



CANADA

# DÉCLARATIONS ET DISCOURS

DIVISION DE L'INFORMATION  
MINISTÈRE DES AFFAIRES EXTÉRIEURES  
OTTAWA - CANADA

N° 73/14

## PRINCIPES FONDAMENTAUX DE LA POLITIQUE ÉTRANGÈRE DU CANADA

Déclaration du secrétaire d'État aux Affaires extérieures, l'honorable Mitchell Sharp, à la réunion annuelle de la Presse canadienne, à Toronto, le 2 mai 1973.

\* \* \* \*

L'une des hommes distingués qui m'ont précédé au poste de ministre des Affaires étrangères, feu M. Mike Pearson, a acquis une réputation enviable pour sa façon de collaborer avec les médias. Il était bien connu pour la spontanéité avec laquelle il s'entretenait avec les journalistes, non seulement lorsqu'il s'agissait de leur donner des renseignements de fond mais aussi dans des conférences plus officielles avec vos représentants. Cependant, le monde dans lequel il oeuvrait était bien différent du monde d'aujourd'hui. Nos relations avec les autres pays et en particulier avec les États-Unis étaient, j'ose le dire, beaucoup plus simples qu'elles ne le sont à l'heure actuelle. Bien sûr, c'est M. Pearson lui-même qui a parlé, au cours des années cinquante, de la fin d'une période de relations faciles et allant de soi avec les États-Unis. Pourtant, il n'y a que dix ans, on pouvait encore décrire la politique étrangère du Canada, comme l'avait fait plus tôt avec un brin de cynisme un jeune agent de mon ministère comme étant égale à Royaume-Uni plus États-Unis, le tout divisé par deux.

D'ailleurs, les questions internationales ne semblaient pas toucher de près la vie de bien des Canadiens, sauf dans la mesure où l'éventualité d'une guerre mondiale nous mettait en cause ou risquait de la faire. C'est pourquoi jusqu'à une période relativement récente les Canadiens étaient disposés pour la plupart à laisser ces questions à quelques "mordus" des affaires étrangères comme vous et moi. En somme, les affaires étrangères, c'était pour les autres. Les relations du Canada semblaient sûres et bien en ordre. Nous nous prononcions en faveur du "bien" aux Nations Unies et nous accomplissions une foule de tâches utiles de par le monde par sens du devoir plutôt qu'en vertu d'une nécessité nationale. Ce rôle tout à fait réconfortant était possible surtout parce qu'il n'y avait à peu près aucun problème sérieux sur la scène internationale qui ait une influence sur les Canadiens en tant que tels.

Je ne veux pas dire par là qu'à un moment précis tout cela ait cessé et que nous ayons compris soudain qu'il n'était plus possible de protéger

suffisamment les intérêts du Canada à l'étranger par une activité internationale et en nous appuyant sur les relations particulières qui nous unissaient à notre grand voisin du Sud. Mike Pearson l'avait prévu et nous avons commencé nous-même à le constater: le Canada n'était pas dispensé d'intérêts nationaux dans le secteur des affaires extérieures et ces intérêts pouvaient parfois être fort différents de ceux des États-Unis, de nos alliés de l'OTAN et même de n'importe quel groupe d'États des Nations Unies. Les Canadiens en venant à comprendre que chacun d'eux était touché par ce qui se faisait en son nom hors des limites territoriales du Canada, je découvris en acceptant ce portefeuille, il y a quelque cinq ans, que non seulement le public canadien mais même certains de mes collègues prenaient un intérêt inaccoutumé à l'égard d'une activité qui, depuis longtemps, n'intéressait à peu près que mes seuls prédécesseurs.

Un exemple: la seule promesse que fit le Gouvernement Trudeau au cours de la campagne électorale de 1968 fut celle d'une révision de notre politique étrangère et en particulier de notre position au sein de l'OTAN et d'une négociation en vue de la reconnaissance de la République populaire de Chine. Après les élections, nous nous sommes mis à la tâche pour réaliser cette promesse.

