

Article

« Les nouveaux espaces de la politique étrangère canadienne (1984-1993) »

Nelson Michaud et Kim Richard Nossal

Études internationales, vol. 31, n° 2, 2000, p. 241-252.

Pour citer cet article, utiliser l'information suivante :

URI: <http://id.erudit.org/iderudit/704151ar>

DOI: 10.7202/704151ar

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

Les nouveaux espaces de la politique étrangère canadienne (1984-1993)

Nelson MICHAUD et Kim Richard NOSSAL*

RÉSUMÉ: La période qui s'étend de septembre 1984 à juin 1993 a été qualifiée par plusieurs de période de transition dans le monde des relations internationales et de la politique étrangère. L'effondrement de l'empire soviétique et la fin de la guerre froide d'une part, et l'arrivée du libre-échange sur le plan continental et au niveau mondial, la transformation du GATT en l'Organisation mondiale du commerce, d'autre part, ne sont que les éléments de fond les plus saillants à partir desquels le Canada a dû ajuster sa politique étrangère. Par contraste, cette période révèle une unité analytique intéressante puisque le pays a alors été dirigé par un même parti politique à la tête duquel se trouvait une même personne. La conjugaison de ces facteurs de constance intérieure et de bouleversements extérieurs offre donc un cadre d'analyse particulièrement intéressant. Cet article présente les éléments nécessaires à la mise en contexte d'une étude plus détaillée de la période et suggère des pistes analytiques afin d'en mieux saisir la portée et les répercussions qu'elle a pu avoir sur la formulation de la politique étrangère canadienne contemporaine.

ABSTRACT: "Transitional" is a word often read in the IR literature to describe the period that extends from September 1984 to June 1993. The collapse of the Soviet Empire, the end of the Cold War, the continental free trade, and the transformation of the GATT into the World Trade Organization are only some of the most salient elements Canada had to take into consideration when formulating its foreign policy. By contrast, the period reveals a unity in terms of domestic politics: the same party and the same leader were at the helm for the whole term. The conjunction of this domestic consistency and of international upheavals offer a most interesting set of data to be analyzed. This paper presents the necessary elements for a contextual understanding of the period and suggests analytical avenues in order to better understand the influence the period had on the formulation of contemporary Canadian foreign policy.

La période qui s'étend de septembre 1984 à juin 1993 présente, dans le contexte canadien, une unité analytique intéressante pour le chercheur qui

* N. Michaud est chercheur post-doctoral au Centre for Foreign Policy Studies et professeur adjoint contractuel au Département de science politique de l'Université Dalhousie, Halifax, Canada, nelsonm@microtec.net. K.R. Nossal est professeur au Département de science politique de l'Université McMaster, Hamilton, Canada, nossalk@mcmaster.ca. Les auteurs désirent remercier les conférenciers et les participants au colloque « Nouvelles orientations diplomatiques » tenu à Hull, Canada, en novembre 1999 de même que les évaluateurs externes de la Revue pour les judicieuses remarques sur différents aspects de la présente contribution. Leur gratitude s'exprime également envers le Conseil de recherche en sciences humaines du Canada (CRSH) pour leur appui à la présente étude.

désire s'y arrêter puisque le pays a alors été dirigé par un même parti politique à la tête duquel se trouvait une même personne. Par contraste, cette période révèle, dans un contexte plus général, un terrain fertile à l'implantation de changements importants en matière de politique étrangère. C'est en effet au cours de cette époque que plusieurs données ont été bouleversées, autant en ce qui concerne la *high politics* – effondrement de l'empire soviétique et fin de la guerre froide – que la *low politics* – au niveau continental par l'arrivée du libre-échange et au niveau mondial par la transformation du GATT en l'Organisation mondiale du commerce (OMC), pour ne donner que quelques exemples. De tels changements, que l'on peut considérer comme autant d'expression de mondialisation, ont eu des répercussions immédiates pour l'ensemble des acteurs internationaux.

Par la conjugaison de ces facteurs de constance intérieure et de bouleversements extérieurs, le Canada, protagoniste actif dans plusieurs forums internationaux, fournit un cas d'étude fort intéressant. Influent dans maints domaines, mais décisionnel dans peu, le Canada a dû repenser son action et son rôle sur la scène internationale. Le résultat le plus tangible est qu'aujourd'hui la politique étrangère canadienne couvre des horizons différents de ceux connus jusqu'alors. Ainsi, bien que la diplomatie canadienne ait depuis longtemps été caractérisée par le multilatéralisme¹, soit « la coordination de politiques nationales par trois États ou davantage, par le biais d'arrangements *ad hoc* ou au moyen d'institutions² », son fonctionnement a traditionnellement été organisé selon des axes essentiellement nord-atlantiques. Or, de plus en plus de forums et de plus en plus de causes en un plus grand nombre d'endroits sont maintenant portés à l'agenda politique canadien alors que d'autres se sont vus restreints. Bien que les manifestations de ces nouvelles orientations soient très actuelles, on a pu en observer les premiers signes dès le milieu des années 1980.

