



Déclarations et Discours

N° 79/25

LES RELATIONS DU CANADA AVEC L'EUROPE

Allocution prononcée par le secrétaire d'État aux Affaires extérieures, Flora MacDonald, devant les membres de l'Institut canadien des affaires internationales et du Centre des études internationale de l'Université de Toronto, Toronto, le 6 décembre 1979

Peu après les élections, j'ai annoncé que le gouvernement entreprendrait une revue de la politique étrangère du Canada. Depuis, j'ai mis de l'avant plusieurs propositions quant aux questions qui, à mon avis, devraient faire l'objet de cet examen. Comme le Premier ministre a demandé que le champ de la revue et la participation de la population soient le plus vaste possible, nous établissons un comité parlementaire expressément à cette fin. Le gouvernement a la ferme intention de traiter le sujet à fond et de faire intervenir tous les Canadiens intéressés. Point n'est besoin de souligner la contribution que des organisations comme l'Institut canadien des affaires internationales peuvent apporter à ce processus. Votre apport sera précieux, tant individuellement comme citoyens et experts du secteur privé que collectivement comme membres de la principale organisation canadienne non gouvernementale dans le domaine des affaires étrangères. J'invite également les membres du monde universitaire à saisir cette occasion pour partager leurs connaissances et leurs opinions avec le grand public, le Parlement et le gouvernement du Canada.

La revue sera détaillée. Entre temps, certaines décisions doivent être prises et nous les prenons; je pense particulièrement à la Rhodésie, au Cambodge et à l'Iran. Notre réaction aux différentes crises ne doit toutefois pas venir remplacer une réflexion sérieuse sur le genre de monde dans lequel nous comptons servir les intérêts du Canada. Je voudrais ici vous offrir quelques commentaires sur une partie importante de ce monde: l'Europe. Vous pouvez voir dans ces propos une contribution personnelle à la discussion que le Comité, je l'espère, cherchera à ménager dans son ordre du jour chargé.

Il me semble particulièrement opportun de discuter de ce sujet ici même à Toronto. Nulle part ailleurs les origines européennes de notre pays sont-elles plus évidentes, le caractère cosmopolite de cette ville étant un rappel constant de la vitalité que l'immigration a su insuffler à notre pays. Ce nous est également un rappel du caractère distinctif du Canada. Nous évoluons à l'aise dans la culture, l'histoire et les particularités linguistiques de l'Europe, mais les Canadiens d'ascendance européenne sont particulièrement conscients que nous avons une société plus ouverte que celle des vieux pays, une société moins portée sur le rang et le clan, une société qui offre peut-être une occasion unique d'épanouissement personnel et de réalisation des ambitions familiales. C'est donc conscients des liens historiques et culturels qui nous unissent, mais confiants dans notre caractère distinctif que nous pouvons jeter un regard sur nos relations avec l'Europe.

Jusqu'à maintenant, le gouvernement a donné relativement peu de précisions quant à sa politique à l'égard de l'Europe. Certaines grandes lignes ont été esquissées, mais l'accent a été mis sur la continuité: continuité dans le respect de nos obligations envers l'OTAN; continuité dans la recherche de relations plus étroites avec une Communauté européenne en mutation; continuité dans la confirmation et dans l'élargissement de la détente comme cadre à l'intérieur duquel les relations Est-Ouest devraient être poursuivies; et continuité dans le développement des nombreuses possibilités que le Canada peut exploiter dans ses relations bilatérales avec les pays européens.

L'accent sur la continuité est sensé. Il indique à nos alliés et partenaires qu'ils peuvent compter sur le Canada comme un ami fidèle et sûr. Il indique à tous les pays européens que des intérêts canadiens sont profondément engagés en Europe. Il indique que le Canada aborde les problèmes de la sécurité et de la coopération en Europe non pas dans un esprit d'agressivité et d'affrontement, mais avec un réalisme sobre et une conscience profonde de la dimension humaine de ces problèmes.

Parallèlement, il y a aussi lieu de procéder à une réévaluation. Il est clair depuis un certain temps que l'expansion et la consolidation de la Communauté européenne posent pour le Canada des problèmes complexes qui exigent toute son attention. Vous vous rappellerez que la dernière analyse systématique de nos relations avec l'Europe a résulté en ce que l'on a appelé la troisième option, qui a à son tour donné naissance à l'Accord-cadre appelé "lien contractuel".

