



CANADA

**C
o
m
m
u
n
i
q
u
é**

No. 76

NE PAS PUBLIER AVANT
1800 HEURES
LE 17 OCTOBRE 1972

LES RELATIONS CANADO-AMÉRICAINES: CHOIX POUR L'AVENIR

DEPARTMENT OF EXTERNAL AFFAIRS
MINISTÈRE DES AFFAIRES EXTÉRIEURES

Le numéro spécial de Perspectives internationales qui paraît aujourd'hui présente une étude de fond sur les relations canado-américaines par le Secrétaire d'Etat aux Affaires extérieures, M. Mitchell Sharp.

L'article fait état des forces d'intégration en jeu en Amérique du Nord. Il tente d'évaluer la portée de ces forces au Canada à la lumière des changements d'attitude et de situation de part et d'autre de la frontière. Face à l'attraction inhérente des forces continentales, l'article identifie les trois options qui s'offrent aux Canadiens, à savoir:

- chercher à maintenir plus ou moins l'état actuel de nos relations avec les Etats-Unis en modifiant le moins possible nos politiques;
- s'acheminer délibérément vers une intégration plus grande avec les Etats-Unis; ou
- adopter une stratégie générale, à long terme, visant à développer et à raffermir l'économie ainsi que d'autres aspects de la vie nationale au Canada.

L'article procède, comme le faisait la revue de la politique étrangère effectuée par le Gouvernement, en fonction de l'hypothèse selon laquelle le fait de "vivre à part, mais en harmonie avec la nation la plus puissante et dynamique du monde, les Etats-Unis" est l'une des "réalités inéluctables" en regard de laquelle le Canada doit peser ses choix politiques. L'auteur fait valoir qu'"il n'existe...aucune raison intrinsèque de penser que le maintien du caractère distinct du Canada devrait contrarier de quelque façon l'existence de relations fondamentalement harmonieuses avec les Etats-Unis" vu les nombreux facteurs qui lient les deux pays tant sur le continent nord-américain qu'au sein de la communauté

internationale.

L'article estime que la première option est inadéquate, parce qu'elle ne répond pas vraiment "à la situation fondamentale du Canada et à la force constante de l'attraction continentale"; par conséquent, elle comporte le risque pour le Canada" de se retrouver plus fortement attiré dans la sphère d'influence américaine". La seconde option est également écartée parce que, quels que soient les coûts et les avantages économiques d'une intégration plus étroite avec les Etats-Unis, on juge improbable que "cette option, en tout ou en partie, soit défendable dans le climat actuel ou prévisible de l'opinion publique canadienne". L'article conclut que des trois options examinées, la troisième est celle qui est la plus apte à servir les intérêts canadiens, car à la longue, elle réduirait "la vulnérabilité de l'économie canadienne" et, ce faisant, renforcerait "notre capacité de promouvoir les grands objectifs canadiens et d'assurer le sentiment de notre identité nationale".

L'article s'appuie sur des études commencées il y a plus d'un an. Celles-ci se poursuivent, mais elles ont tout de même atteint le stade où il est possible de dresser un bilan de quelques-unes des principales évaluations et conclusions qui en découlent. C'est là l'objet du présent article. M. Sharp note qu'il a bénéficié, pour le préparer, des conseils et de l'aide de ses collègues du Gouvernement et d'agents du ministère des Affaires extérieures.

Résumé de l'article sur "Les relations
canado-américaines: Choix pour l'avenir"

L'article examine l'évolution des relations canado-américaines, leur état actuel et les trois options fondamentales qui s'offrent pour l'avenir.

Le Passé (pages 4 à 8)

Dans une première partie intitulée "L'attraction continentale", le document brosse un tableau de l'évolution historique des relations canado-américaines et met l'accent sur la période allant de la seconde guerre mondiale à nos jours. Cette étude porte sur l'évolution des interactions entre les deux pays et sur "l'attraction continentale" dans les domaines politique, économique et culturel ainsi que celui de la défense. Le document note que la configuration actuelle des relations canado-américaines s'est dessinée au cours de la seconde guerre mondiale et de la période de l'après guerre (page 5): l'ère des "relations spéciales". L'attitude du Canada se ressentait profondément de l'expérience de la guerre, du besoin, du leadership et de la participation active des États-Unis dans les affaires internationales afin d'établir et de maintenir la paix mondiale, de la guerre froide ainsi que de la création d'institutions internationales comme les Nations Unies, l'OTAN et le Commonwealth élargi. Les liens canado-américains et la dépendance du Canada à l'égard des États-Unis dans les domaines économique, culturel et politique et dans celui de la défense se sont accrus substantiellement au cours de cette période. Cette partie offre la conclusion suivante:

" En résumé, c'est dans les domaines économique et culturel que l'attraction vers le Sud a été particulièrement forte. Les progrès des communications et des modes de production ainsi que l'intégration économique favorisent les grands ensembles et les grands marchés et renforcent ainsi l'influence de la géographie. Par contre, dans les domaines politique et militaire, le réseau des liens continentaux ne s'est pas resserré de façon sensible ces dernières années. Les forces d'attraction les plus marquées semblent provenir de la présence des filiales de grandes sociétés "multinationales" américaines et des très nombreux liens de caractère non officiel et non gouvernemental qui existent entre groupes privés, associations et particuliers. Fait paradoxal, alors que ces liens se faisaient plus nombreux et étendus, la capacité du Canada d'assurer son développement économique et culturel sans dépendre autant des États-Unis et du monde extérieur en général, croisait parallèlement."

