

INTRODUCTION

L'ANALYSE DE LA POLITIQUE ÉTRANGÈRE CANADIENNE

Pour celui qui l'aborde, la politique étrangère d'un État paraît généralement abstraite et incohérente, tant elle englobe un large éventail de faits et d'événements fugaces, en apparence distincts et fortuits. Les manchettes du jour – quelques colonnes dans les quotidiens, dix petites secondes aux nouvelles télévisées – retiennent brièvement l'attention, suscitent l'intérêt, et parfois même des émotions. Mais elles sont vite oubliées, remplacées par d'autres qui à leur tour sombrent dans l'oubli. La participation du premier ministre au Sommet du G8, l'envoi d'un contingent de Casques bleus dans un pays dont on ignorait le nom jusque-là, ou la signature d'un traité de coopération culturelle avec un État d'Europe centrale ne suscitent que rarement l'intérêt du citoyen moyen. S'y attarder peut donc paraître plutôt inutile. On n'accorde, en général, que peu d'importance aux répercussions à long terme des événements quotidiens, pas plus que l'on ne cherche à établir leur rapport avec le passé. On s'arrête encore moins à considérer ces événements dans une perspective analytique plus vaste, ou à identifier les facteurs qui façonnent les innombrables sujets à l'ordre du jour en politique étrangère.

Cette introduction propose une démarche permettant l'analyse systématique de la politique étrangère et de défense du Canada. Il ne s'agit pas de formuler un modèle élaboré, encore moins une théorie générale sur le sujet. Cette démarche s'inspire des travaux sur la prise de décision et l'étude des facteurs qui déterminent les grandes orientations de la politique étrangère

et de défense¹. Il s'agit ici de passer en revue les principaux éléments d'un cadre d'analyse permettant d'aborder la politique étrangère et de défense canadienne de façon systématique, de trier et de vérifier les observations qui s'y rapportent, et donc d'en mieux comprendre la structure.

QU'EST-CE QUE LA POLITIQUE ÉTRANGÈRE ? QUEL EST SON RAPPORT À LA POLITIQUE DE DÉFENSE ?

De prime abord, la question semble triviale. Il existe cependant 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 d'identifier ; en second lieu, il faut établir quels domaines relèvent de la politique étrangère, et lesquels en sont exclus – point sur lequel les avis sont partagés. La question est d'autant plus pertinente lorsqu'il s'agit de faire la distinction entre politique étrangère et politique de défense, puisque ces deux domaines se rejoignent dans ce qu'il convient d'appeler la « politique de sécurité ».

Don Munton déplorait que le terme « politique étrangère » soit employé de telle manière qu'« il est difficile de savoir s'il réfère à des actions, des buts, des décisions, des objectifs, des stratégies, des intérêts, des orientations, des initiatives, des attitudes, des projets, des engagements, ou quoi encore² ». Cette remarque témoigne bien du flou qui entoure la définition de l'objet d'étude :

1. Kim Richard NOSSAL, « Opening up the Black Box : The Decision-Making Approach to International Politics », dans David G. HAGLUND et Michael K. HAWES, *World Politics. Power, Interdependence and Dependence*, Toronto, Harcourt Brace Jovanovich, 1990, p. 531-552. La méthode d'analyse proposée ici s'inspire de la « pré-théorie » de la politique étrangère élaborée par James Rosenau bien que datant de quelques années ; elle demeure toujours un instrument utile. James ROSENAU, *The Scientific Study of Foreign Policy*, Londres, Pinter, 1980. Pour un état de la question récent, voir Frédéric CHARILLON (dir.), *Politique étrangère. Nouveaux regards*, Paris, Presses de Sciences Po, 2002, p. 13-29 ; Dario BATTISTELLA, *Théories des relations internationales*, Paris, Presses de Sciences Po, 2006, p. 323-357 ; Vincent LEGRAND, « La prise de décision en politique étrangère », dans Claude ROSENS, Valérie ROSOUX et Tanguy DE WILDE D'ESTAMAE (dir.), *La politique étrangère. Le modèle classique à l'épreuve*, Bruxelles, Peter Lang, 2004, p. 79-106.
2. Dun MUNTON, « Comparative Foreign Policy : Fads, Fantaisies, Orthodoxies, Per-versities », dans James ROSENAU (dir.), *In Search of Global Patterns*, New York, Free Press, 1976, p. 258.

le terme est effectivement employé à toutes les sauces, par les dirigeants politiques, par les experts qui étudient leur comportement, et par le public en général qui juge les premiers en écoutant les seconds. Il n'existe pas de solution 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 déferait l'usage, voire le sens commun. Il faut donc s'accommoder de cette utilisation multiple du terme dans le langage courant.

Cela dit, il est nécessaire de faire au moins une distinction : le mot « politique » renvoie aux actions, aux objectifs et aux décisions des autorités politiques – soit les gouvernements. Dire que la politique étrangère relève uniquement des gouvernements (et uniquement de ceux qui ont le mandat de mener une politique étrangère), c'est faire une distinction essentielle qui permet d'écartier d'emblée les relations qu'entretiennent 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 soit marginal, qu'ils n'aient aucune incidence significative sur la ligne de conduite des gouvernements à l'étranger, ou qu'ils n'aient pas leurs propres objectifs politiques. Cependant, l'analyse de la politique étrangère est, au sens propre du mot, 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 la politique extérieure des administrations locales est exclue. Les élus municipaux de Montréal peuvent bien déclarer la ville zone libre d'armes nucléaires (ZLAN), comme ce fut le cas en décembre 1986, cette déclaration n'a aucune force ou effet pour la simple raison que les autorités municipales ne sont pas habilitées à statuer sur de tels sujets, même au nom de leurs concitoyens. En cas de conflit entre la législation fédérale et la réglementation municipale, il y a fort à parier que cette dernière serait déclarée *ultra vires* et serait donc renversée par l'autorité légitime, soit le gouvernement fédéral. Par contre, il faut prendre en considération 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 revendiquent une certaine compétence en matière de relations extérieures.

