



AMBASSADE DE SUISSE

R.P. No 8
381.0 - PF/dl

Ottawa, le 22 octobre 1976

Tour d'horizon

no				n°	
Date				14. DEZ. 1976	
Ville					
EPD		14. DEZ. 1976			
R. p. A. 21.3.		Ottawa			

"Now that we have made Canada, it remains to make Canadians". Cette réflexion de Sir John A. MacDonalld au lendemain de la formation de la Confédération en 1867 garde aujourd'hui sa saveur. Comme aussi le mot de l'un de ses successeurs, Mackenzie-King, qui constatait dans les années 30 : "Some countries suffer from too much history, Canada suffers from too much geography".

Dans le monde entier, le Canada est une réalité que personne n'aurait eu l'idée de mettre en doute. Pour bien des Canadiens toutefois, le Canada demeure une entité dont la raison d'être n'apparaît pas clairement, dont l'avenir semble même incertain. Le Canadien est à la recherche d'une identité nationale, qu'il ne paraît trouver qu'après avoir franchi la frontière.

La nature a fait le Canada complexe. Les dimensions de ce pays, son faible peuplement, le fait que la majorité de sa population soit massée le long de sa frontière sud et, partant, plus proche des centres américains que des autres provinces, sont autant d'obstacles au développement d'un profond sentiment national. Le Canada n'est pas vraiment

le continent que l'on voit sur la carte. Bien qu'il cherche à s'ouvrir en direction du nord, le Canada utile demeure une sorte de super-Chili étendu de l'Atlantique au Pacifique. Cette zone filiforme manque d'unité naturelle, les communications y sont difficiles et les provinces, imparfaitement soudées mènent, au bénéfice des institutions fédératives, une existence largement autonome. La complexité du Canada ne se ramène donc pas au couple anglophones-francophones. Il existe certes le problème historique des relations entre deux communautés linguistiques qui, après s'être longtemps mutuellement ignorées, sont aujourd'hui contraintes d'apprendre à se connaître, ce qui multiplie les frictions. Mais il existe aussi des tensions entre provinces anglophones.

Le voisinage des Etats-Unis, avec lesquels le Canada vit en quasi symbiose, nourrit de son côté les doutes des Canadiens quant à leur identité. Certes, la présence à ses côtés de la plus puissante démocratie occidentale est source d'innombrables avantages pour le Canada. Elle lui garantit sa sécurité, lui offre à portée de main toutes les ressources de la technologie moderne et du plus grand marché des capitaux en lui assurant en retour de vastes débouchés pour ses matières premières et ses produits manufacturés. Sans le voisinage des Etats-Unis, le Canada ne serait certainement pas devenu ce qu'il est. Mais la disparité des forces et le pouvoir d'attraction d'une culture véhiculée, à l'exception du Québec, par une même langue, ont créé à la longue un véritable danger. De là une incertitude quant à la possibilité de mener en tant que nation une vie autonome ou, par réaction, un réflexe de défense et un désir de se démarquer des Etats-Unis. Le Canadien se trouve ainsi partagé entre le continentalisme, conforme aux données de la géographie, à ses intérêts économiques, voire à ses affinités naturelles, et l'affirmation d'une personnalité qu'il a cependant de la peine à définir. Ainsi s'expliquent certaines manifestations de nationalisme sans véritable foi nationale.

L'état d'esprit de nombreux Canadiens, travaillés de doutes et enclins à une autocritique presque destructrice, forme un contraste souvent déconcertant avec l'image que l'observateur se fait de ce pays jeune et comblé à presque tous les égards.

II.

