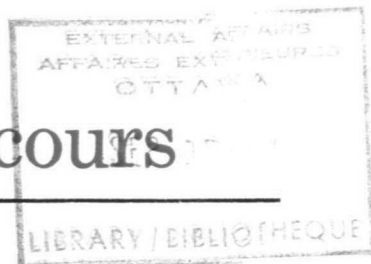




Déclarations et Discours

N^o 76/20



LE CANADA ET LES ÉTATS-UNIS: DES RELATIONS DYNAMIQUES

Notes pour une allocution du secrétaire d'État aux Affaires extérieures, M. Allan J. MacEachen, prononcée à la réunion mixte de la Société royale du Canada et de l'Académie américaine des Arts et des Sciences, à l'Université Laval (Québec), le 8 juin 1976.

Je suis ravi de me trouver parmi vous ce soir, et d'avoir la chance de parler devant une assemblée aussi savante. Responsable, essentiellement, de la politique étrangère canadienne, je suis particulièrement heureux de pouvoir m'adresser à un public réunissant des membres de la Société royale du Canada et des membres de l'Académie américaine des arts et des sciences.

La communauté scientifique a toujours attaché beaucoup de prix à des conclusions solides, fondées sur des analyses rigoureuses et capables de résister à l'examen contradictoire le plus serré. Je suis heureux de constater que c'est dans cet esprit que sont étudiées ici certaines questions concernant le Canada et les États-Unis. J'ai toujours eu l'impression que, nos deux pays, si rapprochés, avaient trop tendance à voir dans les réalités canado-américaines des réalités si familières qu'ils se dispensaient souvent d'examiner leurs relations bilatérales avec toute la rigueur et tout le recul voulus. Le colloque réuni ici m'impressionne surtout par la précieuse contribution qu'il a apportée à une étude objective et constructive de l'expérience acquise par les États-Unis et le Canada au cours de leur histoire, étude qui, j'ai tout lieu de le croire, donnera également un aperçu fort utile des relations entre nos deux pays. C'est dans ce contexte que j'aimerais vous présenter, ce soir, quelques commentaires sur les relations canado-américaines.

Auparavant, toutefois, je voudrais évoquer la résolution adoptée, il y a eu deux cents ans hier, par le Congrès américain, réuni alors à Philadelphie, résolution qui demandait l'indépendance des colonies anglaises; Thomas Jefferson, on s'en souvient, avait été chargé de rédiger une déclaration destinée à annoncer et justifier cette décision. Ce fut le début d'une aventure et d'une expérience nationales restées sans égale dans les temps modernes. Célébrant cette année leur bicentenaire dans tout le pays, les Américains se rappellent et, surtout, réaffirment les principes fondateurs et le legs spirituel qui ont donné à leur nation son élan et l'ont aidée à le soutenir. Les Canadiens, qui, il y a neuf ans, célébraient leur premier centenaire et réfléchissaient à sa signification, sont heureux de s'associer, eux aussi, à toutes les cérémonies du Bicente-

naire américain, pour rendre ainsi hommage aux réalisations des États-Unis et exprimer leur confiance dans l'avenir de ce pays. Permettez-moi donc d'adresser, personnellement, mes meilleurs vœux à nos amis américains présents ce soir.

Le Bicentenaire américain nous rappelle toute la différence qui nous sépare dans notre évolution. Dès ses débuts, le Canada a dû faire face ou s'adapter à la profonde influence que la nation voisine exerçait sur lui. Néanmoins, de façon plus ou moins marquée selon les cas, il s'en distingue à bien des égards et il continuera d'évoluer dans sa propre voie: les Canadiens tiennent à posséder une identité nationale distincte; ils y attachent la plus haute importance.

Comme je l'ai déclaré maintes fois, un des objectifs majeurs de notre politique étrangère est de réduire notre vulnérabilité actuelle tout en continuant de développer des relations dynamiques, constructives et mutuellement avantageuses avec notre voisin du sud. C'est de ce dernier aspect de notre politique que je vous entretiendrai plus particulièrement ce soir.

