

[Text]

appointments are the level of policy-making, the others are the civil servants who keep out of politics. As our representatives in Washington are civil servants, except the Ambassador himself whose appointment in a sense is political, the relations between Canada and the United States in Washington were dealt with at that level. It had many advantages as long as you played the game of trying to deal with these problems just as if they were in some way administrative problems. It also had the great advantage of developing very close personal contacts so that quite often the Canadian officials were able to discuss matters at an early enough stage so that the Canadian input, the Canadian contribution to taking an American decision, was made at an early enough stage to be very effective. The problem in Washington is that the higher the level of decisions taken, the more rigid the system becomes and the less possibility there is of any foreign government influencing that decision.

What has happened in recent months, because of a number of important issues that have arisen between Canada and the United States, is that we have passed from that rather low key, low level diplomatic relationship to what one could almost call the politics of confrontation. There are many of the very key issues at the present time which the civil servants are simply not allowed to negotiate nor to discuss really seriously. They are passed up to the policy-making level and it is right in the White House or in the executive offices, in the National Security Council and Dr. Kissinger's review group and so on that many of the decisions now concerning Canada are taking place. It is very flattering for us in a way that the Americans have discovered us and that the President himself is taking decisions with regard to Canada but it introduces an element of rigidity because the decision-making process there is like a pyramid with all the options open at the bottom and getting narrower and narrower as you get close to the top. We have, in a sense, precipitated this. We have to ask ourselves whether it is an advantage. I am not sure in the long run that it is; perhaps it is inevitable.

In other words Canada has become to a certain extent what American policy makers would call a crisis area. If you asked Americans, a few years ago, why so little attention was paid to Canada you were usually told that it was simply because there were no crises there. The way the American government is

[Interpretation]

fonctionnaires. Ceux qui sont nommés à des postes politiques exercent leurs fonctions au niveau de la prise des décisions, tandis que les autres sont des fonctionnaires qui ne se mêlent pas de la politique. Comme nos représentants à Washington sont des fonctionnaires, sauf l'ambassadeur lui-même dont la nomination dans un certain sens a un caractère politique les rapports entre le Canada et les États-Unis à Washington se faisaient à ce niveau. Cette façon de procéder comportait aussi bien des avantages aussi longtemps qu'on s'en tenait aux règles du jeu et qu'on essayait de régler ces problèmes comme s'il ne s'agissait que de problèmes d'ordre administratif. En outre cette méthode a permis également que des contacts personnels très étroits s'établissent entre les fonctionnaires canadiens et leurs homologues américains de sorte qu'ils ont pu discuter de certaines questions assez tôt pour que la participation canadienne aux décisions américaines soit plus efficace. Le problème à Washington est que plus le niveau de la prise des décisions est élevé plus le système devient rigide et moins il y a de possibilité qu'aucun gouvernement étranger ne puisse exercer d'influence sur cette décision.

Au cours des derniers mois, la situation a changé et, à cause de problèmes assez graves qui se sont posés au Canada et aux États-Unis, nous sommes passés de ces rapports officiels et amicaux à une politique de confrontation. Il y a un certain nombre de problèmes clés à l'heure actuelle que les fonctionnaires ne peuvent pas négocier ou sur lesquels ils ne peuvent pas prendre de décisions définitives. Ces problèmes sont maintenant au niveau des décisions de politique et c'est à la Maison Blanche ou dans les bureaux de hauts fonctionnaires au Conseil national de la sécurité et au sein du groupe d'étude de M. Kissinger que plusieurs des décisions au sujet du Canada sont prises. Il est très flatteur pour nous, dans un certain sens que les Américains nous aient enfin reconnus comme tels et que le Président lui-même prenne des décisions à l'égard du Canada, mais cette attitude apporte un élément de rigidité car le système de prises des décisions ressemble à une pyramide, où il y a beaucoup de possibilités à la base, mais qui deviennent de moins en moins nombreuses au fur et à mesure que l'on gravite la pyramide. En un sens, c'est nous qui avons provoqué cette situation. Nous devons nous demander si c'est là un avantage pour nous. Je ne suis pas certain qu'à la longue il en soit ainsi, mais c'est peut-être inévitable.

Autrement dit, le Canada est devenu jusqu'à un certain point ce que les auteurs de politiques américains appelleraient une zone critique. Si vous aviez demandé aux Américains il y a quelques années pourquoi ils portaient si peu d'attention au Canada, on vous aurait répondu tout simplement: «Parce qu'il