

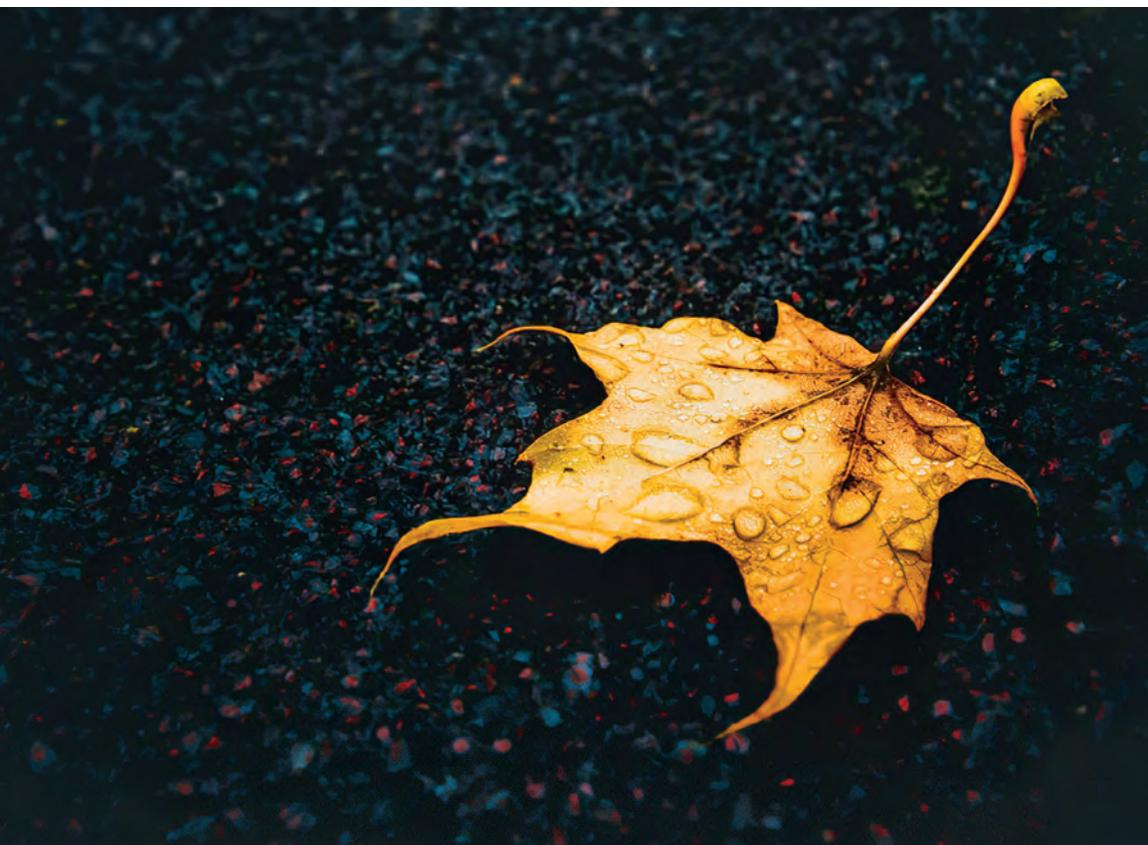


paramètres

Kim Richard Nossal,
Stéphane Roussel et Stéphane Paquin

Politique internationale et défense au Canada et au Québec

DEUXIÈME ÉDITION ENRICHIE ET MISE À JOUR



Les Presses de l'Université de Montréal



La plupart du temps et pour la majorité des gens, la politique étrangère évoque un univers bien mystérieux, parfois tragique, empreint de faste autant que d'hypocrisie, mais presque toujours loin des préoccupations quotidiennes. Ayant à l'esprit cette perception, des spécialistes du Canada et du Québec présentent dans cet ouvrage le cadre dans lequel évoluent les différents acteurs appelés à formuler la politique étrangère du pays et y expliquent les contraintes qui entravent ou influencent le processus de décision : le poids de l'environnement international, le rôle de la société civile, l'importance des ressources ou encore l'impact de l'histoire et des idées dominantes. On y regarde aussi avec attention le rôle des principaux dirigeants, soit le premier ministre, le Cabinet, le ministre des Affaires étrangères et celui de la Défense, la bureaucratie et le Parlement. Par ailleurs, on y traite des activités internationales des provinces en analysant en profondeur l'influence du fédéralisme et l'émergence de la diplomatie des gouvernements non souverains, en particulier sur la conduite des relations extérieures du Québec.

Cette nouvelle édition propose une refonte majeure et actualisée de l'ouvrage de 2007, depuis devenu un incontournable du sujet, notamment avec un remaniement de l'ordre des chapitres qui reflète une approche fondée sur les niveaux d'analyse, et par l'ajout d'un nouveau chapitre qui présente un survol historique de la politique étrangère.

KIM RICHARD NOSSAL est professeur émérite à l'Université Queen's à Kingston (Ontario).

STÉPHANE ROUSSEL est professeur titulaire à l'École nationale d'administration publique (ENAP) à Montréal.

STÉPHANE PAQUIN est professeur titulaire à l'École nationale d'administration publique (ENAP) à Montréal.

54,95 \$ • 44 €

Couverture: © Rawpixel

Disponible en version numérique sur

www.pum.umontreal.ca

ISBN 978-2-7606-4717-6



9 782760 647176

**POLITIQUE INTERNATIONALE ET DÉFENSE
AU CANADA ET AU QUÉBEC**

paramètres 

Kim Richard Nossal, Stéphane Roussel
et Stéphane Paquin

POLITIQUE INTERNATIONALE ET DÉFENSE AU CANADA ET AU QUÉBEC

Deuxième édition enrichie et mise à jour

Les Presses de l'Université de Montréal

Catalogage avant publication de Bibliothèque et Archives nationales du Québec et Bibliothèque et Archives Canada

Titre: Politique internationale et défense au Canada et au Québec / Kim Richard Nossal, Stéphane Roussel, Stéphane Paquin.

Autre titre: Politics of Canadian Foreign Policy. Français

Noms: Nossal, Kim Richard, auteur. | Roussel, Stéphane, 1964- auteur. |

Paquin, Stéphane, 1973- auteur.

Collection: Paramètres.

Description: 2^e édition refondue et mise à jour. | Mention de collection: Paramètres |

Traduction de: The politics of Canadian foreign policy. | Comprend des références bibliographiques.

Identifiants: Canadiana (livre imprimé) 20220021759 | Canadiana (livre numérique)

20220021767 | ISBN 9782760647176 | ISBN 9782760647183 (PDF) | ISBN 9782760647190 (EPUB)

Vedettes-matière: RVM: Canada—Relations extérieures—Administration. | RVM: Québec (Province)—Relations extérieures—Administration. | RVM: Canada—Politique et gouvernement. | RVM: Sécurité nationale—Canada.

Classification: LCC JX1729.N6714 2022 | CDD 327 .71—dc23

Mise en pages: Chantal Poisson

Dépôt légal: 3^e trimestre 2023

Bibliothèque et Archives nationales du Québec

© Les Presses de l'Université de Montréal, 2023

Les Presses de l'Université de Montréal remercient de leur soutien financier le Conseil des arts du Canada, le Fonds du livre du Canada et la Société de développement des entreprises culturelles du Québec (SODEC).



Conseil des arts
du Canada

Canada Council
for the Arts

Financé par le gouvernement du Canada
Funded by the Government of Canada

| Canada

SODEC
Québec

*À notre collègue Greg Donaghy (1961-2020),
historien prolifique qui a si bien raconté la politique étrangère
canadienne, tant en anglais qu'en français.*

Avant-propos

Cet ouvrage est la poursuite de la tâche entreprise par Kim Richard Nossal au début des années 1980, qui consistait à offrir à ceux qui désirent comprendre les rouages et le contexte de la politique étrangère canadienne un survol général de cet objet d'étude. Le texte original a fort bien traversé l'épreuve du temps, donnant lieu à quatre éditions subséquentes en anglais (bien que l'une d'elles portait un titre différent), lesquelles comportaient chaque fois d'importantes mises à jour¹. La première édition française, substantiellement adaptée par rapport au texte original, a été publiée en 2007.

L'édition 2023 en français aura été l'occasion de procéder à une refonte majeure de l'ouvrage, en grande partie à la suite des recommandations de plusieurs de nos collègues qui enseignent la politique étrangère canadienne. En premier lieu, l'ordre des chapitres a été remanié pour refléter une approche fondée sur les niveaux d'analyse, une notion abordée au premier chapitre. En deuxième lieu, un chapitre présentant un survol historique de la politique étrangère a été ajouté (chapitre 2). Certains ont été substantiellement revus, comme celui qui porte sur le cadre d'analyse (chapitre 1). Plusieurs des chapitres de l'édition originale ont été fusionnés. Ainsi, les chapitres traitant du rôle du premier ministre, de la diplomatie au sommet et du rôle des ministres ont été fondus en un seul (chapitre 3).

1. Les éditions de 1985, 1989 et 1997 ont été publiées par Nossal sous le titre *The Politics of Canadian Foreign Policy*, tandis que celle 2011, signée par Nossal, Roussel et Paquin, a été publiée sous le titre *International Policy and Politics in Canada*. En 2015, les trois auteurs ont mis à jour l'édition de 2011, qui a paru chez McGill-Queen's University Press sous le titre *The Politics of Canadian Foreign Policy* (4^e édition).

Les débats touchant le Parlement et la bureaucratie se trouvent désormais réunis dans le chapitre 4. La structure des autres chapitres demeure fidèle à l'édition originale, bien que d'importantes mises à jour aient été faites.

Lorsqu'elle existe, nous avons utilisé la traduction officielle des citations figurant dans l'ouvrage original. Toutefois, lorsque la référence à une citation renvoie à une source en anglais, le texte a été traduit par nos soins.

Remerciements

De nombreuses personnes ont aidé ce livre à voir le jour. Nous tenons à exprimer notre reconnaissance aux nombreux collègues qui ont fait office de réviseurs pour les différentes versions anglaises de cet ouvrage. Aucun n'a ménagé ses efforts pour offrir la sagesse et les conseils qui découlent à la fois du savoir et de l'expérience. Leurs commentaires incisifs et leurs suggestions utiles ont amélioré le livre de façon incommensurable et, bien que la liste soit longue, nous ne voudrions pas que leurs contributions soient oubliées au fil des éditions. Nos remerciements les plus sincères à : Donald E. Abelson, B. Greg Anderson, Donald Barry, C. Brian Bow, Duane Bratt, Hevina Dashwood, † Gerry Dirks, Alistair D. Edgar, Kal J. Holsti, T. A. Keenleyside, Andrew Liu, † Cranford Pratt, Elizabeth Riddell-Dixon, Douglas A. Ross, Heather Smith, Denis Stairs et Donald Story.

Cette seconde édition française a aussi bénéficié de l'appui de nombreux collègues. Il y a, bien sûr, ceux qui se sont servis de la première édition et qui nous ont encouragés à réorganiser la table des matières pour mieux l'adapter aux besoins de leurs étudiants. Plusieurs ont aussi mis la main à la pâte en acceptant de relire, avec un regard critique, un ou plusieurs chapitres. Mentionnons ici Jean-Christophe Boucher (University of Calgary), André-J. Bélanger (Université de Montréal), Annie Chaloux (Université de Sherbrooke), Jocelyn Coulon (auteur et journaliste), Hugo Cyr (ENAP), † Greg Donaghy (Affaires mondiales Canada), Justin Massie (Université du Québec à Montréal), Armand De Meastral (Université McGill), Nadja Pollaert (Médecins du Monde), Thierry Rodon (Université

Laval), Éric Théroix (administrateur d'État) et Daniel Turp (Université de Montréal).

Une « ligne du temps » de la politique étrangère canadienne, disponible sur le site internet de cet ouvrage, a été préparée par Louis-Charles Girard.

Enfin, nous tenons à remercier toute l'équipe des Presses de l'Université de Montréal qui a investi tant de travail dans notre manuscrit, dont la directrice de l'édition Nadine Tremblay et Sylvie Brousseau, qui a piloté ce projet. Un salut spécial à Jocelyne Dorion pour la révision linguistique magistrale qu'elle a faite du manuscrit ainsi qu'à El Hadji Abdoulaye Seck pour son travail précieux sur l'index.

KRN/SR/SP

Howe Island/Valcourt/Montréal

Mai 2023

Introduction

Le 12 octobre 2010, Lawrence Cannon, alors ministre des Affaires étrangères du Canada dans le gouvernement conservateur de Stephen Harper, se présente la mine déconfite et le regard furieux devant un parterre de journalistes réunis au siège l'Organisation des Nations Unies (ONU) à New York. Il a, ce jour-là, la tâche pénible d'expliquer ce qui vient de se produire quelques heures plus tôt : le Canada, qui brigait un mandat de deux ans au Conseil de sécurité de l'ONU, venait d'être battu aux voix par le Portugal. Près de dix ans plus tard, le 17 juin 2020, c'est au tour de François-Philippe Champagne, ministre des Affaires étrangères dans le Cabinet libéral de Justin Trudeau de 2019 à 2021, de devoir se livrer au même exercice désagréable. La défaite est d'autant plus douloureuse que, cinq ans plus tôt, en 2015, Trudeau s'est fait élire en affirmant que le Canada « était de retour » sur la scène internationale et que cette présence renouvelée allait se concrétiser par un succès là où les conservateurs avaient échoué en 2010.

Ces deux défaites prennent des allures de sérieuses rebuffades pour le gouvernement canadien, dans la mesure où, à l'exception des élections de janvier 1946 (la toute première de l'histoire du Conseil), il a obtenu le siège convoité chaque fois qu'il a présenté sa candidature, soit en 1948, en 1958, en 1967, en 1977, en 1989 et en 1999. Avec régularité, le Canada siègeait au Conseil de sécurité, et les Canadiens s'y étaient habitués. Ces deux échecs ont donc été reçus comme une humiliation pour un État que l'on considère souvent comme un des promoteurs les plus enthousiastes des Nations Unies. Qu'est-ce qui explique les échecs de 2010 et de 2020 ? Est-ce

à cause du manque de préparation de la délégation canadienne? Est-ce le mécontentement de certains États face à d'autres décisions prises par Ottawa? Est-ce parce que la réputation du Canada n'est plus ce qu'elle a déjà été? Bref, quels sont les acteurs et les facteurs qui peuvent être mis en cause dans ces défaites?