Il faut noter, au départ, qu'il existe une nette disproportion entre nos deux pays, et le simple fait que la plus grande puissance du monde et un pays de moindre importance réussissent à se partager tout un continent en dit long sur l'esprit et la conduite de nos relations bilatérales.

Nos relations pourraient aisément se trouver menacées: si elles sont bonnes en général, ce n'est le fait ni du hasard ni d'une concordance de vues résultant d'une sorte de conditionnement. Au contraire, la bonne entente qui règne entre deux États démocratiques et fédéraux ayant chacun leurs propres intérêts et leurs propres contraintes est - en raison même du système libéral qui exige que chacun concilie les intérêts internes les plus divers - le résultat d'un processus extrêmement complexe. L'équilibre de l'intérêt national et de l'intérêt particulier reste un défi pour les gouvernements fédéraux. Quand je pense à l'infinie variété et à la multiplicité des relations canado-américaines, je pense aussi à la nécessité pour nos deux gouvernements démocratiques de répondre aux nombreuses demandes internes dont ils sont saisis et à l'effet qu'elles peuvent avoir sur la conduite de nos relations bilatérales. Leur importance justifie amplement l'effort déployé afin de parvenir à un juste équilibre entre les considérations liées à la politique extérieure et celles qui touchent à la politique intérieure.

L'aisance relative de nos deux peuples ne va pas sans imposer certaines responsabilités. Dans une communauté mondiale où persiste la

contradiction économique entre la répartition inégale des richesses et l'interdépendance croissante des économies nationales, nos initiatives et nos réactions respectives doivent tenir compte de nos obligations à l'échelle internationale. Il va de soi que le Canada et les États-Unis ont tous deux le désir de poser eux-mêmes leurs jalons et de rester maîtres de leurs politiques. Mais ils doivent également rechercher un juste équilibre entre la conscience nationale et la responsabilité internationale, entre l'autosuffisance et la nécessité de l'interdépendance. En agissant ainsi, aussi bien à titre de voisins que de membres de la communauté des nations, nous nous attaquerons à des problèmes fondamentaux qui créent une menace pour la sécurité et la prospérité mondiales. La progression de notre engagement au niveau multilatéral a ainsi un prolongement dans nos relations bilatérales.

En raison même de l'importance de notre rôle sur ces deux plans, l'amitié canado-américaine est non seulement une condition souhaitable, mais un préalable essentiel si l'on veut relever les défis de demain. Nous Canadiens, n'allons certainement pas sous-estimer la valeur du véritable esprit de bonne entente qui règne entre nos deux peuples, et nos voisins, croyons-nous, accordent autant de prix à cette amitié.

Regard sur des relations en pleine évolution

Certains observateurs, supputant l'ensemble des questions qui font l'objet de discussions entre nos deux pays, prétendent que nos relations se "détériorent". La dernière fois où j'ai émis l'opinion que cette conclusion pessimiste était erronée, il s'est trouvé un rédacteur pour dire que mes convictions m'étaient dictées par mon amabilité naturelle plutôt que par une perception lucide de la situation. Je veux bien admettre que si suffisamment de gens se disent, ou se laissent dire par d'autres, que nos relations se détériorent, cette assertion aura bientôt une vie propre et en viendra à déteindre sur les relations elles-mêmes. Mais, comme vous devez vous en douter d'après mes propos jusqu'ici, je ne suis pas d'accord avec les analyses pessimistes. J'en ai même discuté avec le Secrétaire d'État Kissinger, qui partage mon avis à cet égard.

Bien sûr, il existe entre nos deux pays des litiges dont nous sommes tous conscients. Ce sont des problèmes réels, que personne ne sous-estime dans nos deux gouvernements. Mais, chose certaine, qu'on les considère individuellement ou dans leur ensemble, les problèmes actuels n'ont pas à ébranler les bases de nos relations. L'important, c'est la façon dont nous les abordons. Il est impensable que deux nations voisines, distinctes et actives, entretiennent des relations aussi complexes et variées que les nôtres sans que des anicroches

se produisent de temps à autre. Les relations canado-américaines ont toujours comporté leur part de problèmes, mais, en ce qui concerne les solutions, le bilan a été très positif jusqu'alors et, d'ailleurs, notre façon d'aborder les problèmes s'améliore constamment.