Le Présent (pages 8 à 15)

Dans la deuxième partie, intitulée "une situation qui évolue", le document indique que l'ordre des relations internationales de l'après-guerre a pris fin et cède la place à un nouvel ordre mondial. Cette conclusion a constitué la base des revues générales de leur politique étrangère effectuées tant aux États-Unis qu'au Canada. Les deux pays ont vu leur rôle relativement diminué dans le nouvel ordre des choses, sous réserve de leur responsabilités fort différentes, et constatent la nécessité de définir la politique étrangère selon leurs objectifs et leurs intérêts nationaux (pages 8 et 9).

Bien que La politique étrangère au service des Canadiens n'examinait pas le détail des relations canado-américaines, elle soulignait l'influence américaine sur presque tous les aspects de nos relations étrangères. Les relations canado-américaines y étaient présentées comme l'une des deux réalités inéluctables essentielles à la survie du Canada, l'autre étant l'unité nationale.

Par contraste, l'étude faite par les États-Unis ne traite pas spécifiquement du Canada, sauf en termes de leur politique générale dans le contexte de la doctrine Nixon. Bien que cette doctrine, pour citer le Président, reconnaisse que "des partenaires avisés doivent avoir des politiques indépendantes et autonomes," il existe, en dehors des politiques gouvernementales, une forte tendance à accroître l'interdépendance par la multiplication de liens inévitablement inégaux entre les deux pays. En outre, les politiques globales des États-Unis, comme la "nouvelle politique économique" de l'an dernier, peuvent prendre le pas sur les politiques bilatérales et se répercuter de façon particulière sur le Canada. Les problèmes économiques auxquels font face les États-Unis, joints au climat national d'incertitude et d'inquiétude que suscitent les problèmes sociaux internes, sont susceptibles d'augmenter le poids des intérêts nationaux à court terme et d'exiger, à l'avenir, une participation relativement plus grande du Gouvernement dans l'économie. Les intérêts américains semblent généralement aller dans le sens d'un système commercial et monétaire réformé, ordonné et efficace. Un échec en ce domaine pourrait renforcer les éléments de la société américaine qui penchent plutôt vers l'isolationnisme. Bien qu'il y ait peu d'indices d'une stratégie économique américaine délibérément continentaliste, les politiques et les intérêts américains relatifs à certaines questions, que ce soit le pacte de l'automobile, la pollution ou les besoins en énergie, pourraient, en pratique, converger vers une position plus continentaliste.

Le document résume le changement d'attitude des Canadiens comme suit:

" Disons que les Canadiens demeurent conscients des avantages que leur procurent leurs relations avec les États-Unis, mais qu'aujourd'hui, plus que jamais depuis la seconde guerre mondiale, ils s'inquiètent de l'orientation de ces relations et semblent disposés à envisager et à appuyer des mesures raisonnables pour assurer une plus grande indépendance canadienne." (page 14)

Cette attitude reflète les inquiétudes de la population en ce qui concerne les problèmes de l'unité nationale, des disparités régionales, de la prospérité future, de l'emploi et de la qualité de la vie qui semblent commander des solutions canadiennes distinctes.

Les Options (pages 15 à 23)

Un degré substantiel d'interdépendance entre les deux pays est à la fois inévitable et profitable pour le Canada. La question réelle est de savoir si "l'interdépendance avec un pays aussi grand, aussi puissant et dynamique que les États-Unis n'exercera pas nécessairement, au-delà d'une certaine marge de tolérance, une contrainte insurmontable sur la notion d'une identité canadienne distincte et même sur les bases de l'indépendance canadienne". (page 16)

La première option qui consiste à maintenir l'état actuel de nos relations en modifiant le moins possible nos politiques (pages 16 et 17), est une option pragmatique d'adaptation des politiques actuelles aux besoins de l'heure. Cela suppose que les changements en cours et ceux qui interviendront dans un avenir prévisible dans les relations canado-américaines ne sont pas, à cause de leur portée restreinte, susceptibles d'entraîner une réorientation fondamentale des politiques canadiennes et particulièrement des politiques à l'égard des États-Unis. L'orientation générale de nos politiques commerciales et industrielles serait maintenue, de même que la pratique actuelle qui consiste à s'occuper des problèmes au fur et à mesure qu'ils se présentent. Le but ici serait d'éviter d'accroître notre dépendance vis-à-vis des États-Unis. Une telle politique purement pragmatique comporte un risque, celui de nous engager davantage dans la sphère d'influence américaine, ce qui rendrait donc le choix en question inacceptable.