Quelle que soit l'intention, l'implication d'un choix entre l'Europe et les États-Unis était regrettable. La relation avec les États-Unis continuera d'être, de loin, la plus importante que le Canada entretienne avec un pays étranger. Il est inconcevable que nous cherchions à mener cette relation dans un esprit autre que celui de la coopération la plus étroite possible. Cela dit, les démocraties industrielles d'Europe occidentale, tant individuellement que par l'entremise de la Communauté européenne, auront et continueront d'avoir une place importante dans notre politique étrangère en tant que partenaires commerciaux, en tant qu'alliés, et en tant que colégataires d'un patrimoine d'histoire, de culture et d'institutions.

Une fois cette prémisse acceptée, il est, je pense, trois questions générales qui devraient retenir notre attention dans les mois à venir. En premier lieu, comment pouvons-nous sensibiliser la Communauté à nos vues et à nos intérêts à un moment où ses membres canalisent leurs énergies vers l'harmonisation interne de leurs politiques? En deuxième lieu, quelles mesures pouvons-nous prendre pour accroître de part et d'autre nos avantages dans les secteurs du commerce, de l'investissement et de l'échange de technologies? En troisième lieu, comment pouvons-nous fusionner nos intérêts économiques et de sécurité en Europe de sorte qu'ils se soutiennent mutuellement ou, à tous le moins, de sorte que les grandes composantes de nos politiques n'entrent pas en conflit?

Je pense que les réponses à ces questions auraient pour effet de revigorer nos relations avec l'Europe et d'ouvrir des possibilités stimulantes dans les années à venir.

Attardons-nous un instant à la question de la consultation. Les problèmes de politique que le Canada éprouve avec la CEE se retrouvent également dans les relations qu'il entretient avec l'OTAN et dans ses rapports bilatéraux. Notre problème réside tout simplement dans la recherche des meilleurs moyens de maximiser notre influence à l'appui de nos intérêts. Ce problème remonte d'ailleurs à l'époque où le Canada s'est façonné une politique indépendante: songez, par exemple, aux difficultés qu'a dû surmonter le gouvernement en temps de guerre pour s'assurer que le Canada ait, au sein des conseils de l'alliance, une influence proportionnelle à sa contribution économique et militaire à l'effort de guerre. Le Canada a fermement appuyé la création de l'OTAN et a continué depuis à se faire l'avocat infatigable de la consultation au sein de l'alliance principalement pour veiller à ce que les grandes décisions touchant la paix et la guerre ne soient pas prises en son absence et sans égard à ses intérêts. Cette même philosophie a sous-tendu sa participation à l'OCDE: l'espoir qu'une consultation suivie et structurée entre des partenaires économiques aux liens étroits se traduirait par une sensibilité permanente aux préoccupations particulières de chacun.

Ce fut également le cas avec la création de la Communauté économique européenne et son élargissement de six à neuf pays. Nous ne faisons pas partie du jeu cette fois. Comment pouvions-nous alors nous assurer que nos intérêts ne seraient pas supplantés ou oubliés? C'est un des motifs qui ont présidé à la négociation de l'Accord-cadre entre le Canada et la Communauté. Même si j'ai critiqué l'accord à d'autres égards, j'estime toutefois qu'il constitue un instrument utile pour veiller à ce qu'un mécanisme consultatif permanent nous permette — voire nous contraigne — de procéder à une analyse systématique des problèmes qui surviennent dans les relations économiques entre le Canada et la CEE.

Au départ, la tenue de sommets économiques soulevait le même genre de difficultés. Nous avons d'abord été exclus de ces rencontres, même si nous avions le même poids économique qu'au moins un des autres participants. Le Canada a dû revendiquer son droit et, certaines embûches surmontées, il a finalement eu gain de cause.