Il y a bon nombre d'autres événements de politique étrangère susceptibles d'avoir marqué les Canadiens au cours des dernières décennies et qu'il est parfois difficile d'expliquer: l'adhésion du Canada au protocole de Kyoto à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (2002), puis son retrait en 2011; le refus du gouvernement Chrétien de se joindre à la coalition menée par les États-Unis contre l'Irak (2003); la participation à la longue guerre en Afghanistan (2001-2014); la décision du gouvernement Trudeau de cesser de prendre part aux opérations offensives de la coalition luttant contre l'État islamique (EI) en 2015; ou encore la signature de traités de libre-échange, comme celui avec les États-Unis (1989) et avec le Mexique (1994), ou encore avec l'Europe (2016).

En fait, la plupart du temps et pour la majorité des citoyens, la politique étrangère évoque un univers bien mystérieux, parfois tragique, empreint de faste autant que d'hypocrisie, mais presque toujours loin des préoccupations quotidiennes. Elle se résume à quelques mots dans les médias sur un conflit dans un pays que l'on connaît vaguement ou sur une négociation dont l'objet et l'enjeu sont difficilement intelligibles. Elle prend la forme d'images de drapeaux, de poignées de main entre chefs d'État ou de gouvernement, ou de réunions dans des endroits luxueux. Elle évoque aussi des peuples étrangers, que l'on admire ou dont on se méfie, et fait naître des sentiments de fierté ou parfois d'inconfort. Mais rarement la politique étrangère forme-t-elle, dans l'esprit des citoyens (et dans celui de nombreux dirigeants politiques), un ensemble cohérent d'activités qui poursuivent des objectifs clairs.

Le sentiment de confusion et de perplexité que peut susciter l'étude de la politique étrangère s'explique non seulement par ce caractère lointain et apparemment décousu, mais aussi par l'infinie diversité des enjeux, des acteurs et des facteurs qui peuvent entrer dans l'explication. L'objet de ce livre est de permettre au lecteur, qu'il soit chercheur, étudiant, fonctionnaire, politicien ou citoyen, que les relations internationales du Canada et du Québec intéressent d'y voir un peu plus clair. Plus précisément, il s'agit de passer en revue les *acteurs* qui prennent les décisions ou qui

tentent de les influencer, ainsi que les *facteurs* qui interviennent dans ce processus décisionnel.

Qu'est-ce que la politique étrangère ?

La politique étrangère désigne essentiellement le « comportement international de l'État », en particulier, mais pas exclusivement, ses rapports avec les autres gouvernements. Au-delà de cette définition générale, il existe deux principales sources de confusion quant à la définition de ce qu'est la « politique étrangère » : en premier lieu, l'expression elle-même est sujette à beaucoup d'interprétations qu'il convient de distinguer ; en second lieu, il faut établir quels domaines relèvent de la politique étrangère et lesquels en sont exclus.

La notion de politique étrangère peut englober une vaste gamme d'objets, au point qu'« il est difficile de savoir si elle renvoie à des actions, à des buts, à des décisions, à des objectifs, à des stratégies, à des intérêts, à des orientations, à des initiatives, à des attitudes, à des projets, à des engagements, ou quoi encore¹ ». Le terme est effectivement employé de bien des manières différentes par les dirigeants politiques, par les experts qui étudient leurs décisions et par le public en général, qui juge les premiers en écoutant les seconds. Il n'existe pas de réponse satisfaisante, même si une analyse rigoureuse nécessite une définition claire. Il serait possible d'en proposer une plus précise et de faire abstraction de toutes les autres, mais cela défierait l'usage commun, si ce n'est le sens commun. Il faut donc s'accommoder de cet usage multiple du terme dans le langage courant. Pour l'instant, tenons-nous-en à dire que l'objet d'étude est toute forme de décision (y compris celle de ne pas prendre de décision, ce que l'on appelle la procrastination) ayant trait aux relations avec l'étranger.

Cela dit, il est nécessaire de faire quelques distinctions. La première porte sur le mot « politique », qui renvoie aux actions, aux objectifs et aux décisions des gouvernements. Dire que la politique étrangère relève uniquement des gouvernements (et uniquement de ceux qui ont la compétence pour mener une politique étrangère), c'est établir une distinction essentielle qui permet d'écarter d'emblée les relations qu'entretiennent

1. Don MUNTON, « Comparative Foreign Policy: Fads, Fantasies, Orthodoxies, Perversities », dans James ROSENAU (dir.), *In Search of Global Patterns*, New York, Free Press, 1976, p. 258.

avec l'étranger des acteurs non étatiques ou transnationaux, tels que les firmes multinationales ou les organisations non gouvernementales (ONG). Cela ne veut pas dire que leur rôle sur la scène politique internationale est marginal, qu'ils n'ont aucune incidence significative sur l'orientation de la ligne de conduite des gouvernements à l'étranger, ni qu'ils n'ont pas leurs propres objectifs politiques. Cependant, l'analyse de la politique étrangère est, au sens propre du terme, l'étude du comportement des élus ou des fonctionnaires mandatés pour exercer l'autorité politique souveraine sur un ensemble défini de questions, pour un nombre défini d'individus, dans un territoire défini. C'est pourquoi les relations internationales des administrations locales, comme celles de grandes villes telles Montréal ou Toronto, sont exclues. Par contre, il faut prendre en considération, au Canada, les gouvernements provinciaux, puisqu'en vertu de décisions de tribunaux visant à combler un vide juridique dans la Constitution (qui ne traite pas de politique étrangère), les provinces jouissent de certaines compétences en matière de relations extérieures – une question qui sera explorée dans les chapitres 4, 9 et 10.

Une autre distinction porte sur la définition de la nature des rapports d'un gouvernement avec l'étranger, définition qui soulève une seconde difficulté liée à l'épithète *étrangère* : quels champs d'activité recouvre-t-elle et lesquels doivent en être exclus ? La difficulté provient du fait que les autres sphères d'activité des gouvernements sont définies selon des critères fonctionnels : gestion des pêches et océans, santé, environnement, etc. Ces dénominations permettent de différencier les domaines propres à chaque politique, même s'ils finissent inévitablement par se chevaucher. Mais pour ce qui est de la politique étrangère, il est nécessaire d'établir une différenciation géopolitique : la politique étrangère commence là où s'achève la juridiction territoriale de l'État. Selon un dicton répandu aux États-Unis, *la politique s'arrête au rivage* – une formule qui enjoint d'oublier les différends politiques internes lorsqu'on traite avec l'étranger. Bien des définitions utilisent ce critère géospatial. Ainsi, pour Marcel Merle, « la politique étrangère est [...] la partie de l'activité étatique qui est tournée vers le "dehors", c'est-à-dire qui traite, par opposition à la politique intérieure, des problèmes qui se posent au-delà de la frontière² ».

2. Marcel MERLE, *La politique étrangère*, Paris, Économica, 1984, p. 7. Cette définition est généralement reprise par les auteurs francophones, dont Jean-Frédéric MORIN, *La politique étrangère : théories, méthodes et références*, Paris, Armand Colin, 2013, p. 13.

Pour Frédéric Charillon, il s'agit de « l'instrument par lequel l'État tente de façonner son environnement international³ ».

Mais que change l'ajout de l'adjectif « étrangère » à la nature d'une politique donnée ? Pour certains, la politique étrangère se compare à n'importe quelle autre politique publique, tant sur le plan des programmes que sur le plan des mécanismes mis en œuvre par l'État pour atteindre ses objectifs. Ce n'est pas tant « la politique extérieure » que « la politique *qui est* extérieure », soit l'idée selon laquelle la politique étrangère ne serait qu'un simple prolongement externe de la politique intérieure d'un gouvernement, la projection de ses intérêts au-delà des frontières de l'État. Ainsi, tout aspect de la politique gouvernementale qui dépasse sa frontière géopolitique relève, *ipso facto*, de la politique étrangère. Mais il n'y a pas de différence dans la manière dont le gouvernement prend ses décisions, que celles-ci aient trait à la politique intérieure ou à la politique extérieure. Cette logique autorise donc l'importation, dans le domaine de l'étude de la politique étrangère, d'approches analytiques élaborées pour étudier la prise de décision en politique intérieure, comme nous le verrons au premier chapitre.

Certains estiment plutôt que la politique étrangère se classe dans une catégorie fonctionnelle et non pas géospatiale. Ainsi, la politique étrangère couvre un domaine bien spécifique, qui présente des caractéristiques qui lui sont propres, lesquelles lui confèrent une nature différente des autres sphères d'activité de l'État. C'est le cas des chercheurs qui appartiennent à l'école dite « réaliste » des Relations internationales, qui établissent une nette distinction entre politique intérieure et politique extérieure.

Toutefois, une distinction fonctionnelle se heurte rapidement à son tour à d'autres problèmes. Dans la mesure où presque toutes les sphères d'activité de l'État ont un prolongement international (que ce soit la défense, les communications, les transports, l'environnement, l'immigration, les lois sur le travail, etc.), on peut se demander où s'arrête le domaine propre à la politique étrangère. Comme nous le verrons dans les chapitres 3 et 4, la division des tâches entre le ministre des Affaires étrangères et ses collègues du Cabinet, ainsi qu'entre les fonctionnaires d'Affaires mondiales Canada (AMC), le titre d'usage du ministère canadien des Affaires

3. Frédéric CHARILLON, « Introduction », dans Frédéric CHARILLON (dir.), *Politique étrangère : nouveaux regards*, Paris, Presses de Sciences Po, 2002, p. 13.

étrangères depuis 2015, et ceux des autres agences gouvernementales, est devenue est un casse-tête bureaucratique qui résiste à toutes les tentatives de rationalisation. Cela dit, au cours des dernières années, des tentatives de réorganisation pour mieux coordonner les actions des ministères à vocation internationale ont été faites, donnant lieu à la formation d'un nouveau vocabulaire. Par exemple, en Afghanistan, les Canadiens ont utilisé une approche dite des «3D», une combinaison de moyens relevant de la diplomatie, de la défense et du développement, approche par la suite qualifiée de «pangouvernementale». En 2005, le gouvernement de Paul Martin a publié simultanément une série d'énoncés de politique (des livres blancs) en matière de diplomatie, de défense, d'aide au développement et de commerce international, qu'il a réunis sous le titre d'*Énoncé de politique internationale du Canada*. L'usage du terme «politique internationale» illustre la tentative de regrouper des sphères d'activité généralement traitées de manière distincte et pour renforcer la cohérence entre elles. Si cette tentative semble parfaitement logique (après tout, les agences responsables de ces quatre sphères *doivent* travailler de concert), le terme «politique internationale» n'est jamais entré dans le vocabulaire courant et l'on continue aujourd'hui d'employer «politique étrangère» pour désigner cette constellation diffuse d'activités. Son usage est d'autant plus épineux et susceptible de prêter à confusion qu'il est souvent utilisé pour identifier les activités internationales des États non souverains, comme le Québec.

Les chercheurs doivent compter avec ce flou dans les limites de leur objet d'étude. Comme le soulignent Steve Smith et Michael Smith, le système international contemporain a des «priorités variables et difficiles à démêler sur les questions diplomatiques, militaires, économiques et sociales [...] La "politique étrangère" se révèle être maintenant un terme générique pour décrire les tentatives des gouvernements en vue d'influencer ou de contrôler les événements au-delà des frontières de l'État⁴».

Cette position s'applique bien à l'étude de la politique étrangère canadienne, puisque les dirigeants politiques ont, de tout temps, été sollicités par une gamme de sujets et de préoccupations de nature fort dif-

4. Steve SMITH et Michael SMITH, «The Analytical Background: Approaches to the Study of British Foreign Policy», dans Michael SMITH, Steve SMITH et Brian WHITE (dir.), *British Foreign Policy: Tradition, Change and Transformation*, Londres, Unwin Hyman, 1988, p. 15.

férente. Ils n'ont jamais pu ignorer les rivalités entre grandes puissances ni les conflits qui secouent la communauté internationale. Le gouvernement canadien a toujours été préoccupé par les problèmes liés à la paix, à la guerre et au maintien de l'ordre international. Mais parce que le Canada est un État marchand habité par une population très éduquée, mais divisée linguistiquement, il n'a jamais pu négliger les autres dimensions de la politique étrangère, que ce soit sur le plan économique, environnemental, culturel ou social.

Cet ouvrage adopte donc une conception élargie de ce qu'est le domaine de la politique étrangère. Celle-ci est ici définie de façon très large, pour y inclure les objectifs du gouvernement canadien à l'étranger, ses décisions, ses attitudes, ses motivations, ses actions (et parfois son inaction), ses programmes, ses relations avec les autres gouvernements et sa position dans le système international.

Structure de l'ouvrage

L'ouvrage est par conséquent organisé comme suit. Les deux premiers chapitres, qui constituent la première partie, posent les éléments théoriques et historiques essentiels pour suivre le raisonnement présenté dans les chapitres subséquents. Le premier chapitre établit le cadre d'analyse sur lequel est fondée l'organisation de l'ouvrage. Il présente les principaux cadres théoriques employés dans l'étude de la politique étrangère, et auxquels nous ferons parfois allusion dans la suite de l'ouvrage. Mais il sert surtout à expliquer la structure de celui-ci, en définissant la notion de « niveaux d'analyse ». Le chapitre 2 offre un survol de l'évolution de la politique étrangère canadienne, qui met l'accent sur les événements qui sont évoqués dans les chapitres suivants.

La seconde partie est consacrée à l'étude des différents facteurs qui peuvent contribuer à influencer la politique étrangère du Canada. Le chapitre 3 porte sur les individus qui jouent un rôle important dans la prise de décision en politique étrangère, soit le premier ministre et ses ministres. Il s'agit surtout de voir comment les traits personnels des titulaires de ces postes, ainsi que les pouvoirs qui sont attachés à ces fonctions, peuvent contribuer à déterminer le cours des relations internationales du Canada. Le chapitre 4 s'intéresse aux groupes et aux institutions qui constituent, avec le Cabinet, l'État canadien, soit la bureaucratie et le

Parlement, cela pour voir comment ils peuvent influencer la prise de décision.

