

Les relations Canada - États-Unis

VOLUME 1

Le cadre institutionnel des
relations entre les deux pays

J
103
H72
1974-76
A28
A12
v.1

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

Président: L'honorable George C. van Roggen

Vice-président: L'honorable Allister Grosart

BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

J Canada. Parlement. Sénat.
103 Comité permanent des
H72 affaires étrangères, 1974/76
1974/76 Les relations Canada-

A28 DATE Etats-Unis. NAME - NOM

A12

v.1

6-9-78

Revue Maitte

J
103
H72
1974/76
A28
A12
v.1



décembre 1975

Les relations Canada - États-Unis

VOLUME 1

Le cadre institutionnel des
relations entre les deux pays

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

Président: L'honorable George C. van Roggen

Vice-président: L'honorable Allister Grosart

Publié en conformité de l'autorité du Sénat par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada

En vente à Information Canada, Ottawa, Canada
Prix: Canada \$1.25 Autres pays: \$1.50
N° de catalogue YC23-301/1-0F

MEMBRES DU COMITÉ

(16 décembre 1975)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT
DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

Président: L'honorable George C. van Roggen

Vice-président: L'honorable Allister Grosart

et

Les honorables sénateurs:

Asselin	Croll	McElman
Barrow	Hastings	McNamara
Bélisle	Lafond	Rowe
Cameron	Laird	Sparrow
Carter	Macnaughton	Yuzyk
Connolly (<i>Ottawa-Ouest</i>)		

Membres d'office: Flynn et Perrault

(Quorum 5)

Remarque: L'honorable John B. Aird a été président du Comité pendant ses premières réunions sur les relations Canada-États-Unis de mars à mai 1974. Après sa démission du Sénat, l'honorable George C. van Roggen a été nommé président du Comité.

Remarque: Les honorables sénateurs Aird, Deschatelets, Lapointe et Martin ont également fait partie du Comité.

ORDRES DE RENVOI

(2^e session—29^e Législature, 1974)

Extrait des Procès-verbaux du Sénat, le mardi 26 mars 1974:

L'honorable sénateur Aird propose, appuyé par l'honorable sénateur Grosart,

Que le comité sénatorial permanent des Affaires étrangères soit autorisé à étudier les relations du Canada avec les États-Unis et à faire rapport à ce sujet.

Que ledit comité ait le pouvoir de retenir les services des conseillers et du personnel technique, administratif et autre qu'il jugera nécessaire aux fins ci-dessus, et au tarif de rémunération et de remboursement qu'il pourra déterminer, et à rembourser aux témoins leurs frais de déplacement et de subsistance, si nécessaire, et à leur verser les émoluments qu'il pourra déterminer.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le greffier du Sénat,
Robert Fortier.

* * * * *

(1^{ière} session—30^e Législature, 1974-1976)

Extraits des Procès-verbaux du Sénat, le mercredi 6 novembre 1974:

Suivant l'Ordre du jour, le Sénat reprend le débat sur la motion de l'honorable sénateur van Roggen, appuyé par l'honorable sénateur Riel,

Que le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères soit autorisé à étudier les relations du Canada avec les États-Unis et à faire rapport à ce sujet.

Que le Comité ait le pouvoir de retenir les services des conseillers et du personnel technique, administratif et autre qu'il jugera nécessaire aux fins ci-dessus, et au tarif de rémunération et de remboursement qu'il pourra déterminer et à rembourser aux témoins leurs frais de déplacement et de subsistance, si nécessaire, et à leur verser les émoluments qu'il pourra déterminer.

Que les documents et les témoignages recueillis sur ce sujet au cours de la dernière session soient déferés au Comité.

Que le Comité soit autorisé à siéger durant les ajournements du Sénat.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le greffier du Sénat,
Robert Fortier.

COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES AFFAIRES
ÉTRANGÈRES

RELATIONS CANADA - ÉTATS-UNIS

VOLUME 1

«Le Cadre institutionnel des relations»

Table des matières

	<i>Page</i>	
PARTIE I.		
A. Introduction	1	
B. Portée et étendue de la relation.....	2	
C. Changement au sein de la relation.....	7	
D. Problèmes actuels.....	9	
PARTIE II. VOIES DE COMMUNICATION.....		15
1. Rencontres au sommet	15	
2. Rencontres ministérielles	17	
a) Contacts personnels.....	18	
b) Coordination au niveau du Cabinet.....	20	
c) Comités ministériels mixtes.....	21	
3. Contacts officiels	22	
a) Contacts par l'entremise des Affaires extérieures.....	23	
b) Contacts directs entre les ministères respectifs.....	25	
c) Contacts lors de conférences internationales.....	25	
d) Création d'un nouvel organisme mixte officiel.....	26	
e) Le rôle de coordination du ministère des Affaires extérieures.....	27	

4. Participation des provinces et contacts outre frontière des gouvernements provinciaux	29
a) Contacts directs entre provinces et États.....	30
b) Contacts des provinces avec Washington.....	34
c) Participation provinciale à la formulation de la politique canadienne envers les États-Unis.....	37
5. Mécanismes mixte spéciaux	40
a) La Commission mixte internationale.....	40
b) Extension des pouvoirs de la CMI à d'autres domaines.....	44
c) La CMI, modèle pour les autres commissions binationales.....	44
6. Contacts au niveau législatif	46
a) L'ambassade et le Congrès.....	46
b) Le Parlement et le Congrès.....	49
7. Répercussions des résolutions du Parlement	50

PARTIE III. TECHNIQUES À METTRE EN ŒUVRE POUR LA CONDUITE DES RELATIONS..... 53

1. Consultations préalables	53
2. Techniques de négociation	56
a) Négociations spéciales.....	56
b) Recherches en commun.....	60
c) Négociations publiques ou privées.....	61
3. Arbitrage ou règlement judiciaire	62
4. Comblent la lacune de l'information	65
a) Besoin de communiquer.....	65
b) Réaction initiale.....	66
c) Relation au niveau des universités.....	67
d) Rôle des consulats au chapitre de l'information.....	68
e) Aide provenant des ministres, des parlementaires et du secteur privé.....	69
f) Programme de visiteurs.....	71
g) Intensification des efforts visant à informer le Congrès.....	72
h) Financement du Programme canadien d'information.....	73

PARTIE IV. RÉSUMÉ DES CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS..... 75

Appendice I Le cadeau du Canada à l'occasion du bicentenaire

Appendice II Liste des témoins entendus par le Comité

Remerciements

Pour la rédaction de ce rapport, le premier d'une série de rapports sur les relations canado-américaines, le Comité remercie les témoins, Canadiens et Américains, qui ont bien voulu lui consacrer une partie de leur temps et mettre leur compétence à contribution sur de nombreux aspects de cette étude. Parmi ces témoins, on trouve d'anciens ministres et des ministres en poste, un premier ministre provincial et un ancien gouverneur d'État, d'anciens hauts fonctionnaires canadiens et américains, des représentants du secteur privé, du monde universitaire et de la fonction publique fédérale du Canada. Nous leur sommes très reconnaissants de nous avoir apporté leur concours.

Je tiens à exprimer ma reconnaissance à tous les membres du Comité, notamment au vice-président, le sénateur Allister Grosart, pour son appui et ses conseils. Je remercie aussi tous les membres du personnel du Comité pour leur aide précieuse.

La direction des références de la Bibliothèque du Parlement a préparé un index des débats du Comité en 1974 et 1975, débats sur lesquels se basent ce rapport. On peut obtenir cet index, sur demande, du greffier du Comité.

George C. van Roggen

Partie I

A. Introduction

Le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères a entrepris d'étudier les relations du Canada avec les États-Unis et de présenter un rapport à ce sujet. L'objet de ce rapport préliminaire est de placer dans une perspective appropriée le cadre fondamental dans lequel s'insèrent les relations canado-américaines. Avant d'examiner les relations canado-américaines dans des domaines aussi denses que le commerce, l'énergie, les transports, les communications, le travail, les finances et l'environnement, le Comité a jugé nécessaire d'identifier d'abord les principaux liens qui existent au niveau des institutions, d'évaluer leur efficacité en tant que voie de communication et d'examiner l'efficacité des diverses techniques dont on dispose pour entretenir les relations bilatérales. Le présent rapport ne traite que des relations qui se sont établies entre les deux pays au niveau des institutions.

