la prééminence accordée au commerce extérieur, soit l'accès aux marchés étrangers, les règles internationales régissant le commerce et l'investissement, et l'appui aux entreprises canadiennes exportatrices plutôt qu'un changement de politique économique intérieure.

La promotion de la paix pour assurer la sécurité des Canadiens, troisième priorité sous Trudeau et Mulroney, a pris la deuxième place. Elle a aussi été redéfinie pour se concentrer, non plus sur les menaces traditionnelles à la «paix et la sécurité», mais sur les nouvelles menaces qui transcendent les frontières (migrations massives, criminalité, maladies, détérioration de l'environnement, surpopulation et sous-développement) et qui ont une incidence sur la sécurité personnelle des Canadiens plutôt que sur la sécurité du pays en tant que collectivité et entité politique.

La troisième priorité, soit la projection des valeurs et de la culture canadiennes, est une nouveauté, «la qualité de vie» prônée par Trudeau et «les valeurs d'une civilisation chrétienne» défendues par Saint-Laurent constituant des thèmes très différents. Les valeurs en question comprennent «l'éducation» et sont plus précisément «le respect de la démocratie, la règle de droit, les droits de la personne et l'environnement».

Dans l'énoncé de ces trois priorités, on se préoccupe avant tout de favoriser les intérêts canadiens ; on reconnaît ensuite l'interdépendance croissante et la dépendance grandissante du Canada à l'égard de la communauté internationale, mais aussi sa capacité accrue de la modeler. Ainsi, la prospérité permettra au Canada de s'engager dans des partenariats économiques plus efficaces avec l'étranger et lui donnera accès à des sociétés «davantage ouvertes à nos valeurs», les valeurs et la culture canadiennes faisant l'objet d'une «adoption au plan international». Ce n'est qu'en ce qui concerne la protection de «notre» sécurité que la contribution des autres pays semble incontournable. Parallèlement à cette profession de foi en faveur du mondialisme affirmé, le gouvernement passe pratiquement sous silence l'idée d'un nationalisme défensif

Tableau A

Priorités en matière de politique étrangère, 1947-1995

Saint-Laurent (Conférence Gray, 1947) :

1. Unité nationale
2. Liberté politique (LI)
3. La règle de droit dans les affaires nationales et internationales (LI)
4. Les valeurs d'une civilisation chrétienne (LI)
5. L'acceptation d'une responsabilité internationale conforme à la conception qu'a le Canada de son rôle dans les affaires internationales (LI)

Diefenbaker (Thèmes récurrents de ses allocutions, 1957-1958) :

1. La continuité prévaudra (LI)
2. Les priorités resteront les Nations Unies, l'OTAN, le Commonwealth (LI)
3. Renforcer la portée et l'institutionnalisation de ces instances (essentiellement LI)
4. Placer les intérêts canadiens avant tout sous la protection des É.-U.
5. Diversifier les relations pour les étendre à d'autres partenaires que les É.-U.

Pearson (Paul Martin, juillet 1963) :

1. Garantir la force de dissuasion des pays occidentaux et de ce fait la sécurité collective par l'intermédiaire du NORAD et de l'OTAN (LI)
2. Promouvoir le contrôle des armements aux Nations Unies (LI)
3. Concevoir des solutions pacifiques aux conflits locaux par l'action des forces de maintien de la paix des Nations Unies et la médiation (LI)
4. Réduire les disparités économiques et l'instabilité à l'étranger grâce à l'aide multilatérale (LI)
5. Intensifier le maintien de la paix dans le monde conformément à la Charte des Nations Unies (LI)

Trudeau (Politique étrangère des Canadiens, juin 1970) :

1. Croissance économique
2. Souveraineté et indépendance
3. Paix et sécurité (LI)
4. Justice sociale
5. Qualité de vie
6. Harmonie de l'environnement naturel

Mulroney (Livre vert, 1985)

1. Unité
2. Souveraineté et indépendance
3. Paix et sécurité (LI)
4. Justice et démocratie (LI)
5. Prospérité économique
6. Intégrité de l'environnement naturel

Chrétien (Livre blanc, 7 février 1995)

1. La promotion de la prospérité et de l'emploi par l'entremise du commerce
2. La promotion de la paix dans le monde pour protéger notre sécurité
3. La projection des valeurs et de la culture canadiennes pour assurer le succès du Canada dans le monde

de nature économique ou culturelle. La préoccupation des gouvernements précédents touchant les aspects juridiques et politiques de la «souveraineté et indépendance», deuxième priorité pour Trudeau et Mulroney, a complètement disparu. Ce qui conduit à l'intensification de cette interdépendance, ce sont «les forces de la mondialisation, le développement technologique et l'ampleur de l'activité humaine⁴».

Ces redéfinitions représentent un changement majeur par rapport aux concepts traditionnels libéraux-internationalistes qui ont dominé les priorités de la politique étrangère canadienne au cours des 50 dernières années⁵. Elles diffèrent aussi des thèmes traités dans le Livre rouge du Parti libéral, le premier discours du Trône et les premières déclarations de Chrétien à titre de premier ministre⁶. De plus, elles sont, depuis le tout début, conditionnées par la répartition des ressources, essentielles mais peu abondantes, dont dispose le gouvernement pour les affaires étrangères.

Comme l'indique le Tableau B, en dépit de la prédisposition à l'isolationnisme et des préoccupations de politique intérieure du premier ministre Chrétien, sa première année au pouvoir a été marquée par un nombre record de rencontres au sommet à l'étranger⁷. Au cours de cette période, il a effectué neuf visites à l'étranger et rencontré les dirigeants de 36 pays. Pendant les quatre premiers mois de son mandat, et contrairement au premier ministre Mulroney qui n'avait effectué qu'une seule visite aux États-Unis pour la même période, le premier ministre Chrétien a participé à deux rencontres, le premier