Les chapitres 5 et 6 s'intéressent aux acteurs et aux facteurs qui, au Canada, peuvent contribuer à structurer l'approche du gouvernement en matière de politique étrangère. Le cinquième chapitre traite de la société civile, soit l'opinion publique canadienne et les groupes qui, à l'extérieur du gouvernement, représentent des intérêts dont la promotion passe par des initiatives de politique étrangère. Tant l'opinion publique que ces groupes d'intérêt sont susceptibles de peser sur les décisions prises par le gouvernement. Le sixième chapitre aborde l'environnement idéal dans lequel baignent tant la société canadienne que son gouvernement. Il s'agit des idées dominantes dans la société canadienne quant à la place qu'occupe le pays dans le monde et à la politique qui devrait en découler.

Les chapitres 7 et 8 portent sur la sphère internationale. Ainsi, le septième chapitre analyse les caractéristiques du Canada en tant qu'État, notamment celles qui sont de nature géographique, ainsi que celles qui confèrent au pays la puissance dont il dispose pour défendre ses intérêts internationaux. Le chapitre suivant examine l'environnement international proprement dit, soit les rapports régionaux et multilatéraux qu'entretient le Canada, qu'il s'agisse des liens d'État à État ou encore au sein des institutions internationales.

Enfin, la troisième partie réunit les chapitres consacrés aux activités internationales des provinces. Le chapitre 9 traite des contraintes qu'exerce le système fédéral sur le gouvernement canadien en matière de négociations internationales, puisque ce système détermine les pouvoirs et les compétences de chacun des paliers de gouvernement. Le chapitre 10 se penche sur les motifs qui ont conduit certaines provinces à mettre en œuvre leur propre « politique internationale », que nous appellerons ici « paradiplomatie ». Enfin, le chapitre 11 s'intéresse au cas particulier du Québec, qui est de loin la province canadienne la plus active sur la scène internationale.

PREMIÈRE PARTIE

**L'ANALYSE ET L'ÉVOLUTION DE
LA POLITIQUE ÉTRANGÈRE CANADIENNE**

CHAPITRE 1

L'analyse de la politique étrangère canadienne

Points à retenir dans ce chapitre

- Il existe un très grand nombre de facteurs explicatifs ou interprétatifs permettant de rendre compte de la politique étrangère d'un État et leur importance relative dépend largement du cadre théorique auquel se réfère l'analyste.
- La distinction entre les « niveaux d'analyse », qui, chacun, reposent sur une conception différente de la nature de la politique étrangère canadienne, permet d'observer celle-ci selon différentes perspectives.
- La notion de niveaux d'analyse est utilisée comme guide pour organiser cet ouvrage.

Le 17 mars 2003, le premier ministre Jean Chrétien se lève à la Chambre des communes et annonce, après des mois d'incertitude, que le Canada ne participerait pas à la coalition menée par les États-Unis contre l'Irak de Saddam Hussein. Cette nouvelle a pris de court la plupart des analystes, qui s'attendaient à voir le Canada se ranger derrière ses alliés américains et britanniques à la veille de l'ouverture des hostilités. Il s'agit probablement de l'une des décisions les plus étonnantes dans l'histoire de la politique étrangère canadienne, tant elle allait à contre-courant des attentes et tant les conséquences, pour le Canada, pouvaient être graves¹.

1. Jocelyn COULON, *L'agression : les États-Unis, l'Irak et le monde*, Montréal, Athéna, 2004, p. 123-142; Justin MASSIE et Stéphane ROUSSEL, « Le dilemme canadien face à la guerre en Irak (ou de l'art d'étirer un élastique sans le rompre) », dans Alex MACLEOD et

Sur le plan analytique, cette décision soulève un problème intéressant; qu'est-ce qui a incité le premier ministre (ou «le gouvernement canadien», ou encore «le Canada»), à adopter cette position? Quels sont les facteurs qui ont joué? Comme dans le cas des échecs du Canada à obtenir un siège au Conseil de sécurité en 2010 et en 2020 (évoqué dans l'introduction), les causes possibles sont très nombreuses. S'agit-il des convictions personnelles du premier ministre? De l'influence de ses conseillers et de l'appareil bureaucratique? De celle d'une opinion publique très polarisée et mobilisée au point de convaincre 200 000 personnes de marcher dans les rues de Montréal par un froid sibérien? De l'incompatibilité de l'adhésion à la coalition avec les valeurs dominantes de la société canadienne? De la contradiction entre cette guerre et l'intérêt national du Canada? Ou encore de la division entre les alliés américains, britanniques et français? Toutes ces explications sont plausibles (et ont de fait été avancées par divers commentateurs) et tous ces facteurs ont probablement joué d'une manière ou d'une autre.

En fait, la liste des facteurs pouvant expliquer le comportement international d'un État (ou de n'importe quel autre phénomène social ou politique) est presque infinie: ce peut être la personnalité des dirigeants politiques, la place des femmes dans le gouvernement, le programme du parti politique au pouvoir, l'influence de l'opinion publique, les indicateurs de rendement économique, l'état des relations entre les grandes puissances, les effets de la mondialisation, etc.

Parce que le nombre de facteurs susceptibles d'intervenir dans une décision de politique étrangère est énorme, il est presque impossible de tous les considérer. Par où l'analyste doit-il commencer son examen? Et s'il faut choisir, lequel ou lesquels retenir? Quels sont les plus importants? Quels sont ceux qui sont essentiels à une explication ou à une interprétation et quels sont ceux qui sont secondaires? On pourra répondre que la décision étudiée dicte le choix des facteurs à considérer et que ce choix est appelé à changer selon les cas, ce qui est probablement juste. Toutefois, cette réponse pose certains problèmes. D'une part, comment établir des comparaisons, constater des récurrences et faire des généralisations si les facteurs étudiés changent à chaque fois? D'autre part, ces facteurs ne sont

David MORIN (dir.), *Diplomaties en guerre: sept États face à la crise irakienne*, Montréal, Athéna, 2005, p. 69-87.

pas du même ordre et ont une portée différente. Par exemple, si la personnalité du premier ministre peut expliquer pourquoi le Canada signe tel traité de libre-échange en particulier, cette variable ne peut pas expliquer pourquoi un bon nombre de gouvernements, depuis le début du xx^e siècle, ont été favorables à la signature d'accords de libéralisation du commerce.

Comment résoudre ce problème du choix des variables et de leur importance respective? Et comment les trier en fonction de leur portée et de leur nature? On peut apporter deux réponses, qui se complètent. La première a trait au recours aux modèles théoriques existants, qui dictent d'entrée de jeu les facteurs importants à considérer et ceux qu'il convient de laisser de côté. La seconde concerne le tri de ces variables par « niveaux d'analyse » pour mieux en évaluer la portée et déceler les contradictions qu'elles peuvent présenter, car, bien souvent, ces niveaux rendent compte de phénomènes de nature très différente.

Les modèles théoriques

L'objet de cet ouvrage n'est pas de définir un cadre théorique pour étudier la politique étrangère canadienne, et l'analyse que nous proposons n'est pas formellement guidée par une approche explicite. Toutefois, comme nous ferons allusion tout au long du livre à différents modèles théoriques employés pour l'étude de la politique étrangère, il convient de présenter brièvement les principaux².

Certaines de ces théories sont empruntées à des disciplines comme la psychologie, la sociologie, la gestion et l'administration publique. Cependant, l'étude de la politique étrangère s'inspire largement des Relations internationales (RI), elles-mêmes considérées comme un champ de la science politique. Mais toutes les théories des RI ne sont pas pertinentes pour l'étude de la politique étrangère. Comme seul le comportement de l'État nous intéresse, nous nous limiterons à l'examen des facteurs aptes à rendre compte de ce comportement. Ce faisant, nous laissons de

2. Pour un examen plus détaillé des modèles théoriques en relations internationales, il existe d'excellents ouvrages, dont celui de Dario BATTISTELLA, Jérémie CORNUT et Elie BARANETS, *Théories des relations internationales*, 6^e éd. mise à jour, Paris, Presses de Sciences Po, 2019, et celui de Alex MACLEOD et Dan O'MEARA (dir.), *Théories des relations internationales : contestations et résistances*, Montréal, Athéna, 2010.

côté les théories ou les hypothèses qui visent principalement à expliquer d'autres phénomènes internationaux (la mondialisation, les vagues migratoires, etc.) ou le comportement d'autres acteurs (les firmes multinationales ou encore les groupes de pression transnationaux).

Pour des fins de clarté et de concision, nous regrouperons les modèles en cinq « grandes familles » auxquelles s'ajoute une série d'approches appliquées plus spécifiquement à la politique étrangère du Canada.

Les théories de la prise de décision

Les théories de la prise de décision désignent les modèles élaborés pour expliquer les différents aspects du processus d'application des politiques, soit la prise de décision proprement dite, mais aussi l'inscription d'un problème à l'ordre du jour politique (ce que certains appellent « l'agenda »), l'évaluation des options et des résultats, la mise en œuvre ou encore l'allocation des ressources. Elles reposent généralement sur l'idée selon laquelle *pour comprendre une décision, il faut savoir qui l'a prise, comment on l'a prise et dans quelles conditions*. En d'autres mots, ces approches étudient les acteurs qui prennent les décisions, le processus qui aboutit à celles-ci et les contraintes qui pèsent sur ces acteurs³.

On les retrouve dans la littérature sous l'appellation *Foreign Policy Decision-Making Process* et *Foreign Policy Analysis* (FPA). Apparues dans les années 1960⁴, elles sont bien souvent inspirées des théories de l'administration publique⁵, et tendent à considérer la politique étrangère comme un domaine d'activité gouvernementale comme les autres, au même titre que la santé, les transports ou encore l'éducation. L'étude de la politique

3. Pour des résumés de ces approches et des états de la question récents, voir BATTISTELLA, *op. cit.*, p. 353-388; Valerie HUDSON, *Foreign Policy Analysis: Classic and Contemporary Theory*, 2^e éd., Lanham (Md.), Rowman & Littlefield, 2014. Voir aussi Jean-Frédéric MORIN, *La politique étrangère: théories, méthodes et références*, Paris, Armand Colin, 2013.

4. Les études les plus marquantes furent celles de Richard SNYDER, H. W. BRUCK et Burton SAPIN, *Foreign Decision-Making: An Approach to the Study of International Politics*, New York, Free Press, 1962; de Graham T. ALLISON, *Essence of Decision*, Boston, Little Brown, 1971; de James ROSENAU, *The Scientific Study of Foreign Policy*, Londres, Pinter, 1980.

5. Sur les fondements des approches en administration publique, voir Luc BERNIER et Guy LACHAPPELLE, « L'étude des politiques gouvernementales », dans Stéphane PAQUIN, Luc BERNIER et Guy LACHAPPELLE (dir.), *L'analyse des politiques publiques*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal, 2010, p. 11-35.

étrangère peut donc recourir aux approches analytiques élaborées pour comprendre les différents aspects de l'application des politiques dans ces autres domaines.

La première catégorie d'analyses appartenant à cette famille est celle qui porte sur l'étude des acteurs individuels ou des petits groupes qui participent à la prise de décision. Il s'agit ici de déterminer non seulement les intérêts de ces acteurs et les pouvoirs qu'un poste confère à son détenteur, mais aussi des aspects de la décision qui ne relèvent pas nécessairement de la rationalité. Plusieurs modèles empruntent à la psychologie et à ses hypothèses sur la manière dont les décideurs perçoivent leur environnement, analysent les situations et traitent les informations qu'ils reçoivent. Cette approche invite le chercheur à observer les traits de personnalité ou les expériences personnelles du décideur, ainsi qu'à tenir compte de la dynamique des groupes dans lesquels ce dernier évolue⁶.

La seconde catégorie regroupe les études qui se penchent sur le processus de prise de décision et le rôle des différents acteurs qui y participent. Le « processus » désigne les différentes étapes qui conduisent à l'élaboration d'une politique et à sa mise en œuvre, ainsi que les facteurs (institutionnels, culturels, psychologiques et autres) qui interviennent dans la manière dont les dirigeants sont amenés à prendre une décision.

Bien que cela soit surtout vrai pour les études portant sur les acteurs et les processus, les théories de la prise de décision s'appliquent principalement aux études de cas concernant une décision précise, bien circonscrite dans le temps et où le nombre d'intervenants est limité. En effet, il devient difficile de suivre un processus décisionnel sur une longue période ou sur des thèmes différents, en particulier parce que les acteurs qui y participent changent au fil du temps.

Essentiellement appliquées au cas de la politique étrangère américaine, les théories de la prise de décision ont été plus rarement exploitées pour l'étude de la politique étrangère canadienne. Comme nous le verrons au chapitre 3, de nombreuses études se sont intéressées aux rôles de certains individus ou aux fonctions attribuées à différents acteurs dans le processus de prise de décision, mais les recherches qui se fondent

6. Charles-Louis LABRECQUE, « La psychologie politique : quelle utilité pour l'étude de la politique étrangère du Canada ? », *Canadian Foreign Policy Journal = La politique étrangère du Canada*, vol. 23, n° 2, 2017, p. 171-184.

explicitement sur un modèle qui relèverait d'un modèle formel d'analyse de la prise de la décision sont plutôt rares⁷.

Le réalisme

Héritier d'une tradition très ancienne, le réalisme peut être considéré comme le choix « par défaut » de ceux qui étudient la politique étrangère, tant il est simple et conforme aux *a priori* qu'entretiennent bon nombre de personnes à l'égard des relations internationales. Le terme « réaliste » traduit un désir d'étudier le monde tel qu'il est plutôt que tel qu'il devrait être (par opposition à une conception dite *idéaliste*).

Le point de départ du raisonnement réaliste est que l'environnement international est *anarchique*, en ce sens qu'il est dépourvu d'autorité centrale capable d'arbitrer les conflits et de faire appliquer un éventuel ordre juridique. Les États ne peuvent donc compter que sur eux-mêmes et n'ont aucun recours autre que leurs propres ressources pour se défendre et promouvoir leurs intérêts. La conséquence de cette situation est qu'ils se montrent très méfiants, très prudents, car le risque de guerre est omniprésent, et très calculateurs pour maximiser leurs chances de survie. Ainsi, les relations entre États sont d'abord des *rapports de puissance*, car celles-ci constituent l'ultime moyen pour survivre et défendre ses intérêts dans un environnement sans loi.

