

Politique et technique : le rôle du groupe d'analyse politique du ministère canadien des Affaires extérieures

par André P. DONNEUR,
Université du Québec, à Montréal.

★

Introduction.

Dans les problèmes que posent les relations entre technique et politique, le Policy Analysis Group ou Groupe d'Analyse politique (1) du Ministère canadien des Affaires extérieures présente un cas intéressant (2). La politique étrangère est, en effet, le secteur de l'activité gouvernementale qui, avec la défense nationale, subit l'influence la plus marquante de l'administration (Rourke, 1965). L'avis des experts, dans ce domaine, revêt une importance capitale. La conduite de la politique étrangère américaine depuis 1945 fournit un témoignage révélateur de ce fait. Une étude fouillée de la prise de décision américaine dans l'Affaire des fusées de Cuba, en 1962, a montré, par exemple, éloquemment de quel poids considérable a pesé l'avis des experts dans la décision du président Kennedy (Allison, 1969).

De plus, le Groupe d'Analyse politique ou Policy Analysis Group (PAG) du Ministère canadien des Affaires extérieures (3) est appelé, par son rôle même, à influencer considérablement sur la prise de décision politique. Sans entrer dans le détail de sa fonction, dont nous traiterons plus loin, notons simplement que le Groupe doit étudier et formuler des recommandations sur la politique étrangère canadienne à long et à moyen terme. C'est dire qu'il est à la base de décisions gouvernementales sur

(1) Le titre anglais de cet organisme rend mieux compte de sa fonction que son appellation française.

(2) L'auteur, en congé de son Université, a été, durant l'année universitaire 1972-73, membre à temps plein de ce Groupe d'Analyse politique.

(3) Nous emploierons l'abréviation PAG, qui est couramment utilisée au sein du Ministère.

les grandes orientations de la politique étrangère canadienne et non sur des décisions mineures.

Pour entrer plus avant dans le vif du sujet, il convient de définir la place du PAG dans la structure du Ministère canadien des Affaires extérieures. Nous décrirons ensuite le rôle administratif qui lui est assigné et nous comparerons celui-ci avec d'autres organismes semblables dans d'autres pays. Puis nous examinerons ensuite l'action du PAG dans l'élaboration d'une orientation précise de la politique étrangère canadienne. Nous évaluerons le rôle politique qu'il joue. Enfin, nous tâcherons de généraliser à partir de l'exemple du PAG et en tenant compte d'autres organismes semblables à lui, sur l'importance du « technicien » par rapport au politique dans la formulation des grandes options de politique étrangère.

Structure du Ministère canadien des Affaires extérieures.

Le Groupe d'Analyse politique s'insère dans la structure du Ministère canadien des Affaires extérieures. Au sommet de la hiérarchie du Ministère, immédiatement au-dessous du Ministre se trouve le Sous-secrétaire d'Etat aux Affaires extérieures. Celui-ci ou plus précisément son cabinet, fait la liaison entre le Ministre et le Ministère. Le Sous-secrétaire d'Etat aux Affaires extérieures est entouré d'un état-major comprenant le Sous-secrétaire d'Etat associé ainsi que cinq Sous-secrétaires d'Etat adjoints. Il dispose d'un secrétariat central pour assurer la liaison avec le reste du Ministère. Est également directement rattaché au Sous-secrétaire d'Etat, le Groupe d'Analyse politique.

Au-dessous du cabinet du Sous-secrétaire d'Etat aux Affaires extérieures se trouvent les bureaux qui couvrent soit de grandes régions géographiques — Afrique et Moyen Orient, Asie et Pacifique, Europe, Hémisphère occidental — soit des opérations fonctionnelles — Affaires consulaires, économiques et scientifiques, juridiques, des Nations Unies, publiques, communications, coordination, défense et contrôle des armements, finance et administration, sécurité et renseignements, personnel —. Ces bureaux, à leur tour, regroupent des divisions, soit géographiques, soit fonctionnelles. Ainsi, le Bureau des Affaires d'Europe contrôle les Divisions de l'Europe de l'est, de l'Europe du Nord-ouest et de l'Europe de l'ouest, alors que le Bureau des Affaires économiques et scientifiques a en charge les Divisions de l'aide et du développement, de la politique commerciale, des relations scientifiques et des problèmes de l'environnement, ainsi que celles des transports, des communications et de l'énergie.