4. Canada, *Le Canada dans le monde*. On trouvera une analyse plus détaillée dans Bruce DOERN et John KIRTON, «The Internationalization of Canadian Foreign Policy,» in Bruce DOERN, Les PAL and Brian TOMLIN, dir., *Border Crossings: The Internationalization of Canadian Public Policy*, Toronto, Oxford University Press (à paraître en 1996).
5. On trouvera une codification détaillée des concepts libéraux-internationalistes dans David DEWITT et John KIRTON, *Canada as a Principal Power: a Study in Foreign Policy and International Relations*, Toronto, John WILEY, 1983.
6. Voir en particulier ses déclarations à la Faculté de droit de l'université de Moncton. L'importance qu'il attache aux nouvelles priorités, et les distances qu'il prend vis-à-vis de la thèse libérale-internationaliste de Pearson, sont encore présentes lors de l'important discours de politique étrangère axé sur les Nations Unies qu'il prononce à l'université de Toronto (dans le cadre du deuxième Forum national sur les relations internationales du Canada) en septembre 1995, et celui du 22 février 1996, encore une fois à Toronto, à l'occasion de l'inauguration de la chaire Lester B. Pearson à l'université d'Oxford, en Angleterre. Canada, Bureau du premier ministre, «Notes for an Address by Prime Minister Jean Chrétien», Dîner inaugural pour la création de la chaire de relations internationales Lester B. Pearson, Oxford University, Toronto, Ontario, 22 février 1996.
7. À titre comparatif, durant les premiers dix-huit mois de son mandat, le premier ministre Mulroney a effectué 16 visites officielles à l'étranger, ses principaux partenaires ayant été l'Angleterre (9), les États-Unis (7), la France, le Japon et l'Italie (6 chacun), l'Allemagne (4), et les Antilles du Commonwealth. Saint-Laurent, au cours de ses huit mois au pouvoir, n'a effectué que trois voyages ou visites à l'étranger par an, a rencontré en moyenne sept dirigeants à chacune de ces occasions et ses partenaires les plus fréquents ont été la Grande-Bretagne (7 visites en huit ans), les pays du Commonwealth: Inde, Pakistan et Ceylan (6 chacun), Australie, Nouvelle-Zélande et Afrique du Sud (5 chacune). Il a aussi visité une fois les pays suivants: France, Italie, Allemagne, Japon, Indonésie, Philippines, Corée du Sud et Mexique.

Tableau B

Rencontres au sommet de Chrétien pendant sa première année au pouvoir*

	Total	APEC	OTAN	G-7	Autres Plur.	Bil.conj.	Bil.seul.
États-Unis	6	2	1	1	1 (jour J)	1 (APEC)	
France	5		1	1	1 (jour J)	2 (OTAN, jour J)	
Angleterre	5		1	1	1 (jour J)	2 (OTAN, jour J)	
Japon	3	2				1 (APEC)	
Allemagne	3		1	1		1 (G-7)	
Chine	3	2				1 (APEC)	
Mexique	3	2					1
Indonésie	3	2				1 (APEC)	
Corée du Sud	3	2				1 (APEC)	
Russie	3			1	1 (CSCE)	1 (CSCE)	
Italie	2		1	1			
Malaisie	2	1				1 (APEC)	
Belgique	2		1			1 (OTAN)	
UE	1			1			
Bosnie	1					1 (jour J)	
Vatican	1					1 (G-7)	
Islande	1						
Hong Kong	1						
Viet-Nam	1						
Suppl. OTAN	1						
Suppl. APEC	1						

* Données au 30 novembre 1994 indiquées par partenaires (et non par pays de rencontre)

sommet des membres de l'APEC à Seattle et le sommet de l'OTAN à Bruxelles, et fixé sa première visite dédiée aux relations bilatérales en prévoyant un voyage au Mexique pour mars 1994⁸. Néanmoins, le dirigeant que le premier ministre Chrétien a le plus fréquemment rencontré pendant sa première année au pouvoir a été le président américain Clinton, suivi de près et à égalité par les deux patries d'origine et partenaires euro-atlantiques du Canada que sont la France et la Grande-Bretagne. Tout près derrière, viennent les puissances avancées et à société ouverte du Groupe des Sept (le Japon, l'Allemagne, la Russie affiliée au P8 et l'Italie), les puissances de l'Asie-Pacifique que sont la Chine, l'Indonésie, la Corée du Sud (et ensuite la Malaisie), ainsi que son

8. En mars 1996, il n'avait toujours pas organisé de rencontre bilatérale avec les États-Unis.

partenaire au sein de l'ALENA et de l'APEC, le Mexique. En dépit de la tenue sur son territoire d'un sommet de l'OTAN pour tenter de ranimer l'axe traditionnel atlantique, et de relations bilatérales avec un autre pays bilingue, la Belgique, le Canada préfère établir des relations, comme il est proclamé dans l'Énoncé du 7 février, dans le cadre des sommets du G-7 et de l'APEC⁹.

Une autre preuve d'un changement radical d'orientation réside dans la répartition des ressources allouées aux affaires internationales dans le budget fédéral¹⁰. Les crédits consacrés à la politique étrangère ont été considérablement réduits au cours de la précédente décennie, le MAECI absorbant une part considérable des compressions. Toutefois, sous le gouvernement Chrétien, ces compressions d'ensemble ont été encore plus prononcées et, pour la première fois, ont touché le programme canadien d'aide publique au développement (APD). Malgré tout, elles n'ont pas, dans l'ensemble, compromis le fonctionnement de base du MAECI.

Pour l'année budgétaire 1992-1993, dernier exercice avant l'arrivée au pouvoir du gouvernement Chrétien, les dépenses pour les affaires étrangères et le commerce extérieur ont grimpé à 1,35 milliard de dollars (soit 0,8 % du budget fédéral). L'aide publique au développement (APD), en grande partie par l'entremise de l'Agence canadienne de développement international (ACDI) a absorbé 2,7 milliards (soit 2 % du budget). Les dépenses de défense, principalement attribuables au ministère de la Défense nationale (MDN) se sont élevées à 11,2 milliards (soit 7 % du budget). Le premier budget du gouvernement Chrétien en février 1994 a réduit les dépenses de la défense de 10 %, celles de l'APD de 2 %, mais a augmenté les crédits alloués au MAECI de 74,1 millions, soit 5 %, faisant passer son enveloppe à 1,408 479 milliard.

Dans le budget du 27 février 1995, le MDN a eu à subir d'autres réductions substantielles. L'ACDI a fait face à des compressions de 15 %, son enveloppe passant de 2,027 100 à 1,729 054 milliard, tandis que les crédits au MAECI étaient réduits de 7 %, soit 104,903 millions, pour tomber à 1,303 576 milliard pour l'année financière 1995-1996¹¹. En fait, pendant les deux premières années du gouvernement Chrétien, le budget du MAECI est demeuré plutôt stable (de 1992-1993 à 1995-1996), malgré l'impression d'isolationnisme que donnent les compressions effectuées dans les secteurs de la coopération internationale et de la défense.