C'est en effet au cours des neuf années du gouvernement dirigé par Brian Mulroney que le Canada a redéfini plusieurs de ses espaces d'interventions en matière de politique étrangère en adoptant une attitude plus globale : l'espace économique s'est agrandi par le libre-échange, l'espace politico-culturel par la Francophonie, l'espace stratégique s'est réorienté, délaissant les fronts et les types d'intervention traditionnels tout en étant mieux défini dans l'Arctique, l'espace humanitaire notamment avec l'Afrique du Sud et l'espace continental avec l'ouverture sur les Amériques. Ces manifestations révèlent selon toute vraisemblance de nouvelles orientations diplomatiques, mais comment peut-on les définir ? Leur avènement ne s'explique-t-il que par les mutations subies par les contextes politique et économique internationaux ? Quelle part relève de l'innovation politique, comme le laisse supposer John Crosbie³, et quelle part révèle une nécessité d'action dictée par une nouvelle donne internationale ?

1. Sur ce sujet, voir Tom KEATING, *Canada and World Order: The Multilateral Tradition in Canadian Foreign Policy*, Toronto, McClelland and Stewart, 1993.
2. Robert KEOHANE, « Multilateralism: An Agenda for Research », *International Journal*, automne 1990, p. 731.
3. John CROSBIE, *No Holds Barred. My Life in Politics*, Toronto, McClelland and Stewart, 1997, p. 324.

I – Un sujet complexe

La réponse à ces questions s'avère beaucoup plus complexe qu'elle ne pourrait sembler à prime abord. Plusieurs facteurs s'associent pour nourrir cette complexité. En premier lieu, il y a la nature même du sujet à étudier. Les études qui font allusion à une nécessaire transition ne manquent pas⁴. Mais vers où cette transition doit-elle s'effectuer? En plein cœur de la période, Molot et Hampson soulignaient l'ampleur du défi que ses différentes composantes présentaient⁵. Quatre ans plus tard, Maule et Hampson s'en tenaient à une évaluation similaire: « le problème auquel les décideurs canadiens en matière de politique étrangère doivent faire face n'est pas le manque de réponses. C'est plutôt qu'il leur faut savoir poser la bonne question⁶ ».

L'ambiguïté et l'incertitude quant à la conduite des affaires et qui ont entouré la prise en main de la politique étrangère par l'équipe Mulroney contribuent aussi à augmenter la difficulté générale qui attend qui veut se pencher sur la question. Lorsque survient un changement de gouvernement, que le programme électoral de l'équipe élue préconise un changement dans les politiques et que cette équipe remporte une majorité de sièges sans précédent dans l'histoire du parlementarisme fédéral canadien, on peut s'attendre à ce que « le gouvernement dirigé par Brian Mulroney se fasse annonciateur de changements fondamentaux quant au contenu et à la gestion des politiques internationales du Canada⁷ ». Une telle volonté ne semble toutefois pas s'être nettement matérialisée.

Cela pourrait tenir, en grande partie, à l'attitude du chef du gouvernement vis-à-vis des questions de politique étrangère. D'une part, pendant qu'il occupait le poste de chef de l'opposition, Mulroney aurait à maintes reprises confié à ses proches collaborateurs que l'une des choses pour lesquelles il voulait passer à l'histoire était la définition d'un rôle « distinct » pour le Canada dans les affaires mondiales⁸, sentiment qui était déjà reflété dans les publications entourant sa campagne au leadership du parti conservateur, au printemps de 1983⁹. Par contre, le programme qu'il préconisait au même

4. Par exemple: *La politique étrangère canadienne dans un ordre international en mutation: une volonté de se démarquer?*, Québec, Centre québécois de relations internationales, 1992; André DONNEUR (dir.), *Le Canada à l'ère de l'après-guerre froide et des blocs régionaux: une politique étrangère en transition*, North York, Captus Press, 1993.

5. Maureen APPEL MOLOT et Fen Osler HAMPSON, « The Challenge of Change », dans M.A. MOLOT et F.O. HAMPSON (dir.), *Canada Among Nations 1989*, Ottawa, Carleton University Press, 1989, pp. 1-17.

6. Christopher MAULE et F.O. HAMPSON (dir.), *Canada Among Nations 1993-1994*, Ottawa, Carleton University Press, 1993, p. 3.

7. Brian W. TOMLIN et M.A. MOLOT, « A Time of Transition: Issues, Environments and Government », dans B.W. TOMLIN et M.A. MOLOT (dir.), *Canada Among Nations 1984*, Toronto, Lorimer, 1985, p. 4.

8. L. Ian MACDONALD, *Brian Mulroney: The Making of a Prime Minister*, Toronto, McClelland and Stewart, 1984, p. 298.

9. Brian MULRONEY, *Telle est ma position*, Montréal, Éditions de l'Homme, 1983; voir aussi B. MULRONEY, *Le Canada dans le monde*, Notes pour une allocution prononcée le 10 juin 1983.

moment en matière de politique étrangère affichait un caractère plutôt limité, sans maturité et, somme toute, peu raffiné¹⁰. De plus, les premières analyses de la manière dont le gouvernement du Canada sous Mulroney devait organiser la gestion des affaires étrangères révèlent la perception d'un signal tout aussi peu affirmé. « Le système que [Mulroney] a institué, souligne Kirton, semblait largement orienté vers des priorités situées à l'extérieur du domaine de la politique étrangère, laissant ainsi en suspens la question quant à savoir si la politique étrangère canadienne aurait pour assises les vues du Premier ministre ou celles de son ministre chargé des affaires étrangères¹¹. » En conséquence, « les quatre premiers mois de gestion des affaires étrangères par le gouvernement conservateur ont nettement révélé une instabilité générée par l'expression d'idéologies opposées à l'intérieur du gouvernement » et d'un manque de gouverne claire¹². Les événements qui devaient être associés au gouvernement conservateur à compter de janvier 1985¹³, ne permettraient pas de corriger cette perception de perpétuels faux pas.