Dans ses travaux, le PAG doit compter non seulement avec le cabinet du Sous-secrétaire d'Etat, mais également avec les Bureaux et Divisions

qui, comme nous aurons l'occasion de le voir, ont leur mot à dire dans le processus d'élaboration des études que poursuit le PAG.

La fonction du Groupe d'Analyse politique.

Le Groupe d'Analyse politique pense donc à long terme, contrairement aux Bureaux et Divisions qui sont impliqués dans le travail opérationnel journalier. C'est précisément pour éviter que la politique étrangère canadienne soit menée uniquement en fonction de décisions prises au jour le jour que le PAG a été créé.

Composé d'un petit nombre de personnes — cinq au total — le PAG n'a pas de Directeur, mais un Président pour bien marquer le caractère d'équipe du Groupe. Depuis 1972, un universitaire, détaché pour un an de son Université, fait partie du Groupe. Il y est intégré complètement et son travail ne diffère pas de celui d'un autre membre du Groupe. Il est là toutefois pour mettre au service du PAG les méthodes les plus récentes et les plus scientifiques en relations internationales.

Le PAG s'adjoint également l'été, sur une base temporaire, un étudiant chargé de petits travaux de recherches.

Qui prend l'initiative des études à faire ? Le Groupe d'Analyse politique est lui-même à l'origine de certaines études, mais l'initiative peut venir également du Sous-secrétaire d'Etat et de son état-major, des Bureaux et des Divisions.

L'opportunité de faire des études est discutée au niveau du Comité senior du Ministère qui comprend le Sous-secrétaire d'Etat et son état-major, les Directeurs des bureaux et le Président du Groupe d'Analyse politique. Régulièrement, soit au moins une fois l'an, un ordre de priorité des études à faire est décidé à ce niveau. La tâche de faire l'étude sera assignée au Groupe d'Analyse politique dans le cas où le sujet est assez général et regroupe plusieurs régions géographiques. Mais le Groupe peut aussi avoir la responsabilité d'une étude sur une région géographique ou un pays spécifique ; dans ce cas, il collaborera avec le Bureau et la Division intéressés. Des études sur des problèmes ou des pays spécifiques seront confiées à une Division en particulier ; cependant, dans un tel cas, le Groupe d'Analyse politique devra fournir l'aide technique nécessaire — généralement un de ses membres y participe — et veiller à la méthodologie de l'étude.

Après s'être vu confier une étude, dans un premier temps, le PAG, ou la Division concernée, fera un projet présentant les grandes lignes du travail. Bien entendu, si le PAG n'est pas chargé de l'étude, il surveillera et, éventuellement, fera modifier le projet. Ce projet sera

soumis à l'approbation du Sous-secrétaire d'Etat qui donnera ensuite le feu vert, sans ou après modification du texte initial.

L'étude proprement dite sera ensuite menée au PAG, ou dans la division assignée en collaboration avec le PAG. Pour les études qu'il mène, le PAG demande des contributions sur des points précis aux divisions spécialisées. Cet appel à la collaboration d'autres divisions répond à deux considérations : premièrement, le PAG compte un nombre réduit de membres qui ne peuvent traiter de tous les détails d'une étude et sont heureux de pouvoir bénéficier du concours de collègues familiers avec une région ou un problème particulier ; deuxièmement, la participation d'autres secteurs du Ministère au travail de planification et de prévision de la politique étrangère canadienne est bénéfique en ce sens que, associées à la planification de la politique étrangère à moyen et à long terme, les divisions prennent l'habitude de voir au-delà des tâches journalières et sont plus prêtes ainsi à modifier éventuellement leur comportement, si une étude aboutit à un changement dans l'orientation d'une politique dont ils sont les exécuteurs.

Etat-major du Ministère, bureaux et divisions sont aussi mis à contribution pour commenter les élaborations successives de l'étude. On fait circuler à travers le Ministère des « papiers » à divers stades de l'étude. Des réunions de travail groupant un nombre choisi de participants de l'état-major, des bureaux, voire de certaines divisions discutent la substance de l'étude et proposent des modifications et des compléments.