La pertinence du changement dans nos relations

Le rythme accéléré du changement à l'intérieur de nos frontières et dans le monde en général rend les relations entre nos deux pays de plus en plus dynamiques et complexes. De plus en plus souvent, nos intérêts nationaux respectifs entrent en jeu dans les questions bilatérales et multilatérales, alors que nos deux pays s'efforcent de répondre à de nouveaux impératifs nationaux et internationaux.

Il n'y a qu'à considérer l'augmentation numérique et la diversité croissante des questions traitées couramment entre nos deux pays pour se rendre compte que les forces vives de nos relations sont en pleine évolution. Mais ce n'est pas parce que des désaccords tout à fait normaux surviennent qu'il faut remettre en question les attitudes fondamentales qui régissent la conduite de nos relations. Nos désaccords ont toujours été circonscrits depuis le début du siècle: que l'on pense donc à la multitude d'échanges qui, s'effectuant tous les jours sans problèmes, constituent le gros de nos relations et leur confèrent le caractère que nous leur connaissons!

Lorsque, au début des années 70, le Canada et les États-Unis ont fait face à de nouvelles contraintes nationales et internationales, les deux gouvernements ont dû se rendre à l'évidence: les échanges bilatéraux allait forcément se multiplier et s'intensifier. Le défi posé depuis - et je ne doute pas qu'il puisse être relevé - consiste pour chacune des parties à prendre des mesures réalistes et sensées propres à sauvegarder ses intérêts légitimes, sans pour autant exercer une discrimination contre les intérêts de l'autre.

Si, par le passé, les Canadiens étaient particulièrement sensibilisés à l'incidence des décisions américaines sur le Canada, aujourd'hui les initiatives et les attitudes canadiennes sont ressenties avec plus d'acuité aux États-Unis où d'importants secteurs de la population sont de plus en plus conscients de la mesure dans laquelle nos activités peuvent toucher, ou touchent effectivement, leurs intérêts. Pour ces raisons, nos relations retiennent davantage l'attention publique, aussi bien au Canada qu'aux États-Unis.

Dans ce contexte, je crois qu'il est important de souligner que les relations entre nos deux pays, quels que soient les efforts consentis de part et d'autre, n'atteindront jamais un état de quiétude

idéale: elles témoignent d'une continuité et, comme j'ai tenté de le démontrer, la multiplication de nos échanges n'est pas une anomalie sans lendemain mais des changements internes et externes que souvent nous n'avons pas suscités, continueront à reproduire de part et d'autre, créant parfois de nouveaux problèmes, offrant parfois de nouvelles possibilités.

L'énergie, un exemple de changement

Le cas de l'énergie montre justement comment un changement conjoncturel peut à la fois créer des problèmes et ouvrir des possibilités.

Au cours des années cinquante et soixante, à mesure que se développait l'industrie canadienne du pétrole et du gaz, notre pays a exporté des quantités toujours croissantes de ces ressources aux États-Unis, tout en respectant les plafonds américains, tandis que des importations considérables de charbon américain permettaient de satisfaire - comme elles le font actuellement encore - la plupart des besoins industriels et énergétiques de l'Ontario. C'étaient, pour les pays industrialisés, les années de prospérité grandissante où régnait une confiance totale à l'égard des ressources apparemment inépuisables de pétrole et de gaz vendus à bon marché.

En 1972, pourtant, cette belle assurance qui reposait sur la richesse des ressources énergétiques du Canada a cédé la place à une préoccupation grandissante. L'année suivante, l'embargo arabe sur le pétrole, accompagné d'un relèvement radical des prix et de pénuries, a accéléré la réévaluation de nos exportations d'énergie et nous a amenés à adopter une formule découlant de deux interrogations fondamentales, à savoir: premièrement, les ressources exportées constituent-elles véritablement un excédent en regard des besoins prévisibles du Canada? Deuxièmement, sont-elles vendues à un prix raisonnable par rapport à celui des combustibles de rechange et étant donné les impératifs d'investissement imposés en matière de prospection et de mise en valeur, par nos besoins futurs en énergie?