Au-delà de cette distinction, la définition de la nature des rapports d'un gouvernement avec l'étranger se heurte à une seconde difficulté liée au sens de l'adjectif dans « politique étrangère » : quels champs d'activités doivent être englobés dans ce terme, et lesquels doivent en être exclus ? La difficulté provient du fait que les autres champs d'activités des gouvernements sont définis selon des critères fonctionnels : gestion des pêches et océans, politique sociale, développement industriel, etc. Ces dénominations purement fonctionnelles 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 bord de l'eau* – une formule qui enjoint d'oublier les différends politiques internes lorsque l'on traite avec l'étranger. 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 frontière³. Pour beaucoup, cette politique se compare à n'importe quelle autre politique gouvernementale, tant sur le plan des programmes que des mécanismes utilisés par l'État pour atteindre ses objectifs politiques. 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. « La politique étrangère n'est pas une chose en soi », déclarait le ministre canadien des Affaires extérieures en 1969, « mais une dimension externe de la politique intérieure⁴ ». Selon cette logique, tout aspect

3. Marcel MERLE, *La politique étrangère*, Paris, Économica, 1984, p. 7.

4. Cité dans D. C. THOMPSON et R. F. SWANSON, *Canadian Foreign Policy: Options and Perspectives*, Toronto, McGraw-Hill Ryerson, 1971, p. 9. Une telle conception trouve de lointains échos dans l'histoire de la politique extérieure canadienne, comme nous le verrons au chapitre 2. Certains évoquent une logique inverse, mais pas nécessairement contradictoire. Ainsi, en avril 1996, Lloyd Axworthy parlait de « l'intériorisation de la politique étrangère », au sens où « les événements qui se produisent à l'extérieur du Canada ont un impact à l'intérieur ». Lloyd Axworthy, « Allocution de l'Honorable Lloyd Axworthy, ministre des Affaires étrangères, devant le Comité permanent des Affaires étrangères et du Commerce international », *Déclaration* n° 96/12, 16 avril 1996.

de la politique gouvernementale qui outrepassa sa frontière, relève *ipso facto* de la politique extérieure.

Certains estiment plutôt que la politique étrangère se classe dans une catégorie fonctionnelle et non pas géographique. En d'autres termes, la politique étrangère couvre un domaine bien spécifique, au même titre que les autres domaines fonctionnels où intervient l'État. Hans J. Morgenthau, qui a largement contribué à formuler la version contemporaine de la théorie réaliste en Relations internationales, établit une distinction entre *politique* internationale et *relations* internationales. La première est essentiellement affaire de puissance. Partant de ce principe, un État mène une action *politique* uniquement lorsqu'il manifeste une volonté de conserver ou d'accroître sa puissance. Mais la conduite des relations internationales n'est pas nécessairement politique, puisque plusieurs aspects des relations qu'un gouvernement entretient avec l'étranger n'ont qu'un lointain rapport avec la quête de la puissance : par exemple, la négociation de traités d'extradition, les ententes d'échange de biens et services, l'assistance humanitaire, la promotion de la culture à l'étranger⁵. Une perspective moins réductrice ne se limiterait pas à la seule notion de puissance, mais engloberait tous les éléments associés à ce concept. De ce point de vue, le véritable champ d'action de la politique étrangère relève de la « haute politique » (*high politics*). C'est ce que Rudyard Kipling appelait « le grand jeu » de la politique internationale : mystification, conspiration et, si nécessaire, recours à la violence – tout ce que font les États pour assurer leur domination et leur contrôle dans un environnement caractérisé par l'absence d'autorité centrale. Cette interprétation se trouve renforcée par le constat selon lequel la diminution du niveau de puissance d'un État peut entraîner des conséquences dramatiques : domination, conquête, occupation, ou absorption pure et simple. C'est pourquoi les dirigeants s'engagent dans un jeu d'équilibre des puissances, notamment en scellant des alliances⁶. Et parfois,

5. Hans J. MORGENTHAU, *Politics Among Nations. The Struggle for Power and Peace* (5^e éd.), New York, Knopf, 1973, p. 27-28. Sur cette dimension de la réflexion de Morgenthau, voir Jean-François THIBAUT, « Hans J. Morgenthau, le débat entre idéalistes et réalistes et l'horizon politique de la théorie des relations internationales : une interprétation critique », *Études internationales*, vol. 28, n^o 3, septembre 1997, en particulier p. 580-582.

6. Kenneth N. WALTZ, *Theory of International Politics*, Reading, McGraw-Hill, 1979, chapitre 9 ; Stephen WALT, *The Origins of Alliances*, Ithaca, Cornell University Press, 1987.

en marge de ces rivalités endémiques, les États parviennent à entrer dans des relations de coopération, ce qui contribue à ériger les rudiments de ce que Hedley Bull a appelé une « société anarchique⁷ ». Ainsi, la politique étrangère tourne autour de trois préoccupations centrales associées à la « haute politique » : l'ordre international, la paix et la guerre.

Établir les limites du champ de la politique étrangère sur la base d'un critère tel que la puissance permet de simplifier l'analyse et résoudre certains problèmes, mais pas tous. La dimension militaire est l'un des aspects importants de la puissance – le principal, diront certains⁸. Or, elle relève plus de la « politique de défense » que de la « politique étrangère », ne serait-ce que sur le plan de la délimitation des domaines de compétence des organismes qui en ont la charge. La solution la plus simple à ce problème consiste à assimiler les deux politiques, comme nous le faisons dans cet ouvrage, en gardant à l'esprit les deux considérations suivantes. D'une part, la politique de défense peut (ou devrait), sous certains de ses aspects, être subordonnée à la politique étrangère. Elle constitue un instrument qui vise à réaliser certains objectifs définis dans le cadre plus vaste de la politique étrangère. La pertinence des programmes de défense se mesure donc, en partie, sur la base de leur cohérence avec les autres objectifs de politique étrangère. Cette articulation est cruciale dans certaines sphères d'activité, telles que le désarmement, les alliances ou le maintien de la paix⁹. D'autre part, le domaine de la défense a une dimension intérieure beaucoup plus importante que celle des Affaires étrangères, notamment l'ensemble de missions dites, au Canada, d'« assistance militaire aux autorités civiles » (en cas de désordre civil ou de

7. Hedley BULL, *The Anarchical Society: A Study of Order in World Politics*, New York, Columbia University Press, 1977 ; voir aussi Barry BUZAN, « From International System to International Society: Structural Realism and Regime Theory Meet the English School », *International Organization*, vol. 47, n° 3, été 1993, p. 327-352.

8. John MEARSHEIMER, *The Tragedy of Great Power Politics*, New York, W. W. Norton, 2001, chapitre 3.

9. Il s'agit ici d'une problématique très ancienne au Canada. Comparer, par exemple, le texte d'Alasdair MACLAREN, « Le Canada doit concilier sa politique étrangère et sa politique de défense », *Perspectives internationales*, mars-avril 1977, p. 22-26, avec celui de David B. DEWITT, « Défense nationale contre affaires étrangères. Le choc des cultures dans la politique de sécurité internationale du Canada ? », dans Stéphane ROUSSEL (dir.), *Culture stratégique et politique de défense: l'expérience canadienne*, Montréal, Athéna, 2007, p. 132-157.

catastrophe naturelle, par exemple), un aspect du sujet qui ne sera traité que marginalement dans cet ouvrage.