Nous rejoignons ici le troisième facteur qui rend cette étude complexe : la qualité de l'information disponible sur la période épouse volontiers une tangente dont il est difficile de faire ressortir des éléments analytiques intéressants. Cette tangente est marquée par l'image négative que la vindicte populaire a associé au personnage public de Brian Mulroney et a conditionné un marché favorable aux ouvrages sans profondeur dont le seul but est de confirmer cette perception. Stevie Cameron, l'auteur du best-seller *On the Take: Crime, Corruption and Greed in the Mulroney Years*¹⁴, a peut-être le mieux résumé la situation : « Je ne suis pas responsable de la manière dont les Canadiens perçoivent Brian Mulroney. Tout ce que j'ai fait, c'a été de leur rappeler pourquoi ils ne l'aimaient pas¹⁵. » Ainsi, les ouvrages des Michel Gratton¹⁶, de Stephen McBride et John Shields¹⁷, et de George Radwanski et

10. Kim Richard NOSSAL, « Political Leadership and Foreign Policy: Trudeau and Mulroney », dans Leslie A. PAL et David TARAS (dir.), *Prime Ministers and Premiers: Political Leadership and Public Policy in Canada*, Scarborough, Prentice Hall, 1988, pp. 117-120.

11. Cette évaluation de Kirton a d'ailleurs été indirectement confirmée par Joe Clark lors d'une allocution faite devant l'Institut québécois des hautes études internationales, à l'Université Laval, en mars 1997. L'ancien secrétaire d'État aux Affaires extérieures affirmait alors qu'en début de mandat, le Premier ministre lui avait laissé une large marge de manœuvre.

12. John KIRTON, « Managing Foreign Policy », dans B.W. TOMLIN et M.A. MOLOT (dir.), *Canada Among Nations 1984*, Toronto, Lorimer, 1985, pp. 24, 26.

13. Démission du ministre de la Défense, Robert Coates. Elle devait être suivie d'autres démissions qui allaient, quelles qu'en aient été les raisons, miner la crédibilité du gouvernement.

14. Stevie CAMERON, *On the Take: Crime, Corruption and Greed in the Mulroney Years*, Toronto, Macfarlane, Walter and Ross, 1994.

15. Citée dans Michael VALPY, « Mr. Mulroney's Makeover », *The Globe and Mail*, 10 octobre 1998, p. D2.

16. Michel GRATTON, *So, What Are the Boys Saying? An Inside Look at Brian Mulroney in Power*, Toronto, McGraw Hill Ryerson, 1987.

17. Stephen MCBRIDE, and John SHIELDS, *Dismantling a Nation: Canada and the New World Order*, Halifax, Fernwood, 1993.

Julia Luttrell¹⁸ ont tous contribué à propager une image essentiellement négative, voire anti-canadienne du Premier ministre de l'époque. Lorsque des ouvrages plus nuancés sans être nécessairement plus favorables étaient proposés, on craignait qu'il n'y ait pas de marché, tendance qu'a confirmée le succès relatif du volume de William Kaplan¹⁹ dont les ventes se sont situées loin derrière celles de l'ouvrage de Cameron, par exemple.

Cette tendance a eu pour conséquence de générer un manque d'information de base, nécessaire pour bien comprendre la période à tous points de vue, y compris celui de la politique étrangère. Ce phénomène n'est pas attribuable qu'aux détracteurs du Premier ministre. Les ouvrages biographiques sur Mulroney s'arrêtent pour la plupart avec son élection²⁰. Si l'on excepte Erik Nielsen²¹ John Crosbie²² et Lucien Bouchard²³, peu des ministres de Mulroney ont écrit leurs mémoires. Quant au principal intéressé, bien qu'il ait rassemblé ses papiers et qu'il semble être prêt à passer à la rédaction de ses propres mémoires²⁴, il n'en est sans doute qu'aux étapes préliminaires et, en conséquence, l'information n'est guère plus disponible de ce côté.

Même s'il existe des relations partielles ou ponctuelles de certains moments du gouvernement conservateur²⁵, même si les grands enjeux politiques comme les accords de libre-échange (nous y reviendrons), les élections ou les accords constitutionnels dits du Lac Meech et de Charlottetown ont fait l'objet de quelques études, il n'existe pour l'instant aucun texte qui pourrait nous permettre de replacer, dans le contexte approprié et de façon objective, les principales décisions de ces gouvernements en matière de politique étrangère.