Cette tendance globale s'est maintenue dans le troisième budget Chrétien de mars 1996. La défense a subi des compressions supplémentaires de 4,3 % (soit 600 millions) étendues sur 1995-1996 et 1996-1997, plus 800 millions sur trois ans. L'aide internationale a été réduite de 150 millions pour tomber à 1,9 milliard pour l'année 1998-1999. Par conséquent, entre 1994-1995 et 1998-1999, le gouvernement Chrétien aura réduit les dépenses totales de ses

9. Le nombre de missions diplomatiques qui ont été créées dans des pays étrangers puis fermées par la suite, constitue une autre preuve, si besoin est, de ce changement.

10. Pour connaître les chiffres détaillés, voir DOERN et KIRTON, *op. cit.*

11. Canada, *Main Estimates: Foreign Affairs and International Trade*, 1995b, p. 9-2 à 9-12.

ministères de 21,5 %, et en particulier le budget des affaires étrangères et de l'aide internationale de 26,1 % et celui de la défense et des interventions d'urgence de 21,6 %.

Tout aussi marqué est le changement intervenu dans la répartition des crédits au sein de l'enveloppe du MAECI. Pendant la première année du gouvernement Chrétien, les dépenses du MAECI ont continué à se concentrer sur les transferts d'office aux institutions multilatérales, en particulier les institutions onusiennes et leur lourde bureaucratie datant d'un demi-siècle, plutôt que sur la gestion des relations bilatérales qu'entretient le Canada. (Voir tableau C) Ce

Tableau C
Dépenses budgétaires du MAECI 1992-1993

En 1992-1993 le MAECI a dépensé 1,35 milliard dans le cadre de ses relations avec d'autres gouvernements et organisations internationales, qui se décomposent de la façon suivante :

1. Coûts d'exploitation : 966 millions

Administration et dotation en personnel des ambassades, consulats et autres bureaux dans le monde entier, de même que personnel chargé de la politique et planification à Ottawa ainsi que de l'élaboration des programmes :

Programmes et administration :	848 millions
Dépenses en capital :	118 millions

2. Transferts : 392 millions

Les plus importants touchent les Affaires politiques et totalisent 215 millions, répartis de la façon suivante :

Maintien de la paix, ONU	78.2
Nations Unies	40.3
OMS	13.1
UNESCO	12.3
Autres	71.3

3. Relations bilatérales : 128 millions

Aide humanitaire	51.2
CEE/FSU	36.2
OPS	8.5
OEA	7.8
Programme de bourse Eltsine	6.0
Autres	17.9

4. Aide aux relations économiques et commerciales : 28,3 millions

OCDE	8.6
AIEA	7.9
GATT	3.2
Autres	8.6

5. Développement du commerce international : 14,4 millions

vieux penchant pour le multilatéralisme s'est maintenu en 1994-1995 avec l'augmentation de l'enveloppe budgétaire du MAECI commandée par la hausse des contributions obligatoires du Canada (en devises étrangères) aux organismes internationaux, hausse qui a surpassé les compressions au niveau de l'infrastructure des affaires étrangères et des programmes bilatéraux que le Ministère a dû absorber. De la même façon, les dépenses du MAECI sont restées centrées sur les programmes traditionnels de politique et de sécurité plutôt que sur la promotion des relations économiques et commerciales, ou encore sur la résolution de nouveaux problèmes globaux et transnationaux.

Le budget du 27 février 1995, par contre, allait imprimer un important changement de direction par rapport aux tendances passées. Les modifications apportées à la répartition des crédits entre les différents programmes du MAECI, pour l'année financière 1994-1995 à 1995-1996, se sont traduites par une augmentation de 4,8 % pour les priorités et la coordination de la politique étrangère, une réduction de seulement 1,1 % pour les politiques économique, commerciale et d'aide, et de seulement 2,6 % pour les relations et les opérations bilatérales. Par contre, les crédits consacrés à l'expansion du commerce international ont baissé de 8,4 %, aux affaires juridiques et consulaires de 13,6 %, aux affaires de politique et de sécurité internationales de 20,3 %, et aux communications et à la culture de 34,0 %.

Ces chiffres dénotent l'importance croissante accordée, en harmonie avec les priorités du Livre blanc, à définir les intérêts canadiens et à coordonner la politique étrangère de manière à satisfaire ces intérêts ; ils montrent aussi que les crédits alloués aux relations et opérations bilatérales nécessaires pour concrétiser ses intérêts au profit exclusif du Canada n'ont subi qu'une réduction minimale. Ils sont enfin l'indication, et ceci rejoint la première priorité du gouvernement Chrétien en matière de politique étrangère, d'un éloignement relatif des objectifs traditionnels de politique et de sécurité en faveur des relations économiques internationales, de la politique commerciale et de l'expansion du commerce. Toutefois, la réduction radicale des dépenses pour les communications et la culture, qui explique en grande partie la décision du Ministère de couper les subventions à Radio-Canada internationale, donne à penser que le MAECI a mis du temps à adopter la troisième priorité, soit la projection des valeurs et de la culture canadiennes.

II – Principales causes de changement

Jusqu'ici, on a interprété le processus d'examen et d'élaboration de la politique étrangère du gouvernement Chrétien comme résultant d'une concurrence évidente et serrée que se sont livrés, au plan national, les groupes

d'intérêt et les organismes chargés de l'orientation¹². Toutefois et jusqu'à un certain point, il faut chercher ailleurs les causes de cette réorientation de la politique étrangère. Trois facteurs systémiques internationaux ont aussi joué un rôle déterminant : changements des centres d'influence dans le monde, processus accéléré de globalisation et émergence de nouvelles institutions plurilatérales dans lesquelles le Canada occupe une position de leader. À ces facteurs, vient s'ajouter l'impératif fondamental de maintenir l'unité nationale du pays, et donc la nécessité de mettre en œuvre une politique étrangère en accord avec les attitudes que les Canadiens au Québec comme ceux des autres provinces partagent, et conforme aux mythes sous-jacents qu'ils se font de la place du Canada dans le monde.