La perspective réaliste, fondée sur le concept de puissance, a été remise en question, surtout depuis le début des années 1970, par ceux qui la considèrent comme démodée, datant de l'époque révolue où les souverains et leurs plénipotentiaires pratiquaient ce que l'on pouvait appeler un « divertissement royal ». Les temps ont changé, les préoccupations aussi, et de nouvelles approches, telles que le transnationalisme, l'institutionnalisme ou le constructivisme, ont été formulées pour rendre compte de phénomènes qui ne relèvent pas uniquement de la sphère de la haute politique. Ainsi, les progrès de la technologie et l'économie libérale ont mené à l'émergence d'une économie globale qui lie intimement les États entre eux, tandis que la révolution des communications a donné naissance au « village global ». Les questions de haute politique ont fait place aux « petites » préoccupations des relations internationales (*low politics*) : répartition des richesses ; échange de biens et services, de capitaux et de connaissances ; protection de l'environnement ; contrôle des problèmes sanitaires ; promotion des normes et valeurs démocratiques libérales, dont les droits de la personne ; sans oublier les communications, la criminalité transfrontalière ou la protection des droits d'auteur. Bref, contrairement à ce que soutiennent les Réalistes, la politique internationale et la politique étrangère ne sont plus une simple question de puissance, et les questions économiques et sociales n'occupent plus une place de second ordre. Comme le note Geoffrey Underhill, les questions économiques et politiques « ne peuvent pas être dissociées de façon significative¹⁰ ». Selon lui, exclure du domaine de la politique étrangère les profondes transformations que subit le système international est à la fois anachronique et signe d'atavisme.

Les chercheurs en politique étrangère peuvent trouver un terrain d'entente entre les réalistes et leurs critiques, ce qui a été fort bien exprimé par deux auteurs britanniques, Steve Smith et Michael Smith. Constatant que le système international actuel a des « priorités variables et difficiles à démêler

10. Geoffrey R. D. UNDERHILL, « Conceptualizing the Changing Global Order », dans Richard STUBBS et Geoffrey R. D. UNDERHILL (dir.), *Political Economy and the Changing Global Order*, Toronto, McClelland & Stewart, 1994, p. 18.

sur les questions diplomatiques, militaires, économiques et sociales », ils concluent :

Dans ces conditions, on doit aborder la politique extérieure en tenant compte de son caractère complexe et paradoxal. Ce domaine politique n'est ni totalement diplomatique et militaire, ni entièrement économique et social ; il n'est pas complètement dominé par « la haute politique » comme l'affirment certains théoriciens, mais il n'est pas non plus profondément influencé par « la basse politique » comme d'autres le prétendent [...] La « politique étrangère » se révèle être maintenant un terme générique pour décrire les tentatives des gouvernements d'influencer ou de contrôler les événements au-delà des frontières de l'État¹¹.

Ce genre de position modérée paraît tout à fait approprié pour l'étude de la politique étrangère canadienne, puisque les dirigeants ont, de tout temps, été sollicités à la fois par les questions de haute et de basse politique. Ils n'ont jamais pu ignorer les rivalités entre grandes puissances ni les conflits qui ont régulièrement secoué la communauté internationale depuis 1867. 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 dont la population est très éduquée mais divisée linguistiquement, il n'a jamais pu négliger la basse politique, que ce soit sur le plan économique, environnemental, culturel ou social. La politique étrangère canadienne reflète ainsi le lien étroit qui unit l'ordre international et la qualité de vie des Canadiens.

Suivant l'exemple de Steve Smith et Michael Smith, cette étude de la politique étrangère canadienne se concentre tant sur la haute que sur la basse politique. Et, à l'instar de Don Munton, la politique étrangère y est définie de façon très large, et inclut les objectifs du gouvernement canadien à l'étranger, sa position dans le système international, ses relations avec les autres gouvernements, ses décisions et attitudes sur la scène mondiale, ses actions et ses programmes.

11. 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.

QU'EST-CE QUI DÉTERMINE LA POLITIQUE ÉTRANGÈRE ?

Pour expliquer la politique étrangère d'un État, l'analyste doit non seulement savoir ce qui se passe sur le plan international, mais il doit aussi connaître le contexte sociopolitique interne, ainsi que la nature, la structure et le fonctionnement du gouvernement. « Ceux qui étudient la politique étrangère doivent, par la force des choses, s'intéresser à la politique sous toutes ses formes¹². » Puisque la politique étrangère d'un État est élaborée à la jonction de trois sphères politiques – internationale, nationale (ou intérieure) et gouvernementale –, il n'est pas possible de l'analyser sans bien connaître chacune de ces sphères.

La sphère internationale

La première sphère qui détermine la politique étrangère est le contexte international, ce que l'on nomme parfois le « milieu externe ». Deux éléments distincts, mais intimement liés, peuvent lui être associés : d'abord l'environnement dans lequel évolue l'État, et ensuite la place qu'il occupe dans cet environnement. Une évaluation du milieu externe présuppose un certain nombre de questions d'ordre général quant à la nature du système international lui-même. Quelle est la nature et la forme de l'organisation politique des unités qui évoluent dans le système : des principautés ? des États ? des empires ? des monarchies ? des démocraties ? des dictatures ? Combien d'États composent le système ? Quelle est leur puissance relative ? Le système est-il unipolaire, bipolaire ou multipolaire ? Quelle est la nature de l'ordre international (anarchique, hiérarchique) ? Quels sont le degré et la nature de la coopération et de l'institutionnalisation au sein du système ? Tous ces facteurs auront une influence considérable sur la politique étrangère d'un État. La polarité du système contribue à structurer l'orientation générale de la politique étrangère, par exemple en déterminant, en partie, les politiques d'alliance. Le niveau de développement des institutions internationales a

12. James N. ROSENAU, « Introduction : New Directions and Recurrent Questions in the Comparative Study of Foreign Policy », dans Charles F. HERMANN, Charles W. KEGLEY Jr. et James ROSENAU (dir.), *New Directions in the Study of Foreign Policy*, Boston, Allen and Unwin, 1987, p. 1.

un impact comparable, dans la mesure où un degré élevé d'institutionnalisation facilite la mise en œuvre d'une diplomatie active visant à garantir le maintien de l'ordre international.

L'étude de la place de l'État dans ce système doit englober l'examen de sa situation géographique, de son statut par rapport aux autres États, de ses liens économiques avec l'extérieur, de ses alliances, de ses ressources et de sa puissance. Certaines de ces caractéristiques, qui désignent pourtant des attributs propres à chaque État, sont considérées comme des données « externes », dans la mesure où elles n'ont de sens que lorsqu'elles sont comparées avec celles des autres États. Tous les dirigeants politiques se heurtent à ces données relatives et n'ont que rarement la possibilité de les modifier facilement ou rapidement. Il convient de faire un examen rapide de chacun de ces facteurs.