II – Un état des connaissances

Cet effet de distanciation vis-à-vis de l'ensemble des politiques des gouvernements Mulroney n'a pas davantage épargné les analyses en matière de politique étrangère en tant que telles. On ne compte en effet que deux titres au rayon des ouvrages spécialisés en politique étrangère portant sur l'ensemble

18. GEORGE RADWANSKI et JULIA LUTTRELL, *The Will of a Nation: Awakening the Canadian Spirit*, Toronto, Stoddart, 1992.

19. WILLIAM KAPLAN, *Presumed Guilty*, Toronto, McClelland and Stewart, 1998.

20. L.I. MACDONALD, *Brian Mulroney: The Making of a Prime Minister*, op. cit. ; RAE MURPHY, ROBERT CHODOS et NICK AUF DER MAUR, *Brian Mulroney*, Montréal, Boréal, 1984 ; JOHN SAWATSKY, *Mulroney: The Politics of Ambition*, Toronto, Macfarlane, Walter and Ross, 1991.

21. ERIK NIELSEN, *The House Is Not A Home*, Toronto, Macmillan of Canada, 1989.

22. J. CROSBIE, *No Holds Barred...*, op.cit..

23. LUCIEN BOUCHARD, *À visage découvert*, Montréal, Boréal, 1992.

24. Selon ce qu'en disent autant VALPY, « Mr. Mulroney's Makeover », op. cit., p. D1 que MICHEL VASTEL, « La revanche de Mulroney », *L'Actualité*, 15 décembre 1998, pp. 18-23.

25. Par exemple, HUGH SEGAL, *No Surrender: Reflections of a Happy Warrior in the Tory Crusade*, Toronto, Macfarlane, Walter and Ross, 1997 ; ou encore DAVID BERCUSON, J.L. GRANATSTEIN et WILLIAM YOUNG, *Sacred Trust? Brian Mulroney and the Conservative Government in Power*, Toronto, Doubleday, 1986.

de la période. Il s'agit de *Pledge of Allegiance* de Lawrence Martin²⁶ et de *Yankee Doodle Dandy* de Marci McDonald²⁷. Les deux ouvrages sont l'œuvre de journalistes qui, fidèles à leur art, ont produit des textes au ton accrocheur. Aucun des deux ne prétend à l'équilibre ni à l'objectivité scientifique. Les deux ouvrages brossent un portrait de la politique étrangère du gouvernement Mulroney en des termes simplistes, la dépeignant comme étant complètement à la solde des Américains, subordonnant même les intérêts nationaux du Canada à ceux de Washington. Les deux ouvrages accusent ainsi les Conservateurs d'avoir abandonné la « base traditionnelle » du Canada en matière de politique étrangère, base à partir de laquelle le pays avait orienté ses actions depuis la fin de la Deuxième Guerre mondiale, aux « beaux jours » de Lester B. Pearson comme secrétaire d'État aux Affaires extérieures (1948-1957). En un mot, sous la gouverne de Mulroney, la politique étrangère du Canada procédait des mêmes prémisses que la politique intérieure : elle était influencée par le thatchérisme et le reaganisme²⁸ à tous crins.

Les deux ouvrages énoncent leurs conclusions d'entrée de jeu. McDonald avoue dès sa préface qu'elle cherche à comprendre comment elle et ses autres collègues journalistes ont pu être « manipulés » pendant que Mulroney « poussait ses concitoyens réticents vers une politique économique tout américaine, une politique qui ne présente que de chétifs bénéfices pour les Canadiens²⁹ ». Martin est encore plus impatient de nous faire connaître le but de son ouvrage. Le texte qu'il a proposé à son éditeur pour la quatrième de couverture fait allusion à « l'alignement du Canada avec les États-Unis » et à « la reddition [du Canada] aux mains des Américains ». Faisant référence aux Conservateurs, il écrit que « sans même une pensée pour l'intégrité du pays qu'ils dirigeaient, ils ont balancé une tradition séculaire de *nation-building* au profit de 'relations supérieures avec les États-Unis' ».

Comme ces extraits en font foi, les deux journalistes n'ont pas de scrupules quand vient le temps d'utiliser un vocabulaire qui sait aviver les émotions de leurs lecteurs. Toutefois, on ne peut pas dire que leurs textes se signalent par la qualité de l'analyse. Leur contribution se mesure davantage par l'encouragement que leurs ouvrages procurent envers une perception négative des

26. LAWRENCE MARTIN, *Pledge of Allegiance: The Americanization of Canada in the Mulroney Years*, Toronto, McClelland and Stewart, 1993.

27. MARCI McDONALD, *Yankee Doodle Dandee: Brian Mulroney and the American Agenda*, Toronto, Stoddart, 1995.

28. Du nom de la Première ministre conservatrice du Royaume-Uni, Margaret Thatcher (1979-1990), et du Président républicain américain, Ronald Reagan (1981-1989), dont les politiques de droite ont marqué leurs années au pouvoir. Contemporains de Mulroney qui ne se cachait pas pour leur exprimer un profond respect, appartenant tous à la famille conservatrice, les liens entre ces acteurs politiques ont souvent été utilisés comme « preuves » de la soumission du Canada à des puissances politiques étrangères. Certains textes de ce numéro spécial tendent toutefois à démontrer une relation où le Canada a plutôt su faire prévaloir ses priorités.

29. M. McDONALD, *Yankee Doodle Dandy*, op.cit., p. xv.

politiques des gouvernements conservateurs, celles-ci étant marquées, selon les auteurs, au coin d'un américanisme aveugle et « du plus affreux degré de flagornerie [envers les Présidents américains] de toute l'histoire canadienne³⁰ ».

