



Déclarations et Discours

Nº 80/22

APPROCHES DE LA POLITIQUE ÉTRANGÈRE: DIFFÉRENCES ET SIMILARITÉS

Allocution de l'honorable Mark MacGuigan, secrétaire d'État aux Affaires extérieures, à la onzième conférence de leadership du Centre d'étude de la présidence, Ottawa, le 18 octobre 1980

Il n'y a pas si longtemps, la France s'opposait à notre participation aux sommets économiques annuels, prétextant que nous ne serions que le porte-voix des vues et propositions américaines. Aujourd'hui, les dirigeants français nous connaissent mieux, et ils auront l'occasion de nous connaître mieux encore lorsque nous les accueillerons au prochain sommet qui se tiendra à Ottawa en 1981.

Je suis déçu, mais non tout à fait étonné, lorsque j'entends encore dire que la politique étrangère du Canada se prépare aux États-Unis. Mais je suis vraiment étonné, et même sidéré, lorsque j'entends affirmer que la politique étrangère du Canada devrait sortir du même moule que celle des États-Unis. Je m'étonne de cette incapacité à reconnaître toutes les divergences de fond entre les deux moules.

Il est vrai que les peuples canadien et américain se partagent un même continent, qu'ils respectent les mêmes valeurs de la civilisation occidentale, enrichie des apports d'autres cultures, et qu'ils sont unis dans leur désir de maintenir la liberté et la démocratie dans le cadre d'un système fédéral. Mais il est aussi vrai que des différences quant à la taille peuvent susciter des divergences de perspectives et que nos deux pays ont choisi, il y a longtemps, de poursuivre les mêmes objectifs par des moyens et à un rythme différents et qu'ils se sont aussi donné des institutions différentes pour mener leurs affaires politiques.

Je me propose maintenant d'examiner avec vous comment certaines de ces similarités et différences ont influencé nos approches respectives de la politique étrangère, et comment celle-ci les reflète. Pour ce faire, je m'attacherai tout particulièrement aux différences — certainement pas dans un esprit négativiste, mais plutôt par souci d'approfondissement. Après tout, "différences" ne doit pas nécessairement être synonyme de "différends". Et ces différences doivent être identifiées et comprises si l'on veut tirer profit des similarités.

Je commencerai par un exemple qui me semble bien caractériser les similarités et les différences. Je crois qu'il est juste de dire que les droits de la personne occupent, dans la politique étrangère du Canada et des États-Unis, une place plus importante que dans celle de tout autre pays. Il est évident que d'autres pays s'intéressent activement à la question; mais l'attitude de nos deux nations à l'égard de ces droits est particulièrement nord-américaine — et même particulièrement naïve selon certains critiques. Ce quelque chose de spécial vient directement du fait que nous sommes les héritiers et les gardiens des réalités et des aspirations du Nouveau Monde. "O mon Amérique! ma terre-neuve!" de s'exclamer John Donne à sa maîtresse sur le chemin de l'alcôve.

Divergences de perspectives

J'espère que nous, Nord-Américains, ne perdrons jamais ce sens de l'émerveillement et de la joie de vivre sur ce continent, que nous ne perdrons jamais ce vif désir de voir les autres jouir de la liberté offerte par ce Nouveau Monde. C'est pourquoi Canadiens et Américains ont réagi avec indignation et compassion face au tragique sort des réfugiés de la mer. Des dizaines de milliers de réfugiés vietnamiens ont été accueillis dans nos deux pays, et nos concitoyens leur ont ouvert leur cœur, leur foyer et leur bourse pour les aider à trouver une sécurité que nous tenons pour acquise.

Voilà pour la similarité. Mais, il y a quelques années, les États-Unis étaient engagés dans une terrible guerre au Vietnam. Le 5 janvier 1973, cette guerre avait à notre point de vue atteint une telle ampleur que le Parlement canadien adoptait une résolution condamnant les opérations américaines de bombardement au Vietnam du Nord. Voilà qui renferme déjà tout un monde de différences. Mais je ne cherche aucunement par là à établir quelque comparaison morale que ce soit entre le Canada et les États-Unis ou entre les gouvernements canadien et américain. Je veux simplement illustrer mes propos antérieurs, à savoir que des différences quant à la taille peuvent entraîner des divergences de perspectives. Je veux aussi montrer que l'expérience du Vietnam et du Watergate a laissé chez les institutions américaines des séquelles qui transparaissent dans les relations entre nos deux pays.