La localisation de l'État

La plupart des chercheurs en politique étrangère amorcent leurs recherches par l'élément le plus évident, soit la localisation de l'État dans le système international. Le terme « localisation » fait référence non seulement à la situation physique ou géographique d'un État, mais aussi à sa position dans un sens politique plus large. Outre les ressources dont il dispose – telles que les terres arables et les ressources naturelles –, la situation géographique détermine certaines caractéristiques géostratégiques, telles que le nombre d'États voisins, ce qui a un impact sur la sécurité nationale. Il est bien évident qu'un État isolé (ou un État insulaire) adoptera une politique étrangère différente de celui qui a des frontières communes avec de nombreux voisins qui nourrissent des visées expansionnistes. De même, la politique étrangère d'un État dépend de son éloignement ou de sa proximité des axes de rivalité entre grandes puissances. Le voisinage avec une grande puissance peut parfois entraîner bien des complications, comme l'ont appris à leurs dépens les Afghans, les Mexicains, les Polonais, les Irlandais, les Vietnamiens et, bien sûr, les Canadiens.

La « position d'un État » désigne aussi son rang dans la hiérarchie internationale et les effets de ce rang sur les enjeux de la politique étrangère. Une superpuissance comme les États-Unis adopte, inévitablement, des politiques

bien différentes de celles d'un petit État comme Singapour. Les États-Unis ont des intérêts, des préoccupations et une influence qui s'étendent sur l'ensemble de la planète, et leur politique étrangère, définie tant en fonction d'objectifs que de moyens, correspond à leur position au sommet de la hiérarchie internationale. Par contre, la politique étrangère de Singapour se concentre en grande partie sur la zone Asie-Pacifique et sur les relations avec ses voisins immédiats et les principales puissances de la région. Il faut aussi prendre en compte les « grandes » puissances régionales – du moins celles qui sont au sommet de la hiérarchie régionale – qui adoptent une politique étrangère bien différente de celle de leurs voisins moins puissants, comme le démontrent les politiques de l'Inde, du Brésil et de l'Afrique du Sud.

La structure économique

Le type de rapport qu'un pays entretient avec l'étranger est fortement influencé par sa situation dans l'économie mondiale, car la structure et la diversité de son tissu économique affectent son potentiel d'autonomie en politique étrangère, et déterminent ses forces et ses faiblesses. Sa situation détermine également les aspects dominants de ses relations commerciales, ses sources de capitaux pour l'investissement et la stabilité de sa monnaie sur les marchés boursiers mondiaux. Un État dont l'économie est peu développée ou qui repose sur une monoculture a des priorités internationales différentes de celui qui bénéficie d'une structure économique mixte relativement forte. La dépendance à l'égard du commerce international, les fluctuations monétaires, les progrès de la technologie, l'accès aux ressources naturelles (aliments, carburant ou matières premières) ou encore le degré de diversification commerciale contribuent largement à structurer la politique étrangère.

La dynamique de groupe et les alignements

La politique étrangère est, par définition, une affaire de « dynamique de groupe », dans la mesure où elle désigne les relations qu'entretient un gouvernement avec ses pairs. Rares sont les États qui font bande à part, les cas de l'Albanie et la Birmanie (qui, au cours de la Guerre froide, ont tenté de maintenir une politique d'autarcie) ou de certains « États parias » mis au ban de la société internationale, comme la Corée du Nord, constituent des

exceptions. La dynamique de groupe détermine la façon dont un gouvernement ou une société aborde la communauté internationale, et avec quels membres de cette communauté ils ont des affinités – lequel est perçu comme un « ami », lequel est perçu comme un « ennemi » et lequel est traité avec indifférence. Les « alignements » prennent différentes formes, qui vont de simples rapports purement amicaux entre populations jusqu’aux alliances militaires formelles entre gouvernements. La nature de ces alignements varie en fonction du contexte international. Ainsi, au début de la Guerre froide, alors que les questions stratégiques dominaient les préoccupations internationales de la plupart des gouvernements, le monde se divisait en trois camps : l’Est, dirigé par l’Union soviétique ; l’Ouest, centré autour des États-Unis ; et le groupe flou et hétérogène des « neutres et non-alignés ». Par contre, après la Guerre froide, certains divisaient le monde selon des considérations économiques plutôt que militaires, alors que se dessinaient des blocs régionaux rivaux (Amérique, Europe, Asie-Pacifique). D’autres, à la même époque, découpaient (et découpent encore) le système international sur une base civilisationnelle, à la façon de Samuel Huntington, affirmant que les conflits seraient plus nombreux et plus violents lorsqu’ils opposeraient des communautés appartenant à des civilisations différentes¹³. Depuis le 11 septembre, le gouvernement républicain de George W. Bush tend à concevoir les alignements selon l’attitude des gouvernements étrangers à l’égard du terrorisme.

L’alignement d’un État a une profonde influence sur sa politique étrangère. Si une alliance avec une grande puissance permet de renforcer la sécurité d’un État faible ou vulnérable, elle comporte aussi des obligations qui restreignent son indépendance et son autonomie. La crainte d’être abandonné à un moment critique peut pousser un gouvernement à faire preuve d’une loyauté servile à l’égard de ses alliés. À l’inverse, les alliances peuvent contribuer à entraîner un État dans des conflits dans lesquels il n’a aucun intérêt, dans la mesure où les adversaires de ses alliés deviennent également ses adversaires. C’est ainsi que de nombreux Québécois francophones ont perçu l’engagement du Canada dans les guerres de l’Empire britannique, les deux guerres mondiales et de plusieurs conflits subséquents, comme en Corée (1950-1953) ou en Afghanistan (depuis 2001). Ceci est particulièrement

13. Samuel HUNTINGTON, *Le choc des civilisations*, Paris, Odile Jacob, 1997.

vrai lorsqu'il s'agit d'une alliance avec une grande puissance, qui a généralement plus d'ennemis que les puissances secondaires¹⁴. Enfin, il convient de noter que les alignements et les pactes tendent à résister au changement : une fois engagé dans une alliance, un État peut difficilement rompre son engagement et changer de camp.

Si l'alignement d'un État est plus facilement observable en période de guerre ou de crise internationale, il ne faut pas en conclure qu'il disparaît en temps de paix ou de diminution des tensions entre grandes puissances. Les États continueront toujours à s'aligner sur leurs alliés et à entretenir des rapports de réciprocité et de coopération avec eux. Par exemple, plus de 15 ans après la disparition de l'Union soviétique, l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord (OTAN) existe encore et influence toujours la politique des États qui en sont membres.

Les moyens et ressources

L'analyse de la politique étrangère d'un État nécessite également un examen des moyens dont il dispose, moyens définis tant en termes absolus que relatifs. Il s'agit généralement de données quantifiables ayant trait, par exemple, à l'économie (produit intérieur brut [PIB], niveau d'industrialisation, accès aux matières premières, etc.), à la démographie (population, niveau de scolarisation, d'urbanisation, etc.) ou à l'armée (ressources humaines et matérielles disponibles, part du budget consacré à la défense, etc.). Ces données servent souvent à établir le rang d'un État dans la hiérarchie internationale. Nous y reviendrons au chapitre 1.