Bref, ce n'est pas à ce niveau que l'on peut trouver des analyses scientifiques sur la période et la politique étrangère qui y a été mise de l'avant. Il existe par ailleurs des lectures fragmentaires de la politique étrangère du Canada sous les gouvernements Mulroney. Bercuson, Granatstein et Young consacrent quelques chapitres de leur ouvrage aux questions de politique étrangère qui ont occupé le gouvernement conservateur au cours de ses deux premières années au pouvoir³¹. *No Surrender*, l'autobiographie de l'organisateur politique et ex-chef de cabinet du Premier ministre, Hugh Segal, offre deux pages qui défendent l'approche de Mulroney en matière de politique étrangère³². Des thèses y ont été consacrées³³ et, bien sûr, les orientations des gouvernements Mulroney en matière de défense et de politique étrangère sont aussi traitées dans les manuels qui portent sur la question en général³⁴. Deux survols analytiques de la politique étrangère canadienne ont inclus un aperçu de la question pendant les années Mulroney, chacun tirant des conclusions différentes. Ainsi, la perception plus négative d'Arthur Andrew quant à une « déchéance » du Canada en tant que puissance intermédiaire pendant les années de pouvoir conservateur³⁵ contraste singulièrement avec les conclusions de Costas Melakopides qui, dans une analyse peu orthodoxe de la politique étrangère canadienne après la Deuxième Guerre mondiale, traite plutôt de façon positive l'« internationalisme constructif » du premier ministre Mulroney³⁶.

En fait, l'essentiel des analyses portant sur la politique étrangère des gouvernements Mulroney est disséminé dans des études sectorielles et thématiques qui ne portent que sur un aspect donné, privant ainsi le lecteur d'une vue d'ensemble. On songe évidemment aux articles qui ont été publiés dans diverses revues : le nombre ne permet pas d'en faire ici une analyse exhaustive d'autant plus que, de par leur nature même, aucun n'offre une vue d'ensemble si ce n'est

30. L. MARTIN, *Pledge of Allegiance*, op.cit., p. 158.

31. David BERCUSON, J.L. GRANATSTEIN et William YOUNG, *Sacred Trust? Brian Mulroney and the Conservative Government in Power*, Toronto, Doubleday, 1986, pp. 225ss.

32. Hugh SEGAL, *No Surrender*, op.cit., pp. 149-150.

33. Trop nombreuses pour être détaillées ici, il est toutefois possible d'en avoir un bon aperçu en consultant la banque de données *Canada Research Index* de même qu'auprès de la Bibliothèque nationale du Canada (<http://www.nlc-bnc.ca>).

34. Par exemple, Dan W. MIDDLEMISS et Joel J. SOKOLSKY, *Canadian Defence: Decisions and Determinants*, Toronto, Harcourt, Brace, Jovanovich, 1989; T. KEATING, *Canada and World Order*; David B. DEWITT et David LEYTON-BROWN, *Canada's International Security Policy*, Scarborough, Prentice Hall, 1995; Kim Richard NOSSAL, *The Politics of Canadian Foreign Policy*, 3^e éd., Scarborough, Prentice Hall, 1997; Andrew F. COOPER, *Canadian Foreign Policy: Old Habits and New Directions*, Scarborough, Prentice Hall, 1997.

35. Arthur ANDREW, *The Rise and Fall of a Middle Power: Canadian Diplomacy from King to Mulroney*, Toronto, Lorimer, 1993.

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

des analyses prospectives effectuées avant l'arrivée au pouvoir des Conservateurs ou dans le premier mandat du gouvernement qui leur a succédé³⁷. Il y a aussi les divers tomes de *Canada Among Nations*, la publication annuelle préparée sous la direction des chercheurs de la Norman Patterson School of International Affairs de l'Université Carleton. La collection a été amorcée en 1984, année qui coïncide avec l'arrivée au pouvoir des Conservateurs ; les neuf premiers titres de cette série fournissent un important bilan de la politique étrangère de leurs gouvernements³⁸. Bien qu'offrant une base d'étude fort valable, ces contributions ne constituent pas pour autant de véritables analyses globales du sujet pendant cette période.

Il existe aussi un certain nombre de monographies thématiques qui couvrent des éléments précis de la politique étrangère des gouvernements Mulroney. La question du libre-échange a notamment retenu l'attention de plusieurs chercheurs³⁹. Certains ouvrages portent plutôt sur des questions régionales ou fonctionnelles. Ainsi, Linda Freeman a fourni une exploration magistrale de l'évolution de la politique canadienne envers l'Afrique du Sud sous les gouvernements de Pierre Trudeau et ceux de Brian Mulroney⁴⁰. De son côté, James Rochlin présente, dans son *Discovering the Americas*, une étude tout aussi fouillée quant à l'évolution de la politique hémisphérique du Canada pendant les années 1980⁴¹, sujet analysé également par un certain