La seconde option, une plus grande intégration aux États-Unis (pages 17 à 20), englobe une gamme de possibilités allant d'accords sectoriels au autres accords limités avec les États-Unis (dans des domaines comme l'industrie chimique) à une zone de libre-échange ou union douanière, voire à l'union politique. L'hypothèse sous-jacente dans ce cas est que les exigences d'une haute productivité dans les secteurs de la fabrication et du commerce exigent des marchés étendus, à l'échelle d'un continent. Le risque fondamental d'une telle option est qu'elle est susceptible d'encourager d'autres initiatives analogues tout en limitant le développement de nos relations avec d'autres partenaires commerciaux.

Le Canada serait assujéti à l'influence et à la puissance accrues des États-Unis, sans contrepois suffisant sur d'autres plans économiques. L'intégration supposerait au préalable des décisions favorables de la part des États-Unis; elle exigerait des politiques cohérentes, avec une période de transition et des garanties pour l'industrie et l'agriculture canadiennes. Les questions fondamentales sont nettement politiques; l'option, en effet, se défend-elle dans l'état actuel et l'évolution prévisible de l'opinion publique canadienne? Le danger de pressions économiques conduisant à l'union politique finale avec les États-Unis donnerait probablement naissance à une opposition générale dans tout le pays.

La troisième option, une stratégie d'ensemble visant à renforcer l'économie canadienne et les autres aspects de la vie nationale (pages 20 à 23), aurait pour but de rendre l'économie canadienne moins vulnérable à l'égard des éléments externes et en particulier de l'influence des États-Unis. Cette stratégie nous permettrait aussi de mieux réaliser nos objectifs canadiens fondamentaux et de renforcer le sens de l'identité nationale. On reconnaît que son succès ne se révélera qu'à long terme et que dans un monde interdépendant, il y a des limites au degré d'immunité souhaitable.

Cette option part également de l'hypothèse que la nature fondamentale de l'économie, y compris notre dépendance à l'égard des exportations, ne changera pas:

" Il s'agit essentiellement de créer une base économique saine et moins vulnérable à la concurrence, tant sur le marché intérieur que sur les marchés étrangers, et d'élargir délibérément la gamme des marchés sur lesquels les Canadiens pourront et devront faire face à la concurrence." (page 40)

Cette stratégie comporterait nécessairement une spécialisation et une rationalisation de la production, la formation de grandes sociétés sous contrôle canadien, une étroite coopération du gouvernement, du monde des affaires et du monde du travail, et un climat propice à l'expansion des activités commerciales du Canada. Parmi les instruments politiques qu'on pourrait faire entrer en jeu à cette fin, citons la politique fiscale, la politique monétaire, les tarifs douaniers, les règles de la concurrence, les achats du gouvernement, les règlements régissant les investissements étrangers, ainsi que la politique scientifique. Tout en appelant un rôle gouvernemental plus étendu dans l'économie et une collaboration efficace entre le gouvernement fédéral et les provinces, cette politique n'entraînerait pas des modifications radicales de nos relations et de nos objectifs. L'application graduelle de la stratégie ne provoquerait aucun changement spectaculaire dans nos relations avec les États-Unis et servirait peut-être les intérêts américains en favorisant une libéralisation du commerce mondial.

Dans la conduite future des relations canado-américaines, les Canadiens ne pourront pas considérer leur milieu culturel comme allant de soi (pages 22 et 23). Certains choix essentiels ont déjà été faits. (Deux approches ont déjà été mises en oeuvre, des mesures de réglementation par l'intermédiaire d'organismes comme le C.R.T.C. et un appui gouvernemental direct aux activités culturelles). L'application de ces politiques à d'autres domaines et leur projection à l'extérieur ne manqueraient pas, dans le cadre de cette option, de renforcer l'action du gouvernement fédéral et des provinces en vue de l'épanouissement d'un milieu socio-culturel canadien distinct.

Évaluation (pages 23 à 27)

On faisait état dans La politique étrangère au service des Canadiens du "problème complexe de mener une vie distincte, mais en harmonie avec l'État le plus puissant et la société la plus dynamique du monde, les États-Unis". Une vie distincte, une mesure raisonnable d'indépendance et d'harmonie sont des critères fondamentaux dans l'évaluation de ces divers choix. Sur le premier point, la première option n'assure aucun progrès dans la réalisation d'un mode de vie canadien distinct. Elle n'est pas, en fait, une stratégie en ce sens qu'elle implique une attitude fondamentalement de réaction à l'égard des politiques.

La seconde option comporterait des risques directs pour une identité canadienne distincte et pour l'unité nationale.

Tout en reconnaissant les tendances à l'interdépendance mondiale et les limites de celle-ci, la troisième option compte sur l'utilisation de divers instruments de politique qui se renforcent mutuellement pour réaliser une plus grande identité canadienne. Elle accepte les réalités des relations canado-américaines et la communauté d'intérêts qui en forme la base.

Quelle que soit l'option retenue, il est nécessaire de maintenir des relations harmonieuses avec les États-Unis, idéal qui repose sur une vaste gamme d'intérêts, de points de vue et d'objectifs communs; le Canada sera mieux en mesure de contribuer à leur réalisation s'il "croit davantage en son identité, s'il en ressort mieux armé pour satisfaire aux aspirations des Canadiens et jouer son rôle dans le monde".