Cette procédure me paraît particulièrement fructueuse, parce qu'en associant les bureaux et les divisions au travail de planification, le PAG n'apparaît pas comme un club exclusif, planant dans les nuages de la grande politique et ignorant des réalités concrètes de la politique menée jour après jour. Le contraste est frappant avec l'expérience du groupe de planification du Ministère allemand des Affaires étrangères. Celui-ci, de taille comparable au PAG, dépend directement du Ministre et travaille complètement isolé des divisions opérationnelles. Celles-ci sont très méfiantes à l'égard du travail de ce groupe de planification, qui, d'autre part, n'a aucune influence directe sur leur travail. Le rôle du groupe dépend essentiellement de ses relations avec le Ministre et de l'importance que celui-ci a dans la conduite de la politique étrangère allemande. Ainsi, alors que Willy Brandt était Ministre des Affaires étrangères, Egon Bahr dirigeait le groupe de planification allemand. L'élaboration de la politique d'ouverture à l'est s'est faite à cette époque. Mais, la réalisation de cette politique a été accomplie alors que Brandt était devenu Chancelier et que Egon Bahr avait quitté le groupe de planification pour seconder brillamment Brandt dans la politique d'ouverture à l'est. Le Ministère

des Affaires étrangères est resté alors dans l'ombre et le groupe de planification également.

On constate le même phénomène de cloisonnement entre divisions opérationnelles et groupe de planification au sein du Ministère japonais des Affaires étrangères. Les divisions opérationnelles sont même assez hostiles au groupe de planification, qu'elles accusent de marcher sur leurs plates-bandes. Dans le cas américain, on rencontre un phénomène observé déjà dans le cas allemand, découlant de la part immense prise par le Chef du gouvernement dans la conduite de la politique étrangère. Aux Etats-Unis, on aboutit même à ce qu'à côté du Policy Planning and Coordination Group du Secrétariat d'Etat, existe un groupe de planification dirigé par le Conseiller spécial du Président en matière de politique étrangère. Le rôle du groupe de planification du secrétariat est donc réduit et ses études, bien que fort fouillées grâce à un personnel très étoffé, risquent de rester purement académiques ou, au plus, complémentaires à celles élaborées par Henry Kissinger et ses collaborateurs.

Rien de tel au Canada, où le Groupe d'Analyse politique reste au cœur de toutes les études, sans que le Bureau du Conseil privé (Cabinet du Premier ministre) ne s'occupe de la planification de la politique étrangère. La collaboration des Bureaux et Divisions du Ministère les associe à cette planification. Notons également que le Groupe d'Analyse politique consulte également, suivant la nature de l'étude, d'autres ministères orientés vers l'extérieur — commerce, immigration — ou même vers l'intérieur, mais dont le concours est indispensable à la mise en œuvre d'une politique — énergie, finance —. Cela répond à une préoccupation générale du gouvernement qui est concrétisée par l'existence d'un comité inter-ministériel des Affaires extérieures groupant des ministères tournés vers l'extérieur et présidé par le Sous-secrétaire d'Etat aux Affaires extérieures. Il est, par exemple, essentiel que les autres ministères aient été consultés et, par là, impliqués, dans l'étude que le Groupe d'Analyse politique a menée, durant les années 1971 et 1972, en collaboration avec le Bureau de l'Hémisphère occidental, sur la politique canadienne à l'égard des Etats-Unis, puisque ces relations concernent largement l'économie.

L'étude une fois complétée, après ses divers remaniements, est soumise, par le Groupe d'Analyse politique, pour approbation au Sous-secrétaire d'Etat et au Comité senior. Elle va ensuite au Ministre et au Cabinet pour décision. Une étude comporte généralement en conclusion plusieurs options de la politique à mener et une recommandation sur l'option que le Groupe estime la plus appropriée. C'est le Ministre et le Cabinet qui ont le choix définitif entre les options et prennent la décision qui engage dorénavant la politique étrangère canadienne sur ce point.