Comme le montre le tableau D, nous assistons, au cours de la dernière décennie, à un changement majeur de la capacité relative au sein du système international¹³. Bien que les États-Unis conservent la première place, leur capacité au sein du G-7 a chuté de 52 % qu'elle était en 1985 à 38 % à peine en 1995. Entre 1975 et 1995, le Japon, qui représentait 33 % de la capacité des États-Unis est passé à 71 %, la capacité des principales puissances européennes (Allemagne, France, Italie et Grande-Bretagne) demeurant relativement stable. Outre les pays du G-7, la capacité de l'ex-URSS/Russie a chuté de façon abrupte jusqu'à devenir pratiquement inexistante, celle de la Chine demeurant sensiblement la même. En bref, il s'est créé un meilleur équilibre entre le Groupe des Sept et les pays du Pacifique (par suite de l'essor du Japon et de la stabilité de la Chine). La politique étrangère du Canada, sous le gouvernement Chrétien, a en gros tenu compte du nouveau contexte, comme en font foi la préférence accordée à certaines régions et à certaines institutions internationales ainsi que les premiers déplacements du Premier ministre. Néanmoins, la doctrine du Livre blanc insiste sur les Amériques et l'OTAN, alors que la diplomatie au sommet de Chrétien accorde plus d'importance à la Grande-Bretagne, à la France, à la Chine, à la Russie et au Mexique qu'au Japon.

Le processus d'intensification de la globalisation (centrée sur la révolution informatique qui a rendu possible les communications rapides à coût

12. Denis STAIRS, «The Public Politics of the Canadian Defence and Foreign Policy Reviews», *Canadian Foreign Policy* 3, Printemps 1995, pp. 91-116 ; Janice STEIN, *op. cit.* ; Gordon SMITH, «Canada and the Halifax Summit», in John KIRTON and Sarah RICHARDSON, (dir.), *The Halifax Summit, Sustainable Development, and International Institutional Reform*, Ottawa, Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie, mars 1995 ; Heather SMITH, «Seeking Certainty and Finding None: Reflections on the 1994 Canadian Foreign Policy Review», *Canadian Foreign Policy* 3, Printemps 1995, pp. 117-124.

13. L'attention est mise ici sur le PIB des puissances majeures du monde, au taux de change actuel, étant donné que cette capacité «économique» sous-jacente peut se transformer en capacités militaires spécialisées (souvent tenues secrètes et difficiles à estimer), en fonction des exigences systémiques. De plus, le calcul des taux de change en fonction du marché permet d'estimer en gros la capacité relative, d'une valeur particulière à une époque de mondialisation de l'économie.

Tableau D

**Capacité relative des principales puissances
au sein du système international, 1950-1993***

(en fonction du PNB américain au taux de change courant du \$US)

	1950	55	60	65	70	74	75	76	77
États-Unis	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Japon	3.8	5.5	7.6	12.2	19.8	32.3	32.9	33.3	36.7
Allemagne	7.3		16.5	16.9	18.8	27.3	27.5	26.3	27.4
France	9.0		14.2	13.5	14.5	18.8	22.2	20.1	20.2
Italie	4.5		8.5	9.4	9.3	10.8	11.5	11.1	11.4
Angleterre	15.3		14.7	12.3	12.1	13.6	14.9	13.1	13.2
Canada	5.4	6.4	6.5	7.9	8.3	10.3	10.7	11.5	10.5
URSS*	5.6	7.1	8.7	34.2	32.2	32.5	32.9	30.1	29.0
Chine	ND	9.6	ND	6.8	9.1	9.9	10.2	8.6	8.8
É.-U. % 9	ND	59.4	ND	46.4	44.6	39.1	38.0	39.3	38.9
É.-U. % 8**	ND	ND	ND	ND	52.0	44.8	43.4	44.6	43.8
É.-U. % G-7	68.6	65.9	62.0	57.4	54.6	46.9	45.5	46.4	45.6
	1978	79	80	81	82	83	84	85	86
États-Unis	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Japon	46.1	41.9	40.0	39.3	35.5	36.0	33.7	33.5	46.7
Allemagne	30.4	31.9	31.3	23.5	21.6	20.0	16.6	15.7	21.2
France	22.4	24.1	25.1	19.6	17.8	15.8	13.4	13.2	17.4
Italie	12.4	13.6	15.2	12.0	11.4	10.8	11.0	10.6	14.3
Royaume-Uni	14.9	17.1	20.1	17.1	15.8	13.9	11.4	11.4	13.6
Canada	9.7	9.6	9.8	9.8	9.8	9.9	9.2	8.8	8.6
URSS*	29.5	28.2	27.4	23.2	23.6	22.5	18.8	17.5	19.9
Chine	10.1	10.8	11.5	9.6	9.0	8.9	8.0	7.3	6.7
É.-U. % 9	36.3	36.1	35.4	39.3	40.9	42.0	45.0	45.9	40.2
É.-U. % 8**	40.6	40.2	39.3	43.3	45.3	46.4	49.2	49.9	43.8
É.-U. % G-7	42.4	42.0	41.1	45.2	47.2	48.4	51.2	51.7	45.1
	1987	88	89	90	91	92	93	94	95
États-Unis	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Japon	53.0	60.3	55.9	53.4	59.2	61.5	67.1	68.4	71.6
Allemagne	24.9	25.0	23.2	27.3	28.1	30.0	27.2	26.1	30.1
France	19.7	19.9	18.7	21.8	21.1	22.2	19.9	18.9	20.9
Italie	16.9	17.3	16.9	19.9	20.4	20.5	15.8	14.9	15.3
Royaume-Uni	15.2	17.3	16.3	17.8	17.8	17.5	14.4	14.4	15.6
Canada	9.2	10.1	10.6	10.4	10.3	9.5	8.7	7.9	7.8
URSS/Russie	21.2	21.6	20.9	ND	13.8	5.3	1.7	1.3	ND
Chine	6.8	7.9	6.6	6.2	6.6	7.0	8.5	8.9	ND
É.-U. % G-9	37.5	35.8	37.2	ND	36.1	36.6	38.0	36.0	ND
É.-U. % G-8**	40.7	38.9	40.3	38.9	37.9	37.3	38.2	36.1	ND
É.-U. % G-7	41.8	40.0	41.4	39.9	38.9	38.3	39.5	39.9	38.2

abordable et, par conséquent, la diffusion de systèmes de production et de marchés financiers intégrés) est passé à l'avant-scène avec la fin de la guerre froide et la progression dans le monde de sociétés démocratiques ouvertes et axées sur le marché. L'impact de ce processus sur la politique étrangère canadienne est évident, compte tenu de l'insistance mise sur l'interdépendance et la sécurité culturelle, le reniement des concepts de souveraineté et d'indépendance, et la promotion de l'emploi grâce aux échanges commerciaux (et à l'investissement)¹⁴. L'impact de la globalisation se fait aussi sentir dans la préférence accordée à des institutions internationales centrées sur l'économie comme l'APEC et le G-7, en particulier le G-7, club composé exclusivement de pays démocratiques à économie de marché. Ces institutions examinent depuis un bon moment les nouveaux enjeux de la sécurité internationale et, plus récemment, s'intéressent aux questions microéconomiques et de l'emploi¹⁵. Une telle orientation des institutions internationales permet de mieux comprendre l'importance toute particulière qu'accorde le Canada à ses relations avec les autres membres de l'APEC que sont la Chine et le Mexique, de même qu'avec la France et la Grande-Bretagne, membres du G-7. Pourtant, elle ne donne qu'une explication partielle, puisque le Canada continue de minimiser l'importance du Japon et d'accorder une place prépondérante à la Russie, à l'OTAN et aux Amériques.