Cette démarche ne vous semble peut-être pas inhabituelle étant donné que tout pays doit trouver les moyens de se faire entendre et de veiller à ce qu'on tienne compte de ses intérêts. En cela, vous avez raison. Mais ce problème a continué de marquer nos relations avec l'étranger, et notamment avec les pays d'Europe occidentale. Il s'agit là d'un groupe particulièrement puissant d'États. Certains États, grands et forts, ont tendance à s'occuper de leurs propres intérêts tout en accordant une attention minimale aux intérêts des autres. Mais, ils sont automatiquement conscients des intérêts des États-Unis: on n'est habituellement pas enclin à négliger une superpuissance. Par contre, cette conscience ne s'étend pas aux intérêts canadiens et les États en cause sont parfois portés à supposer — à tort — que tous les Nord-Américains se ressemblent et que les intérêts du Canada, lorsqu'ils se feront jour, ne seront finalement qu'un prolongement des intérêts des États-Unis.

Ce problème, qui est au cœur de notre politique européenne, n'est pas près de disparaître. Au contraire, j'estime qu'il se manifesterà à nouveau et qu'il pourrait même s'aiguiser dans l'avenir. La CEE est sur le point d'élargir une fois de plus sa

composition. Quelles que soient les difficultés qu'elle éprouve, elle évolue en direction d'une plus grande unité tant sur le plan économique que politique. Il s'agit d'un mouvement plein de promesses pour l'avenir et dont les Canadiens se félicitent. Par contre, il nous expose au risque de voir nos amis les plus proches élaborer de plus en plus entre eux sur des questions de première importance des positions communes que nous seront exhortés à accepter ou à soutenir sans avoir été consultés.

Je ne voudrais pas exagérer. Quantité de modes de discussion s'offrent à nous lorsque des problèmes surgissent, et nous avons une longue expérience de la consultation. Le problème reste entier, et le Canada devra pratiquer une diplomatie guidée par des objectifs précis pour veiller à ce que sa voix soit entendue dans la Communauté. Le besoin d'imprimer une direction mûrement réfléchie et en fonction de buts précis se fait tout aussi sentir dans nos relations économiques. Malgré quelques chiffres décevants en matière d'expansion des échanges commerciaux, les démocraties industrielles avancées d'Europe de l'Ouest constituent l'une des rares sources de technologie de pointe dans le monde. A ce titre, elles offrent au Canada d'innombrables possibilités de coopération. On pourrait multiplier à l'infini les exemples. Laissez-moi en citer un seul.

A court d'énergie, l'Europe se tourne de plus en plus vers le Canada pour trouver une source sûre d'approvisionnement. Le Canada quant à lui est disposé à mettre en valeur les nouvelles sources d'énergie et à exporter celles qui sont en excédent de ses besoins. La France et l'Allemagne, par exemple, ont effectué de gros investissements dans l'exploration de l'uranium en Saskatchewan et ailleurs. La technologie de la première génération utilisée pour exploiter les sables bitumineux est d'origine allemande, mise au point et adaptée au climat canadien. Lorsque le Manhattan a effectué son voyage historique pour déterminer s'il était possible de faire naviguer des pétroliers dans l'Arctique, sa coque avait été modifiée par suite de recherches en Finlande et en France. Si nous en arrivons un jour à transporter du gaz naturel liquéfié dans l'Arctique, la technologie utilisée pourrait bien être française, les capitaux et le marché européens. Et s'il faut un brise-glace nucléaire pour ouvrir la voie, son système de propulsion a de fortes chances d'être européen lui aussi. Bref, l'évolution de la situation de l'énergie au cours de la prochaine génération pourrait bien créer de multiples nouveaux liens entre le Canada et l'Europe. Ici comme ailleurs, cependant, notre devoir est de veiller à ce que ces échanges débouchent sur des projets à long terme et bénéficient sensiblement au peuple canadien. Je souhaite ardemment qu'un processus d'examen suscite des suggestions et des analyses novatrices à propos de ce problème.

En troisième lieu, permettez-moi de jeter un coup d'oeil sur l'aspect de la sécurité. L'une des tâches que nous devons aborder en consultation avec nos alliés, et avec autant d'esprit constructif que faire se peut avec les pays d'Europe de l'Est, est la pratique de la détente. La détente laisse sceptique. Néanmoins, elle trace le cadre à l'intérieur duquel les relations Est-Ouest sont censées se développer. Les autorités en la matière nous disent que rien ne saurait remplacer la détente; qu'elle doit être consolidée et qu'elle doit gagner d'autres secteurs; qu'elle est ou qu'elle doit être rendue irréversible.