Depuis sa création en 1969, le Groupe d'Analyse politique a joué le rôle moteur dans la grande étude de révision de la philosophie globale de la politique étrangère canadienne, publiée en 1970, sous le titre « Une politique étrangère au service des Canadiens » (Sharp, 1970). C'est une orientation à très long terme et en lignes générales de la politique étrangère canadienne. Mais, l'exemple qui me paraît le plus intéressant est celui de l'étude sur la politique canadienne à l'égard des Etats-Unis.

Exemple d'étude : La politique canadienne à l'égard des Etats-Unis.

Menée durant l'année 1971-72, l'étude sur les relations canado-américaines a abouti à une décision du Cabinet et le choix du gouvernement canadien fut rendu public par un article signé par le Ministre des Affaires extérieures (Sharp, 1972).

L'initiative de l'étude est partie, semble-t-il, du Bureau de l'Hémisphère occidental, quoique, l'idée étant dans l'air, il est un peu illusoire de faire une stricte recherche en paternité. Une étude sur la politique canadienne à l'égard des Etats-Unis s'imposait pratiquement. En effet, des commentateurs du monde académique notamment, s'étaient étonnés que la grande revue intitulée une *Politique étrangère au service des Canadiens*, livrée sous forme de six fascicules (Sharp, 1970), ne comporte pas de fascicule spécifique consacré aux Etats-Unis, à côté de ceux dévolus à l'Europe, l'Amérique latine et au Pacifique. Le Ministère avait fait remarquer avec raison qu'à plusieurs endroits dans l'étude, à commencer par le premier fascicule portant sur les objectifs fondamentaux, références avaient été faites aux relations avec les Etats-Unis. Le Ministère arguait de plus, que ces relations étaient si imbriquées qu'elles touchaient pratiquement à tous les secteurs des relations étrangères du Canada. Il n'en reste pas moins que l'importance et l'imbrication mêmes de ces relations faisaient ressortir la nécessité de les étudier sérieusement et de prendre une orientation précise à l'égard des Etats-Unis. Donc l'idée d'une telle étude flottait aussi bien au Bureau de l'Hémisphère occidental et à la division des Etats-Unis qu'à l'état-major du Ministère et au Groupe d'Analyse politique.

Toujours est-il que le principe d'une telle étude fut décidé au niveau du Comité senior. Un projet fut élaboré par le Bureau de l'Hémisphère occidental et le Groupe d'Analyse politique, et adopté. L'étude proprement dite, menée principalement au Groupe d'Analyse politique en collaboration avec le Bureau de l'Hémisphère occidental et la division des Etats-Unis, consista en trois papiers successifs qui furent communiqués pour commentaires dans l'une ou l'autre version successive, non seulement au membre du Comité senior, mais à d'autres ministères et organismes

gouvernementaux. Des suggestions furent faites et des modifications apportées.

D'autre part, au cours de l'année, l'Inter-University Seminar in International Relations, regroupant des universitaires de diverses universités canadiennes spécialisées en relations internationales, tint trois réunions portant sur les relations bilatérales ou dyades entre divers pays. Le président du PAG joua un rôle important dans l'organisation de ce séminaire. D'autres fonctionnaires des ministères des Affaires extérieures et du Commerce y participèrent. La dernière session porta sur la dyade canado-américaine et fut organisée sous les auspices du Ministère. Ces travaux apportèrent un impact non négligeable à l'étude du Groupe d'Analyse politique sur les relations avec les Etats-Unis.

Finalement, un mémoire définitif, après approbation du Comité senior et du Sous-secrétaire d'Etat, fut soumis au Ministre, puis au Cabinet. Le mémoire contenait une évaluation des relations du Canada avec les Etats-Unis sous tous les aspects : politique, militaire, économique et culturel. Pour l'avenir, le mémoire voyait trois options possibles :

- continuer les relations telles qu'elles existaient ;
- une intégration économique avec les Etats-Unis ;
- rendre le Canada plus indépendant des Etats-Unis.