Il faut s'attendre à ce que des mécanismes unissant si étroitement deux États modernes soient complexes. Plus encore lorsqu'il s'agit de deux États constitués en démocratie fédérale qui partagent, de plus, une même frontière. Ils sont habituellement pris pour acquis, car on semble croire qu'ils fonctionnent automatiquement. Ce n'est pas le cas. Des jugements doivent être rendus sur la façon dont on réglera certaines questions et sur l'autorité en cause; ces décisions peuvent avoir une influence énorme sur la solution des problèmes bilatéraux.

C'est pourquoi le Comité en est venu à la conclusion qu'un examen en profondeur de cet aspect des relations était non seulement justifié mais aussi essentiel à toutes les études futures dans ce domaine. Le Comité a de plus jugé qu'il incombait au Canada, en sa qualité de membre le plus vulnérable en ce qui a trait à l'équilibre nord-américain, de s'assurer que la relation n'était aucunement affaiblie par des lacunes au niveau des communications ou de la gestion qui seraient dues à des manquements de la partie canadienne.

Tenant compte de ces faits, le Comité a entendu les témoignages d'experts des gouvernements fédéraux et provinciaux, du monde universitaire, du secteur privé, qui provenaient du Canada aussi bien que des États-Unis.* Leurs témoignages ont porté sur tous les aspects du fonctionnement de la relation; les types et les niveaux de contacts bilatéraux; les mécanismes conjoints; les méthodes et dispositifs utilisés aux fins de la coordination interministérielle pour la consultation et les négociations bilatérales; la participation des provinces et le rôle du secteur privé.

Comme l'objectif du Comité était d'identifier les liens existants et d'évaluer la convenance des solutions de rechange qui permettraient d'entretenir la relation, le présent rapport ne propose pas une solution simpliste pour améliorer la gestion de tous les aspects des relations. Chaque situation présente des circonstances uniques et les techniques doivent être modifiées en conséquence. C'est pourquoi nous avons

* Voir la liste des témoins à l'appendice II du rapport, page 87

cherché dans ce rapport à attirer l'attention autant sur les problèmes et restrictions que sur les possibilités que présente la gestion des relations canado-américaines. Lorsque le Comité a jugé qu'il était possible d'en venir à des conclusions définitives, il les a formulées et a fait des recommandations précises en vue de remédier à des situations qui ont été jugées précaires.

Le présent rapport traite principalement des contacts inter-gouvernementaux. Il est important toutefois de reconnaître que nous n'avons pas délimité l'ensemble du problème, et qu'il ne s'agit là que de la partie visible d'un iceberg. Dans le secteur privé, les transactions financières, commerciales et privées sont impossibles à quantifier, mais nous savons qu'elles se chiffrent à plusieurs millions par mois, que ce soit par téléphone ou par la poste; et que dire du nombre énorme de passages qui sont enregistrés chaque jour à nos frontières. Ces échanges échappent dans une large mesure à tout contrôle gouvernemental. Il s'agit d'ailleurs d'un des aspects fondamentaux qui font la force de la relation. Le Comité a tenté de tenir compte de ce facteur important dans tous les cas où cela était possible, bien qu'il se soit avéré difficile d'obtenir des témoignages précis quant à son importance.

Après avoir pris connaissance de l'étude suivante qui résume brièvement la portée et l'étendue des relations, on pourra mieux comprendre les dimensions et la complexité des liens unissant les deux pays dont il est question dans le présent document. De plus, le Comité y fait des remarques générales sur le caractère actuel des relations qui a subi certaines modifications au cours des dernières années et y décrit certains des problèmes d'actualité.