Il existe d'autres types de ressources, beaucoup plus difficiles à quantifier, mais qui ont néanmoins une grande influence sur la capacité d'un État à agir sur la scène internationale. Il s'agit des ressources morales, telles que la certitude de défendre des causes justes, la conviction idéologique ou religieuse, ou encore la réputation d'un État parmi la communauté internationale.

14. Voir, sur ce sujet, Glenn H. SNYDER, « The Security Dilemma in Alliance Politics », *World Politics*, vol. 36, n° 4, juillet 1984, p. 461-495.

La puissance de l'État

Tous ces facteurs – situation géographique, structure économique, dynamique de groupe et moyens – ont une incidence cruciale sur la puissance de l'État. Le système international est d'abord et avant tout un système *anarchique* ; il n'existe aucune puissance souveraine au-dessus des États pour arbitrer les conflits, à l'exception de vagues dispositions que les États ont théoriquement le loisir de suivre ou d'ignorer. Chaque État cherche à maximiser ses gains, seul ou en coopération avec d'autres, par le biais d'accords bilatéraux ou multilatéraux. Seule la puissance permet d'atteindre l'objectif ultime que poursuivent universellement toutes les unités politiques, fiefs tribaux ou États-nations, soit leur autonomie politique. Pour comprendre la politique étrangère d'un pays, il faut considérer la puissance comme un déterminant essentiel de l'atteinte des objectifs secondaires.

La politique intérieure

Certains théoriciens estiment que seule l'étude des facteurs externes (soit la puissance relative des États) est pertinente pour l'examen de la politique étrangère. Dans cette perspective, c'est principalement la nature du système international qui détermine le comportement des États. Le contexte intérieur dans lequel s'élabore la politique étrangère n'a que peu d'importance. Quel que soit le régime politique en place, quelle que soit la personnalité ou l'idéologie des décideurs, l'État, considéré comme un acteur rationnel, adoptera toujours la politique qui lui permettra de maximiser ses gains dans un environnement anarchique.

Kenneth Waltz, qui a largement contribué à élaborer cette théorie « structuro-réaliste », compare les forces systémiques du système international à celles du marché : les firmes qui y évoluent doivent faire face à des contraintes structurelles qui orientent leur démarche de façon à assurer leur survie – celles qui n'adoptent pas un comportement adapté aux circonstances font faillite et disparaissent. Il en est ainsi du système international et des unités qui y évoluent ; les États qui ne s'adaptent pas aux contraintes du système international sont appelés à disparaître¹⁵.

15. Kenneth N. WALTZ, *op. cit.*, p. 89-91.

Le structuro-réalisme¹⁶ cherche à expliquer la politique internationale sur le plan systémique, c'est-à-dire les interactions des États, considérées dans leur ensemble. Waltz admet que son modèle théorique « explique un petit nombre de choses importantes¹⁷ », et qu'il n'a qu'une utilité limitée pour expliquer l'élaboration de la politique étrangère de chaque État considéré individuellement. Tenter de prédire le comportement d'un État en particulier reviendrait à tenter de prévoir la course exacte d'une feuille tombant d'un arbre à partir de la loi de la gravité. Or, dans ce livre, c'est la trajectoire de la feuille dans sa chute qui nous intéresse, c'est-à-dire le comportement international d'un État en particulier, à un moment précis de son histoire. C'est pour cette raison que nous ne pouvons pas faire l'économie d'une étude de l'impact de la politique intérieure sur la politique étrangère du gouvernement canadien.

Certains auteurs peuvent guider notre réflexion, puisqu'ils défendent, sur cette question, une position diamétralement opposée à celle des structuro-réalistes. C'est notamment le cas des historiens, qui utilisent des modèles empiriques et inductifs. Selon Pierre Milza, les historiens s'entendent pour « considérer la politique intérieure des États comme l'une des principales clés d'explication du jeu international », et il ajoute que « l'Histoire et la science politique [...] sont allées dans le sens du décroissement et de l'abandon de ce qui pouvait subsister du dogme hobbesien selon lequel il y aurait une différence de nature entre les “affaires du dehors” et celles du “dedans”¹⁸ ». Les écoles libérales de la politique étrangère ou des relations internationales vont dans le même sens. Pour celles-ci, le type de régime politique, les rapports entre les différentes composantes de l'État, ainsi qu'entre l'État et les

16. Pour un survol du courant structuro-réaliste, voir Alex MACLEOD, « Émergence d'un paradigme hégémonique », dans Alex MACLEOD et Dan O'MEARA (dir.), *La théorie des relations internationales depuis la fin de la Guerre froide : contestations et résistances*, Montréal, Athéna, 2007, p. 19-34. Voir aussi Stefano GUZZINI et Sten RYNNING, « Réalisme et analyse de la politique étrangère », dans Frédéric CHARILLON (dir.), *op. cit.*, p. 33-64.

17. Kenneth N. WALTZ, « A Response to My Critics », dans Robert O. KEOHANE (dir.), *Neorealism and Its Critics*, New York, Columbia University Press, 1986, p. 329. Voir aussi *Theory of International Politics*, *op. cit.*, p. 60-61 et 121-123.

18. Pierre MILZA, « Politique intérieure et politique étrangère », dans René RÉMOND (dir.), *Pour une histoire politique*, Paris, Seuil, 1996 (1988), p. 316 et 319.

citoyens, sont des éléments déterminants pour comprendre le comportement international d'un État. La théorie de la « paix démocratique », qui vise à rendre compte de l'absence de guerre entre les démocraties libérales, est en partie basée sur ce postulat de la prédominance de l'interne sur l'externe comme déterminant du comportement international de l'État¹⁹.

Enfin, d'autres approches adoptent une position intermédiaire. Contrairement aux structuro-réalistes, les auteurs réalistes « classiques », comme Hans Morgenthau ou Raymond Aron, prétendaient expliquer le comportement individuel des États, mais continuaient de maintenir une séparation très nette entre les facteurs internes et externes, ces derniers étant considérés comme les plus importants. Toutefois, les tenants d'une forme modérée de réalisme, que Gideon Rose a qualifié de « réalisme néoclassique », estiment que, même si les rapports de puissance relative constituent toujours la principale variable à considérer, l'étude de la politique étrangère doit également tenir compte de certains facteurs internes pour expliquer les décisions et les politiques spécifiques²⁰. De même, les constructivistes s'appuient sur un ensemble de variables, comme l'identité des communautés étudiées et l'intersubjectivité des acteurs, qui relèvent également tant de la dynamique interne de l'État que de son rapport avec l'environnement international²¹.