Quatre autres postulats guident l'analyse réaliste de la politique étrangère. Selon le premier, l'État est le *seul acteur significatif* des relations internationales, d'abord parce qu'il est le seul à revendiquer un statut souverain et parce qu'il représente la forme d'organisation politique la mieux adaptée pour faire la guerre (par opposition aux autres types d'organisations tels que le clan, la cité-État ou l'empire). En vertu du deuxième postulat, l'État constitue un *acteur unitaire*, ce qui signifie que l'on peut le traiter comme s'il s'agissait d'un individu, souvent sans référence à la politique intérieure⁸. Le troisième pose que cet acteur est *rationnel*, c'est-à-dire qu'il a la faculté de concevoir ses intérêts et de faire

7. Par exemple, Bruce THORDARSON, *Trudeau and Foreign Policy: A Study in Decision-making*, Toronto, Oxford University Press, 1972 ; Brian W. TOMLIN, Norman HILLMER et Fen Osler HAMPSON, *Canada's International Policies: Agendas, Alternatives, and Politics*, Toronto, Oxford University Press, 2008.

8. Une variante, que l'on appelle le « réalisme néoclassique », est l'exception, car elle rejette ce postulat. Voir Steven E. LOBELL, Norrin RIPSAN et Jeffrey TALIAFERRO (dir.),

des calculs coûts-bénéfices pour les maximiser. Parce que les États évoluent dans un environnement anarchique où le risque d'agression est permanent, il ne peut y avoir d'intérêts nationaux plus importants que ceux qui sont liés à la sécurité et à la quête de puissance. Enfin, selon le quatrième postulat, les contraintes imposées par le milieu anarchique et la nécessité de poursuivre une politique rationnelle doivent mener les dirigeants à *écarter toute considération de nature morale ou idéologique* dans la conduite de la politique étrangère.

À partir de quelques postulats découlant des concepts d'anarchie, d'intérêt national et de puissance, le réalisme est à même de guider une analyse de la politique étrangère. Dans le cas du Canada, cette approche théorique conduit à formuler des questions telles que : Quel est son intérêt national ? Quelles sont les menaces qui pèsent sur le pays ? Où se situe-t-il dans la hiérarchie des puissances internationales ? Ces questions seront abordées principalement aux chapitres 7 et 8.

Le libéralisme

Le terme « libéralisme » recouvre une série d'hypothèses ou de théories relatives aux relations internationales de nature apparemment très différente, mais toutes fondées sur les principes et les postulats de la philosophie libérale, à savoir le caractère raisonnable de la nature humaine, la centralité des valeurs associées à la liberté individuelle, la primauté du droit, le respect de la démocratie et les effets bénéfiques des échanges, qu'ils soient commerciaux, intellectuels ou populationnels⁹. Les hypothèses libérales visant à guider la politique étrangère ou à en rendre compte reposent sur l'un ou l'autre de ces postulats.

Ainsi, la politique étrangère peut être d'abord perçue comme l'expression des vœux de la société civile, qui se transmet à l'État par l'ensemble des mécanismes de représentation des intérêts, en particulier ceux de nature électorale. L'État est ici conçu en tant qu'émanation de la société et non pas en tant que créature unitaire et autonome, comme chez les

Neoclassical Realism, the State, and Foreign Policy, New York, Cambridge University Press, 2009.

9. Voir Stéphane ROUSSEL, « Le libéralisme : projet théorique et doctrine normative », dans Dario BATTISTELLA (dir.), *Relations internationales : bilan et perspectives*, Paris, Ellipses, 2013 p. 93-111.

réalistes. La politique étrangère est déterminée par des coalitions, provenant aussi bien de la société civile que de l'intérieur de l'État¹⁰, en constante recomposition au gré des enjeux nationaux et internationaux qui se présentent. Ainsi, pour expliquer la politique étrangère, il faut, selon les libéraux, observer d'abord les *jeux de politique intérieure*¹¹.

Plusieurs autres théories libérales font appel à d'autres variables. Par exemple, les théories de l'interdépendance et de l'intégration mettent l'accent sur l'effet des échanges (de nature économique, culturelle ou autre) sur le comportement de l'État. Les théories de la « paix démocratique » s'intéressent aux effets des régimes politiques sur les relations entre gouvernements. L'« institutionnalisme néolibéral » (notamment la « théorie des régimes ») porte sur l'influence des institutions internationales sur les préférences de l'État. Il existe un grand nombre d'autres théories d'inspiration libérale qui, sans être nécessairement complémentaires, demeurent cohérentes entre elles, parce que fondées sur les mêmes postulats.

Toutes ces variables peuvent, bien entendu, être appliquées à la politique étrangère canadienne. Les éléments analytiques exposés dans le chapitre 4, consacré à l'étude du gouvernement (notamment du rôle du Parlement), et le chapitre 5, qui porte sur la société civile, peuvent s'inscrire dans la tradition libérale de l'étude de la politique étrangère.

Le constructivisme

Le terme « constructivisme » s'applique aux modèles qui reposent sur le postulat selon lequel les faits sociaux sont des « construits » et non des « faits objectifs », comme les conçoivent réalistes et libéraux. Un fait social (tels une guerre, la signature d'un traité de libre-échange ou tout autre phénomène politique) n'a d'autre sens que celui que lui attribuent les acteurs et les observateurs. Ce n'est plus tant la réalité matérielle qui importe que son interprétation. Par exemple, peu de Canadiens se sentent

10. En ce sens, les modèles de la prise de décision examinés plus haut sont compatibles avec les théories libérales.

11. Andrew MORAVCSIK est l'un des principaux promoteurs de cette conception. Voir « The New Liberalism », dans Christian REUS-SMIT et Duncan SNIDAL (dir.), *The Oxford Handbook of International Relations*, Oxford, Oxford University Press, 2008, p. 234-254 ; « Taking Preference Seriously: A Liberal Theory of International Politics », *International Organization*, vol. 51, n° 4, 1997, p. 513-553.

menacés par l'arsenal nucléaire américain, tandis que les Iraniens ou les Chinois peuvent s'en méfier. Ainsi, la même réalité matérielle (les armes nucléaires) prend un sens tout à fait différent selon le groupe auquel appartient celui qui l'observe.

La question centrale qui se pose à l'analyste est donc de savoir *ce qui détermine le sens qu'attribue un acteur à un fait social*. À cette question les constructivistes apportent deux réponses complémentaires. Premièrement, ce sens découle des « idées partagées » au sein du groupe auquel appartient l'acteur observé. Par *idées partagées*, on entend ici l'ensemble des idées et des pratiques sociales (vision du monde, valeurs, codes sociaux, traditions, interprétations du passé, etc.) qui ont cours dans une collectivité donnée et qui constituent autant de filtres à travers lesquels un acteur perçoit son environnement et conditionne ses choix et ses réactions. Deuxièmement, le sens attribué aux faits sociaux dépend aussi des interactions entre les groupes. Ce ne sont donc pas uniquement les caractéristiques du groupe qui importent, mais aussi la manière dont il perçoit les autres et est perçu par eux (un processus que l'on appelle « intersubjectivité »).

Les idées partagées et l'intersubjectivité forment l'*identité* d'un groupe, qui permet à ses membres de se reconnaître entre eux et de distinguer les autres groupes. Il s'agit d'un « processus continu [...] de définition, par les agents eux-mêmes, d'une triple image collective : de soi, de soi en relation avec son environnement et de la différence entre soi et les autres agents¹² ». On peut donc établir une distinction entre l'*identité nationale* (la manière dont les citoyens perçoivent leur pays) et l'*identité internationale* (la façon dont les autres États ou sociétés perçoivent un pays). L'identité détermine toute une série de motivations qui structurent le comportement des acteurs collectifs, comme les rôles, les intérêts, les attentes, les habitudes et les coutumes, ou encore les attitudes vis-à-vis d'autrui (notamment l'identification des amis et des ennemis).

Appliqué à l'étude de la politique étrangère, le constructivisme ouvre la porte à la formulation d'un large éventail d'hypothèses. Ainsi, dans la mesure où il s'agit d'abord d'une affaire d'État, on peut s'intéresser à la manière dont l'identité nationale détermine les motivations et les poli-

12. Dan O'MEARA, « Le constructivisme », dans MACLEOD et O'MEARA (dir.), *op. cit.*, p. 267.

tiques d'un gouvernement¹³. Proche de la notion d'identité nationale, mais plus particulièrement associée aux questions de sécurité et de défense, la notion de « culture stratégique » obéit à un raisonnement semblable¹⁴. De même, l'analyse peut se concentrer sur les éléments constituant l'identité des différents groupes qui, à l'intérieur de l'État, cherchent à influencer la politique étrangère (bureaucrates, militaires, lobbyistes, groupes sociaux, etc.). Enfin, il est possible de tenter de déterminer comment les idées partagées au sein du système international influent sur les décisions des États.

La logique et les concepts constructivistes inspirent certaines sections de cet ouvrage, d'abord celles qui traitent de l'identité. Ainsi, le chapitre 5, qui porte sur la société civile, met en exergue la diversité des repères identitaires et les conceptions différentes de la politique étrangère qui en découlent. Cette diversité est particulièrement visible lorsque l'on compare l'attitude de certains groupes (anglophones, francophones, autochtones, néo-canadiens) ou de certaines régions (telles que l'Atlantique, les Prairies ou le Nord). Le chapitre 6, qui traite des idées dominantes en politique étrangère canadienne, met plutôt l'accent sur les visions de la place du Canada dans le monde qui tendent à rallier la majorité des citoyens et des dirigeants politiques. Les idées dominantes sont porteuses d'une très forte charge identitaire, car elles permettent de définir les Canadiens, ce qui les distingue des autres et les rôles qui soulignent leurs particularités. Le thème du chapitre 7, soit la puissance du Canada, n'a, de prime abord, qu'un lointain rapport avec l'identité. Pourtant, comme nous le verrons, le fait de qualifier le pays de « puissance moyenne », de « puissance prépondérante » ou encore de « satellite des États-Unis » a également pour effet de contribuer à la définition de l'identité internationale du Canada. Enfin, le chapitre 10, qui porte sur le Québec et l'unité nationale du Canada, insiste sur le principal clivage identitaire qui divise le pays et sur l'usage de la paradiplomatie pour établir et renforcer l'identité internationale québécoise.

13. Par exemple, Alex MACLEOD, Isabelle MASSON et David MORIN, « Identité nationale, sécurité et la théorie des relations internationales », *Études internationales*, vol. 35, n° 1, 2004, p. 7-24.

14. Voir Stéphane ROUSSEL et David MORIN, « Les multiples incarnations de la culture stratégique et les débats qu'elles suscitent », dans S. ROUSSEL (dir.), *Culture stratégique et politique de défense: l'expérience canadienne*, Montréal, Athéna, 2007, p. 17-42.

Les approches critiques

Le terme « approches critiques » recouvre toute une série de théories très diverses, mais qui ont deux points communs¹⁵. Le premier est de mettre au jour les rapports de domination, d'exploitation et d'aliénation que recouvrent les rapports politiques et qu'ignorent, voire masquent, les autres modèles théoriques. Le second est le rejet des méthodes scientifiques traditionnelles (positivisme et rationalisme) comme manière d'étudier les rapports sociaux et le recours à des méthodes interprétativistes ou subjectivistes. On peut ainsi ranger dans cette catégorie, entre autres, les approches féministes, postcolonialistes, néogramsciennes et postmodernes.

Les approches critiques sont bien souvent dialectiques, car elles considèrent les rapports sociaux comme l'expression de conflits entre des dominants et des dominés, que ce soit la bourgeoisie et le prolétariat, les hommes et les femmes, les sociétés du « centre » de l'économie mondiale et celles de la « périphérie », ou encore les sociétés occidentales et non occidentales. Le but de la recherche est ici de mettre en lumière la façon dont la politique étrangère contribue, par sa pratique et par son discours, à maintenir et à légitimer un ordre social, politique et économique fondamentalement inégal. De même, les recherches critiques visent à démontrer comment l'étude de la politique étrangère, en elle-même, participe à ce processus de reproduction de l'ordre établi.

Dans ces différentes approches, la politique étrangère canadienne se révèle être un objet généralement traité selon une perspective résolument masculine, capitaliste, occidentale et anglo-saxonne. Le programme de recherche critique en cette matière peut revêtir de nombreuses formes¹⁶ en fonction de la perspective adoptée, qu'il s'agisse d'examiner cette poli-

15. L'amalgame que nous faisons ici est fréquent dans la littérature. Toutefois, outre le fait que ceux qui se réclament de ces approches réfutent eux-mêmes ce terme, il faut reconnaître que cet amalgame ne rend pas justice à la diversité des modèles. Parmi les ouvrages portant sur les théories des Relations internationales, celui qu'ont dirigé MACLEOD et O'MEARA (*op. cit.*) traite sur un pied d'égalité la plupart de ces approches et les autres théories considérées comme dominantes.

16. Pour un échantillon de travaux sur la politique étrangère canadienne abordée sous un angle critique, voir J. Marshall BEIER et Lana WYLIE (dir.), *Canadian Foreign Policy in Critical Perspective*, Toronto, Oxford University Press, 2009. Parmi les rares travaux qui appliquent une approche féministe à la politique étrangère canadienne, voir Claire TURENNE SJOLANDER, Heather A. SMITH et Deborah STIENSTRA (dir.), *Feminist Perspectives on Canada Foreign Policy*, Toronto, Oxford University Press, 2003. Sur la place des femmes dans l'étude de la politique étrangère canadienne, voir, Heather SMITH et Jérémie CORNUT,

tique sous l'angle des groupes sociaux habituellement tenus à l'écart du processus qui mène à son élaboration (Autochtones, femmes, minorités, classes marginalisées), de montrer comment le gouvernement appuie les entreprises canadiennes qui exploitent les richesses des pays les plus pauvres, contribuant ainsi à les maintenir dans cet état, ou encore de déterminer comment la participation aux institutions internationales (notamment les accords de libre-échange) ancre le Canada dans la logique commerciale du capitalisme, affaiblit la capacité de l'État canadien à réduire les abus de l'entreprise privée et porte atteinte aux intérêts des classes les moins fortunées.

Cet ouvrage ne s'inscrit pas dans une perspective qui s'inspire des modèles critiques, d'abord parce que l'épistémologie de ces approches s'éloigne trop de celle employée ici. Toutefois, il s'efforce de tenir compte de certaines réflexions, préoccupations ou conclusions qu'elles peuvent proposer.

Les « théories » de la politique étrangère canadienne

Entre les années 1960 et 1990, les chercheurs en politique étrangère canadienne ont élaboré une série de « modèles théoriques » fondés, du moins en partie, sur l'expérience ou les caractéristiques particulières du Canada. En 1984, Michael Hawes identifie huit de ces approches, soit l'internationalisme libéral, la perspective fédéraliste, l'étude du rôle du Parlement, l'approche de la prise de décision, le nationalisme économique (appelé parfois « dépendance périphérique »), le modèle de l'intégration, le transnationalisme et le néoréalisme complexe¹⁷.