La nouvelle génération d'institutions plurilatérales au sein desquelles le Canada occupe un rang élevé a eu un impact sur la multiplication des déplacements du Premier ministre et sur le choix de certaines régions et certains pays visités. Comme l'indique le tableau B, cela démontre le rôle joué par ces sommets périodiques - APEC, G-7, et CSCE/OSCE - dans la décision d'un premier ministre à l'agenda déjà bien rempli de se rendre à l'étranger (compte tenu de ce qu'il lui en aurait coûté s'il n'y avait pas participé), de rencontrer ses homologues du monde entier pour des périodes assez longues, et de profiter de ces événements pour tenir des rencontres bilatérales sur place ou en préparer d'éventuelles. Cela indique aussi que l'OTAN demeure assez puissante pour avoir pu inciter M. Chrétien à effectuer, dès le début de son mandat, des visites bilatérales à chacun de ses membres. Et pourtant le Japon, qui est membre à la fois du G-7 et de l'APEC, demeure étonnamment sous-représenté.

Une deuxième série de causes ayant conduit au changement de politique étrangère du gouvernement Chrétien, et qui explique bien les nouvelles priorités, les rencontres au sommet et le choix des instances internationales se situe dans l'évolution du consensus de l'opinion publique et de ses convic-

14. Partout dans le Livre blanc de 1995, la mondialisation est présentée comme la raison de plusieurs changements préconisés, et la souveraineté et l'indépendance comme désormais impossibles ou indésirables. Pour plus de détails, consulter DOERN et KIRTON, *op. cit.*

15. John KIRTON, «The Diplomacy of Concert: Canada, the G7 and the Halifax Summit», *Canadian Foreign Policy* 3, printemps 1995, pp. 63-80; John KIRTON, «The Seven Power Summit and the New Security Agenda», in David DEWITT, David HAGLUND, and John KIRTON, dir., *Building a New Global Order: Emerging Trends in International Relations*, Toronto, Oxford University Press, 1993, pp. 335-357. Pierre MARTIN et Michel FORTMANN, «Canadian Public Opinion and Peacekeeping in a Turbulent World», in *International Journal* 50, printemps 1995, pp. 370-400.

tions¹⁶. Les options qui font l'unanimité entre les anglophones et les francophones, et surtout, celles que privilégient les francophones du Québec, revêtent une importance particulière à un moment où l'unité nationale est sérieusement mise en cause.

L'intérêt des Canadiens pour les questions internationales s'est considérablement développé depuis la fin des années 80, époque où la préoccupation dominante sur la scène internationale était le maintien de la paix dans le monde. En 1994, cet intérêt a porté sur les nouvelles questions de l'heure, soit les problèmes environnementaux, les droits de la personne et le commerce international. Le maintien de la paix et l'aide au Tiers monde, thèmes chers à Pearson, se sont retrouvés au bas de la liste des priorités¹⁷. De la même façon, au printemps 1995, les principales préoccupations des Canadiens en matière d'affaires étrangères portaient, en proportion relativement égale, sur quatre thèmes : la menace de guerre et la paix mondiale (16 %) ; l'environnement (14 %) ; la faim dans le monde (13 %) et le chômage (10 %)¹⁸. Selon eux, les principales menaces pour le Canada demeurent les questions de sécurité qui transcendent les frontières telles que le trafic de stupéfiants (78 %), la pêche illégale (75 %) et l'entrée au Canada de terroristes étrangers (52 %). Les risques traditionnels de violation du territoire et de l'espace aérien venaient en dernière place des préoccupations avec 28 %.

De même, comme le montre le tableau E, les principales priorités des Canadiens en matière de politique étrangère au printemps de 1995 étaient : les problèmes environnementaux et la pollution (80 %), la paix (75 %) et la promotion du commerce (54 %), tandis que l'ancienne tendance libérale-internationaliste en faveur de la « participation aux activités des Nations Unies » se classait bonne seconde avec 42 %¹⁹. Ils attribuaient la bonne réputation dont jouit le Canada sur la scène internationale pas uniquement à son rôle de maintien de la paix (retenu à 70 %) mais aussi au commerce international (64 %) et à l'aide étrangère (56 %), les industries culturelles canadiennes n'étant citées qu'à 39 %. Enfin, une vaste majorité demandait à ce que l'on maintienne ou accroisse les dépenses dans tous les secteurs de l'activité internationale, en particulier la promotion commerciale (90 %), la promotion de la culture (76 %) et le maintien de la paix (84 %). Il ne s'agit pas là de

16. Étant donné que l'opinion publique est grandement influencée par le comportement des dirigeants gouvernementaux, et par la couverture que donnent les médias (en particulier la télévision) de la politique étrangère d'un pays et des affaires internationales, une analyse plus détaillée de l'opportunité d'un énoncé du gouvernement, des changements de politique et d'opinion ainsi que du contenu des nouvelles télévisées est nécessaire pour confirmer ces apparentes relations de cause à effet. Voir aussi Pierre MARTIN et Michel FORTMANN, « Canadian Public Opinion and Peacekeeping in a Turbulent World », *International Journal* 50, Printemps 1995, pp. 370-400. Je suis redevable à Michel Fortmann pour sa contribution à l'analyse de cette section.

17. Ces résultats proviennent du rapport Goldfarb.

18. *Insight Canada*, mars-avril 1995.

19. Toutefois, quand on leur demande directement ce qu'ils pensent des Nations Unies, les Canadiens continuent de leur accorder une place de choix.