La situation intérieure est actuellement caractérisée par la baisse marquée de la cote du gouvernement et du parti libéral qui est tombée il y a quelque temps en-dessous de 30 % au profit de l'opposition conservatrice. Mais M. Trudeau, que personne dans son parti ne semble en mesure de remplacer, est assuré, sauf démission, de demeurer au pouvoir jusqu'aux élections générales dans deux ans; il peut encore remonter la pente, d'autant plus que ses adversaires conservateurs, dont le nouveau chef n'a guère pu encore asseoir son autorité, demeurent vulnérables. Cette chute de popularité, qui est particulièrement nette dans la partie anglophone du pays mais perceptible aussi au Québec, s'explique de plusieurs façons. La politique économique, le premier ministre ayant dû prendre, pour enrayer l'inflation, des mesures impopulaires qui lui ont aliéné à la fois le monde des affaires et les syndicats, et la politique linguistique y jouent sans doute le rôle principal. Ce sont précisément deux sujets auxquels M. Trudeau s'est personnellement étroitement identifié. Mais il faut aussi noter la lassitude générale dont le climat politique paraît empreint depuis bientôt un an. Le gouvernement donne, à tort ou à raison, l'impression de flotter et de manquer d'élan. D'où un désenchantement d'autant plus vif que les Canadiens sont volontiers portés à exagérer leurs difficultés. La politique linguistique (qui est en train de catalyser tous les mécontentements) ne susciterait probablement pas autant de passions si l'ambiance générale n'était pas aussi morose et favorable aux critiques.

Les relations entre le gouvernement fédéral et les provinces traversent actuellement de nouveau une phase délicate. Elles offrent un tableau au demeurant complexe, même pour un Suisse habitué aux institutions fédérales.

Par une évolution inverse de celle que l'on observe aux Etats-Unis, le pouvoir fédéral, de fort qu'il devait être dans l'esprit des auteurs du British North-America Act, s'est affaibli à l'avantage des provinces, de sorte que le Canada fait aujourd'hui, par certains côtés, davantage figure de Confédération d'Etats que d'Etat fédératif au sens où nous l'entendons. A cela s'ajoutent les effets de la combinaison, sans doute unique, d'institutions fédérales avec le système électoral majoritaire hérité de la Grande-Bretagne, qui a pour résultat de doter le pays de gouvernements dont la composition ne correspond pas à celle des gouvernements provinciaux. C'est ainsi que le parti libéral, qui dispose de la majorité absolue à Ottawa, n'est actuellement au pouvoir que dans trois des dix provinces, toutes situées à l'est du Canada et parmi lesquelles seul le Québec dispose d'un poids réel. Ce qui n'empêche d'ailleurs pas les frictions entre libéraux fédéraux et provinciaux. Cette situation, jointe à l'imprécision du BNA en matière de distribution des compétences, contraint le gouvernement fédéral à négocier en permanence avec les provinces, au niveau des premiers ministres ou des principaux titulaires de portefeuilles, pour s'entendre sur une position commune. Des divisions se manifestent d'ailleurs aussi entre provinces, même gouvernées par le même parti, du fait de la diversité de leurs intérêts économiques et de leur degré inégal de prospérité, ce qui les amènent à adopter souvent des attitudes diamétralement opposées que seule la méfiance qu'elles éprouvent toutes à l'égard du gouvernement fédéral leur permet de surmonter. Bien des provinces, du fait de leurs dimensions, se comportent en véritables Etats, nouent leurs propres relations avec l'étranger et élaborent des politiques autonomes qui sont parfois en contradiction avec celle du gouvernement fédéral. On comprend dès lors l'opinion de M. Pearson pour qui le Canada était le pays du monde le plus difficile à gouverner.

La situation actuelle, qui voit certaines provinces disposer, grâce à leurs ressources naturelles, d'un réel levier sur le gouvernement fédéral, en même temps que l'écart se creuse entre elles et les provinces moins favorisées, appelle une clarification, voire une redistribution des compétences fédérale-provinciales. Tous les efforts entrepris dans ce sens depuis plus de 10 ans ont toutefois buté sur les modalités d'amendement de la constitution. Il y a quelques mois encore, M. Trudeau semblait déterminé à les faire aboutir, mais il est douteux qu'il ait aujourd'hui l'autorité nécessaire pour mettre les provinces d'accord. Dans ce cas, l'impossibilité d'adapter les institutions canadiennes à une évolution qui voit entre autres les provinces situées à l'ouest du pays jouir d'une influence grandissante, pourrait bien provoquer de part et d'autre des réflexes de défense et de blocage mettant à l'épreuve la cohésion du pays. Il y a là une menace à long terme plus insidieuse que la question québécoise, toujours latente.

III.

Selon M. MacEachen, la politique étrangère constitue la prolongement hors des frontières de la politique intérieure. Il n'est donc pas surprenant que la politique étrangère du Canada soit marquée par les grands problèmes internes du pays. Elle demeure dans leur ombre à tel point que l'on peut se demander si le Canada sera en mesure de jouer sur la scène internationale un rôle correspondant vraiment à ses possibilités et à ses talents aussi longtemps que la question nationale n'aura pas été résolue.