Ces gentilshommes britanniques qui ont décidé de se séparer de la Couronne il y a un peu plus de 200 ans ont donné aux États-Unis une forme de gouvernement qui conservait en un sens un élément de royauté plus marqué que dans la partie du continent constituant toujours "l'Amérique du Nord britannique". Après tout, la Constitution américaine a institutionnalisé — par la séparation des pouvoirs — le vieux conflit entre l'exécutif et le législatif, conflit que la Grande-Bretagne et le Canada ont réglé en assujettissant le pouvoir exécutif au législatif et en laissant au souverain le soin de reigner, mais non de gouverner.

En Grande-Bretagne et au Canada, le pouvoir exécutif, ainsi assujetti au législatif, n'avait plus à combattre pour maintenir sa suprématie — mais je m'empresse d'ajouter qu'il n'en allait pas de même de sa survie — et pouvait s'appliquer à gouverner. Aux États-Unis, par contre, cette lutte pour la suprématie a été intégrée au système par le jeu des poids et contrepoids qui devait garantir qu'aucune branche du gouvernement ne deviendrait trop puissante et que le peuple serait toujours souverain. La survie politique du Président était assurée pour au moins quatre ans — du moins l'a-t-on cru pendant longtemps; mais il semble maintenant qu'on ne lui avait pas garanti la capacité de gouverner. Néanmoins, la présidence a été pendant la plus grande partie du siècle actuel l'institution la plus puissante du gouvernement américain. Avec la démission du Président Nixon, toutefois, cette apparente garantie de survie pour toute la durée d'un mandat s'est effritée; les responsabilités présidentielles ont été dramatiquement mises en relief; et le Congrès a finalement obtenu ce dont jouissait depuis longtemps le législatif à l'égard de l'exécutif dans le système parlementaire.

On ne sait pas encore quels effets ces développements historiques auront à long terme sur l'appareil politique américain. Le mécanisme est toutefois complexe et fragile: son fonctionnement dépend de l'interaction de toutes ses composantes. Vu dans le contexte de la politique étrangère du Canada, il ne s'est pas encore entièrement remis

des chocs récents et fonctionne par à-coups pour le moment. A titre de représentant du système parlementaire, je peux difficilement m'insurger contre le concept de la responsabilité présidentielle. Mais je peux déplorer le fait qu'il semble priver le Président du pouvoir effectif d'user de cette responsabilité que lui donne la Constitution pour façonner et mener la politique étrangère de son pays. Le Congrès s'affirme de plus en plus, et le Sénat exerce son pouvoir constitutionnel de ratification des traités d'une façon qui sape les responsabilités présidentielles en matière de politique étrangère, du moins pour ce qui touche le Canada. Nos relations bilatérales en souffrent, même si nous semblons jusqu'à maintenant avoir été les seuls à en prendre conscience.

Problèmes dans
le domaine des
pêches

Le poisson ne correspond pas généralement à l'idée que le profane se fait de la diplomatie, sauf peut-être lorsqu'on en vient au caviar. Mais la question du poisson occupe depuis l'époque coloniale une place très importante dans les relations — et dans les confrontations — entre le Canada et les États-Unis. Aujourd'hui, le poisson est encore au centre de ce que le Canada considère comme sa question bilatérale la plus importante, question que les États-Unis considèrent par contre comme un simple "problème régional" que peuvent régler deux ou trois sénateurs en tenant compte des intérêts locaux. Un autre exemple qui illustre cette différence de perspectives...

Je veux bien sûr parler de deux instruments connexes traitant respectivement de l'adjudication internationale du différend relatif à la frontière maritime dans le golfe du Maine, et de la gestion coopérative des pêches et des droits de pêche réciproque au large de la côte est du Canada et des États-Unis. En avril 1979, le Président Carter soumettait ces instruments au Sénat en soulignant qu'ils étaient "dans les meilleurs intérêts des États-Unis". Pourtant, ils ne sont toujours pas ratifiés. Entre temps, les stocks sont surexploités; les pêcheurs sont de plus en plus mécontents; la question frontalière stagne; on commence à voir des possibilités d'escalade du conflit; et la partie canadienne doit patiemment attendre que le Sénat lui présente des propositions "à prendre ou à laisser" concernant des amendements à un accord qui n'a pu être conclu qu'après des négociations longues et ardues. Cette situation est nettement inacceptable. Il est clair que nos approches respectives de la politique étrangère sur ce point ont atteint un stade où il ne sera peut-être plus possible de gérer rationnellement des relations bilatérales pourtant cruciales.