B. Portée et étendue de la relation

Depuis toujours la géographie impose des restrictions uniques et présente des avantages sans pareil qui ont des répercussions sur les relations entre le Canada et les États-Unis. Les deux pays se divisent la majeure partie du continent et sont isolés des autres masses continentales par trois océans. Ils possèdent une très longue frontière commune ainsi que de nombreuses eaux côtières contiguës. Le Canada n'a de frontière en commun qu'avec un seul pays: les États-Unis. Cette frontière commune se divise en deux sections: elle s'étend sur plus de 3,500 milles au sud tandis qu'au nord-ouest, 1,500 milles séparent le Canada de l'Alaska. Par suite de l'orientation nord-sud des formations géographiques, les mouvements démographiques au niveau de la frontière ont été orientés dans le même sens et des affinités régionales ne tenant pas compte des différences nationales ont ainsi pris naissance. Le climat et la géographie se sont alliés pour concentrer près des deux tiers de la population canadienne dans une bande territoriale d'une largeur de 100 milles adjacente à la frontière américaine; c'est ainsi que les Canadiens ont été amenés à prendre conscience de la présence des États-Unis.

L'histoire de l'exploration et de l'évolution des deux pays fait état de nombreux désaccords et même de conflits. Cela n'a pas empêché une évolution parallèle dans les domaines social, économique et, dans la plupart des cas, politique et juridique. Au niveau de l'éducation et de la culture, le Canada et les États-Unis sont fondamentalement semblables, bien que le Canada soit un pays bilingue. Les influences idéologiques et culturelles traversent facilement la frontière. Facteur plus important encore, les structures et les institutions des deux pays sont mutuellement intelligibles. Toutefois, des différences significatives ont été engendrées par un passé historique et social différent qui a conféré aux deux nations des identités distinctes.

Ces pressions géographiques et les parallèles sociaux et institutionnels ont facilité des contacts constants et des échanges démographiques mutuels entre les populations des deux pays. Les liens familiaux se sont rapidement multipliés; les rapports d'affaires et de travail se sont développés; des affiliations professionnelles et fraternelles ont pris naissance et les échanges culturels, sportifs et touristiques sont devenus monnaie courante. Bien qu'il soit pratiquement impossible de mesurer l'importance de ces liens privés en termes quantitatifs, les mouvements d'individus de part et d'autre de la frontière se chiffrent maintenant à plus de 70 millions par an, dont 38 millions de passages des États-Unis au Canada et 34 millions de passages dans le sens inverse. Pour le Canada, dont la population est beaucoup moins importante que celle des États-Unis, cela signifie qu'un pourcentage extrêmement élevé (96%) de ses citoyens qui sont allés à l'étranger ont choisi d'aller aux États-Unis. Certains de ces échanges ont acquis un caractère permanent. À l'heure actuelle, le Comité a appris que l'on évalue à environ deux millions le nombre de personnes nées au Canada et vivant actuellement aux États-Unis, et à environ 400,000 le nombre de citoyens américains qui vivent au Canada.⁽¹⁾

A cause de la géographie, de l'histoire, du mélange des deux populations et de nombreux autres facteurs, le commerce entre les deux pays a acquis des proportions énormes. En 1974, le commerce entre le Canada et les États-Unis a atteint le chiffre phénoménal de \$40 milliards, c'est là un record mondial pour le commerce entre deux pays.

Commerce du Canada avec les États-Unis

	Exportation		Importation	
	(En millions de \$)	Répartition procentuelle		Répartition procentuelle
1970	10,900	64.8	9,917	71.1
1971	12,025	67.5	10,951	70.1
1972	13,926	69.4	12,877	69.0
1973	16,612	67.7	16,484	70.8
1974	21,590	66.5	21,065	67.3
1975	15,798		17,476	
(9mois)				

Aux yeux du Canada cela représente un marché pour plus des deux tiers de ses exportations, soit plus du tiers de tous les biens produits au Canada. Quant aux États-Unis, le Canada représente le cinquième de son marché des exportations; ce qui ne correspond toutefois qu'à 2% de l'ensemble des biens produits aux États-Unis. Les États-Unis fournissent au Canada les deux tiers de ses biens importés tandis que le Canada fournit aux États-Unis le quart de l'ensemble de ses importations. Plus de

¹ Arthur Smith (3:46)

Les remarques qui renvoient aux débats du Comité, donnent les numéros de fascicule et de page de ses débats lors de la première session de la 30^e législature en 1974-1975, à l'exception de trois remarques qui renvoient à une session antérieure de 1974 et qui portent la mention session de 1974.

la moitié des exportations canadiennes vers les États-Unis sont des biens fabriqués ou transformés, bien que les deux tiers de ceux-ci représentent des produits du domaine de l'automobile.