Parce que nous souhaitons comprendre le comportement d'un État en particulier, nous intégrerons à notre analyse un certain nombre de variables qui relèvent de la politique intérieure : la nature, la composition, et l'origine de la société canadienne, et tout particulièrement les clivages historiques au sein du système politique canadien. Comme nous le verrons, et ce n'est pas surprenant, les frictions entre francophones et anglophones ont, tout au long de l'histoire, profondément affecté la politique étrangère du Canada. Il convient également de tenir compte de la nature du régime politique, soit

19. Sur la théorie libérale des relations internationales, voir Stéphane ROUSSEL et Dan O'MEARA, « La constellation diffuse des théories libérales », dans Alex MACLEOD et Dan O'MEARA (dir.), *op. cit.*

20. Gideon ROSE, « Neoclassical Realism and Theories of Foreign Policy », *World Politics*, vol. 51, octobre 1998, p. 144-172.

21. Pour un survol du courant constructiviste, voir Dan O'MEARA, « Le constructivisme, sa place, son rôle, sa contribution et ses débats », dans Alex MACLEOD et Dan O'MEARA (dir.), *op. cit.*, p. 181-206. Voir aussi Alex MACLEOD, « L'approche constructiviste en politique étrangère », dans Frédéric CHARILLON, *op. cit.*, p. 65-89.

une démocratie libérale, et de son impact sur la conduite de la politique étrangère. La notion de « gouvernement responsable » signifie que les dirigeants du Canada doivent rendre des comptes à leurs concitoyens, et que ceux-ci sont en mesure de manifester leur appui ou leur désaccord, non seulement par un mécanisme d'élections périodiques, mais aussi à travers les médias et l'action des groupes de pression. Le processus électoral, tout comme les revendications de la société civile, jouent donc un rôle dans la formulation de la politique étrangère, rôle que nous examinerons au chapitre 3.

Les revendications émanent généralement de deux groupes distincts. D'une part, elles proviennent de l'opinion publique et constituent l'expression non organisée et non coordonnée d'un ensemble d'opinions sur les affaires internationales et les politiques adoptées par le gouvernement canadien. D'autre part, les revendications peuvent provenir de groupes d'intérêts bien organisés qui, eux, vont énoncer des demandes spécifiques. La façon dont le gouvernement reçoit et traite les revendications de ces deux groupes affecte le cours de la politique étrangère.

L'évaluation précise de l'impact de la politique intérieure sur l'élaboration de la politique étrangère du gouvernement canadien dépend largement des postulats sur lesquels se base l'analyse. Il existe trois grandes approches pour l'étude de l'État et des rapports entre gouvernants et gouvernés, et chacune est fondée sur des postulats différents.

La première, l'approche libérale-pluraliste, présume que l'État est une émanation de la société civile, et qu'il doit être au service de cette dernière. Dans cette perspective, le rôle de l'État consiste à recevoir les innombrables revendications des individus et des groupes d'intérêts, à trancher entre des réclamations contradictoires, et à adopter les politiques susceptibles d'être appuyées par le plus grand nombre²².

La seconde, fondée sur les classes sociales, généralement associée au marxisme, postule que le comportement d'un État démocratique est intimement lié au mode de production capitaliste et aux conflits inhérents entre la classe dominante – ceux qui, dans une société capitaliste, contrôlent les capitaux – et la classe dominée. Certains perçoivent l'État uniquement comme

22. La formulation classique de la théorie pluraliste a été le fait de Robert DAHL, *Who Governs?*, New Haven, Yale University Press, 1961.

l'instrument de pouvoir de la bourgeoisie, dont les décisions favorisent toujours les intérêts des capitalistes. D'autres ont un point de vue plus nuancé et considèrent l'État comme relativement autonome par rapport à ceux qui possèdent et contrôlent les capitaux. Dans cette optique, le principal intérêt de l'État est le maintien à long terme du système capitaliste lui-même, et non l'enrichissement à court terme des capitalistes. Ainsi, l'État cherche à rester aussi autonome que possible pour pouvoir s'interposer dans les luttes de classe, et, ce faisant, adopte souvent des politiques (comme la politique de sécurité sociale) qui ne favorisent pas nécessairement les intérêts à court terme des capitalistes. Mais dans la mesure où de telles politiques préviennent la grogne populaire ou la révolution et assurent au système une légitimité aux yeux des autres classes, elles protègent les capitalistes contre eux-mêmes et servent à long terme les intérêts du système²³.

Le dénominateur commun à ces deux approches tient au fait qu'on ne peut interpréter le comportement de l'État libéral qu'en regard des intérêts de la société. Une troisième approche, dite « étatiste », apporte une vision bien différente. À l'inverse de Winston Churchill, qui prétendait que dans une société démocratique les politiciens et bureaucrates « sont fiers d'être les serviteurs de l'État, et seraient gênés d'en être les maîtres », cette approche présuppose que les dirigeants sont à la fois au service de l'État et en sont les maîtres. L'étatisme se fonde sur l'idée que l'État est constitué d'un ensemble d'hommes et de femmes mandatés pour prendre les décisions au nom du régime politique, et que ces individus ne sont pas de vulgaires automates qui accomplissent mécaniquement ce qu'on leur dit de faire. Au contraire, ils possèdent leur propre conception de l'intérêt national, qui est un mélange de leurs propres intérêts, de ceux de l'institution, du ministère ou de l'agence auxquels ils sont rattachés, et bien sûr de ceux du gouvernement en général. Ils ont sans aucun doute leur idée sur le meilleur moyen d'arriver à leurs fins. De plus, l'étatisme suppose que les préférences politiques adoptées par le gouvernement en général peuvent différer totalement des préoccupations et des préférences exprimées par les individus, les groupes, les organisations et les différentes classes de la société. Enfin, lorsqu'il y a conflit d'intérêts entre préfé-

23. Voir Cranford PRATT, « Competing Perspectives on Canadian Development Assistance Policies », *International Journal*, vol. 51, n° 2, printemps 1996, p. 235-258.

rences de l'État et celles de la société, l'État a toute la latitude pour faire passer les siennes en premier²⁴.

Manifestement, ces approches proposent des visions totalement différentes de l'importance des considérations internes comme explication de la politique étrangère du Canada²⁵. L'approche pluraliste postule que les facteurs politiques internes, et en particulier les intérêts, les préférences et les revendications des individus et des groupes, jouent un rôle central dans la formulation et la conduite de la politique étrangère. Une approche fondée sur les classes sociales présuppose plutôt que ce sont les intérêts de la classe dominante ou du système capitaliste en général qui constituent la principale variable explicative. Enfin, le recours à une approche étatiste ne leur attribue que peu d'impact : la politique étrangère s'explique par des sources externes ou gouvernementales, ou les deux à la fois. Le choix de la vision que l'on adopte pour l'analyse est donc important, puisqu'il aura inévitablement un effet sur l'importance accordée aux facteurs intérieurs sur la politique étrangère canadienne.