Plusieurs de ces « théories » sont en fait l'application au cas canadien, parfois avec quelques modifications, de modèles théoriques de portée plus générale. C'est le cas des modèles de la prise de décision, de l'intégration et du transnationalisme (ces deux derniers inspirés des théories libérales de l'interdépendance utilisées pour analyser les processus d'intégration régionale et les effets des échanges), de la dépendance périphérique (qui puise sa logique dans les travaux des théoriciens néomarxistes de la *dependencia*,

« The Status of Women in Canadian Foreign Policy Analysis », *Journal of Women, Politics & Policy*, vol. 37, n° 2, 2016, p. 217-233.

17. Michael K. HAWES, *Principal Power, Middle Power, or Satellite?*, Toronto, York Research Programme in Strategic Studies, 1984.

ENCADRÉ 1.1

Les principales familles théoriques**Prise de décision**

Hypothèse centrale: La politique étrangère est déterminée par les traits individuels des acteurs et les processus de prise de décision.

Acteurs principaux: Individus et groupes agissant au sein de l'État.

Inspiration: Administration publique.

Épistémologie: Positiviste.

Réalisme

Hypothèse centrale: La politique étrangère est déterminée par l'anarchie du système international, par les rapports de puissance et par l'intérêt national.

Acteur principal: L'État.

Inspiration: Économie.

Épistémologie: Positiviste et rationaliste.

Libéralisme

Hypothèse centrale: La politique étrangère est déterminée par les préférences de la société civile, par le type de régime politique, par le droit et les institutions internationales et par les échanges.

Acteurs principaux: La société civile nationale et internationale.

Inspiration: Philosophie libérale.

Épistémologie: Positiviste.

Constructivisme

Hypothèse centrale: La politique étrangère est déterminée par les idées partagées au sein du groupe étudié, en particulier celles qui façonnent l'identité.

Acteurs principaux: Selon le niveau d'analyse.

Inspiration: Sociologie.

Épistémologie: Positiviste ou interprétativiste.

Modèles critiques

Hypothèse centrale: La politique étrangère est déterminée par les rapports inégaux (domination, exploitation, aliénation).

Acteurs principaux: Sexes, genres, classes sociales.

Inspiration: Sociologie, marxisme.

Épistémologie: Interprétativiste.

examinés au chapitre 7) et du néoréalisme complexe (fondé sur le réalisme classique). D'autres, comme la « perspective fédéraliste » ou l'étude du rôle du Parlement, se concentrent sur des variables précises qui, bien que n'appartenant pas exclusivement à l'expérience canadienne, ne sont pas nécessairement présentes dans d'autres États et n'ont pas conduit à l'élaboration de théories de portée générale. Dans ces deux cas, c'est l'examen du cas canadien ou québécois qui a nourri la réflexion et donné lieu à des études comparatives, par exemple entre le Canada et l'Australie ou entre la paradiplomatie québécoise et celle d'autres États fédérés.

L'internationalisme mérite un mot à part, car cette approche représente une tentative d'élaboration d'un modèle explicatif de politique étrangère à partir de l'expérience spécifique du Canada – cela même si elle s'inspire clairement du libéralisme. Comme nous le verrons au chapitre 6, l'internationalisme a d'abord été une doctrine de politique étrangère (soit un guide pour l'action du gouvernement), puis une « idée dominante » au Canada (donc, avec un fort contenu identitaire), avant de faire l'objet d'une tentative pour recourir aux concepts au cœur de cette approche pour *expliquer* le comportement international du Canada. Ainsi, à la lumière de notions telles que « puissance moyenne » ou « fonctionnalisme », certains chercheurs ont essayé d'expliquer pourquoi le Canada tend à privilégier certains comportements (comme le maintien de la paix ou l'action dans les institutions multilatérales) ou comment cet État parvient à exercer une influence internationale. Les résultats ont cependant été décevants, surtout lorsqu'on a tenté de comparer le cas canadien avec celui d'autres « puissances moyennes », et le recours à l'internationalisme comme cadre d'analyse positiviste est maintenant plus rare.

De manière générale, on ne parle guère plus aujourd'hui de « théories de la politique étrangère canadienne ». Les efforts de recherche consistent beaucoup plus à considérer le Canada comme une étude de cas à laquelle on applique des modèles de portée générale (comme ceux que nous avons mentionnés dans les sections précédentes), les modèles idiosyncrasiques étant rarement évoqués. Pourtant, certaines de ces théories ont laissé un héritage durable, en ce sens qu'elles ont entraîné la formation de diverses conceptions de la place du Canada dans le monde, conceptions qui reposent sur des bases philosophiques différentes, qui rendent compte du comportement du Canada de manière différente et qui appellent des politiques différentes. Ainsi, outre l'internationalisme, qui définit le Canada comme une puissance moyenne, la dépendance périphérique a laissé la notion de « Canada comme satellite des États-Unis » et le néoréalisme complexe a donné lieu à une conception du Canada comme « puissance prépondérante¹⁸ ». Nous explorerons ces concepts, ainsi que leurs corollaires, au chapitre 7.

18. Pour un exemple d'utilisation de ces trois modèles à des fins analytiques, voir John KIRTON, *Canadian Foreign Policy in a Changing World*, Toronto, Thompson Nelson, 2007, p. 11-86.

En vertu de la logique de chacune des théories présentées plus haut, des facteurs différents occupent le centre de l'analyse, tandis que d'autres sont écartés. Les « hypothèses principales » répertoriées dans l'encadré 1.1 témoignent de la primauté de certains de ces facteurs. En ce sens, elles constituent un moyen de trier, de hiérarchiser et de pondérer les facteurs explicatifs ou interprétatifs. Toutefois, pour la même raison, le recours à un modèle théorique mène nécessairement le chercheur à avoir une vision partielle de l'objet d'étude. Comme l'objet de cet ouvrage est d'offrir un tour d'horizon des différents facteurs qui peuvent structurer la politique étrangère canadienne, et parce que nous ne cherchons pas à contribuer aux débats portant sur les théories dans l'étude de la politique étrangère, nous ferons appel à une autre manière de classer ces variables. Cette classification consiste à distinguer et à regrouper les facteurs explicatifs en fonction du niveau d'analyse dont ils relèvent.

Les niveaux d'analyse

Le concept de « niveaux d'analyse » est difficile à appréhender, car il relève d'une notion philosophique dont les conséquences logiques sur le raisonnement analytique sont elles-mêmes complexes, et parfois contestées. Il s'agit d'une application de la notion d'*ontologie*, qui soulève la question de la *nature* de l'objet que l'on désire analyser. De quoi est-il fait au juste ? Quelles en sont les caractéristiques importantes ? Comment doit-on l'observer ? La question est particulièrement pertinente en sciences sociales, dont l'objet d'étude (les relations entre les êtres humains) est en grande partie inaccessible (par exemple, ce qui se produit dans l'esprit des individus au cours de leurs interactions) ou immatériel (par exemple, des notions couramment employées comme celles d'« État » ou de « nation » sont des constructions de l'esprit et n'existent pas dans la nature). L'étude de la politique étrangère n'échappe pas à ces questions ontologiques.

Ainsi, lorsqu'on parle de « politique étrangère canadienne », de quoi parle-t-on au juste ? Et, par conséquent, que devrait-on observer pour l'analyser ? Bref, quelle est la nature de cet objet que l'on appelle « politique étrangère canadienne » ? A priori, les réponses sont nombreuses et aucune n'est définitive ni ne peut prétendre embrasser toutes les facettes de l'objet d'étude. On pourra dire que la politique étrangère du Canada est d'abord et avant tout la somme des décisions d'*individus* qui exercent certaines

fonctions, comme le premier ministre, les membres du Cabinet ou les hauts fonctionnaires. D'autres y verront plutôt l'expression des intérêts ou des idées des *groupes* qui forment la société canadienne et qui imposent leur volonté aux dirigeants politiques. Certains affirmeront que la politique étrangère est guidée par la nécessité de maximiser les intérêts ou de réaliser les aspirations d'une *entité unitaire* qui s'appelle «le Canada», intérêts et aspirations qui transcendent et ignorent les désirs des individus ou des groupes qui le composent. Enfin, d'autres diront que la politique étrangère canadienne est largement déterminée par les *contraintes du système international*, sur lesquelles les individus, les groupes ou l'État canadien n'ont que peu ou pas de prise et auxquelles ils n'ont guère le choix de se soumettre. Toutes ces perspectives, que nous appelons «niveaux d'analyse», observent le même objet (la politique étrangère canadienne), mais chacune lui attribue une nature différente. En conséquence, elles abordent cet objet de manière distincte, ce qui explique que les conclusions puissent être parfois très différentes.

Combien de niveaux d'analyse existe-t-il? La réponse dépend en partie du domaine d'étude auquel ce concept s'applique. À la base, en sciences sociales, il y a au moins deux niveaux d'analyse, soit les perspectives dites «micro» et «macro», que l'on rencontre sous diverses appellations (la distinction «atomiste-globaliste», par exemple, ou encore la distinction entre «l'agent et la structure»). Le niveau d'analyse *micro* repose sur le postulat selon lequel les rapports sociaux sont d'abord et avant tout le produit des actions des individus; c'est donc à eux et à leurs caractéristiques que doit s'intéresser l'analyste. Ces caractéristiques peuvent inclure, par exemple, la personnalité d'un dirigeant, sa formation, sa tolérance au stress ou encore ses émotions. Elles englobent aussi ses intérêts et sa capacité de les promouvoir.

À l'opposé, le niveau *macro* (aussi appelé, entre autres, «globaliste», «structuraliste» ou «systémique») considère que les rapports sociaux sont d'abord déterminés par les caractéristiques de l'environnement dans lequel ils s'établissent, qui est constitué des «structures». Celles-ci naissent de la réunion et de l'interaction d'un grand nombre d'acteurs, mais elles acquièrent des caractéristiques qui leur sont propres. Par exemple, on dira que les mouvements d'une foule sont la somme du comportement de l'ensemble des individus qui la compose, mais ils ne sont tributaires d'aucun d'entre eux en particulier. Ainsi apparaissent des

concepts comme celui de « société civile » (composée d'individus ou de petits groupes) ou de « système international » (composé d'États souverains). Les facteurs analytiques importants sont ici les caractéristiques propres à la structure observée et non aux individus qui y évoluent. La moyenne des résultats des étudiants dans une classe, la culture d'une société ou le nombre de grandes puissances dans le système international sont des exemples de tels facteurs macro. L'analyse consiste alors à déterminer comment ces structures influent sur le comportement des acteurs individuels¹⁹.

Pour simplifier, nous dirons qu'une approche macro aborde un phénomène comme un « tout », alors que l'approche micro l'analyse selon les éléments qui le composent. Par exemple, comment étudier le déclenchement d'une émeute ? Doit-on étudier les caractéristiques de chacune des personnes qui a participé à l'événement (niveau micro) ou doit-on au contraire considérer la foule des émeutiers comme un « tout » qui a ses propres caractéristiques (niveau macro) ? L'émeute a-t-elle été déclenchée par la volonté de ceux qui y ont participé ou s'agit-il d'un phénomène collectif spontané qui a poussé les individus à accomplir des gestes qu'ils n'auraient pas faits autrement ?

Bien entendu, dans la réalité, les rapports sociaux sont la résultante d'un mélange de la volonté propre de chaque acteur et des pressions que les structures exercent sur lui²⁰. Toutefois, si l'analyste veut aller au-delà d'une étude au cas par cas et formuler des observations générales, ou s'il veut mesurer l'effet d'un facteur individuel ou structurel en particulier, il doit poser que le niveau d'analyse qu'il privilégie est plus important que l'autre, donc qu'il l'emporte sur l'autre.

19. André-J. BÉLANGER, « Épistémologues de la science politique, à vos marques ! », dans Lawrence OLIVIER, Guy BÉDARD et Jean-François THIBAUT (dir.), *Épistémologie de la science politique*, Montréal, Presses de l'Université du Québec à Montréal, 1998, p. 34-39.

20. Walter CARLSNAES, « Actors, Structures, and Foreign Policy Analysis », dans Steve SMITH, Amelia HADFIELD et Tim DUNNE (dir.), *Foreign Policy: Theories, Actors, Cases*, Oxford, Oxford University Press, 2008, p. 85-100. Nous laissons ici de côté le débat « agent-structure », largement mené par les constructivistes (Alexander WENDT, *Social Theory of International Politics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999, p. 139-190). Une manière de dépasser la notion de niveau d'analyse est de recourir à une approche « pragmatique ». Voir Jérémie CORNUT, *Les excuses dans la diplomatie américaine : pour une approche pluraliste des relations internationales*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal, 2014, p. 33-74.

En Relations internationales, un domaine dont s'inspire largement (mais pas exclusivement) l'étude de la politique étrangère, il existe de nombreuses études de niveau micro (par exemple, sur le rôle de Donald J. Trump dans la poursuite d'une politique commerciale *America First*) et macro (par exemple, sur les effets de l'émergence d'une nouvelle puissance comme la Chine sur la dynamique du système international). Toutefois, le chercheur se rend rapidement compte que ces deux perspectives ne couvrent pas toutes, loin de là, les explications possibles des fondements de la politique étrangère. En fait, la nature de l'objet incite à ajouter d'autres niveaux d'analyse intermédiaires, car plusieurs facteurs ne sont manifestement ni de niveau micro ni de niveau macro.