L'importance de ces relations commerciales peut être encore mieux appréciée si on la compare à celles qu'entretiennent les États-Unis avec d'autres pays. Le Japon qui est en importance le deuxième partenaire commercial des États-Unis, n'effectue avec ce pays qu'environ la moitié de la quantité d'échanges que le Canada effectue. Les échanges commerciaux des États-Unis avec les neuf pays de la Communauté européenne, groupe qui totalise une population dix fois supérieure à celle du Canada, se sont chiffrés en 1974 à un montant total légèrement inférieur à celui des échanges effectués avec le Canada. Comme l'a dit dans un récent discours l'ancien ambassadeur américain au Canada, M. William Porter:

«Les échanges commerciaux canado-américains, comme de nombreux autres aspects de nos relations, suscitent toujours l'admiration et l'envie de beaucoup de pays. Il n'existe rien de comparable tant du point de vue des dimensions que de la diversité.»⁽²⁾

Bien que les liens canado-américains dans d'autres domaines ne soient pas aussi frappants que ceux qui existent dans le domaine commercial, ils sont néanmoins importants et complexes. Comme le comité a pu en juger d'après le témoignage de M. Alan Hockin, vice-président de la Banque Toronto-Dominion, les relations qui unissent le Canada et les États-Unis dans le domaine financier sont «beaucoup plus nombreuses et étroites que celles qu'entretient le Canada avec n'importe quel autre pays.»⁽³⁾ Il a expliqué que cette «liaison étroite et pénétrante» est née non seulement des transactions de nature purement financière que sont par exemple les emprunts importants et le flux des investissements dans les deux directions, mais encore plus par suite de l'importance du volume du commerce bilatéral des exportations et des importations et du commerce dans le domaine des services comme les assurances, le transport et le tourisme. De plus, le lien existant entre les monnaies est encore plus grand du fait que les exportations canadiennes vers diverses parties du monde sont en grande mesure calculées en fonction du dollar américain.

L'investissement international s'est avéré un lien très fort entre le Canada et les États-Unis, et fréquemment controversé. La valeur déclarée de l'investissement américain direct au Canada approche maintenant \$30 milliards tandis qu'on estime sa valeur réelle à \$50 milliards, soit 80% de tout l'investissement étranger au Canada. Comme les Américains investissent surtout dans les valeurs mobilières, ils ont une mainmise sur une très grande partie de l'industrie canadienne. Ainsi, bien plus de la moitié de l'industrie manufacturière canadienne appartient maintenant à des étrangers, des Américains surtout. Dans certains secteurs clés, par exemple le raffinage du pétrole, l'extraction de minerai de fer, la machinerie et le matériel électrique, le contrôle américain dépasse 70% et dans l'industrie des véhicules automobiles, il est supérieur à 95%.

L'investissement canadien aux États-Unis représente la somme comparative-ment plus modeste de \$5.6 milliards, même si par tête d'habitant, ce chiffre indique un taux plus élevé d'investissement canadien aux États-Unis que l'inverse. Mais la plupart des investissements canadiens dans les valeurs mobilières américaines représente des valeurs relativement faibles, de sorte qu'il arrive très peu fréquemment que des Canadiens détiennent des intérêts prépondérants dans les sociétés américaines.

² Winnipeg, Institut canadien des affaires internationales, le 25 septembre 1974

³ Hockin (15:5)

La situation traditionnelle de la balance des paiements entre les deux pays est celle d'une position continuellement déficitaire pour le Canada. (Voir tableaux ci-dessous). Même au cours des années exceptionnelles de 1970 à 1972, lorsque le Canada entretenait un commerce de marchandise excédentaire avec les États-Unis, son compte courant global demeurait déficitaire en raison de l'importante insuffisance dans les services que le Canada connaît toujours.

Dans le commerce de marchandises, la position excédentaire du Canada de 1969 à 1972 a baissé progressivement jusqu'à \$53 millions en 1974. Même alors, ce n'est que les considérables gains réalisés grâce aux exportations d'énergie et de produits pétroliers aux États-Unis, qui ont compensé l'énorme déficit de \$1.3 milliards de dollars pour les produits automobiles et ont empêché un déficit général du commerce de marchandises.