La dynamique de l'appareil gouvernemental

Les considérations internationales et nationales constituent des paramètres à l'intérieur desquels le gouvernement élabore sa politique étrangère. Mais c'est au sein du gouvernement et par le gouvernement que sont prises les décisions, et celui-ci n'est pas un acteur unitaire ou monolithique, qui pense, agit et s'exprime comme le ferait un individu. Les représentants de l'État, élus et fonctionnaires des nombreux services concernés, peuvent entretenir des conceptions très différentes, sinon contradictoires, de l'intérêt national et des opinions sur la marche à suivre ; et ces opinions divergentes dépendent

24. Sur la théorie étatiste, voir Eric A. NORDLINGER, *On the Autonomy of the Democratic State*, Cambridge, Harvard University Press, 1981 ; et Stephen D. KRASNER, *Defending the National Interest : Raw Material Investment and U.S. Foreign Policy*, Princeton, Princeton University Press, 1978.

25. Kim Richard NOSSAL, « Analyzing the Domestic Sources of Canadian Foreign Policy », *International Journal*, vol. 39, n° 1, hiver 1983-1984, p. 1-22 ; Cranford PRATT, « Dominant Class Theory and Canadian Foreign Policy : The Case of the Counter Consensus », *International Journal*, vol. 39, n° 1, hiver 1983-1984, p. 99-135. Pratt revient sur ce débat dans son article de 1996 (*op. cit.*).

largement de la position respective de chacun de ces acteurs dans la structure gouvernementale. Si bien que les décisions prises par le gouvernement ne sont pas toujours conformes à celles que dicterait une approche purement rationnelle. Ces décisions peuvent être résultat d'une dynamique bureaucratique, c'est-à-dire des échanges et compromis entre les représentants de l'État à différents paliers du gouvernement, au cours de la négociation d'un point précis de politique étrangère²⁶.

Puisque le processus décisionnel affecte le contenu des décisions elles-mêmes, il convient d'examiner dans quel cadre le gouvernement élabore sa politique étrangère et quels sont les facteurs qui, au sein de l'appareil d'État, influencent la prise de décision. Une telle étude doit englober les structures institutionnelles et organisationnelles établies pour la prise de décision, l'organigramme de ces institutions, et les relations politiques au sein même des différents organismes gouvernementaux, et entre eux. Les rapports au sein de l'exécutif (entre membres du Cabinet, entre le Cabinet et la bureaucratie, et entre les ministères et les agences du gouvernement), comme les relations entre l'exécutif et le législatif (Chambre des communes et Sénat), sont importants pour expliquer la politique gouvernementale.

Pour ce qui est du Canada, il faut tenir compte d'un autre aspect dans cette analyse du rôle du gouvernement, soit l'importance du système fédéral sur la conduite de la politique étrangère. La constitution de la plupart des États fédérés ne permettait pas à leurs membres de jouer un rôle d'importance dans les affaires internationales, quoique la situation ait beaucoup changé récemment (notamment en Belgique, en Suisse, en Allemagne, en Autriche, en Espagne et Italie). Au Canada, les textes de la Constitution de 1867 sont muets sur la

26. Graham T. ALLISON, « Modèles conceptuels et la crise des missiles de Cuba », dans P. BRAILLARD, *Théories des relations internationales*, Paris, PUF, 1977, p. 172-196. Pour une critique, voir Jonathan BENDOR et Thomas H. HAMMOND, « Rethinking Allison's Models », *American Political Science Review*, vol. 86, n° 2, juin 1992, p. 301-322 ; Nelson MICHAUD « Graham Allison et le paradigme bureaucratique : vingt-cinq ans plus tard est-il encore utile ? », *Études internationales*, vol. 27, n° 4, p. 769-794. Pour une application de ce modèle au cas du Canada, voir Kim Richard NOSSAL, « Allison Through the (Ottawa) Looking Glass : Bueaucratic Politics and Foreign Policy in a Parliamentary System », *Canadian Public Administration*, vol. 22, hiver 1979, p. 610-626 ; Nelson MICHAUD, « L'étude des politiques de défense : quels problèmes, quelles approches ? », *Globe*, n° 7-8, printemps-automne 1997, p. 189-217.

question, sauf en ce qui concerne l'article 132, et ne précisent pas si c'est le gouvernement fédéral qui a juridiction exclusive en matière de politique étrangère. Par conséquent, il faut se pencher sur la politique entre les différents paliers de gouvernement, et ses effets sur la conduite de la politique étrangère.

Pour revenir à l'appareil gouvernemental, il nous faut aussi accorder une importance particulière à ceux qui prennent véritablement les décisions pour le Canada en matière de politique étrangère, c'est-à-dire le premier ministre, le ministre des Affaires étrangères, le ministre du Commerce international, le ministre de la Défense nationale, le ministre responsable de la coopération et de l'aide internationale, et (le cas échéant) les secrétaires d'État responsables des relations avec des régions particulières, comme l'Asie-Pacifique, l'Amérique latine ou le Moyen-Orient. Tous ces individus exercent leur influence personnelle sur l'orientation de la politique.

Le poids de l'identité et de l'histoire

L'évolution de la politique étrangère canadienne présente un curieux mélange de changement et de continuité. En dépit des changements majeurs intervenus depuis la Confédération, tant au Canada (société, technologie, économie, et rôle de l'État ou des idées) que sur le plan international (distribution de la puissance, avènement et déclin des rivalités entre puissances nucléaires, mondialisation de l'économie, effondrement du monde bipolaire), certains aspects des relations extérieures du Canada sont restés étonnamment stables, parfois même pendant plusieurs générations. Les contraintes découlant des relations que le Canada entretient avec les grandes puissances ont toujours été source de préoccupation pour des dirigeants canadiens soucieux de préserver l'autonomie du pays. Les rapports entre le Canada et les États-Unis au début du XXI^e siècle sont tout aussi teintés d'ambivalence que ceux qu'il entretenait avec le Royaume-Uni à la veille de la Deuxième Guerre mondiale. Les Canadiens sont tout aussi réfractaires à investir dans la défense en temps de paix que l'étaient leurs grands-parents entre 1918 et 1939, sinon avant la guerre des Boers de 1899-1902. Et en cette ère de mondialisation des marchés, les Canadiens se préoccupent de commerce international tout autant qu'ils le faisaient à la fin du XIX^e siècle.