Je ne veux remettre en question ni les exigences et réalités constitutionnelles aux États-Unis, ni les motifs des sénateurs qui bloquent l'approbation de ces instruments, ni le droit démocratique qu'ont leurs commettants-pêcheurs de les inciter à agir dans ce sens. Le Canada est lui aussi un État démocratique et fédéral, et la conclusion des deux accords relatifs à la côte est a exigé des consultations longues, délicates et même pénibles avec nos pêcheurs et les gouvernements provinciaux avant que l'on ait pu en arriver à concilier des intérêts divergents et à obtenir un consensus interne qui nous a permis d'annoncer — peut-être naïvement — aux négociateurs américains que nous étions enfin parvenus à une entente. Nous comprenons les problèmes propres aux États-Unis, mais nous devons nous demander pourquoi ces problèmes ne peuvent être réglés avant qu'un traité ne soit solennellement conclu. Nous devons également nous interroger sur la sagesse des actions du Congrès qui institutionnalise ces difficultés et affaiblit les pouvoirs de l'exécutif dans le domaine des pêches internationales par des lois qui confèrent aux conseils régionaux de gestion des pêches de grands pou-

voirs sur les intérêts étrangers. Pour mettre la question en perspective, on n'a qu'à imaginer ce que serait la réaction américaine si c'était le Canada qui bloquait les accords.

Procédure de ratification des traités

Je dois reconnaître que les procédures constitutionnelles américaines de ratification des traités sont plus complexes et plus rigides que les nôtres. Au Canada, l'approbation du Parlement n'est sollicitée que pour quelques-uns des traités les plus importants; le pouvoir exécutif a la prérogative royale pour la négociation et la ratification des traités. Il est toutefois important de se rappeler qu'au Canada, contrairement à ce qui se passe aux États-Unis, les traités ne deviennent pas eux-mêmes partie de la "loi du pays". Le Parlement ou, au besoin, les législatures provinciales peuvent promulguer toute loi jugée nécessaire pour l'exécution des obligations conventionnelles. Étant donné que les provinces devront par la suite adopter des lois sur des sujets relevant de leur compétence, le gouvernement du Canada a pour politique de les consulter avant de ratifier ou de signer un traité. C'est là la procédure qui, chez nous, se rapproche le plus du système américain.

Même si nos procédures conventionnelles sont plus simples que celles des États-Unis, nous n'avons pas encore exploré toutes les différences dans nos approches de la politique étrangère qui découlent de différences institutionnelles. Les Américains ont à juste titre beaucoup d'admiration et de respect pour leurs institutions politiques, si non nécessairement pour leurs politiciens. Nous respectons nous aussi nos institutions, mais de façon moins rigoureuse: à preuve le fait que nous venons à peine d'amorcer le processus de rapatriement de notre Constitution. L'attitude des Américains colore subtilement leur approche de la politique étrangère. Ainsi, nombre de décideurs et de négociateurs américains sont instinctivement d'avis que le droit international devrait s'aligner sur la loi américaine, et non le contraire. En outre, les négociateurs américains semblent souvent s'attendre à ce que les représentants d'autres pays aient automatiquement le même respect qu'eux pour les particularités procédurales et institutionnelles du système américain.

La question de l'application extra-territoriale des lois antitrust américaines abonde en exemples de ce genre de mentalité, exemples qui mettent souvent en cause le Canada. La question a eu de sérieuses incidences sur les relations étrangères des États-Unis. L'Australie et le Royaume-Uni ont déjà adopté des lois pour se protéger de cette ingérence extra-territoriale, et le Canada suivra bientôt leur exemple.