La première option impliquait que les relations resteraient basées sur des décisions pragmatiques, traitant de cas en cas les rapports avec les Etats-Unis. Le mémoire prévoyait qu'avec une telle politique, le Canada dépendrait insensiblement de plus en plus des Etats-Unis. La deuxième option soutenait que l'intégration économique avec les Etats-Unis mènerait rapidement à l'intégration politique du Canada avec son puissant voisin. La troisième option, dont le mémoire recommandait l'adoption, impliquait tout d'abord de penser globalement la politique à l'égard des Etats-Unis. Pour rendre le Canada plus indépendant, un certain nombre de mesures s'imposait dans les domaines culturel et économique. Une réduction du flot des émissions de télévision en provenance des Etats-Unis, imposant un contenu canadien de 60 % au minimum des émissions projetées, déjà décidé par le Conseil canadien de la Radio et de la Télévision, était cité comme exemple de mesure à prendre. Une limitation des investissements étrangers (soit américains surtout), une politique cohérente de l'énergie et une diversification du commerce sont des exemples-type d'actions à prendre dans le domaine économique.

Cette troisième option a effectivement été adoptée par le Cabinet et un article, signé du Ministre des Affaires extérieures, développe en termes diplomatiques la substance du mémoire (Sharp, 1972).

Le rôle politique du Groupe d'Analyse politique.

Le Groupe d'Analyse politique du Ministère canadien des Affaires extérieures est là, d'abord, en collaboration avec les autres services du Ministère et d'autres ministères, pour apporter un certain nombre de connaissances techniques au Ministre et au Cabinet en général. Ses membres, qui ont assimilé et assimilent les méthodes de recherche utilisées en relations internationales et dans la prévision en général, donnent de la rigueur à l'élaboration de la politique étrangère à moyen et à long terme. Sans ces connaissances, la politique étrangère serait laissée à l'improvisation ou, tout au moins, à une poursuite au jour le jour de politiques déjà en vigueur.

Mais le Groupe d'Analyse politique n'utilise pas ses connaissances techniques et ne les met pas à la disposition d'autres secteurs du Ministère dans l'abstrait. Ces connaissances servent à traiter une matière concrète, et cette matière est éminemment politique, puisque c'est la politique étrangère du Canada. On peut toutefois concevoir qu'une évaluation, la plus objective possible de la politique étrangère canadienne dans tel ou tel domaine ou région, est concevable et peut rester en somme du domaine *technique*, plus que politique (dans le sens de *policy-oriented*).

Cependant, à partir du moment où le Groupe d'Analyse politique présente des options possibles concernant une politique — par exemple à l'égard des Etats-Unis — il joue un rôle important dans la prise de décision, un rôle qu'on peut difficilement qualifier autrement que par politique. On peut objecter que les options elles-mêmes découlent nécessairement d'une analyse objective de la situation et garde un côté essentiellement technique. Peut-être à la limite, quoique les options contiennent déjà un certain nombre de recommandations implicites sur ce que serait la politique du Canada si le Cabinet marque son accord.

Mais il est évident qu'en recommandant l'adoption d'une option précise parmi celles présentées, le Groupe d'Analyse politique oriente le choix du Ministre et du Cabinet. Certes, techniquement, certains éléments peuvent faire préférer une option, mais le choix comporte aussi un élément de valeur qui me paraît décisif. Par exemple, ce n'est pas seulement parce qu'un sondage d'opinion indique objectivement que la majorité de la population canadienne ne désire pas l'intégration aux Etats-Unis, que le PAG a recommandé la troisième option, soit une indépendance plus grande à l'égard des Etats-Unis. Entre le statu quo et la troisième option, les sondages ne donnent pas, d'ailleurs, des indications claires. Je suis persuadé qu'un certain nombre de valeurs, dont celle d'un nationalisme modéré, ont influencé les rédacteurs du mémoire au Ministre.

Donc, il me paraît incontestable, en tout cas dans l'orientation du choix, mais aussi plus généralement dans l'élaboration des politiques à moyen et à long terme, que le Groupe d'Analyse politique joue un rôle politique. Fait aussi à remarquer : par la collaboration qu'il entretient avec les bureaux et divisions, voire avec d'autres ministères, et en sollicitant leurs commentaires sur les études en cours, le PAG contribue aussi à faire jouer un rôle politique aux autres services. De toute façon, il serait facile de montrer — mais ce n'est pas l'objet de cette communication — que, dans leur travail opérationnel quotidien, les bureaux et divisions du Ministère jouent également un rôle politique en formulant peu à peu et au jour le jour la politique étrangère. En dehors des grandes options et des décisions spécifiques importantes, une myriade d'actes mineurs font la politique étrangère du Canada et ce sont les diplomates (4) au Ministère et relativement dans les ambassades qui prennent les décisions.