Nombreux sont ceux, il est vrai, qui voient dans la conduite de l'Union soviétique des raisons d'entretenir des doutes sérieux quant à la détente, notamment lorsqu'il est question de l'accumulation de nouveaux systèmes d'armes et de la puissance d'intervention à grande distance de l'URSS.

Il y a lieu de prendre ces questions au sérieux, certes, mais le désespoir n'est pas de mise. Tant que des progrès véritables ne seront pas réalisés en direction du désarmement, la taille imposante des forces armées ne changera pas. Leurs armements prendront de l'âge et devront être remplacés par de plus récents. Cette affirmation vaut autant pour l'Union soviétique et ses alliés que pour l'OTAN. A un moment donné, il faut intervenir dans la course aux armements, s'entendre sur l'existence d'une forme approximative d'équilibre, et enfin essayer de stopper puis un jour de renverser le processus. Difficile, mais non impossible. En ce qui concerne les systèmes d'armements intercontinentaux, c'est précisément l'objet des accords SALT I et SALT II. Si le Sénat des États-Unis ratifie sous peu SALT II, peut-être commencerons-nous à mettre un terme à la spirale des armes nucléaires, et à tout le moins à certaines de ses manifestations. Le problème sera alors de maintenir et d'élargir le processus, de veiller à ce qu'il s'applique un jour aussi bien aux nouveaux systèmes d'armements qu'aux anciens, aux armes nucléaires de théâtre aussi bien qu'aux systèmes intercontinentaux et aux armements nucléaires aussi bien qu'aux armes classiques.

Pour autant que l'Europe est concernée, il n'est pas utopique de prédire que quelque chose du genre se produira. L'écheveau est complexe. Il y a d'abord les pourparlers sur les réductions mutuelles et équilibrées de forces; la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe; les deux Alliances militaires. D'autres voies s'ouvriront peut-être pour traiter de tous les aspects de la maîtrise des armements et du désarmement en Europe. A l'heure actuelle, l'avenir est embrouillé et obscur.

Mais deux constatations se dégagent. On s'entend généralement pour dire qu'un équilibre stable de la sécurité pourrait être établi en Europe aux niveaux inférieurs des forces; ensuite, on a assisté ces derniers mois à une avalanche de propositions venant des deux camps à propos de la manière de réaliser cet équilibre. Est-ce à dire que, malgré certains faux semblants, les chances d'enregistrer des progrès au chapitre de la maîtrise des armements et du désarmement en Europe sont meilleures qu'elles ne l'ont jamais été depuis une génération? Peut-être. Quoi qu'il en soit, toutes les chances raisonnables d'y parvenir doivent être tentées. Telles sont les questions sur lesquelles reposeront les débats au Conseil de l'Atlantique Nord auxquels je participerai la semaine prochaine.

Mais le processus ne sera ni rapide ni simple, et pendant qu'il s'opérera il nous faudra veiller à ce que nos propres forces contribuent à leur juste mesure à l'équilibre qualitatif et numérique actuel des forces.

Il y aurait lieu ici d'examiner notre contribution nationale. La question de notre juste contribution à l'OTAN ne date pas d'hier; mais elle n'en a pas pour autant perdu sa pertinence dans le contexte actuel. A mon sens, trois principes devraient guider notre

discussion. En premier lieu, notre contribution devrait être à la mesure des besoins de l'OTAN tels que nos alliés et nous-mêmes les percevons. En deuxième lieu, elle doit cadrer avec notre perception globale de nos besoins en matière de politique de défense. En troisième lieu, elle doit servir à nous rappeler que la sécurité et l'économie sont indissociables. Si, d'un côté, nous assumons nos responsabilités, de l'autre, nous devons avoir la certitude que nos alliés européens tiennent dûment compte de nos besoins.