Cet élément de continuité est particulièrement évident dans la manière dont le Canada gère ses relations avec les États-Unis. Les querelles sur les questions comme la pêche, la coupe de bois, la pollution transfrontalière, la sécurité des frontières, et autres irritants de toutes sortes, ont meublé bien des discussions entre premiers ministres et présidents. Les Canadiens se sont toujours montrés particulièrement préoccupés par les relations commerciales avec les États-Unis. Leurs demandes répétées en vue d'obtenir un meilleur accès aux marchés américains ont toujours été de pair avec leurs craintes des répercussions possibles sur l'autonomie ou l'identité canadienne. C'est un problème qui ne trouvera probablement jamais de solution, même après la signature de l'Accord de libre-échange (ALE) bilatéral avec les États-Unis de 1988, de l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA) de 1993, et des différents accords conclus après les attentats du 11 septembre 2001 pour accroître la sécurité aux frontières.

Ces quelques observations appellent deux remarques. D'une part, elles rappellent combien l'identité nationale est importante pour la formulation de la politique étrangère canadienne. Celle-ci n'est pas seulement affaire d'intérêt ou de souveraineté, mais elle représente aussi un vecteur important dans l'expression de la spécificité canadienne. En effet, la plupart des citoyens n'hésitent pas à clamer que l'une des principales caractéristiques des Canadiens est de ne pas être Américains, et ils attendent de la politique étrangère menée par leur gouvernement qu'elle fasse écho à ce besoin de se distinguer. En ce sens, il est impossible d'étudier la politique étrangère du Canada sans chercher à savoir en quoi elle reflète les valeurs et la culture de cette société, et en quoi elle participe à son tour à la formation d'une identité nationale. Ceci posé, il faut également garder à l'esprit que la politique étrangère est aussi un domaine d'activité où se répercutent les grands clivages nationaux, ce qui dans le cas du Canada, se traduit par la cohabitation parfois difficile entre anglophones et francophones. Les querelles linguistiques et la question nationale au Québec sont donc des facteurs que l'on ne peut négliger.

D'autre part, il faut retenir que l'histoire d'une nation joue toujours un rôle important dans la formulation de sa politique étrangère, même si les responsables politiques – sans parler des analystes – ne semblent pas toujours en être conscients. L'histoire est, en effet, l'un des facteurs les plus importants dans

la constitution de la « culture stratégique » d'une communauté²⁷. L'héritage du passé continue à influencer, même imperceptiblement, les grandes orientations comme les petites décisions, car nul ne peut nier ou oublier ce qui a été fait et vécu auparavant. Plus encore, les dirigeants tentent souvent d'appliquer aux problèmes auxquels ils doivent faire face les solutions éprouvées de leurs prédécesseurs, même lorsque les circonstances ont changé. Il s'agit là d'une donnée immuable – au même titre que la position géographique ou géostratégique – ou qui ne changera qu'après plusieurs générations. Comme le note Christopher Hill : « Les succès passés d'un État, ses échecs, ses amis et ses ennemis, resteront toujours présents à l'esprit des responsables politiques actuels²⁸. » Ainsi, la continuité historique des relations canado-américaines n'est pas vraiment surprenante puisque aucune nation ne peut échapper aux conséquences inexorables de son histoire. « S'accommoder de la présence des États-Unis est, et a toujours été, une des composantes essentielles de la nation canadienne. Elle a fait de nous ce que nous sommes, comme l'insularité a façonné la Grande-Bretagne²⁹. »

Puisque la politique étrangère d'un pays est influencée par son passé, l'analyse, dans ce livre, ne se fondera pas sur un fait en particulier comme point de départ aux relations du Canada avec l'étranger – par exemple, l'accession à la souveraineté par le Statut de Westminster de 1931, la fin de la Deuxième Guerre mondiale en 1945, la fin de la Guerre froide en 1989-1991 ou les attentats de septembre 2001. Aucun gouvernement n'a pu faire table rase du passé, pas même le gouvernement du tout nouveau dominion autonome créé par l'Acte de l'Amérique du Nord britannique (AANB), en 1867. En ce temps-là, Sir John A. Macdonald a dû s'accommoder des vestiges du passé, tout comme chacun des premiers ministres depuis. Tout en conservant à l'esprit cette conscience du passé, l'analyse proposée dans cet ouvrage – qui n'est en aucun cas une histoire de la politique étrangère canadienne –

27. Stéphane ROUSSEL et David MORIN, « Les multiples incarnations de la culture stratégique et les débats qu'elles suscitent », dans Stéphane ROUSSEL (dir.), *op. cit.*, p. 10-35.

28. Christopher HILL, « The Historical Background: Past and Present in British Foreign Policy », dans Michael SMITH, Steve SMITH et Brian WHITE (dir.), *op. cit.*, p. 33. Voir aussi Dan REITER, *Crucible of Beliefs: Learning, Alliances, and World Wars*, Ithaca, Cornell University Press, 1996.

29. John W. HOLMES, *Life With Uncle: The Canadian-American Relationship*, Toronto, University of Toronto Press, 1981.

se fonde sur une vision très large de l'expérience internationale du Canada, de façon à extraire des exemples historiques qui demeurent pertinents pour la compréhension de la politique étrangère canadienne actuelle et future.

* * *

Le cadre d'analyse décrit sommairement dans cette introduction vise à expliquer les grandes orientations de la politique étrangère canadienne, ainsi que bon nombre des décisions spécifiques que prennent les dirigeants canadiens. Toutefois, il ne prétend pas fournir un guide ou un cadre normatif pour déterminer ce que devraient être ces orientations et décisions, pas plus qu'il ne prétend prédire l'évolution future de la politique étrangère canadienne.

Par ailleurs, nous nous sommes bien gardés de trancher dans le débat sur la primauté d'une dimension (interne ou externe) sur l'autre. À cet égard, il faut garder à l'esprit que, dans un domaine aussi vaste que celui de la politique étrangère, il n'existe pas de facteur qui intervienne de façon constante et qui puisse s'imposer comme l'unique fondement d'une décision ou d'un ensemble de décisions. Tout programme de recherche sur la politique étrangère d'un État doit être multidimensionnel et flexible, puisqu'il arrive rarement que des décisions isolées ou des politiques à long terme trouvent leur fondement dans une seule cause.

Une approche multidimensionnelle recèle évidemment certains risques, comme celui de devoir se référer à des postulats qui se contredisent. Toutefois, ce risque est moindre lorsqu'il s'agit d'une étude qui porte sur un objet relativement bien circonscrit (comme la politique étrangère canadienne), et non pas sur une vaste catégorie d'objets en quête d'explications applicables à toutes ses manifestations (comme la politique étrangère en général). En fait, le chercheur est ici à la frontière de deux modes d'analyse, l'un relevant de l'explication (la recherche de rapport de causalité), l'autre de l'interprétation (qui est fondée sur les perceptions des acteurs étudiés)³⁰. Bien que les auteurs de ce manuel soient plus près du premier mode, ils reconnaissent les avantages du second, lequel se prête mieux à des analyses multidimensionnelles.

30. Une distinction établie par Martin HOLLIS et Steve SMITH, *Explaining and Understanding International Relations*, Oxford, Clarendon Press, 1990.