Pendant, il ne faudrait pas sous-estimer le rôle des fonctionnaires. Tout d'abord, la création du Groupe d'Analyse politique a répondu à une insatisfaction du Premier ministre Trudeau devant l'inertie du Ministère des Affaires extérieures à l'égard du changement. PAG fut créé peu après que Pierre Elliott Trudeau soit devenu Premier ministre. Un organisme capable de voir au-delà de la routine quotidienne et d'innover correspondait au désir du Premier ministre de donner un peu plus de mouvement à la politique étrangère canadienne. Donc, PAG était d'abord destiné à débloquer le frein de l'administration traditionnelle.

En second lieu, le choix entre les options proposées par le PAG appartient finalement au Cabinet. Je suis persuadé que, si par exemple, le Groupe d'Analyse politique avait proposé de choisir une option politique à l'égard des Etats-Unis qui impliquait la nationalisation rapide des principales entreprises ou filiales de sociétés américaines, le Cabinet l'aurait refusée et choisi une autre. Il est significatif d'ailleurs que le PAG n'ait même pas, parmi les trois options étudiées, envisagé celle-ci. D'avance, le Groupe d'Analyse politique et le Bureau de l'Hémisphère occidental savaient qu'une telle option était inacceptable au gouvernement et, d'ailleurs, à eux-mêmes aussi.

Enfin, par le mécanisme même de l'élaboration des études qui implique la consultation de divers secteurs de l'administration, le rôle politique du PAG est fortement atténué. L'unanimité existe rarement, disons même jamais, sur tous les aspects d'une politique et les commentaires et

(4) Je qualifie de diplomates aussi bien les fonctionnaires en mission à l'étranger que ceux travaillant à Ottawa. Il n'y a d'ailleurs aucun cloisonnement entre les deux groupes, puisque chaque diplomate est astreint à des périodes à Ottawa et à l'étranger.

suggestions des divisions, bureaux, ministères et organismes tendent à corriger et à atténuer ce qui pourrait être les idées propres du Groupe d'Analyse politique et diminue son influence directe sur l'orientation de la politique étrangère canadienne à moyen et à long terme.

Conclusion : L'importance du « technicien » dans l'élaboration des politiques étrangères.

L'exemple du Groupe d'Analyse politique du Ministère canadien des Affaires extérieures illustre bien l'affirmation des politicologues qui estiment que les techniciens jouent un rôle important, mais non suprême, dans l'élaboration des politiques (Meynaud, 1960). On ne peut parler d'une technocratie qui gouvernerait en réalité, tandis que les Ministres ne seraient que des figurants.

Tout d'abord, l'unanimité parmi les diplomates est extrêmement rare. A l'égard d'une grande orientation de la politique étrangère, les divergences sont forcément nombreuses. Nous l'avons constaté pour le PAG confirmant là une observation faite sur les hautes administrations en général (Gournay, 1964).

Ensuite, comme le constatait un éminent politicologue, les hauts fonctionnaires ont tendance à agir par anticipation des désirs du gouvernement (Friedrich, 1965). Nous l'avons remarqué à propos du PAG excluant au départ l'option des nationalisations massives des entreprises américaines. De même, en Allemagne fédérale, l'élaboration de politique d'ouverture à l'est par le Groupe de planification du Ministère des Affaires étrangères sous la direction d'Egon Bahr répondait certainement à une volonté d'ouverture à l'est du Ministre, soit Willy Brandt à l'époque. Même lorsque l'expert paraît jouer un rôle éminent, voire prépondérant, comme c'est le cas pour Henry Kissinger, on oublie trop facilement qu'avant même d'avoir rencontré Kissinger, Nixon alors dans l'opposition et traversant un désert politique, avait voyagé, notamment à Moscou et à Paris, et pris conscience des réalités du système international, d'où l'appréciation élogieuse du général de Gaulle à son égard (de Gaulle, 1970).