Les décisions touchant le volume de nos exportations, notamment de pétrole brut, et les décisions sur les prix à l'exportation découlent de ces interrogations et ont été, pour les Américains habitués à importer l'énergie canadienne, source de difficultés. Personne n'aime voir monter le prix de produits aussi essentiels, surtout lorsque l'on va jusqu'à perdre la certitude de les obtenir, même aux prix les plus élevés. Cependant, les hausses des prix et l'inquiétude causée par l'incertitude des approvisionnement en énergie sont devenus une caractéristique du marché énergétique international à laquelle les Canadiens eux-mêmes doivent également se faire.

Malgré les efforts du Gouvernement canadien pour opérer graduellement la transition, il y aura majoration sensible et continue des prix puisque les prix du pétrole et du gaz produits et utilisés sur place ou exportés s'acheminent vers un alignement sur les prix internationaux appliqués aux importations quotidiennes de près d'un million de barils de pétrole de l'OPEP (Organisation des pays exportateurs de pétrole) dans l'Est du pays. Contraints de nous soumettre aux prix internationaux pour nos importations massives de pétrole, nous devons absolument appliquer des prix internationaux à nos exportations - en fait, nous sommes maintenant un net importateur de pétrole. C'est une situation de fait dont les Canadiens et les utilisateurs américains de ressources canadiennes doivent s'accommoder. L'augmentation graduelle des prix et la baisse progressive des exportations mises à part, les problèmes fondamentaux que posent l'aggravation des pénuries et l'accroissement des coûts de substitution vont assaillir nos deux pays à courte échéance, et, dans ces circonstances, les politiques conçues pour répondre aux besoins de nos deux peuples sont, en fait, les mêmes.

Les Américains comprennent de plus en plus les motifs incitant le Gouvernement du Canada à épargner des contrecoups violents au consommateur américain, grâce à la coopération bilatérale et à la consultation. Sans accepter unanimement les efforts déployés par le Canada pour assurer des recettes raisonnables et légitimes au titre de l'exportation de sources d'énergie non renouvelables, ils comprennent notre raisonnement. Leur gouvernement, comme le nôtre, aborde le dossier énergétique sous un angle pragmatique, disposé qu'il est à examiner un à un les projets particuliers et à collaborer quand cela est à l'avantage des deux parties. Mentionnons par exemple l'Accord sur le pipeline de transit, actuellement à l'étude, qui offre un régime de protection pour les oléoducs traversant les deux pays, régime qui, d'ailleurs, doit s'appliquer aussi à ceux que l'on construira à l'avenir.

Cependant, afin de situer les relations énergétiques canado-américaines dans leur juste perspective, il faut déborder du cadre des questions bilatérales. Dès le début de la prise de conscience internationale sur l'énergie, il y a trois ans, le Canada et les États-Unis ont travaillé dans une collaboration étroite et efficace. La période initiale a été marquée par une intense activité de la part des États-Unis, du Canada et de nos partenaires internationaux, que ce soit lors de la Conférence de Washington sur l'énergie, de la réunion du Groupe de coordination sur l'énergie ou à propos de l'élaboration du Programme international sur l'énergie qui devait lui succéder. De cette coordination des pays industrialisés est né un programme d'alerte multilatéral, auquel participent le Canada et les États-Unis; ce programme prévoit le partage du pétrole en

cas de pénurie critique. Depuis la fondation de l'Agence internationale de l'énergie, cadre institutionnel de concertation entre pays industrialisés, un Canadien occupe la vice-présidence du bureau de direction. Les représentants canadien et américain y ont beaucoup contribué à la création d'un cadre approprié aux activités de coopération internationale en matière de recherche énergétique et, notamment, aux activités visant à la mise en valeur des secteurs nucléaire et houiller.