Le premier de ces ajouts est le niveau « étatique²¹ ». Certains estiment que l'objet d'étude des Relations internationales est d'abord les relations entre États souverains. Ceux-ci sont souvent assimilés à des individus, qui ont leurs propres intérêts et perceptions. Mais l'analyse du comportement individuel de chaque État (donc, sa politique étrangère) ne peut être considérée comme relevant du niveau d'analyse micro, parce que l'État est lui-même composé d'individus. En fait, l'État pourrait aussi être considéré comme relevant du niveau macro, car il est lui-même une structure dans laquelle évoluent un grand nombre d'individus et de groupes. Cela pose problème, puisque l'État entre en relation avec d'autres États, et la somme de leurs interactions constitue une nouvelle structure, que l'on appellera, par exemple, le « système international ». L'État étant à la fois une structure et un acteur dans une structure encore plus vaste, il convient donc de lui donner son propre niveau d'analyse. Ainsi, *le niveau étatique se réfère aux explications ou aux interprétations qui sont fondées sur les caractéristiques propres à un État* : sa puissance militaire, sa géographie, ses ressources, son « intérêt national », etc. La personnalité des individus, même celle du premier ministre, n'est plus importante ici, car l'on considère que, quelles que soient les préférences individuelles de celui qui est au pouvoir, il doit se plier aux contraintes que lui impose la géographie ou l'intérêt national. Sa marge de manœuvre est donc limitée. À l'inverse, à ce niveau d'analyse, on postule que l'État a suffisamment de latitude pour résister aux pressions imposées par le système international

21. Kenneth N. WALTZ, *Man, The State and War: A Theoretical Analysis*, New York, Columbia University Press, 1959.

et que, par conséquent, ses préférences individuelles (son intérêt national, par exemple) sont les principaux déterminants de son comportement.

Cette distinction en trois niveaux demeure encore insuffisante, car certains facteurs n'appartiennent à aucun des trois. Ainsi, il faut aussi prendre en compte les facteurs de politique intérieure susceptibles d'influer sur le comportement international de l'État. Outre les individus, les principaux acteurs de la politique intérieure sont les groupes, soit tout rassemblement d'individus qui agissent collectivement. Ce peuvent être, par exemple, des associations issues de la société civile (gens d'affaires, groupes de pression, universitaires) ou de ceux qui composent l'appareil gouvernemental (les fonctionnaires, par exemple). À ce niveau d'analyse, le chercheur s'intéresse *aux caractéristiques qui relèvent spécifiquement des groupes* (la culture, la langue, l'appartenance à une organisation, etc.). On postule ici que les préférences personnelles de chaque individu s'effacent au profit de préférences collectives.

Enfin, on peut mentionner le niveau d'analyse *dyadique*, qui s'intéresse aux caractéristiques des *interactions entre deux acteurs*, qu'il s'agisse d'individus, de groupes ou d'États. Ce niveau englobe les analyses qui portent sur l'effet des perceptions qu'entretiennent mutuellement deux acteurs l'un à l'égard de l'autre ou encore sur les conséquences de leurs réactions aux actions de l'autre. Ces analyses permettent bien souvent d'expliquer l'origine de relations d'amitié ou d'hostilité, ou encore de coopération ou de compétition. C'est le cas, notamment, des études sur

ENCADRÉ 1.2

Les cinq niveaux d'analyse dans l'étude de la politique étrangère

Individuel : La politique étrangère s'explique principalement par les traits personnels des individus qui l'élaborent.

Collectif intraétatique : La politique étrangère s'explique principalement par les caractéristiques des groupes qui évoluent au sein de l'État ou dans la société civile.

Étatique : La politique étrangère s'explique principalement par les caractéristiques propres de l'État étudié.

Dyadique : La politique étrangère s'explique principalement par les caractéristiques des interactions entre deux groupes ou deux États.

Systémique : La politique étrangère s'explique principalement par les caractéristiques de l'environnement dans lequel évoluent les États et qui agissent comme des contraintes sur ces derniers.

la dynamique d'une course aux armements, où l'acquisition d'un système d'armes par un État pousse ses rivaux à faire de même.

Que retenir de la notion de niveau d'analyse? Pourquoi est-elle importante?

Les niveaux d'analyse, on l'aura remarqué, sont « gigognes », au sens où un niveau supérieur englobe ceux qui précèdent. Par exemple, les individus agissent dans le cadre de l'État, qui, lui-même, est une composante du système international. L'une des conséquences, sur le plan analytique, est qu'un niveau chasse l'autre. Ainsi, une explication fondée sur les traits de caractère des individus qui prennent une décision tend à minimiser l'influence des structures sur les décideurs. C'est pour cette raison que, lorsqu'il s'agit d'élaborer un modèle théorique applicable à une vaste catégorie de phénomènes (par exemple, une théorie visant à expliquer pourquoi les gouvernements déclarent la guerre), il vaut mieux éviter de recourir à des facteurs qui relèvent de niveaux d'analyse différents.

Plus important pour nous est un autre corollaire de la notion de niveau d'analyse, soit celui selon lequel *différents niveaux observent les mêmes objets, mais les voient différemment* et, par voie de conséquence, *expliquent des choses différentes*. En d'autres mots, des niveaux distincts servent à étudier des manifestations différentes d'un même phénomène. Ainsi, les facteurs de niveau individuel (telles l'éducation ou l'histoire personnelle) peuvent peut-être expliquer pourquoi Stephen Harper a décidé, à l'automne 2014, de déployer des avions de combat en Irak pour combattre l'État islamique, mais peuvent plus difficilement rendre compte de l'engagement du Canada dans une dizaine de guerres depuis le début du xx^e siècle, ne serait-ce que parce que ces engagements ont été le fait de premiers ministres aux personnalités très diverses. Une analyse centrée sur ces personnalités donnerait des résultats bien différents d'une analyse fondée sur des facteurs systémiques comme, entre autres choses, la composition des alliances dont fait partie le Canada.

Cette différence tient d'abord au fait que, des cinq niveaux d'analyse considérés ici, les trois premiers (individus, groupes, États) concernent des *acteurs*, soit des agents qui ont la faculté de prendre leurs propres décisions. À l'inverse, les deux derniers (dyades et système international) relèvent de l'*environnement* dans lequel évoluent ces acteurs. Dans un cas, on observe l'effet de la volonté des acteurs; dans l'autre, on s'intéresse aux contraintes qui pèsent sur eux.

La notion de niveau d'analyse se révèle notamment utile pour organiser des ouvrages qui doivent classer et présenter un grand nombre de facteurs. Il en est ainsi de ceux qui proposent un survol et une synthèse des théories dans un domaine donné, car ce système permet un classement simple²².

C'est l'approche par les niveaux d'analyse qui est employée pour organiser la seconde partie de cet ouvrage et faire ressortir la logique des différents facteurs susceptibles de déterminer la politique étrangère canadienne. Il s'agit ici d'observer celle-ci à partir de différents niveaux d'analyse pour tenter d'en avoir le portrait le plus complet possible. La démarche est plus « encyclopédique » ou « pragmatique » que théorique.

Ainsi, le chapitre 3 porte sur les individus et sur les postes qu'ils occupent. Nous verrons, entre autres, comment la personnalité du premier ministre peut influencer son attitude à l'égard de la politique étrangère et ses relations avec ses homologues étrangers.

Le chapitre 4 nous mène au niveau d'analyse des entités qui jouent un rôle dans le gouvernement canadien, soit les bureaucrates, le Parlement et les composantes de la fédération. Le chapitre 5 demeure au niveau d'analyse des groupes infraétatiques, mais en s'intéressant à ceux qui évoluent à l'extérieur du gouvernement, soit les acteurs qui composent la société civile. Quant au chapitre 6, il porte sur les idées collectives dans lesquelles baignent le gouvernement et les citoyens canadiens et qui influent sur leur conception de la place du Canada dans le monde.

Le chapitre 7 traite des caractéristiques propres au Canada considéré comme un acteur unitaire. L'analyse porte notamment sur des facteurs tels que sa géographie, ses ressources et sa population, qui permettent de déterminer, entre autres, sa puissance et son intérêt national.

Le chapitre 8 s'attache aux niveaux dyadique et systémique et replace le Canada dans l'environnement international dans lequel il évolue. Cet environnement est constitué des rapports entre les grandes puissances, du tissu institutionnel international et des relations d'amitié ou d'inimitié avec les autres membres du système international.

22. Par exemple, Valerie HUDSON (*op. cit.*), qui présente un survol des modèles d'analyse en politique étrangère, utilise un classement en quatre niveaux. Greg CASHMAN, qui fait une revue des théories sur les causes des guerres, répartit ces dernières selon les cinq niveaux décrits ici (*What Causes War: An Introduction to Theories of International Conflict*, 2^e éd., New York, Lexington Books, 2014).

La troisième partie de cet ouvrage (les chapitres 9, 10 et 11) déroge quelque peu à cette règle, dans la mesure où elle porte sur les provinces canadiennes, et en particulier sur le Québec. Toutefois, il ne s'agit plus ici de les considérer comme des acteurs qui agissent sur la politique étrangère canadienne, mais comme des agents autonomes, qui élaborent leur propre « politique internationale » et qui sont eux-mêmes influencés par une série de facteurs qu'il convient d'identifier.

Pour en savoir plus

Sur les différents modèles théoriques en relations internationales :

BATTISTELLA, Dario, Jérémie CORNUT et Elie BARANETS, *Théories des relations internationales*, 6^e éd. mise à jour, Paris, Presses de Sciences Po, 2019.

MACLEOD, Alex, et Dan O'MEARA (dir.), *Théories des relations internationales : contestations et résistances*, Montréal, Athéna, 2010.

Sur l'étude de la politique étrangère :

LEQUESNE, Christian, et Hugo MEIJER (dir.), *La politique étrangère : approches disciplinaires*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal, 2018.

MORIN, Jean-Frédéric, *La politique étrangère : théories, méthodes et références*, Paris, Armand Colin, 2013.

Sur la notion de niveau d'analyse :

BÉLANGER, André-J., « Épistémologues de la science politique, à vos marques ! », dans Lawrence OLIVIER, Guy BÉDARD et Jean-François THIBault (dir.), *Épistémologie de la science politique*, Montréal, Presses de l'Université du Québec à Montréal, 1998, p. 13-58.

CHAPITRE 2

Une brève histoire de la politique étrangère canadienne

Points à retenir dans ce chapitre

- Jusqu'à la fin du XIX^e siècle, les États-Unis représentent la principale menace existentielle qui pèse sur le Canada.
- Avant même la Confédération, la prospérité du Canada dépend du commerce extérieur et cette dépendance nourrit, tout au long de l'histoire, le débat entre les partisans du libre-échange et ceux des mesures protectionnistes.
- Dès la fin du XIX^e siècle se met en place le principe voulant que si la sécurité du Canada repose sur des appuis extérieurs, les Canadiens doivent aussi contribuer à celle de ses alliés en allant combattre à l'étranger.
- Les deux guerres mondiales ont largement contribué à affirmer la place du Canada sur la scène internationale.
- Après une période de grande activité diplomatique (1942-1957), le Canada cherche ses repères en matière de politique étrangère et réfléchit à la meilleure manière de gérer ses relations avec les États-Unis.
- Au-delà des chocs que provoquent des événements nationaux et internationaux, l'histoire de la politique étrangère est marquée au sceau de la continuité.

Ce chapitre présente un survol de l'évolution de la politique étrangère du Canada. Il vise d'abord à donner une vue d'ensemble de cet objet au lecteur qui connaît peu l'histoire du Canada, situant dans une trame historique les personnages, les événements et les grandes tendances dont il sera question dans les chapitres qui suivent.

Avant 1867 : la gestation

L'acte de naissance officiel du Canada moderne est daté du 1^{er} juillet 1867, soit le jour où est entré en vigueur l'Acte d'Amérique du Nord britannique (AANB), rédigé à la suite de négociations entre les représentants du Nouveau-Brunswick, de la Nouvelle-Écosse, du Québec et de l'Ontario. Il n'y a certes pas lieu de parler de « politique étrangère canadienne » avant la constitution du pays en une unité autonome disposant des pouvoirs nécessaires pour élaborer et mener une telle politique. Toutefois, avant même la promulgation de l'AANB, certaines tendances et préoccupations en matière de commerce, d'immigration et de sécurité, qui marqueront l'évolution subséquente de la politique étrangère du Canada, sont déjà perceptibles.

La première de ces préoccupations, qui va subsister jusqu'à la fin du XIX^e siècle, est la menace existentielle que font planer les États-Unis sur le Canada conquis par l'Angleterre en 1760-1763. Quelques années plus tard, chassés des Treize Colonies par la Révolution américaine, les Britanniques parviennent toutefois à maintenir leur emprise le long du Saint-Laurent, repoussant deux tentatives d'invasion menées par les États-Unis naissants, l'une en 1775-1776, l'autre en 1812-1814. Si celles-ci ne se sont jamais renouvelées par la suite, la crainte de la guerre demeure. En effet, les relations avec les États-Unis ne sont pas exemptes de tensions, causées parfois par des querelles sur le tracé des frontières terrestres (entre le Maine et le Nouveau-Brunswick en 1839-1842 ou entre l'Oregon et la Colombie-Britannique en 1843-1846) et maritimes. Toutefois, dans la plupart des cas, les difficultés découlent de facteurs ou de circonstances qui ne relèvent pas directement des rapports entre le Canada et les États-Unis, mais plutôt des relations anglo-américaines (comme les crises survenues au cours de la guerre de Sécession, en 1861-1865) ou encore des activités transfrontalières de groupes armés « rebelles », tels les confédérés, qui s'infiltrèrent dans le nord de l'Union par la frontière canadienne (1861-1864), ou les fenians (1866 et 1870), évoqués plus loin¹.

1. Sur ces différents épisodes, voir John Herd THOMPSON et Stephen J. RANDALL, *Canada and the United States: Ambivalent Allies*, 4^e éd., Montréal, McGill-Queen's University Press, 2008. Sur l'activité transfrontalière de groupes armés, voir David G. HAGLUND, *Ethnic Diasporas and the Canada-United States Security Community*, Lanham (Md.), Rowman & Littlefield, 2015.

Au long du XIX^e siècle, beaucoup d'Américains ont toujours des visées expansionnistes sur les territoires britanniques. Toutefois, si les États-Unis se comportent de manière brutale avec leurs voisins du Sud (Mexique et Amérique latine), force est de constater qu'ils sont beaucoup plus prudents avec celui du Nord. La puissance militaire de l'Empire britannique explique sans doute pourquoi les présidents américains ont renoncé à toute tentative de prendre le Canada par la force. Comparant le règlement du différend frontalier en Oregon avec les prétentions américaines sur le Texas, lesquelles sont à l'origine de la guerre américano-mexicaine – des événements simultanés –, un sénateur aurait conclu, en 1846 : « Pourquoi la totalité du Texas, et seulement une partie de l'Oregon ? Parce que la Grande-Bretagne est puissante et le Mexique faible². »

Ces tensions avec les États-Unis constituent un facteur central dans la décision des quatre provinces de s'unir au milieu des années 1860, cela pour mieux résister à un voisin agressif. Toutefois, comme l'a démontré la guerre de Sécession, ce dernier peut mobiliser une armée de plus d'un million de soldats, une puissance que les Britanniques, et *a fortiori* les Canadiens, ne peuvent espérer égaler. En fait, c'est essentiellement sur le plan naval que repose la suprématie anglaise. La guerre de 1812 se révèle la dernière tentative d'invasion américaine et les coups de main menés par des nationalistes irlandais, les fenians, en territoire canadien à partir de leur sanctuaire aux États-Unis en 1866 et en 1870 constituent la dernière occasion où la violence à grande échelle est employée à la frontière des deux pays. Dès 1817, l'accord Rush-Bagot instaure des mesures limitant le déploiement de navires de guerre sur les Grands Lacs, ce qui constitue l'un des plus anciens traités de contrôle des armements au monde. Au cours des décennies qui suivent, Britanniques et Américains cessent graduellement d'entretenir leurs fortifications, ce qui va faire naître l'image de la « frontière sans défense³ ».