-
37. Dans les deux cas, il s'agit de numéros spéciaux d'*Études internationales* : 14(1), sous la direction d'André DONNEUR et de Panayotis SOLDATOS, « La politique étrangère du Canada dans les années quatre-vingt », mars 1983 ; et 27(2), sous la direction de André P. DONNEUR et Onnig BEYLERIAN, « Une nouvelle politique étrangère canadienne : internationalisme libéral ou néoréalisme ? », juin 1996.
38. Le premier volume de cette série a été publié sous la direction de B. TOMLIN et M.A. MOLOT, *Canada Among Nations, 1984: A Time of Transition*, Toronto, Lorimer, 1985. Les volumes suivants, jusqu'en 1988, ont tous été publiés chez Lorimer ; les directions et sous-titres respectifs sont : MOLOT et TOMLIN, 1985: *The Conservative Agenda* ; TOMLIN et MOLOT, 1986: *Talking Trade* ; MOLOT et TOMLIN, 1987: *A World of Conflict* ; TOMLIN et MOLOT, 1988: *The Tory Record*. Pour les années 1989 à 1997, l'éditeur était Carleton University Press : MOLOT et F.O. HAMPSON, 1989: *The Challenge of Change* ; HAMPSON et C.J. MAULE, 1990-1991: *After the Cold War* ; HAMPSON et MAULE, 1992-1993: *A New World Order?* ; HAMPSON et MAULE, 1993-1994: *Global Jeopardy*.
39. Par exemple, Gilbert R. WINHAM, *Trading With Canada: The Canada-US Free Trade Agreement*, New York, Priority Press, 1988 ; G. Bruce DOERN et Brian TOMLIN, *Faith and Fear: The Free Trade Story*, Toronto, Stoddart, 1991 ; Michael HART, Bill DYMOND et Colin ROBERTSON, *Decision at Midnight: Inside the Canada-US Trade Negotiations*, Vancouver, University of British Columbia Press, 1994 ; Gordon RITCHIE, *Wrestling With the Elephant: The Inside Story of the Canada-US Trade Wars*, Toronto, Macfarlane, Walter and Ross, 1997. Plusieurs études existent aussi en français, mais elles couvrent plutôt des aspects sectoriels du traité : services, culture, services financiers, technologie, agriculture, etc. L'exception notable à cette règle est probablement le mémoire de maîtrise (non publié) d'Élaine PLOURDE: *Déterminants et réorientation de la politique commerciale vers le libre-échange avec les États-Unis*, Département de science politique, Université Laval, 1999.
40. Linda FREEMAN, *The Ambiguous Champion: Canada and South Africa in the Trudeau and Mulroney Years*, Toronto, University of Toronto Press, 1997.
41. James ROCHLIN, *Discovering the Americas: The Evolution of Canadian Foreign Policy towards Latin America*, Vancouver, University of British Columbia Press, 1994.

nombre de chercheurs⁴², dont Gordon Mace et divers collaborateurs⁴³. David R. Morrison, quant à lui, a consacré deux longs chapitres de son histoire de l'aide canadienne au développement international, aux années Mulroney⁴⁴, sa contribution complétant bien celle de Jean-Philippe Thérien⁴⁵. Enfin, on peut également noter ici les quelques études publiées sur les politiques de défense, certaines couvrant une période assez vaste, d'autres mettant davantage l'accent sur les politiques conservatrices⁴⁶.

L'ouvrage publié sous la direction d'André Donneur et de Panayotis Soldatos⁴⁷ représente sans doute ce qui s'approche le plus d'une étude globale, quant au spectre des politiques analysées. Toutefois, ce volume ne couvre pas l'ensemble de la période et n'a pas bénéficié du recul nécessaire à l'évaluation des retombées des politiques étudiées.

Ce qu'il faut noter à propos de ces portraits partiels brossés par des universitaires, c'est qu'ils s'avèrent, règle générale, beaucoup plus équilibrés que les deux « bilans » journalistiques publiés au sujet de la politique étrangère canadienne au cours de la période 1984-1993. L'évaluation que Tomlin et Molot font de la politique étrangère canadienne à la fin du premier gouvernement Mulroney témoigne bien de cet équilibre : les auteurs font en effet référence à un certain nombre de succès et à un certain nombre d'échecs⁴⁸. Un autre exemple intéressant nous est donné dans l'ouvrage de Freeman : bien qu'elle laisse nettement voir qu'elle n'a aucune sympathie pour le gouvernement Mulroney, l'auteure traite de la question sud-africaine avec précision et dans son ensemble.

42. Pour une recension intéressante de ces travaux, voir le bilan qu'en fait Gordon Mace dans son article publié dans ce numéro.

43. Gordon MACE et Jean-Philippe THÉRIEN, « Canada in the Americas : The Impact of Regionalism », dans G. MACE et J.-P. THÉRIEN (dir.), *Foreign Policy and Regionalism in the Americas*, Boulder, Lynne Rienner, 1996, pp. 53-67 ; Gordon MACE, Louis BELANGER et al., *The Americas in Transition : The Contours of Regionalism*, Boulder, Lynne Rienner, 1999.

44. David R. MORRISON, *Aid and Ebb Tide : A History of CIDA and Canadian Development Assistance*, Waterloo, Wilfrid Laurier University Press, 1998.