Si je jette un coup d'oeil sur ces cinq dernières années, je puis bien avouer que nous, du Gouvernement, nous nous sommes montrés un peu gauches dans notre façon de traiter de la question de l'OTAN. Mais il est heureux que nous ayons fait nos erreurs tôt et que nous ayons eu le temps d'en profiter par la suite. Notre intention était claire: nous voulions faire participer le public au processus de la prise des décisions. Nous avons recherché activement les opinions des universitaires, des députés, d'associations telles que l'ICAI. Nous avons invité le Comité des communes sur les affaires extérieures et la défense à présenter un rapport. J'ai moi-même parcouru le pays pour expliquer ce qu'était l'OTAN et quelles étaient les conditions de l'adhésion du Canada à l'Organisation.

\* \* \* \*

En fin de compte nous en sommes venus à la décision raisonnable et acceptable de demeurer membre de l'OTAN mais de diminuer le nombre de nos troupes stationnées en Europe.

A la réflexion, il aurait été préférable d'indiquer dès le début quelle était la pensée du Gouvernement, d'imprimer une certaine direction à la discussion et d'éviter de donner une impression de division et d'inaction. Pour dire les choses tout uniment, nous aurions dû en venir au moins à une entente de principe au Cabinet avant de sonder les réactions du public. Je crois qu'une telle façon de procéder est essentielle sous un gouvernement responsable et dans une démocratie parlementaire.

Mûris par cette expérience sur la façon de régler la question de l'OTAN, nous avons procédé autrement par la suite, par exemple, lorsqu'il s'est agi de reconnaître la République populaire de Chine. Dès le début nous avons annoncé notre intention d'entreprendre des négociations pour l'établissement de relations diplomatiques avec Pékin et nous avons invité le public à nous faire connaître ses réactions. Naturellement, les négociations avec les

Chinois furent menées secrètement et l'entente qui s'ensuivit prit une forme qu'il aurait été impossible de prévoir avec précision. Mais personne n'a jamais pu douter de nos intentions, ni au pays ni à l'étranger.

Ces premières expériences et l'intérêt accru du public à l'égard des affaires étrangères ont amené le Gouvernement à tenter quelque chose d'exceptionnel, soit la formulation d'une série de principes fondamentaux qui sous-tendent la politique étrangère du Canada. Après plusieurs mois de préparation et de débats au sein du Cabinet, cette formulation prenait enfin la forme d'une série de brochures intitulées *Politique étrangère au service des Canadiens*.

Aucun gouvernement, je pense -- en tout cas aucun gouvernement canadien -- n'avait jamais encore tenté de présenter à ses citoyens un exposé des principes régissant l'établissement des objectifs internationaux jugés prioritaires par lui. C'était la première fois qu'un gouvernement canadien indiquait clairement et avec méthode de quelle façon la politique étrangère du Canada pouvait servir les objectifs du pays. J'ajoute, entre parenthèses, que c'était la première fois, depuis dix ans que j'étais ministre, que l'ensemble du Cabinet étudiait délibérément les grands principes de notre politique étrangère d'ensemble.

*Politique étrangère au service des Canadiens* a suscité d'abondantes et utiles discussions mais, chose encore plus importante, le document a servi à orienter le pays dans une direction dont je doute qu'aucun gouvernement s'éloigne avant bien des années. Tant que les affaires extérieures pouvaient être considérées comme allant de soi, tant que l'homme de la rue ne se sentait pas directement touché par les décisions de ce secteur, on pouvait sans crainte en abandonner l'étude aux éditorialistes, aux fonctionnaires et même à tel ou tel ministre. N'eût-elle eu aucun autre résultat, la publication de *Politique étrangère au service des Canadiens* aurait du moins réussi à faire descendre la formulation de la politique étrangère des hautes sphères pour l'exposer aux regards de tous. Il était désormais impossible de reculer. Il devint même évident, et très tôt, qu'il fallait aller de l'avant.