Enfin, le Ministre et le Cabinet gardent toujours le dernier mot. Ce sont eux qui, dans les grandes décisions, dans les grandes options, décident, font le choix. Et n'est-ce pas précisément ce choix ou cet arbitrage entre objectifs qui relève essentiellement du politique ? (Gournay, 1964).

Il n'en reste pas moins, que le rôle des techniciens est extrêmement important. Mais cela tient en grande partie au fait que les problèmes sont devenus plus complexes et surtout les moyens mis en œuvre sont considérables. On n'est plus à l'époque où l'orientation de la politique étrangère d'un pays se prenait sur un coup de dé. Du moins si un

gouvernement veut mener une politique cohérente évitant les risques de catastrophe, puisque le souvenir d'Hitler nous rappelle que la politique de l'irrationnel a pu faire irruption en plein XX^e siècle. Mais d'une manière générale, si on exclut ce cas pathologique, la conduite de la politique implique des connaissances solides, que les experts seuls peuvent fournir. Max Weber a particulièrement souligné cette influence croissante des connaissances dans la civilisation moderne et le pouvoir qui en découle pour qui possède cette connaissance (Gerth et Mills, 1946). On assiste ainsi à une imbrication du technique et du politique.

Ce phénomène me paraît particulièrement accusé en politique étrangère. Les fonctionnaires d'un Ministère des transports ont, certes, à compter avec des problèmes politiques, comme par exemple la nécessité d'assurer un service public de transport en commun non rentable à de petites localités. Mais une grande partie des données qu'ils traitent est essentiellement technique. Par contraste, dans un Ministère des Affaires étrangères, la matière traitée est presque totalement de nature politique. Ce que les spécialistes ou techniciens manient est une matière politique, même si des connaissances précises, techniques en somme, sont nécessaires pour les traiter. Si la réflexion de Carl Friedrich selon laquelle politique et administration ne sont pas des boîtes qui s'excluent mutuellement, mais sont des aspects étroitement liés d'un même processus (Friderich, 1965), est justifiée, c'est particulièrement vrai pour la politique étrangère.

Les planificateurs préparent le choix en délimitant les grandes options. Ils vont même jusqu'à recommander l'option qui leur paraît s'imposer, qu'ils considèrent comme la meilleure. Leur influence peut donc être considérable.

En définitive, il me paraît évident que les techniciens, en l'occurrence diplomates de carrière et experts recrutés temporairement dans le monde universitaire, jouent un rôle important dans l'élaboration et le choix des grandes options de politique étrangère. Toutefois, les politiques ont toujours le dernier mot. La décision finale dépend donc largement de leur compétence et surtout de leur volonté de gouverner. Un gouvernement ou un Ministre faible laisse évidemment plus de champ aux fonctionnaires. Mais un gouvernement, bien décidé à agir choisira les orientations qu'il veut, même si celles-ci correspondent souvent à celles que ses fonctionnaires, anticipant ses réactions, lui recommandent.

Bibliographie.

ALLISON Graham T. (1969). « Conceptual Models and the Cuban Missile Crisis. » *The American Political Science Review*, 63, pp. 689-718.

- DE GAULLE Charles (1970). *Mémoires d'espoir*. Paris, Plon.
- FRIEDRICH Carl. J. (1965). « Public Policy and the Nature of Administrative Responsibility », in Bourke (1965), pp. 165-175.
- GERTH H.H. et MILLS C. Wright (1946). *From Max Weber: Essays in Sociology*. Oxford University Press.
- GOURNAY B. (1964). *L'administration*. Paris, PUF, 124 pages.
- MEYNAUD Jean (1960). *Technocratie et Politique*. Lausanne.
- ROURKE Francis E. (1965). *Bureaucratic Power in National Politics*. Boston, Little, Brown.
- SHARP Mitchell (publié avec l'autorisation de) (1970). *Politique étrangère au service des Canadiens*. Ottawa, Information Canada, 6 fascicules :
- « Amérique latine » (34 pages).
 - « Nations Unies » (35 pages).
 - « Le Pacifique » (26 pages).
 - « Europe » (34 pages).
 - « Développement international » (24 pages).
- SHARP Mitchell (1972). « Relations canado-américaines : choix pour l'avenir ». *Perspectives internationales*, automne 1972, 27 pages.