Soucieux de ne pas réserver la coopération aux seuls États industrialisés, nous avons, de concert, cherché à l'étendre aux pays producteurs de pétrole et aux nations en voie de développement. Comme vous le savez déjà, la Conférence sur la coopération économique internationale, ou Dialogue Nord-Sud, se déroule depuis six mois à Paris afin de débattre les questions relatives à l'énergie et les autres problèmes économiques d'importance vitale pour toute la planète. J'ai l'honneur de partager la présidence de cette Conférence avec un ministre vénézuélien distingué. Dans l'exécution de mes tâches, je bénéficie du précieux soutien du coprésident américain de la Commission de l'énergie, dont le Canada fait partie.

Mon propos est de faire ressortir le point suivant: abstraction faite de nos positions nationales respectives sur des points particuliers, il est clair qu'il existe, en ce qui concerne les questions d'énergie, un parallélisme fondamental entre les intérêts à long terme du Canada et des États-Unis et leurs façons d'aborder ces problèmes et que ce parallélisme se reflète dans la coopération étroite établie entre les deux pays sur le plan international.

La conduite de nos relations

Comment, donc, traiter les nouvelles questions dans cette conjoncture évolutive? Il est manifeste qu'il est dans notre intérêt de résoudre ces problèmes et d'empêcher les questions plus épineuses de prendre trop d'ampleur. Cela suppose une conduite constructive et avisée de nos relations.

La clé de voûte de nos rapports reste la discipline rationnelle et rigoureuse que nos deux gouvernements voudront bien exercer lorsque chacun traduira le faisceau concurrentiel de ses impératifs nationaux en politiques influençant les intérêts de l'autre pays. De toute évidence, si le Canada et les États-Unis entendent poursuivre leurs efforts en vue de créer une liaison constructive, les décisions unilatérales de chaque gouvernement doivent être examinées dans la perspective des relations canado-américaines.

Pour assurer le succès de nos relations, il faut aussi que les deux

parties soient disposées à se consulter sur des problèmes éventuels, chaque fois que cela est possible. Nous avons, de part et d'autre, entériné ce principe au point que la consultation et les discussions quotidiennes sont la marque de nos relations gouvernementales. Ainsi, chacun peut s'assurer que ses préoccupations reçoivent toute l'attention désirée. C'est là un point important si l'on tient à l'harmonisation véritable de nos intérêts respectifs et si l'on entend réduire au minimum les surprises de part et d'autre.

Toutefois, dans la minorité des cas, nos deux Gouvernements devront être disposés à s'accommoder de certaines différences - de la même façon qu'ils s'accommodent de divergences avec d'autres nations - sans remettre en question l'ensemble de leurs rapports.

Permettez-moi de citer un exemple. La Troisième Conférence des Nations Unies sur le Droit de la mer, où les positions canadiennes et américaines révèlent des points d'entente et de désaccord, constitue un exemple dynamique d'interrelations au niveau bilatéral et multilatéral. Nos deux Gouvernements attachent le plus haut prix au succès de la Conférence, événement le plus important et le plus complexe de l'histoire du droit international.

Il n'est guère surprenant que les États-Unis et le Canada, puissances maritimes voisines, ayant chacune en jeu un vaste éventail d'intérêts essentiels, partagent des positions fondamentales sur bon nombre de questions: les deux pays souhaitent que la session qui débutera à New York en août permette de progresser en ce qui concerne les problèmes restés sans solution, de sorte qu'un traité juste et pratique, tenant compte des besoins et réalités d'aujourd'hui soit promulgué dans un avenir rapproché; ils reconnaissent les droits souverains de l'État côtier sur les ressources halieutiques au large de ses côtes et sa responsabilité particulière à l'égard du saumon qui fraie dans ses rivières; enfin, ils souscrivent à la réaffirmation des droits souverains de l'État côtier sur les ressources situées sur le rebord externe de la marge continentale.

Il n'est pas surprenant, par ailleurs, qu'à propos du droit de la mer nos deux pays aient des perceptions divergentes de certaines questions importantes. Il en est ainsi pour certaines facettes du rôle que l'État côtier devrait jouer dans la protection du milieu marin au large de ses côtes et pour certaines stipulations du code appelé à régir la zone internationale des fonds marins, ce "patrimoine commun de l'humanité". Il importe de reconnaître, cependant, que, dans le passé aussi bien que dans le présent, nos deux pays ont fait preuve de souplesse et de sens pratique en se consultant à différents niveaux afin d'aplanir leurs divergences de vues.