Tableau E
Opinion publique canadienne sur les objectifs de politique étrangère que privilégient les Canadiens
mars-avril 1995 (Insight Canada)

Canada :	TI	QPI	PTI	PIDT	NSP		
Environnement	80	17	2	0	0		
Paix	75	20	4	1	0		
Commerce	54	39	5	1	1		
Droits humains	49	35	11	4	2		
Indépendance	48	33	12	3	4		
Défense	47	36	13	3	1		
Femmes	45	38	12	4	1		
Nations Unies	42	42	11	3	2		
Pauvreté	35	47	13	4	1		
«Très important» Par région : (Classement en fonction des préférences du Québec)							
	Ont.	Qué.	Div.	C.B.	Prair.	Atlan.	Yn/T-N-W
Environnement	80	73 (-7)	84	82	77	87	93
Paix	75	73 (-2)	73	72	78	80	63
Droits humains	49	53 (+4)	49	47	44	49	53
Commerce	54	49 (-5)	56	51	54	65	37
Pauvreté	35	42 (+7)	32	33	31	42	40
Nations Unies	42	35 (-7)	46	40	45	47	30
Défense	47	33 (-13)	56	47	46	60	23
Femmes	45	32 (-13)	43	38	41	50	73
Indépendance	48	32 (-15)	57	53	52	43	30
«Très important» : Par langue						anglophone	francophone
Environnement				83	72		
Paix				75	73		
Droits humains				48	53		
Femmes				45	52		
Commerce				56	49		
Pauvreté				33	42		
Nations Unies				45	35		
Défense				52	33		
Indépendance				53	32		
(Par langue d'entrevue et ordre de préférence des francophones)							

Question : je vais vous lire une liste d'objectifs que le Canada peut poursuivre sur la scène internationale ; j'aimerais que vous me disiez, pour chaque objectif, si d'après vous il est important que le Canada le poursuive. Le jugez-vous très important, quelque peu important, pas très important, ou pas important du tout.

préférences passagères, mais du point culminant de courants profondément ancrés dans la société, qui ne font que se renforcer depuis la fin des années 80²⁰.

Sont particulièrement intéressants les aspects de cette politique sur lesquels la position des Québécois coïncide avec celle du reste du Canada, et ceux sur lesquels les Québécois francophones se distinguent de leurs compatriotes. Quand on leur demande quelles sont les préoccupations internationales de l'heure, les Québécois accordent plus d'importance à la faim dans le monde qu'aux problèmes d'environnement. Par contre, pour ce qui est des priorités de la politique étrangère du Canada, ils rejoignent leurs compatriotes en accordant la première place aux questions environnementales. De plus, ils demandent que l'on accorde moins de place à l'«indépendance» et à la défense dans la politique étrangère, et plus d'importance à la condition de la femme et à l'aide aux pays défavorisés. Les Québécois ont aussi moins tendance à choisir le maintien de la paix comme l'une des contributions majeures du Canada à l'ordre mondial (par une marge de 33 % à 42 %). Enfin, les Québécois devancent les Canadiens de toutes les autres provinces, et par une marge appréciable, en demandant le maintien ou même un accroissement des dépenses dans tous les secteurs de l'activité internationale. En particulier, ils tiennent absolument à voir les dépenses maintenues ou augmentées dans les domaines suivants : maintien de la paix (97 %), promotion du commerce (95 %) et relations avec les autres pays (94 %).

Même si la notion de développement durable se retrouve dans les trois priorités du Livre blanc, il n'en reste pas moins, du point de vue de l'opinion publique pancanadienne, que l'environnement et la faim dans le monde n'ont pas suffisamment retenu l'attention du gouvernement Chrétien en matière de politique étrangère. Du point de vue du Québec, on n'accorde pas l'importance qu'il faudrait aux problèmes environnementaux, à l'aide aux pays défavorisés et à la condition féminine.

L'opinion qu'ont les Canadiens des régions et des pays importants pour le Canada coïncide dans l'ensemble avec les priorités du Livre blanc et les rencontres au sommet privilégiées par le Premier ministre. Comme le montre le tableau F, au cours des deux dernières décennies, les États-Unis ont conservé la première place comme pays avec lequel les Canadiens devraient entretenir de bonnes relations. Au cours des années 90, le Japon a grimpé pour se classer au deuxième rang, la Chine a presque doublé son total et l'Asie du Sud-Est et les Amériques ont plus que doublé le leur. Depuis le milieu des années 70, le rang de l'ex-Union soviétique n'a fait que descendre. De plus, quand on a demandé aux Canadiens au printemps de 1995 de classer par ordre d'importance les pays qui, selon eux, constituaient les principaux concurrents du Canada et ceux qui offraient les meilleurs débouchés commerciaux, les Canadiens ont accordé la première place aux États-Unis (22 % et 29 % respectivement), suivis de la Chine (14 et 15 %), l'Asie et l'Asie du

20. John KIRTON, «Sustainable Development as a Focus for Canadian Foreign Policy», *Working Paper* 25, Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie, septembre 1994.

Tableau F
Relations du Canada avec les régions du monde
 (% de priorité)

Pays/Région	1979	1987	1991	1993 mars	1993 mai	1995 oct.
É.-U.	97	73	65	82	89.5	ND
Japon	83		45	61	62.7	64
Chine	78		24	39	31.7	46
Eur. de l'ouest	77	39	39		52.6	ND
Royaume-Uni				58		ND
Allemagne				45		ND
France				42		ND
Eur. de l'est		38	34**		22.7	
URSS/Russie	74			43	27.7	38
Asie	65	23	15*	33*		38*
Inde				27		
Austr./N.-z.					16.8	
Mexique	63				22.9	
Amérique du sud	56	17	15	33	8.1	36
Amérique centr.		17				
Moyen-Orient		19	20	33+++	12.1	
Afrique		17	18		4.9	

Les questions diffèrent d'un sondage à l'autre

1979=Goldfarb

1987=Longwoods

1991=Decima

1995=Environics

* = ASIE DU SUD-EST

** = PLUS SU

+++ = ARABES

Mars 1993 (Environics) = pays avec lesquels il est très important pour le Canada d'entretenir de bonnes relations internationales

Mai 1993 (Goldfarb) = «Quels sont les trois ou quatre pays ou régions de cette liste avec lesquels le Canada devrait établir des relations hautement prioritaires?»