45. Jean-Philippe THÉRIEN, *La quête de développement : horizons canadiens et africains*, Montréal, ACFAS, 1988.

46. Par exemple, voir Douglas BLAND, *Controlling the Defence Policy Process in Canada : White Papers on Defence and the Bureaucratic Politics in the Department of Defence*, Kingston, Queen's Centre for International Relations Occasional Papers, 1998 ; du même auteur (dir.), *Canada's National Defence - II : Defence Organization*, Montréal et Kingston, McGill-Queen's University Press, 1999 ; Ann Denholm CROSBY, *Dilemmas in Defence Decision-Making : Constructing Canada's Role in NORAD, 1958-96*, London, Macmillan, 1998 ; André DONNEUR et Jean PARISEAU, *Regards sur le système de défense du Canada*, Toulouse, Presses de l'Institut de politiques de Toulouse, 1989 ; John G. HALSTEAD, *A Defence Policy for Canada : The White Paper Two Years On*, Toronto, Canadian Institute for International Affairs, 1989 ; Howard Peter LANGILLE, *Changing the Guard*, Toronto, University of Toronto Press, 1990 ; Albert LEGAULT et Michel FORTMANN (dir.), *Une diplomatie de l'espoir*, Québec, Les Presses de l'Université Laval et le Centre québécois de relations internationales, 1989 ; Desmond MORTON, *Une histoire militaire du Canada 1608-1991*, Sillery, Septentrion, 1992.

47. A. DONNEUR et P. SOLDATOS (dir.), *Le Canada à l'ère de l'après-guerre froide et des blocs régionaux : une politique étrangère de transition*, North York, Captus Press, 1993.

48. B.W. TOMLIN et M.A. MOLOT, « The Tory Record : Looking Back, Looking Ahead », dans B.W. TOMLIN et M.A. MOLOT (dir.), *Canada Among Nations : 1988*, pp. 3-20.

Ce trop bref survol de l'état des connaissances relatives à notre sujet de recherche nous permet de constater que nous sommes essentiellement en présence de deux types de travaux. D'une part, nous pouvons recenser deux études plus globales qui ne passeront pas à la postérité pour leur qualité scientifique : leur recherche est superficielle, leur objectif politique trop évident et leurs conclusions sont à l'avenant. D'autre part, nous avons des études beaucoup plus sérieuses, qui se basent sur une recherche solide et qui offrent une lecture beaucoup plus objective de la politique étrangère conservatrice. Ces études sont toutefois partielles, leur objet de recherche étant concentré sur un seul aspect de la politique étrangère canadienne. Elles ne sont donc pas intéressées à offrir des conclusions générales quant aux orientations de la politique étrangère canadienne entre 1984 et 1993. Nous devons donc constater que ni l'un ni l'autre des types d'information actuellement disponibles ne présentent une vision à la fois globale et scientifique.

De plus, autant les textes journalistiques que les études scientifiques présentent, cette fois tous deux, une autre lacune : ils semblent oublier certaines initiatives de politique étrangère, pourtant importantes pour la compréhension de l'ensemble de la période. Il en résulte que ces initiatives tombent lentement dans l'oubli et, de ce fait, contribuent à une évaluation globale qui ne tient pas compte de nouvelles orientations importantes épousées par l'équipe Mulroney dans le domaine.

III – La méthodologie

C'est dans le but de combler ces lacunes que nous avons lancé ce projet de recherche. Si le bilan conservateur en matière de politique étrangère est analysé par le biais de différentes lentilles qui scrutent diverses politiques, mais dans le but d'offrir une vue d'ensemble, un portrait différent peut être obtenu. Ce portrait peut s'avérer utile autant pour la compréhension des nouvelles orientations maintenant épousées par le Canada que pour se doter d'une base de données intéressantes en vue de la prédiction et de la compréhension des actions futures du Canada en matière de politique étrangère. Les résultats de recherche de ce projet permettent en effet d'identifier, à l'époque conservatrice, l'émergence d'importantes réorientations de la politique étrangère canadienne par rapport aux politiques et aux attitudes que des gouvernements précédents ont défendues. L'effet de ces nouvelles orientations se fait encore sentir aujourd'hui et semble être en mesure de se prolonger. En conséquence, l'étude des politiques liées à la période 1984-1993 devient d'autant plus nécessaire.

Nous avons obtenu, pour ce faire, la collaboration de chercheurs dont la notoriété dans leurs domaines respectifs ne fait aucun doute. L'avantage d'une telle approche est de bénéficier d'une expertise de pointe pour chacun des sujets traités. Toutefois, le danger était de nous retrouver avec une autre étude, ou plus précisément, une collection d'études parcellaires qui ne donnent pas la lecture globale dont nous déplorons l'inexistence. De plus, l'harmonisation de la

recherche et de la présentation des résultats représentaient des défis de taille. En effet, peut-on véritablement utiliser une grille analytique similaire pour traiter des questions de sécurité, d'économie et des droits de la personne sans dénaturer le caractère propre à chacun de ces champs d'intervention en matière de politique étrangère ?

Afin de contourner ces obstacles tout en bénéficiant de ces expertises riches et diverses, nous avons donné une problématique commune à l'ensemble des chercheurs : en quoi, comment et pourquoi les politiques étrangères des gouvernements de Brian Mulroney ont-elles constitué de nouvelles orientations pour le Canada ? Chaque chercheur a été à même de conduire son enquête selon les outils propres à son art, tout en gardant à l'esprit la question de fond qui leur a été posée. Pour renforcer la cohésion dans la présentation des résultats tout en respectant l'individualité des secteurs étudiés, nous avons organisé, en novembre 1999, un atelier de travail de trois jours où les collaborateurs à cette étude ont pu échanger non seulement entre eux les résultats de leurs recherches, mais également avec des praticiens de la politique étrangère canadienne en fonction. Les discussions fructueuses qui ont marqué cet atelier public se sont reflétées dans les textes qui nous ont été soumis.