Bon nombre des problèmes étudiés lors de cette conférence pourraient avoir des conséquences pratiques sur certains aspects de nos rapports bilatéraux. Il est entendu, toutefois, que les problèmes particuliers devraient être résolus au niveau bilatéral. Les deux gouvernements agissent de concert afin de s'assurer que les litiges maritimes ne deviendront pas de sérieuses causes de friction. Comme vous le savez sans doute, j'ai annoncé le 4 juin dernier que l'extension de la zone de pêche canadienne jusqu'à la limite de 200 milles était prévue pour le 1^{er} janvier 1977 au plus tard. Les autorités canadiennes et américaines se consultent actuellement pour assurer, à la suite de cette extension et de celle de la zone des États-Unis, la poursuite harmonieuse et mutuellement avantageuse des relations des deux pays en matière de pêche. Quant à l'exploitation des ressources minérales des grands fonds, elle préoccupe le Canada: les États-Unis ont, en effet, lors de la dernière semaine de la session de la Conférence, fait une proposition qui aurait pour effet d'imposer des restrictions sur l'exploitation des gisements de nickel terrestres dans le but de protéger l'exploitation marine de ce minerai. Les autorités canadiennes discuteront sous peu de cette question avec leurs homologues américains. Je ne puis évidemment garantir que des problèmes bilatéraux sérieux ne surgiront pas dans le domaine des pêches, mais je puis affirmer que, dans ce domaine, nos deux gouvernements s'efforcent, par la concertation, de trouver des solutions à leurs problèmes avant que ceux-ci ne bouleversent leurs relations.

Regard sur l'avenir

Pour conclure j'aimerais jeter un regard sur l'avenir. Le rythme sans cesse plus rapide des changements mondiaux rend indispensable l'accroissement des communications et des interactions entre nations. Au cours des années à venir, l'évolution de la communauté internationale mettra les hommes d'État à l'épreuve. C'est dans un cadre dépassant de beaucoup la seule conjoncture nationale ou même bilatérale, et en un temps beaucoup plus limité que nous devons examiner les nombreux changements économiques, sociaux et techniques qui nous touchent tous. Les problèmes fondamentaux de la démographie, de l'alimentation, de l'inflation et de l'énergie, ainsi que la chaîne de retentissements politiques et sociaux associés aux disparités économiques globales sont de portée et de complexité planétaires et ne peuvent être résolus que par la coopération internationale, ce qui doit amener les États-Unis et le Canada à faire preuve, dans l'élaboration de leurs politiques respectives, d'une largeur de vues devant se refléter dans leurs relations.

Le Canada et les États-Unis comptent parmi les nations en mesure de contribuer à la recherche de solutions aux problèmes mondiaux. Déjà profondément engagés dans cette voie, ils participent, dans des

organisations et des conférences internationales, à la recherche de solutions réalisables. Nos deux pays oeuvrent parfois ensemble, parfois séparément. Mais c'est un fait que nos relations bilatérales, dans l'ensemble, gagnent en importance dans la mesure où s'accroît notre participation à ces initiatives multilatérales. Si les problèmes mondiaux commandent de plus en plus l'attention de nos deux gouvernements, il reste que le contenu proprement bilatéral de nos relations gardera son importance fondamentale. Cette évolution, ou maturation, si vous préférez, de nos rapports exigera par ailleurs que nous soyons sensibles à l'équilibre subtil entre ces deux volets de notre interaction. La réussite, dans la conduite de ces relations devenues plus complexes, fera appel, de part et d'autre, à la vigilance et à l'imagination: la vigilance, parce qu'il nous faudra, chacun, veiller à nos intérêts nationaux; l'imagination, car il nous faudra trouver des réponses nouvelles aux impératifs de l'interdépendance planétaire. Je suis persuadé que nous saurons relever le défi.

S/C