Sud-Est (14 et 12 %), le Japon (18 et 6 %), le Mexique et l'Amérique latine (7 et 8 %), l'Europe de l'Ouest (6 et 7 %), et l'Europe de l'Est et l'URSS (3 et 10 %) ²¹. Par conséquent, en cette époque de prédominance économique et commerciale, les Canadiens ont conscience de vivre dans un monde tourné presque

21. Il convient de noter qu'au cours des trois derniers mois de 1994, les États-Unis occupaient la première place, avec 30 %, aux nouvelles internationales présentées sur les réseaux de télévision canadiens, suivis des Nations Unies, 15 %; de la Bosnie, 14 % et de la Russie, 13 %. La Serbie arrivait en sixième position avec 11 % des nouvelles, suivie de la Grande-Bretagne avec 8 %, de la France avec 9 % et de l'OTAN avec 6 %.

exclusivement vers l'Asie-Pacifique plutôt que centré sur l'Europe. Malgré cela, les données sur l'opinion publique canadienne pour 1993 et 1995 semblent indiquer que le gouvernement Chrétien accorde moins d'importance au Japon et davantage à la Chine, au Mexique, aux Amériques, à la Grande-Bretagne et à la France.

Tout aussi nouveau est le point de vue des Canadiens sur les institutions internationales les plus importantes pour leur pays. Les Nations Unies se classent encore premières mais n'occupent plus une place prédominante. Comme le montre le tableau G, quand on a demandé aux Canadiens, en janvier 1995, quelle priorité donner au rôle joué par le Canada dans les différentes instances internationales, ils ont classé les Nations Unies au premier rang (85 %), le vénérable mais plurilatéral Commonwealth au deuxième (69 %), le G-7 et l'APEC occupant le troisième (61 %) et le quatrième rang (47 %), alors que ce sont des instances privilégiées par le gouvernement Chrétien.

Qui plus est, en dépit du scepticisme des médias vis-à-vis des sommets du G-7, les Canadiens semblent en attendre beaucoup. En 1993, 71 % des personnes interrogées ont jugé ces rencontres importantes. En 1974, 72 % pensaient qu'elles donnaient au Canada l'occasion d'influencer le cours des événements à l'avantage du pays. En 1995, 61 % des Canadiens, (dont 51 % de Québécois francophones) estimaient ces rencontres importantes²². Ce n'est que dans le cas du Commonwealth que le premier ministre Chrétien a été lent à porter attention aux institutions internationales jugées importantes par les Canadiens.

Tableau G

Le Canada et les principales organisations internationales
Pourcentage indiquant le degré de priorité ou de familiarité
«élevé» et «moyen»

Organisation	Canada			Québec			RDC		
	Prior	Fam	Div	Prior	Fam	Div	Prior	Fam	Div
Nations Unies	85	77	-8	80	64	-16	86	81	-5
Commonwealth	69	67	-2	59	50	-9	72	73	+1
G-7	61	49	-12	53	53	0	63	53	-10
APEC	47	13	-34	42	9	-33	49	14	-35
OEA	46	23	-23	51	23	-28	44	23	-21
Francophonie	33	22	-11	67	53	-12	22	12	-10

Goldfarb Consultants, janvier 1995

Remarque: Prior = priorité, Fam = familiarité, Div = divergence, RDC = reste du Canada

22. En outre, la logique du Livre blanc recoupe celle de l'opinion publique puisque les thèmes que les Canadiens désiraient voir traiter au sommet du G-7 de 1995 étaient: l'environnement (44 %); la dette nationale (31 %); le chômage (27 %) et le commerce mondial (24 %).

Enfin des sondages plus poussés de l'opinion des Canadiens sur l'influence internationale de leur pays indiquent une approbation générale de la prémisse centrale du Livre blanc, à savoir la capacité de leadership du Canada sur la scène mondiale²³. En 1993, 58 % des Canadiens et un pourcentage encore plus élevé de partisans du Bloc québécois étaient d'avis que l'influence du Canada dans le monde avait quelque peu ou beaucoup augmenté au cours des dix dernières années. En 1987, seulement 36 % des Canadiens partageaient cette opinion.

Ces jugements exprimés par l'opinion publique reposent en fait sur les valeurs fondamentales, les croyances et les mythes qui constituent la culture politique de la politique étrangère canadienne. On a longtemps cru que cette culture reposait exclusivement sur les fondements libéraux-internationalistes : pragmatisme et compromis diplomatiques, appui aux Nations Unies et contraintes des États-Unis²⁴. Toutefois, une analyse plus récente, portant sur le domaine hautement politique de la sécurité, dénote la présence d'un mythe encore plus fondamental lié aux années 1939-1941, époque où le Canada se battait seul aux côtés de la Grande-Bretagne et de la France, sans l'aide des États-Unis, pour soutenir les principes d'une Société des Nations défailante²⁵. L'existence d'un tel mythe, réactivé en 1993-1995 par le défi de l'unité nationale et le besoin subséquent de souligner les liens étroits que le Canada a entretenus avec ses deux patries d'origine au cours d'événements où elles ont agi de concert, permet de mieux comprendre pourquoi le gouvernement Chrétien a tellement favorisé la Grande-Bretagne et la France pour ses rencontres au sommet, et pourquoi il maintient, en dépit des prédispositions du Premier ministre, sa participation en Bosnie, pays où les troupes canadiennes ont été activement engagées aux côtés de soldats britanniques et français²⁶. L'existence et la force d'un mythe Seconde Guerre mondiale-Europe (cette fois avec la participation des Américains) ressort très nettement des célébrations qui ont eu lieu lors de la commémoration du 50^e anniversaire du débarquement et qui ont permis la médiatisation des voyages officiels du Premier ministre en Grande-Bretagne et en France.

Par contraste avec ces forces en jeu tant aux niveaux national qu'international, le processus de décision du gouvernement ou les convictions personnelles du Premier ministre semblent avoir peu de poids²⁷. Le premier ministre Chrétien est arrivé au pouvoir avec peu de convictions bien établies dans le domaine de la politique étrangère, et comparativement à L.B. Pearson et

23. Les résultats de 1993 proviennent du sondage Environics et ceux de 1987 des enquêtes CIPI de Don Munton et Longwoods.

24. Denis STAIRS, «The Political Culture of Canadian Foreign Policy», *Canadian Journal of Political Science* 15, décembre 1982, pp. 667-690.

25. John KIRTON, «National Mythology and Media Coverage: Mobilizing Consent for Canada's War in the Gulf», *Political Communication* 10, octobre-décembre 1993, pp. 425-441.

26. Cette thèse est corroborée par la contribution canadienne de 1 000 soldats à l'IFOR.

27. Les convictions du Premier ministre et son expérience antérieure permettent certainement d'expliquer l'absence de rencontres au sommet purement bilatérales avec les États-Unis, l'accent mis sur le Mexique et la priorité accordée aux échanges commerciaux.