Ce qu'on a critiqué le plus abondamment au sujet du Document c'est que, en l'absence d'une brochure distincte sur les relations entre le Canada et les États-Unis, l'ouvrage équivalait à un Hamlet où l'on ne retrouverait pas le Prince du Danemark. D'un océan à l'autre les journaux nous ont critiqués à ce sujet, unanimement. Bien renseignés ou moins bien renseignés, les chroniqueurs s'en sont donné à cœur joie. Où est le livre manquant, nous a-t-on demandé? Mes collègues et moi, nous avons bien pensé, je l'avoue, que l'absence du livre portant ce titre ne passerait pas inaperçue. Je l'ai dit à l'époque: nos relations avec les États-Unis colorent toutes les autres facettes de notre politique étrangère et il faut chercher les idées du Gouvernement sur ces relations sous les rubriques appropriées de chacun des livres qui ont été effectivement publiés. Cela était et cela demeure vrai. Il devint manifeste, pourtant, que cela n'était pas jugé suffisant. En réponse donc, à cette réaction et aussi parce que nos relations avec les États-Unis avaient subi une nouvelle évolution (je songe ici aux événements d'août 1971), il fut décidé que nous tenterions de rédiger un énoncé des principes généraux

qui, à notre sens, devaient s'appliquer à cet ensemble de relations bilatérales qui compte sûrement parmi les plus complexes et les plus productifs qui existent dans le monde.

Dans l'intervalle, mon ministère s'était lui-même lancé, bien modestement, dans le domaine des publications. L'ancien *Bulletin des Affaires Extérieures*, conçu strictement comme une source de renseignements, a été remplacé il y a un peu plus d'un an par une nouvelle publication qu'on a appelée *Perspectives internationales*. Cette initiative avait quelque chose d'un risque calculé. J'ai donné des instructions pour qu'on n'exclue pas les textes prêtant à controverse pour la seule raison qu'ils prêteraient à controverse: la revue devait être stimulante, favoriser la discussion et permettre l'expression libre de points de vue représentatifs, quelle que puisse être la politique du Gouvernement sur la question à l'étude. Nous avons demandé à un journaliste d'expérience de nous consacrer une partie de son temps à titre d'éditeur et de faire en sorte que ces instructions soient suivies.

Je doute que d'autres ministères des Affaires étrangères, ailleurs dans le monde, publient des périodiques comparables au nôtre. Quoi qu'il en soit, nous avons consacré un numéro spécial de *Perspectives internationales* à la présentation de trois options touchant l'avenir des relations canado-américaines et, dans les numéros subséquents, nous avons publié les réactions à cet exposé.

\* \* \* \*

Dans le document sur les relations canado-américaines publié en octobre dernier dans *Perspectives internationales* le Gouvernement s'est prononcé fermement en faveur de ce qu'on a appelé la troisième option. J'avoue qu'on s'est demandé dans les milieux gouvernementaux s'il était sage d'opter pour une direction particulière au sujet de nos relations avec les États-Unis. Pourquoi prendre position publiquement? Pourquoi ne pas se fier à son instinct politique? Pourquoi ne pas laisser ouvertes toutes les possibilités? Pourquoi donner matière à critique à l'Opposition? Car enfin, a-t-on dit, nous nous sommes passés pendant bien des années d'un tel énoncé de politique. Souvenons-nous de ce que disait cet heureux praticien de l'art politique, Mackenzie King: "Je n'ai fait qu'un seul discours mémorable au cours de ma carrière et je l'ai toujours regretté".

Il était tentant au point de vue politique de suivre ce conseil prudent, mais nous en sommes finalement venus à la conclusion qu'il importait de donner une orientation à nos relations avec les États-Unis. Nous avons d'abord écarté comme inacceptable aux yeux des Canadiens l'intégration économique avec les États-Unis. Le choix se réduisait donc à maintenir un parcours, variable selon les circonstances, où nous réagirions aux événements marquant la vie de nos grands voisins du Sud, ce que nous avons fait jusqu'à présent avec un certain succès ou, c'est la troisième option, à appliquer une stratégie d'ensemble à long terme visant à intensifier et à raffermir l'économie et les autres éléments de la vie nationale et, ce faisant, à diminuer la vulnérabilité du Canada.

Est-ce là la direction que doit prendre le Canada? C'est l'avis du Gouvernement actuel. Mais qu'en pense le peuple canadien? Celui-ci ne saurait répondre à cette question que si on la lui a posée. C'est ce que nous avons fait, tout comme le premier ministre M. Trudeau a opté pour le fédéralisme et a invité les Canadiens du Québec et d'ailleurs à le suivre....