2. Cité dans Robert LACOUR-GAYET, *Histoire des États-Unis : des origines jusqu'à la fin de la guerre civile*, Paris, Fayard, 1976, p. 312.

3. C. P. STACEY, *La frontière sans défense : le mythe et la réalité*, Ottawa, Société historique du Canada, 1973.

La seconde tendance significative marquant l'évolution subséquente de la politique étrangère canadienne est de nature commerciale⁴. Dès les débuts de la Nouvelle-France, le commerce extérieur prend une importance capitale, qu'il ne perdra jamais par la suite. Les premiers Européens à s'installer dans le nord de l'Amérique s'adonnent d'abord à la pêche et au commerce de la fourrure pour payer les produits manufacturés qui viennent en presque totalité d'Europe. Après la conquête anglaise, le Canada est intégré dans le système mercantiliste de l'Empire britannique, ce qui lui confère un accès privilégié au marché anglais.

Ce système, qui sert si bien les intérêts des marchands canadiens, est mis en péril lorsque les idées libre-échangistes se répandent parmi la classe politique anglaise. En 1846, l'abrogation des *Corn Laws* marque la fin du système de préférence impériale, ce qui force les commerçants du Canada à chercher d'autres points de chute pour leurs exportations. Ce changement a pour conséquence d'encourager le commerce avec les États-Unis, qui s'imposent bientôt comme le marché naturel pour les produits canadiens. Toutefois, les échanges se font dans les deux directions, de sorte que le marché de la colonie est bientôt inondé de produits américains. Cette situation entraîne l'émergence d'un débat comparable à celui qui agite toutes les sociétés en voie d'industrialisation : faut-il protéger les entreprises canadiennes contre la concurrence américaine en appliquant des barrières tarifaires ou vaut-il mieux favoriser une saine compétition entre les producteurs des deux côtés de la frontière en libéralisant le commerce ? Bien entendu, les représentants des secteurs économiques plus vulnérables à la concurrence prônent généralement la première politique (les manufacturiers du Québec et de l'Ontario), tandis que ceux pour qui le marché national est insuffisant (les producteurs de matières premières) appuient la seconde. Les libre-échangistes vont gagner la première manche avec l'entrée en vigueur, en 1854, du premier traité de libre-échange, appelé alors « réciprocité », qui s'appliquera jusqu'en 1866. En fait, ce débat, pour ainsi dire de nature existentielle pour ceux qui en sont les protagonistes, divisera la société canadienne et les partis politiques de manière si durable qu'il renaît périodiquement.

4. Pour une histoire de la politique commerciale, voir Michael HART, *A Trading Nation: Canadian Trade Policy from Colonialism to Globalization*, Vancouver, UBC Press, 2002.

Ces deux facteurs, soit la menace américaine et les considérations commerciales, influenceront sur la formulation du projet national canadien qui s'ébauche lorsque le Canada moderne est créé, en 1867.

L'émergence (1867-1917)

Le moins que l'on puisse dire est que le Canada n'a pas fait une entrée fracassante sur la scène internationale. Au contraire, la création du nouvel État s'est faite de manière progressive et timide, largement encouragée par des événements extérieurs. La principale caractéristique politique du Canada de 1867 est qu'il est une composante de l'Empire britannique et que ce statut n'est en aucun cas remis en question par la majorité de ses citoyens et dirigeants politiques – cela même si l'idée de rejoindre les États-Unis séduit une petite minorité fascinée par le système républicain.

Le Canada de la période qui va de la Confédération jusqu'à la Grande Guerre se transforme rapidement. D'abord, sur le plan constitutionnel, le pays prend, à l'exception de Terre-Neuve et du Nunavut, la forme qu'il a aujourd'hui, alors que de nouvelles provinces et des territoires sont créés (Manitoba, Territoires du Nord-Ouest, Colombie-Britannique, Île-du-Prince-Édouard, Yukon, Saskatchewan, Alberta). La population augmente aussi rapidement, passant de 3,5 millions d'habitants en 1867 à 8 millions au cours de la Première Guerre mondiale, grâce à un fort taux d'immigration. Les francophones voient leur importance relative diminuer et ne forment plus que 30 % de la population, tandis que les peuples autochtones, qui comptent moins de 100 000 membres au tournant du xx^e siècle, sont complètement marginalisés. Le pays s'industrialise, d'abord stimulé par le protectionnisme des premiers gouvernements, mais aussi à la faveur de la guerre.

En 1867, le premier gouvernement du Canada est conservateur. Il est dirigé par John A. Macdonald, qui assumera la fonction de premier ministre de 1867 à 1873 et de 1878 à 1891, soit 19 ans. Celui-ci n'aura pas à se préoccuper grandement de politique étrangère, car Londres conserve la prérogative de s'adresser aux gouvernements étrangers au nom de toutes les composantes de l'Empire. Les relations du Canada avec les États-Unis passent donc par l'Angleterre. Néanmoins, en 1870-1871, lors des travaux de la Commission anglo-américaine qui mène à la signature du traité de

Washington, qui aplanit l'essentiel des sujets de contentieux entre la Grande-Bretagne et les États-Unis, Macdonald fait partie de la délégation britannique.

La signature du traité de Washington, le 8 mai 1871, constitue, rétrospectivement, un moment charnière dans l'évolution de la politique étrangère et de défense du Canada. En effet, c'est à partir de ce moment que l'on peut considérer que les rapports entre Londres et Washington, et entre Américains et Canadiens, passent graduellement d'une dynamique empreinte de conflit et de tension à une relation pacifique. Entre 1895 et 1898, Britanniques et Américains entament le « grand rapprochement » qui, 50 ans plus tard, aboutira à une alliance entre les deux puissances anglophones. Dans le dernier quart du XIX^e siècle disparaissent ainsi les risques d'invasion américaine (latents depuis 1814) et s'installe réellement la « longue paix nord-américaine⁵ ».

Si le traité de Washington réduit les risques d'invasion du Canada, il a aussi une conséquence importante pour Ottawa. Désormais certains de pouvoir éviter la guerre avec les Américains, les Britanniques retirent l'essentiel de leurs troupes stationnées au Canada. Malgré la résorption de la menace américaine, le retrait des soldats britanniques signifie que les Canadiens doivent désormais assurer une part grandissante de leur propre sécurité. Certes, la promesse d'une assistance militaire de Londres en cas de guerre demeure toujours, mais elle n'est plus soutenue par la présence de troupes en sol canadien.

En 1868, le gouvernement canadien promulgue une nouvelle loi sur la milice, ce qui équivaut à doter le nouvel État d'une armée. Comptant à peine 37 000 hommes selon les chiffres de février 1869, elle ne peut espérer s'opposer à une éventuelle invasion américaine. En fait, son principal rôle consiste, outre à faire face à des épisodes comme celui des fenians, à maintenir l'ordre intérieur, notamment pour éviter de donner un prétexte aux États-Unis d'intervenir au Canada si des troubles importants s'y déroulent. L'occasion d'exercer cette fonction se présente dès 1870, puis en 1885, lorsqu'éclate la révolte des Métis au Manitoba.

En 1885 survint un incident mineur qui allait cependant marquer un précédent important dans la politique de défense du Canada. Lorsque le gouvernement britannique doit affronter l'insurrection mahdiste au

5. HAGLUND, *op. cit.*, p. 49-62.

Soudan, les colonies australiennes offrent aussitôt d'envoyer leurs propres contingents. Mais Macdonald ne se sent nullement obligé de se joindre à la réaction émotive suscitée par la mort du populaire général Charles Gordon « Pasha » à Khartoum. Toutefois, 386 Canadiens, dont plusieurs francophones et membres des Premières Nations des environs de Montréal, sont recrutés par les Britanniques pour servir dans la flottille qui remonte le cours du Nil en 1885. Bien qu'Ottawa ne soit pas intervenu dans ce recrutement, cette initiative préfigure l'instauration de deux principes complémentaires cruciaux. Premièrement, la milice allait servir non plus seulement de force de maintien de l'ordre intérieur, mais aussi de bassin pour y puiser les effectifs d'un corps expéditionnaire chargé de combattre à l'étranger. Deuxièmement, si l'Empire offrait une garantie de sécurité au Canada, celui-ci devait également en offrir une à l'Empire en allant combattre là où il était menacé. Ce second principe allait avoir d'immenses conséquences pour l'évolution ultérieure du Canada.

Sur le plan commercial, le gouvernement Macdonald penche en faveur des idées protectionnistes, en particulier durant la seconde période au pouvoir, de 1878 à 1891. Sa « politique nationale » visait à protéger l'industrie naissante du Canada contre la concurrence américaine. À l'inverse, les libéraux tendaient à soutenir une politique plus axée sur le libre-échange. Ce clivage marquera durablement la politique commerciale canadienne, comme nous le verrons au chapitre 4.

En 1896, les libéraux prennent le pouvoir et Wilfrid Laurier devient premier ministre, poste qu'il occupera jusqu'en 1911. En 1899, la crise qui oppose les autorités britanniques aux descendants des colons néerlandais et allemands en Afrique du Sud, les Boers, dégénère en un conflit ouvert. Contrairement à Macdonald, Laurier ne peut refuser l'aide du Canada à l'Empire, soutenu par une très forte poussée des idées impérialistes (examinées au chapitre 6) dans l'opinion publique anglo-canadienne. Ainsi, 7368 Canadiens participeront aux opérations en Afrique du Sud de 1900 à 1902 et, de ce nombre, 270 seront tués et 252 blessés⁶.

La question de la participation du Canada à la défense de l'Empire s'impose aussi par l'émergence d'un autre débat au sujet de la création d'une marine canadienne qui dure jusqu'en 1910. Faut-il établir une marine

6. Carman MILLER, *Painting the Map Red: Canada and the South African War, 1899-1902*, Montréal, McGill-Queen's University Press, 1993, p. 429.

côtière chargée de garder les côtes du pays, comme le souhaitaient les nationalistes francophones, ou plutôt une force d'appoint pour la Royal Navy en cas de crise, cela au moment où elle était en pleine course aux armements contre la *Kriegsmarine* allemande, comme le voulaient les autorités britanniques soutenues par les impérialistes canadiens? Le résultat, qui tenait compte à la fois des deux positions, mais d'aucune considérant le caractère dérisoire de l'effort de financement consenti, ne satisfait personne.

Beaucoup moins controversée est la création, en 1909, du poste de secrétaire d'État aux Affaires extérieures et d'un modeste ministère chargé de l'assister (chapitre 4). C'est cependant le Québec qui aura le privilège d'avoir un premier représentant permanent hors de l'Empire, lorsque Hector Fabre est envoyé à Paris avec le titre d'agent général en 1882. L'année suivante, le gouvernement fédéral le nommera également commissaire général du Canada à Paris. Il remplira son double mandat jusqu'à son décès, en 1910, et sera remplacé par un sénateur de l'Alberta, Philippe Roy. À partir de 1912, sous la pression du premier ministre Robert Borden, Roy ne sera que le représentant du Canada.

En 1903, la crise que déclenche une ruée vers l'or à la frontière au tracé incertain de l'Alaska (acheté par les États-Unis à la Russie en 1867) et du Yukon (territoire canadien créé en 1898) trouve un dénouement qui laisse un goût amer aux Canadiens. Confié à une commission d'arbitrage composée de trois Américains, de deux Canadiens et d'un Britannique, le litige est résolu par un compromis qui déçoit grandement Laurier et l'opinion publique canadienne, qui se sentent trahis lorsque le représentant britannique se range du côté américain⁷.

En 1909, une première institution bilatérale canado-américaine, la Commission mixte internationale, chargée de mettre en œuvre les dispositions du traité sur les eaux limitrophes, est créée pour prévenir et régler les conflits entre les deux pays en ce qui a trait à la gestion des plans d'eau transfrontaliers. Deux ans plus tard, en 1911, le gouvernement Laurier parvient à conclure une entente de libre-échange avec Washington. Celle-ci est toutefois mal reçue et le gouvernement libéral est battu aux élections de septembre, ce qui met un terme au projet.

7. David HAGLUND porte un jugement beaucoup plus nuancé sur le caractère défavorable du compromis adopté par la commission. Voir «The TR Problem in Canada-US Relations», *London Journal of Canadian Studies*, vol. 23, 2007-2008, p. 32-44.

Le conservateur Robert Borden remplace Laurier à la tête du pays et y reste jusqu'en 1920. Borden doit faire face à ce qui est l'un des bouleversements les plus importants dans l'évolution de la politique étrangère canadienne. Le 2 août 1914, l'Angleterre déclare la guerre à l'Allemagne, entraînant à sa suite l'ensemble de ses colonies. Dès octobre, le Canada envoie un premier contingent se battre aux côtés des Britanniques. En avril 1915, les troupes canadiennes subissent un très dur baptême du feu près d'Ypres, en Belgique, au prix de 6000 tués. Se succède alors une série de batailles qui entraînent des pertes effroyables, comme à Messine (avril 1916, 1700 tués), au mont Sorrel (juin 1916, 8000 tués) ou encore sur la Somme (septembre-novembre 1916, 24 000 tués et blessés⁸). Ces événements catastrophiques ont de grandes conséquences.