P.E. Trudeau, très peu d'expérience des pays étrangers (si ce n'est à l'occasion de vacances personnelles et de voyages officiels effectués au cours de sa longue carrière ministérielle). Contrairement à Trudeau et à Mulroney, il n'a pas pourvu le bureau du premier ministre de ressources en politique étrangère, ni demandé conseil au spécialiste en la matière, Mitchell Sharp. Comme cela avait été le cas pour le premier ministre Mulroney avant lui, ses opinions sur la politique étrangère se sont faites suite à son engagement personnel dans les relations extérieures, avant tout lors de rencontres au sommet. Par ailleurs, il n'a pas demandé mieux que de s'en remettre à l'autonomie des ministères concernés, et il a accordé une grande latitude aux ministres possédant les états de service et l'expérience pertinente (en particulier MacLaren et Ouellet). La seule innovation de nommer Raymond Chan et Christine Stewart sous-ministres responsables, respectivement, de l'Asie-Pacifique d'une part, des Amériques et de l'Afrique d'autre part, et l'élimination subséquente d'un poste de sous-ministre chargé de l'aide internationale ont coïncidé avec la priorité accordée dans le Livre blanc à certaines régions géographiques, quoique leur poids réel soit limité dans le processus d'élaboration des politiques²⁸.

Au sein du MAECI, l'été de 1994 a vu la nomination d'un nouveau sous-secrétaire, M. Gordon Smith, qui possède une solide expérience des affaires européennes, conçoit le Ministère comme un organisme central du gouvernement, et est convaincu que les questions de sécurité traditionnelles sont de plus en plus supplantées non seulement par des questions économiques et commerciales, mais par des menaces à la sécurité personnelle qui transcendent les frontières nationales²⁹. Cette conviction a entraîné la création, en 1995, d'un Bureau des Enjeux globaux au sein du MAECI, chargé de traiter de telles questions à un haut niveau. Pourtant, ces changements organisationnels, en raison même du moment choisi, semblent avoir été autant une conséquence qu'une cause de l'importante réorientation en cours de la politique étrangère canadienne.

III – Perspectives et possibilités

Malgré les remaniements au sein du MAECI et l'entrée dans la période post-référendaire au Québec, il est probable que ces changements d'orientation de la politique étrangère canadienne se maintiendront. Ils découlent des dernières années du gouvernement Mulroney et du bref mandat de la première ministre Campbell³⁰. Loin d'être contestés, ces changements sont de plus en plus acceptés par une opposition parlementaire représentée par deux partis aux opinions de prime abord radicalement différentes, c'est-à-dire le Parti

28. Le remaniement ministériel de janvier 1996, qui a consacré Lloyd Axworthy ministre des Affaires étrangères, Art Eggleton ministre du Commerce et Pierre Pettigrew ministre responsable de la coopération internationale, fait en sorte que, pour la première fois, cinq ministres dépendront du MAECI, ce qui réduira d'autant l'influence de chacun d'eux.

29. G. SMITH, *op. cit.*

30. Kim CAMPBELL, «Speech and Scrum», Vancouver, C.-B., 6 mai, 1993.

réformiste et le Bloc québécois³¹. De plus, grâce à l'approbation partielle des milieux actifs dans la défense des droits de la personne, ils n'ont guère suscité de critiques virulentes ni de la part des médias, ni dans le cadre des délibérations politiques nationales. Effectivement, depuis l'arrivée au pouvoir de M. Chrétien, la politique étrangère canadienne ne soulève pratiquement plus de controverses et attire peu l'attention³².

Fait plus important encore, cette réorientation tire son origine du changement majeur qu'ont connu la structure, les processus et les institutions dominantes du système international; elle est profondément enracinée dans l'opinion publique et la culture politique canadiennes en pleine évolution, et amplement partagée par les deux principales communautés linguistiques du Canada. Sauf dans le cas peu probable de l'émergence d'une bipolarité entre le Japon et la Chine, la dynamique de la mondialisation et le poids du plurilatéralisme, fondés sur la nécessité pour les grandes puissances de gérer collectivement un système mondial de plus en plus intégré, garantiront la continuité des nouvelles orientations de politique étrangère du gouvernement Chrétien³³. En outre, le faible écart de la victoire des fédéralistes lors du référendum du 30 octobre 1995 sur la souveraineté du Québec fait en sorte que le gouvernement continuera de miser sur les préférences qui font l'unanimité auprès des Canadiens et satisfont les Québécois en matière de politique étrangère, et par conséquent sur les nouveaux courants qui reflètent ce consensus global.

Il n'en demeure pas moins que plusieurs contradictions subsistent entre les priorités de politique étrangère du gouvernement Chrétien d'une part, et les exigences du système international et les souhaits du peuple canadien d'autre part. Ces divergences laissent prévoir des réajustements dans les années à venir. À commencer par les relations avec le Japon, ainsi qu'une plus grande attention accordée aux droits de la personne et à l'aide internationale, particulièrement en Afrique. Un tel processus d'adaptation, commencé avec la réunion des chefs de gouvernement du Commonwealth (CHOGM) de novembre 1995 et le sommet de la Francophonie de décembre 1995, pourrait bien se

31. Les principales exceptions étant les critiques répétées du Parti réformiste sur la participation canadienne aux opérations de maintien de la paix en ex-Yougoslavie et en Haïti (en février 1996), et l'importance accordée par le Bloc québécois aux droits de la personne et au renforcement des relations avec les États-Unis.

32. Au cours de l'exercice allant du 1^{er} septembre 1994 au 30 août 1995, seulement 15 événements internationaux importants sur le plan politique faisaient quotidiennement les nouvelles sur les quatre principaux réseaux nationaux soit une baisse importante par rapport aux niveaux enregistrés au cours de la décennie précédente.

33. Ainsi, au cours de 1995-1996 qui sera une année de rencontres au sommet, le G-7 exigera du Premier ministre un double engagement (à cause de l'ajout du Sommet P8 sur la Sécurité nucléaire qui se tiendra à Moscou, fin avril 1996) et appellera la participation séparée des ministres non seulement des Affaires étrangères, des Finances et du Commerce, mais aussi du Solliciteur général (pour la Réunion ministérielle sur le terrorisme), des ministres de l'Industrie et des Ressources Humaines (pour la Réunion ministérielle sur l'emploi), et de l'Environnement.

poursuivre dans le cadre de la participation du Canada au sommet du G-7 qui se tiendra à Lyon, en France, en juin 1996, et au sommet de l'APEC que le Canada accueillera à Vancouver à l'automne de 1997.

[Traduit de l'anglais]