La même argumentation s'applique sans aucun doute lorsqu'il s'agit d'imprimer une orientation à notre politique étrangère, et en particulier à nos relations avec un bon géant comme les États-Unis, dont nous entendons nous distinguer mais avec lequel nous voulons vivre en harmonie.

Dans l'allocution qu'il prononçait la semaine dernière devant la Presse associée, M. Kissinger a souligné, sans le vouloir, l'importance de cette troisième solution politique pour les Canadiens. Permettez-moi d'abord d'affirmer qu'en raison des liens étroits qui nous unissent aux États-Unis et aux membres de la Communauté économique européenne, le Canada se réjouit de ce qui semble être un effort sérieux et constructif de la part du Gouvernement des États-Unis pour entamer les consultations visant à redéfinir et à renforcer les relations atlantiques. Il reste forcément à obtenir la réponse à certaines questions d'interprétation et d'application, mais l'approche utilisée ici rappelle certaines des décisions prises lors de conjonctures internationales antérieures, à l'occasion, par exemple, de la Charte atlantique, du Plan Marshall et des efforts déployés par le Canada, lors de la constitution de l'OTAN, pour conférer à l'Alliance un sens politique et économique aussi bien que militaire. Le Gouvernement canadien a souligné à plusieurs reprises l'influence qu'exercent les uns sur les autres les événements d'ordre économique et d'ordre politique. Nous croyons toujours que les consultations et les négociations portant sur les questions économiques doivent avoir lieu au sein des organismes multilatéraux compétents; nous convenons toutefois, avec M. Kissinger, que l'association plus vaste à laquelle nous appartenons à titre de membres de l'OTAN constitue un lieu de rencontre utile où élaborer un certain consensus politique sur les perspectives élargies de nos politiques nationales particulières. Je me suis moi-même servi, à plusieurs occasions, de la tribune de l'OTAN pour défendre cette thèse. L'importance des relations commerciales entre l'Europe, le Japon, le Canada et les États-Unis ainsi que les besoins des pays en voie de développement seront toutes des questions prioritaires lors des négociations de la prochaine ronde du GATT, qui va commencer cette année. Ces questions retiendront l'attention au cours des discussions déjà entamées par l'OCDE à Paris, où les pays mentionnés par M. Kissinger sont tous bien représentés. La participation du Canada à ces initiatives visant à libéraliser le commerce ne s'est jamais démentie et l'appui que nous y accordons a toujours été sans réserve. Nous sommes d'accord pour que l'OTAN demeure un instrument de la défense collective. Tout comme les États-Unis, nous considérons la force collective de l'OTAN et la situation actuelle d'égalité stratégique comme susceptibles de préparer la détente politique des relations avec l'Europe de l'Est.

C'est pourquoi je puis assurer à nos amis du Sud que le Gouvernement canadien juge l'allocution de M. Kissinger, dans son ensemble, comme la réaffirmation et la redéfinition souhaitées d'une politique étrangère américaine ouverte et responsable.

Cependant, si je la considère dans une perspective canadienne, comme je le dois, je lui trouve un aspect un peu inquiétant, qui pourrait bien être attribuable à la force mondiale de polarisation tout autant qu'à l'allocation de M. Kissinger. Il s'agit de savoir où les Canadiens se situent dans cette évolution. M. Kissinger a identifié les trois grands centres de puissance du monde non communiste comme étant les États-Unis, l'Europe et le Japon. Nous ne prétendons pas qu'on devrait voir en nous un quatrième centre de puissance, mais nous estimons pouvoir faire un apport distinctif et nous refusons de nous retrouver dans la sphère d'influence exclusive d'une des grandes puissances.

Nous pouvons nous réjouir du fait que, dans son allocution, M. Kissinger a invité le Canada et l'Europe, l'invitation devant aussi s'appliquer un jour au Japon, à se joindre aux États-Unis pour élaborer une nouvelle Charte atlantique. Je n'hésite pas à déclarer que nous répondrons très volontiers à cette invitation, surtout parce que c'est à l'intérieur d'un tel cadre que le Canada pourra le mieux éviter d'être entraîné dans une orbite, et réaliser la diversité des relations économiques, culturelles et politiques qui est essentielle pour le renforcement de l'identité canadienne.