Entre temps, que pouvons-nous espérer dans les autres aspects de nos relations avec les pays d'Europe de l'Est? Comme le bloc soviétique ne démord pas de l'idée que la lutte idéologique entre l'Est et l'Ouest est dans l'ordre des choses, il continuera vraisemblablement d'exister un élément de tension à la base de ces relations, que les pays de l'Ouest le veuillent ou non. Mais rien n'interdit que cette tension prenne la forme d'une concurrence civilisée. Personnellement, je ne souscris pas à l'idée que les sociétés communistes et non communistes d'Europe soient vouées à converger, car l'histoire de certaines d'entre elles, à tout le moins, est trop différente pour que cela puisse être possible. Pourtant, on voit très bien comment beaucoup de problèmes semblables — la pénurie d'énergie, l'inflation, les attentes des consommateurs, la protection de l'environnement — affligent n'importe quelle société, quelle que soit son orientation idéologique.

C'est pourquoi de nouvelles possibilités de coopération avec les pays d'Europe de l'Est se feront jour, nonobstant les divergences idéologiques. En fait, les relations avec ces pays ayant déjà pris corps, il est devenu difficile de se contenter de généralisations. Récemment, le Canada a effectué pour la première fois des ventes importantes de produits de haute technicité en Europe de l'Est, de matériel nucléaire en Roumanie, des techniques de pâte et papier en Tchécoslovaquie et en Pologne. Ailleurs, les progrès sont réguliers mais moins spectaculaires. En contrepartie, ces pays, qui n'ont jamais été des partenaires commerciaux importants pour le Canada, trouvent de meilleurs moyens de vendre leurs produits dans un marché canadien qu'ils connaissent moins: à preuve, le succès de la voiture Lada.

En ce qui concerne les contacts entre personnes — la réunion des familles, les visites familiales, les questions de visa et autres —, les progrès échappent eux aussi aux généralisations faciles. Dans le cas de certains pays d'Europe de l'Est, par exemple, la réunion des familles n'est pratiquement plus un problème; dans d'autres, nous frappons semble-t-il un mur de mauvaise volonté. Malgré tous nos efforts, nous n'avons toujours pas réussi à conclure des ententes consulaires satisfaisantes avec ces pays. Pour régler un des problèmes fondamentaux, celui de la double nationalité, il faut jeter un pont entre l'abîme qui sépare nos systèmes juridiques et sociaux. C'est une question qui préoccupe vivement des milliers de Canadiens, comme l'ont démontré dans notre pays les changements récents apportés aux lois de la citoyenneté en Union soviétique et en Tchécoslovaquie. Nous continuons pourtant de négocier, et je n'ai nullement abandonné l'espoir de fonder nos relations consulaires avec les pays d'Europe de l'Est sur des assises plus satisfaisantes.

Ces questions et d'autres seront évoquées collectivement lorsque les signataires de

l'Acte final d'Helsinki se réuniront l'année prochaine à Madrid pour donner suite à la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe. Le Canada sera alors en mesure de signaler que des progrès valables mais modestes ont été enregistrés ici et là dans la mise en oeuvre de l'Acte final, et qu'il a lui-même apporté sa contribution. Par la même occasion, nous relèverons certainement les graves manquements qui assombrissent le tableau, et nous en appellerons une fois encore aux gouvernements pour qu'ils respectent les engagements qu'ils ont pris en souscrivant librement à l'Acte final. Nous avons devant nous la tâche difficile de convaincre certains que notre défense des droits de la personne n'est pas une forme déguisée de subversion des régimes d'Europe de l'Est, mais plutôt une façon de réclamer le respect des libertés individuelles consacrées par un certain nombre de chartes internationales, dont l'Acte final d'Helsinki. L'appui des populations occidentales en faveur de la détente ne saurait être maintenu autrement. La population et le Parlement s'intéressent vivement aux préparatifs de la réunion de Madrid dont l'orientation, j'espère, se trouvera elle aussi déterminée dans le cadre de l'examen de la politique étrangère.

Je terminerai donc comme j'ai commencé: par l'examen de la politique étrangère. Le moment est certainement venu de faire le point sur nos relations avec l'Europe. Comme je l'ai déjà dit, son point de départ est l'amitié qui lie l'Europe et le Canada et son objectif est de découvrir des façons nouvelles et novatrices de nous développer. Je vous invite, vous et vos collègues à travers le pays, à jouer un rôle important et actif dans ce processus.

S/C