De l'indépendance à la fin de la deuxième guerre mondiale, la politique étrangère canadienne, d'ailleurs embryonnaire, tendait à maintenir un équilibre entre l'influence de la Grande-Bretagne et celle des Etats-Unis. Le déclin du Royaume-Uni a laissé le Canada face à face avec

son grand voisin. Depuis cette époque, les relations avec les Etats-Unis conditionnent une politique étrangère qui prend progressivement son essor. "Living next to the US", disait M. Trudeau, "is like sleeping with an elephant. No matter how friendly is the beast, one is affected by every twitch and grunt". Les Etats-Unis dominent la vie économique, dont ils contrôlent de larges secteurs, comme ils dominent des pans entiers de la vie culturelle canadienne au point de porter véritablement atteinte à l'indépendance du Canada.

Depuis 1972, l'objectif avoué de la politique étrangère canadienne est de rendre le Canada moins vulnérable à l'emprise américaine, et cela non pas en s'opposant aux Etats-Unis, ni en se repliant dans l'isolement, mais en s'ouvrant davantage sur le reste du monde, autrement dit en diversifiant ses relations extérieures. Cette politique, dite de troisième option (par rapport au maintien du statu-quo ou à la recherche d'une plus grande intégration avec les Etats-Unis), se défend d'être anti-américaine. Les relations avec les Etats-Unis doivent conserver un caractère sinon spécial du moins unique. En pratique toutefois, sa mise en oeuvre aboutit à multiplier les frictions : le Canada ne peut s'affirmer qu'en se démarquant de son voisin. Le danger qui guette dès lors le Canada est que ce pays cesse d'être pour les Etats-Unis un partenaire privilégié sans parvenir pour autant à nouer avec d'autres Etats des relations de rechange suffisamment étroites.

Cette opération de rééquilibrage amène le Canada à se tourner davantage vers les autres parties du monde. L'Europe, prenant la place jadis occupée par la Grande-Bretagne, a été l'objet d'une ouverture majeure que concrétise la signature en juillet de l'accord-cadre de coopération commerciale et économique avec les Communautés européennes. Mais le Canada s'intéresse également à l'Amérique latine, à l'Asie ainsi qu'à l'Afrique. Une politique généreuse d'aide au développement lui a permis d'acquérir dans le Tiers-Monde, et en particulier en Afrique où il sait utiliser les atouts du bilinguisme, une influence remarquable. Le Canada a également

intensifié systématiquement ses relations avec les organisations internationales, au sein desquelles il peut, dans la discussion de très importants problèmes, échapper au tête-à-tête avec les Etats-Unis et faire valoir face à l'ensemble de la communauté internationale son image propre et ses intérêts particuliers. Les efforts du Canada, déployés avec beaucoup de mesure et de prudence, ont d'ores et déjà connu un indéniable succès. Le Tiers-Monde réalise aujourd'hui mieux l'existence du Canada en tant que pays distinct des Etats-Unis, avec lesquels il avait été longtemps confondu. L'URSS et ses alliés commencent de leur côté à prendre conscience de la réalité canadienne. Vis-à-vis des pays du Tiers-Monde cependant, la substance de la troisième option est essentiellement faite d'aide au développement, elle manque encore à leurs yeux de contenu politique, le Canada n'adoptant sur ce plan que très rarement une position différente de celle des Etats-Unis. Le comportement du Canada au Conseil de sécurité, où il devrait être élu en fin d'année, sera à cet égard intéressant à observer.

La clé du succès de la nouvelle politique étrangère se trouve cependant en Europe, seul continent vers lequel le Canada puisse dériver, sur tous les plans mais surtout sur le plan économique, le trop-plein de ses relations avec les Etats-Unis. L'accord avec le Marché commun, qui n'est qu'un accord-cadre, doit être encore traduit dans les actes. Or, il n'est pas certain que les grandes firmes canadiennes, largement partisans du continentalisme, fassent, à supposer qu'elles disposent de la liberté d'action nécessaire, l'effort de réorientation attendu.

L'Ambassadeur de Suisse :



(Pictet)