C'est précisément là le genre de questions que je voudrais voir débattues à fond et résolument par la presse. Nous devons faire preuve d'idées claires et d'un jugement sûr au cours de cette discussion, et la presse doit y jouer un rôle important.

Même si ces questions sont bien identifiées et si l'orientation générale de la politique à suivre est donnée, il faut encore prendre des décisions au sujet des questions particulières qui surgissent à peu près tous les jours dans les relations entre le Canada et les États-Unis: questions de commerce, d'échange d'énergie, d'investissement dans l'autre pays, de politique industrielle, de politique de radiotélédiffusion. Comme l'indique notre examen des relations canado-américaines, cette poursuite de la troisième option "ne cherche pas à fausser les données réelles des rapports canado-américains ni les intérêts communs qui en forment la base".

Lorsque s'est présentée la question de la participation du Canada à la Commission internationale de contrôle et de surveillance au Vietnam, il m'est apparu évident que c'était là une question qui intéressait passionnément de vastes secteurs du public canadien. Beaucoup parmi nous avaient un point de vue personnel sur la question, mais il fallait aussi tenir compte d'une foule d'éléments connexes. Cependant, comme le Canada ne participait pas directement, lui-même, aux négociations, la nécessité de tenir le public au courant des développements l'emportait, d'après moi, sur la nécessité du secret. Si l'on vous confie quelque chose sous le sceau du secret, vous n'allez pas le crier sur les toits le lendemain. Mais, dans la mesure où il s'agissait en l'occurrence des réactions canadiennes, je décidai qu'à l'occasion de chaque élément nouveau de la situation le public canadien allait être informé de ce qui se passait et des prochaines décisions que le Gouvernement avait l'intention de prendre. J'ai même tenté, mais là je n'ai remporté qu'un succès partiel, je dois le reconnaître, d'éclairer les partis de l'Opposition en leur offrant l'occasion de voir de leurs propres yeux ce qui se passait en Indochine. Naturellement, il m'a fait plaisir de constater que la ligne que nous suivions

recueillait l'assentiment général, et ce fait me fut d'un grand secours lorsque vint le temps de prendre les décisions qui s'imposaient. Si nous n'avions pas confié nos intentions au public, nous n'aurions pas su comment il y réagissait.

Au sujet de l'application de l'entente proposée, nous apprenions que la Commission envisagée allait prendre ses décisions à l'unanimité. A ce sujet, le premier ministre l'avait déjà dit: nous n'entendions pas nous laisser bâillonner par une telle règle. Il devint immédiatement manifeste qu'il nous faudrait trouver le moyen de renseigner le public sur le fonctionnement de la nouvelle Commission dès que celle-ci serait créée. C'est ainsi que, pour essayer de compenser les pires aspects de la règle de l'unanimité, nous avons d'abord voulu faire jouer à la Commission internationale de contrôle et de surveillance au Vietnam le rôle non d'un corps de négociateurs où la règle du secret serait essentielle mais celui d'une tribune internationale où tous les faits et tous les points de vue des parties concernées seraient exposés à la vue du grand public. Nous n'avons pas réussi à faire partager ce point de vue à nos collègues de la CICS et nous avons donc décidé que la position du Canada, du moins, serait publique. J'ai donc donné des instructions au chef de notre délégation pour qu'il fasse de son mieux en vue d'assurer une grande publicité aux positions prises par le Canada à la Commission. C'est ce qu'on a appelé la "politique de la bouche ouverte."

Il s'agit là, je crois, d'une façon relativement nouvelle de faire les choses. Il faudra compter, évidemment, avec la loi des rendements non proportionnels et prévoir la possibilité qu'une contrainte s'exerce sur nos relations bilatérales avec d'autres pays intéressés qui pourraient fort bien ne pas partager notre point de vue sur ce qui peut légitimement ressortir du domaine public. Néanmoins, cette attitude s'est révélée utile au cours de la période préalable à la constitution de la Commission et elle continuera sans doute de l'être dans l'avenir immédiat. On ne saurait, cependant, faire flèche de tout bois pour autant.

\* \* \* \*