L'ensemble des études ainsi obtenues couvre un éventail de champs d'intervention assez vaste pour nous donner une idée plus globale des orientations de politiques étrangères sous les gouvernements conservateurs dirigés par Brian Mulroney. La continentalisation dans ses dimensions politiques et économiques, les droits de la personne, les questions de sécurité et la souveraineté nationale constituent autant de secteurs différents qui aident à saisir un portrait plus complet que ce qui a été à ce jour divulgué. Ce portrait se complète par l'analyse de secteurs liés à la culture, à l'environnement ou à l'influence que les femmes, les groupes ethniques et les institutions parlementaires et bureaucratiques ont pu avoir sur la formulation de la politique étrangère canadienne de l'époque. Ensemble, ces études nous permettent de tirer certaines conclusions qui offrent une lecture plus complète de ce phénomène.

Des conclusions

La première conclusion à laquelle nous sommes parvenus nous permet de répondre à la question à la base de cette étude. Il semble ne faire aucun doute que, dans la plupart des cas, les politiques étudiées ont constitué de nouvelles orientations pour le Canada. Ainsi, l'ouverture politique sur les Amériques en est un bon exemple d'autant plus que cette ouverture s'est apparemment traduite par une lutte de pouvoir à l'intérieur même du ministère entre les tenants du statu quo et ceux de la nouvelle orientation⁴⁹. L'opposition de Brian Mulroney à la Dame de Fer en ce qui touche la politique anti-apartheid, son

49. Nelson MICHAUD et Louis BELANGER, « The Canadian Institutional Strategies : New Orientations for a Middle Power Foreign Policy ? », *Australian Journal of International Affairs*, avril 2000.

appel à la souveraineté arctique et le rôle joué par les forces internes dans l'élaboration du volet énergétique de la politique de libre-échange diminuent, quant à eux, la crédibilité des tenants d'une lecture reagano-thatchériste absolue de la politique étrangère canadienne. Enfin, la politique de défense et les politiques liées au maintien de la paix, justifiées en début de mandats par le contexte de la guerre froide, ont vite été l'objet d'une reformulation fortement motivée par le contexte qui s'était radicalement transformé autant à l'intérieur du pays que sur la scène internationale.

Il reste donc à déterminer quelle part de ces politiques relève de l'innovation politique et quelle part révèle une nécessité d'action dictée par une nouvelle donne internationale, ce qui fera l'objet d'une deuxième conclusion. Ainsi, malgré l'importance des forces de mondialisation pourtant présentes et facilement identifiables à maints niveaux, il semble bien que le Canada n'a pas été qu'à la remorque de celles-ci ; même en matière de sécurité où l'on pourrait s'attendre à une influence plus marquée, autant Tessier et Fortmann que Ripsman font ressortir aussi l'importance des facteurs intérieurs. Par ailleurs, comme le démontre la contribution de Duquette, dans certains cas, il semble que ce sont surtout des pressions intérieures importantes qui ont fait adopter certaines des politiques alors que dans d'autres, comme l'ont fait remarquer Mace et Black, ce sont les forces extérieures qui semblent avoir davantage prévalu. Il est intéressant toutefois de noter que dans les deux cas, l'action s'est opérée selon une dynamique qui allait tout de même à l'encontre des idées préconçues. En d'autres termes, ces études tendent à démontrer que les conclusions sensationnalistes et sans nuances de « vente du Canada aux intérêts étrangers » et d'« ignorance des intérêts des Canadiens » ne résistent pas à une analyse sérieuse.

Corollairement, il serait tout aussi inexact de prétendre que la politique étrangère des gouvernements Mulroney répondait à une doctrine arrêtée et ancrée à une vision précise du monde et de la place que le Canada devrait y occuper. À propos de la souveraineté arctique, Huebert a déjà fait état d'une « politique en courtpointe », pourrait-on dire, qui illustre bien ce phénomène⁵⁰. Les nouvelles orientations épousées par le gouvernement étaient fondées sur des analyses faites à la pièce, en réponse à des événements précis, caractérisés tantôt par des pressions extérieures, tantôt par des pressions intérieures et pour lesquels on cherchait l'attitude la plus adéquate à adopter. La volte-face en matière de défense en constitue, à partir d'une dynamique fort différente, il est vrai, un autre exemple intéressant. Les nouvelles orientations affichées ne peuvent donc pas être perçues comme autant d'expressions d'un grand plan visant à resituer le Canada dans un monde en profonde mutation, mais bien des réponses à des situations spécifiques. Malgré ce caractère *ad hoc*, l'influence à long terme, voire la pérennité de certaines décisions permettent de juger de l'importance d'en faire un objet d'étude.

50. Robert HUEBERT, « Polar Vision or Tunnel Vision, the Making of Canadian Arctic Water Policy », *Marine Policy*, 19, 4, juillet 1995.