Le problème, pour les dominions, était que Londres leur demandait de contribuer à l'effort de guerre en fournissant soldats et argent pour compenser des pertes qui atteignaient des niveaux critiques, sans toutefois leur permettre de se prononcer sur la conduite des opérations. Or cette lacune allait se heurter directement à ce que souhaitait le premier ministre du Canada. Avant même qu'il soit élu premier ministre, en 1911, Borden avait déjà laissé entendre qu'il pensait que les dominions comme le Canada devraient avoir voix au chapitre dans la politique de l'Empire. Quatre ans plus tard, Borden, qui est pourtant ouvertement commis aux idées impérialistes, doit défendre des positions de plus en plus autonomistes. Des querelles successives, notamment concernant le fait que les Britanniques avaient commandé du matériel de guerre aux États-Unis plutôt qu'au Canada, inciteront le premier ministre à mener une stratégie de la ligne dure à l'endroit de Londres, en adoptant une attitude plus distante et en réclamant une plus grande autonomie. Ainsi, Borden exigera que le Canada ait une représentation distincte à la conférence de paix de Paris et à la Société des Nations (SDN).

L'année 1917 marque un tournant symbolique en politique étrangère canadienne pour plusieurs raisons. Non seulement les paroles et les politiques de Borden sont de plus en plus appuyées par la présence militaire canadienne sur les champs de bataille, mais elles ont aussi un effet au pays. En premier lieu, l'effort de guerre du Canada atteint son apogée, effort

8. Pour un survol de la participation canadienne à la guerre, voir Desmond MORTON, *Une histoire militaire du Canada, 1608-1991*, Montréal, Septentrion, 1992, p. 160-164.

qui devient apparent en avril 1917 lors de la bataille de la crête de Vimy. À cette occasion, les quatre divisions canadiennes (environ 100 000 soldats), regroupées en un « Corps canadien » depuis 1916, combattent côte à côte. Bien que noyée dans un échec des Alliés (l'assaut contre Vimy n'étant qu'un épisode dans une plus vaste bataille, celle d'Arras), l'opération canadienne est une victoire tactique incontestable. Ultérieurement, Vimy deviendra le symbole militaire par excellence du Canada et certains, peut-être trop enthousiastes, n'hésiteront pas à considérer cette bataille comme l'acte de naissance du Canada sur la scène internationale⁹.

Mais le prix politique à payer pour maintenir l'effort que le gouvernement Borden impose au Canada est élevé. L'enrôlement volontaire étant bien loin de permettre de compenser les pertes, le premier ministre décide, quelques semaines après la bataille de Vimy, de mettre en œuvre des mesures d'enrôlement obligatoire. La réaction est vive, surtout chez les francophones, hostiles à une guerre perçue comme servant d'abord les intérêts anglais (chapitre 5). La « crise de la conscription » qui s'ouvre alors durera jusqu'à la fin de la guerre, creusant un fossé entre Canadiens français et Canadiens anglais. Le premier ministre avait pourtant été mis en garde : dès mai 1917, il notait dans son journal que deux de ses députés du Québec l'avaient prévenu que la conscription « les tuerait politiquement, lui et son parti, pour vingt-cinq ans¹⁰ ». En fait, les conservateurs fédéraux ont été pratiquement rayés du paysage politique québécois pour une quarantaine d'années.

Ainsi, le Canada qui apparaît à la fin de la guerre est bien différent de celui de 1914 et il est porteur d'un grand paradoxe : s'il tend, à partir de ce moment, à s'affirmer comme « nation » sur la scène internationale, il est aussi, en politique intérieure, plus divisé que jamais.

Une affirmation timorée (1917-1942)

La Première Guerre mondiale est sans doute le conflit qui aura le plus profondément marqué l'histoire du Canada. Elle a précipité l'industria-

9. Pour des interprétations critiques du sens à donner à cet épisode, voir Éric LABAYLE, « La bataille de Vimy : de l'Histoire à la mémoire », *Bulletin d'histoire politique*, vol. 17, n° 2, hiver 2009, p. 141-161; Jean MARTIN, « Vimy, avril 1917 : la naissance de quelle nation ? » *Revue militaire canadienne*, vol. 11, n° 2, printemps 2011, p. 32-38.

10. C. P. STACEY, *Canada and the Age of Conflict: A History of Canadian External Policies*, vol. 1 : 1867-1921, Toronto, Macmillan Canada, 1977, p. 218.

lisation de l'économie et a permis à Ottawa de s'affirmer sur la scène internationale. Mais le pays est aussi divisé politiquement et linguistiquement, et les certitudes de la majorité de la population quant à sa place au sein de l'Empire britannique sont ébranlées. Si les sentiments impérialistes demeurent puissants, de plus en plus de Canadiens prennent conscience que cette voie n'est plus la seule qui s'offre au Dominion et que les liens étroits avec l'Angleterre ne sont pas nécessairement à leur avantage. Cette réflexion a naturellement une grande influence sur les relations extérieures du pays.

Les succès et le prix du sang des soldats canadiens sur les champs de bataille belges et français, ainsi que les prises de bec entre Ottawa et Londres, ont pour conséquence de permettre au Canada (quoiqu'en tant que composante de l'Empire) de signer le traité de Versailles de 1919 et de devenir un membre fondateur de la Société des Nations. Mais cette deuxième étape de l'entrée du Canada sur la scène internationale est franchie de manière très timide et circonspecte.

En matière de politique étrangère, deux camps se dessinent. D'une part, la conception impérialiste a encore d'ardents défenseurs, et leurs positions sont relayées surtout par le Parti conservateur. Dans l'autre, on retrouve ceux qui, traumatisés par la guerre, estiment que le Canada doit s'isoler et éviter d'être à nouveau aspiré dans une catastrophe. Ils sont rejoints par les « nationalistes », soit ceux que le conflit a convaincus que les intérêts du Canada et ceux de l'Empire ne concordent plus systématiquement et qu'il faut désormais penser d'abord au bien du pays (chapitre 6).

À la Conférence impériale de 1921, Arthur Meighen s'oppose fermement à la reconduction de l'alliance anglo-japonaise, que favorisent Londres et les dominions du Pacifique, mais qui fait grincer bien des dents aux États-Unis. Cette opposition provoque la division au sein de l'Empire, et la Conférence finit par adopter un compromis boiteux sur la question¹¹. Cet épisode est important non seulement en ce qu'il indique la distance qui s'installe entre Londres et Ottawa, mais aussi en ce que, pour la première fois, les Canadiens se posent en intermédiaires entre les États-Unis et l'Angleterre. Ce rôle, qui consiste à prévenir une division entre les

11. Sur ce sujet, voir *ibid.*, p. 321, 340-348; James EAYRS, *The Art of the Possible: Government and Foreign Policy in Canada*, Toronto, University of Toronto Press, 1960.

principaux partenaires du Canada, sera souvent repris par la suite, notamment lors de la crise du canal de Suez de 1956 et de celle entourant l'invasion de l'Irak en 2003.

La figure dominante de cette époque est indiscutablement celle de William Lyon Mackenzie King. Il est le premier ministre qui a le plus longtemps assumé cette fonction, soit près de 22 ans. Il mène, à titre de chef du Parti libéral, sept luttes électorales et n'en perd qu'une seule, celle de 1930. Il préside aux destinées du gouvernement canadien de 1921 à 1926, 1926 à 1930 et 1935 à 1948.

Le pragmatisme de King explique sans doute sa longévité politique. Bien conscient du fait que les maladresses de Borden ont nourri la crise de la conscription, il prend soin d'éviter que les clivages sociolinguistiques ne provoquent des divisions susceptibles de chasser son parti du pouvoir. Pour cette raison, il se montre extrêmement prudent en politique étrangère. Il parvient à naviguer entre les courants impérialistes et nationalistes, bien qu'il soit probablement plus sympathique au second, ne serait-ce qu'en raison d'une profonde méfiance à l'égard des engagements militaires à l'étranger, ce qui le porte à tergiverser ou à s'opposer à toute initiative qui pourrait aller en ce sens. La leçon était claire : il faut se tenir à l'écart des conflits qui exigeraient le recours à la conscription. King est aussi conscient du caractère nord-américain du pays, ce qui contribue sans doute à l'éloigner du giron de l'Empire. La présence à ses côtés, de 1925 à 1941, d'Oscar Douglas Skelton, le doyen de la Faculté des arts de l'Université Queen's, à titre de sous-secrétaire d'État (donc l'adjoint de King, celui-ci s'étant réservé le portefeuille des Affaires extérieures), y est aussi sans doute pour beaucoup, car celui-ci penche nettement du côté des isolationnistes et des nationalistes¹².

De même, King repousse toute tentative d'adoption d'une politique commune pour les membres de l'Empire. L'unité impériale est mise à rude épreuve lors de l'affaire Tchanak (aujourd'hui Çanakkale) en septembre 1922. Confronté à la volonté du gouvernement nationaliste turc de Mustafa

12. Voir, à ce sujet, Norman HILLMER, « O. D. Skelton: Innovating for Independence », dans Greg DONAGHY et Kim Richard NOSSAL (dir.), *Architects and Innovators: Building the Department of International Trade, 1909-2009 = Architectes et innovateurs: le développement du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, 1909-2009*, Montréal et Kingston, Queen's School of Policy Studies et McGill-Queen's University Press, 2009, p. 59-73; Norman HILLMER, « O. D. Skelton and the North American Mind », *International Journal*, vol. 60, n° 1, hiver 2004-2005, p. 93-110.

Kemal de recouvrer le contrôle des territoires perdus à l'issue de la Première Guerre mondiale, Londres demande aux dominions de fournir des troupes pour protéger la péninsule de Gallipoli. La réponse de King est laconique : il envoie un télégramme à Londres précisant que « l'opinion publique au Canada exigerait l'autorisation préalable du Parlement avant d'envoyer un contingent¹³ ». L'instauration d'une politique commune est définitivement écartée à la Conférence impériale d'octobre et novembre 1923, au cours de laquelle King affirme que chaque dominion devait lui-même diriger ses relations avec l'étranger.

Une autre facette de la politique de prudence de King consiste à limiter les obligations du Canada envers la SDN, et tout particulièrement en ce qui concerne l'article 10 du Pacte (qui constitue sa charte), en vertu duquel une agression contre l'un des signataires doit engendrer une réaction immédiate de tous les autres. Il adopte plutôt, à l'égard du Japon, de l'Italie et de l'Allemagne, une politique d'apaisement semblable à celle de l'Angleterre et de la France¹⁴. Pendant toute la période de l'entre-deux-guerres, King s'en tient au même argument : une éventuelle participation du Canada à des opérations militaires décidées par la SDN doit être approuvée au préalable par le Parlement. La formule, politiquement habile mais discutable du point de vue constitutionnel (chapitre 4), permet au premier ministre de tergiverser en attendant de mesurer les réactions au sein de la société canadienne.

La politique étrangère, et en particulier la question de la participation aux guerres impériales, a constitué l'une des principales motivations du Canada dans le processus qui le mène à l'acquisition des instruments de sa souveraineté, soit le droit d'envoyer des représentants du Canada à

13. Jean-Charles BONENFANT, « Le développement du statut international du Canada », dans Paul PAINCHAUD (dir.), *Le Canada et le Québec sur la scène internationale*, Québec, Centre québécois de relations internationales, 1977, p. 38. Cet épisode est raconté en détail dans John HILLIKER, *Le ministère des Affaires extérieures du Canada (vol. I : Les années de formation, 1909-1946)*, Québec, Presses de l'Université Laval – Institut d'administration publique du Canada, 1990, p. 103-104, et dans C. P. STACEY, *Canada and the Age of Conflict: A History of Canadian External Policies, vol. 2 : 1921-1948, The Mackenzie King Era*, Toronto, University of Toronto Press, 1981, p. 17-31.

14. Pour des évaluations diamétralement opposées de cette politique, voir James EAYRS, « "A Low Dishonest Decade" : Aspects of Canadian External Policy, 1931-1939 », dans Hugh L. KEENLEYSIDE *et al.*, *The Growth of Canadian Policies in External Affairs*, Durham (N.C.), Duke University Press, 1960, p. 59-80; et J. L. GRANATSTEIN et Robert BOTHWELL, « Canadian Foreign Policy, 1935-1939 », dans J. L. GRANATSTEIN (dir.), *Canadian Foreign Policy: Historical Readings*, Toronto, Copp Clark Pitman, 1986, p. 125-144.

l'étranger (*jus legationis*), celui de conclure des traités (*jus tractatum*) et celui de déclarer la guerre (*jus belli*), droits sur lesquels nous reviendrons au chapitre 4.

Avant 1931, des progrès significatifs avaient été accomplis dans l'acquisition des deux premiers droits¹⁵. En ce qui a trait au droit de recevoir et d'envoyer des émissaires, le Canada avait fait quelques pas timides en nommant un agent à Londres (1880) et à Paris (1882). Dans les années 1920, des légations sont ouvertes à Washington (1927), à Paris (1928) et à Tokyo (1929). Mais ces représentations n'ont pas encore le rang d'ambassade, certains gouvernements, comme celui des États-Unis, estimant que les Canadiens ne sont qu'une seconde voix des Britanniques. Le Canada est également présent dans quelques organisations internationales, comme la Conférence sur la radiotélégraphie, la SDN et l'Organisation internationale du travail (OIT), et dans une institution bilatérale, la Commission mixte internationale sur les eaux limitrophes.

Sur le chapitre du droit de conclure des traités, les choses évoluent aussi très progressivement. Les Canadiens font partie des délégations britanniques, avant de se substituer à elles, dans les négociations qui les concernent directement, généralement avec les États-Unis. Le pas décisif est franchi en 1923, avec la signature d'une convention sur les pêcheries de flétan. Après quelques discussions houleuses, Américains et Britanniques conviennent qu'Ernest Lapointe, à l'époque ministre de la Marine et des Pêcheries, peut signer le traité au nom du Canada¹⁶.

Ces transformations sont généralement entérinées au cours des Conférences impériales (qui ont lieu à un rythme rapide, en 1917, 1918, 1921, 1923, 1926, 1930, 1932 et 1937), mais il manque encore au Canada la jouissance du droit à déclarer la guerre, qui, du point de vue des leçons tirées de la Première Guerre mondiale, est le plus important. C'est le Statut de Westminster, voté par le Parlement de Londres le 11 décembre 1931, qui consacre l'égalité entre les membres du Commonwealth et qui établit finalement ce droit. Bien que le mot ne soit pas employé, ce document fait du Canada et des autres dominions (parfois malgré eux!) des pays indépendants.

15. Voir André P. DONNEUR, *Politique étrangère canadienne*, Montréal, Guérin, 1994, p. 7-8; BONENFANT, *op. cit.*

16. BONENFANT, *op. cit.*, p. 39.