Le cas du thon

Mais restons dans le domaine des pêches et prenons le cas du thon. A la Conférence sur le droit de la mer, il se dégage graduellement un consensus reconnaissant les droits souverains exclusifs des États côtiers sur toutes les ressources biologiques dans leur zone de 200 milles. La loi américaine voit donc au respect de ces droits en ce qui concerne les riches pêcheries au large des côtes des États-Unis, mais ne reconnaît pas que les mêmes droits peuvent s'appliquer au thon, étant donné que les pêcheurs américains en capturent d'énormes quantités au large des côtes d'autres pays. Ici encore, le Congrès a usurpé le rôle de l'exécutif dans les affaires étrangères et a privilégié les intérêts locaux aux dépens de l'entente internationale. La loi américaine va encore plus loin et exige l'imposition d'un embargo sur le thon importé de tout pays qui arrête un navire américain pêchant sans autorisation dans sa zone de 200 milles. Selon

les experts, canadiens du moins, une telle action est contraire aux obligations des États-Unis en vertu du GATT (Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce); mais le Congrès a ici encore privilégié les intérêts locaux aux dépens de l'entente internationale.

J'aimerais terminer sur une histoire "de bon thon", parce qu'elle a une fin — une pause devrais-je dire — heureuse, du moins en ce qui touche le Canada et les États-Unis. Vers la fin d'août, nos deux pays ont conclu un accord intérimaire de pêche réciproque de l'albacore par les pêcheurs canadiens et américains au large de la côte du Pacifique, évitant ainsi une reprise du conflit de 1979 alors que le Canada avait arrêté 19 bateaux américains dans sa zone de 200 milles. Les deux pays ont également convenu de déployer leurs meilleurs efforts pour transformer cet arrangement intérimaire en traité à long terme d'ici à juin 1981.

Je ne voudrais pas donner l'impression que le Canada a été le seul pays à éprouver des difficultés en raison du cadre procédural et institutionnel qui préside à l'élaboration de la politique étrangère américaine; dans certains cas, il faudrait peut-être plus justement dire qu'elle se fait au gré des événements. Lloyd N. Cutler, un conseiller du Président, analyse ce cadre, dans la dernière livraison de *Foreign Affairs*, à la lumière de ses propres efforts infructueux pour faire ratifier le traité SALT II par le Sénat. M. Cutler affirme notamment ce qui suit:

"L'une des lacunes qui doit être corrigée est l'incapacité structurale de notre gouvernement de proposer, d'adopter et de gérer un programme de gouvernement équilibré... La séparation des pouvoirs législatif et exécutif, quelle qu'ait été sa valeur en 1793, est devenue une structure qui garantit presque automatiquement l'impasse aujourd'hui."

Monsieur Cutler est deux fois justifié de se prononcer de telle façon. En plus d'avoir participé à la préparation des SALT II, il a été le négociateur américain pour les deux accords relatifs à la côte est, qui d'ailleurs côtoient toujours les SALT II dans les oubliettes du Sénat.

Accent mis sur
les similarités

Je vous ai déjà donné mon heureux dénouement il y a une minute, ce qui indique à coup sûr que j'ai parlé trop longtemps. Je ne voudrais quand même pas vous quitter sur le constat d'impasse de Monsieur Cutler. Mais puisque je n'ai pas comme lui la témérité de proposer des amendements à la Constitution américaine, j'ai grand-peine à trouver une note d'espoir pour l'avenir. Mais il en est bel et bien une, qui n'a rien à voir avec des suggestions de restructuration de l'approche américaine de la politique étrangère. Mes propos ont fait ressortir les différences entre le Canada et les États-Unis, mais ce sont pourtant les similarités sur lesquelles je mise. Si cet optimisme fondamental reflète la fierté des Canadiens, il reflète aussi la confiance dans les États-Unis, la confiance en notre amitié et l'espoir que la raison et le franc-jeu régneront à nouveau.

Enfin, étant donné le nombre d'universitaires avec nous aujourd'hui, je m'en voudrais de terminer sans dire à quel point nous apprécions l'essor que prennent l'enseignement et la recherche sur le Canada dans les universités américaines. La montée de popularité des études canadiennes depuis dix ans est tout à fait remarquable. J'aimerais encourager encore davantage leur développement, puisque je crois qu'elles permettent une meilleure compréhension des intérêts et problèmes canadiens et qu'elles peuvent ainsi mener à des relations bien gérées et mutuellement avantageuses.