Balance des comptes courants du Canada avec les États-Unis
(\$ millions)

	balance des marchandises	autres transactions ⁽⁴⁾	comptes courants
1969	472	-1,317	- 845
1970	1,121	-1,286	- 165
1971	1,209	-1,491	- 282
1972	1,233	-1,687	- 454
1973	814	-2,071	-1,257
1974	525	-1,737	-1,812
1975 (6 mois)	- 843	- 768	-1,611

Dans le domaine du travail, la relation étroite qui existe entre les mouvements syndicaux du Canada et ceux des États-Unis ne se retrouve nulle part ailleurs. Environ 60% des travailleurs canadiens syndiqués appartiennent à des syndicats parrainés par des syndicats «internationaux» dont le siège social est aux États-Unis. Presque toutes les principales industries d'exportation du Canada, y compris les industries des secteurs primaire et secondaire comme l'automobile, l'acier et les produits chimiques, sont régies par les conventions collectives passées avec les directions canadiennes des syndicats affiliés aux États-Unis. Ce sont pourtant ces grands syndicats industriels qui ont semblé accorder le plus de liberté à leurs membres canadiens pour gérer les questions qui ne relèvent que d'eux, et ce surtout, par exemple, en ce qui a trait aux négociations collectives et aux dépenses des syndicats au Canada.

Les critiques auxquelles ont donné lieu la taxe à l'exportation de pétrole canadien et l'augmentation des prix du gaz vendu aux États-Unis ont fait oublier le

⁴ Comprend les transactions de service, les déplacements, les intérêts et les dividendes, l'expédition et le transport et d'autres transactions de service plus les transferts nets.

fait plus important des liens considérables qui unissent les deux pays en matière d'énergie. Le Canada a été le plus grand fournisseur étranger de pétrole aux États-Unis car ses exportations ont atteint un sommet de plus d'un million de barils de pétrole brut par jour en 1972, soit à son point culminant, 29% des importations américaines de pétrole brut. Toutefois, cette proportion a baissé en raison de la réduction des livraisons canadiennes et de la dépendance accrue des États-Unis sur le pétrole importé.

Pour des raisons évidentes, pratiquement toutes les importations américaines de gaz naturel proviennent du Canada mais cette situation sera modifiée par les installations de liquéfaction du gaz. Bien que le trillion de pieds cubes environ fourni par le Canada au cours des deux dernières années ne représente qu'environ 5% de la consommation américaine, il correspond à plus de 45% de la production canadienne totale.

En matière d'énergie, l'interdépendance est encore plus marquée si l'on considère que les aciéries et les centrales électriques de l'Ontario dépendent du charbon de la Pennsylvanie, et que les raffineries canadiennes ont besoin du pétrole acheminé par les pipe-lines de transit du Maine et du Centre-Ouest américain. Aux États-Unis, la région du Nord-ouest de la Côte pacifique dépend largement du gaz naturel de la Colombie-Britannique et plusieurs états du Nord dans le Centre-Ouest américain n'ont d'autres sources que l'Alberta pour s'approvisionner en gaz naturel et en pétrole. À divers autres endroits le long de la frontière, un échange constant d'énergie hydro-électrique a lieu.

Dans le domaine de la défense, le Canada a reconnu, depuis la Deuxième guerre mondiale, sa dépendance stratégique sur son voisin super-puissant en ce qui a trait aux menaces extérieures. Les accords de défense entre le Canada et les États-Unis sont nombreux et très poussés. En effet, le tiers de nos principaux accords bilatéraux avec les États-Unis ont trait à la défense. Le plus important d'entre eux est NORAD qui prévoit une étroite coordination de la défense aérienne du continent—mesure visant à contrer une éventualité qui semble de plus en plus improbable, étant donné l'importance accrue que les Soviétiques et les Américains accordent aux missiles. La collaboration en matière de défense a débuté en 1940 avec la création d'un Comité mixte permanent de la défense. Le principe de la collaboration économique pour appuyer la défense mixte a été énoncé dans l'Accord de Hyde Park de 1941 et réaffirmé sous diverses formes depuis. Les accords actuels sur le partage de la production de défense, passés en 1959, ont entraîné d'importants achats réciproques d'armements, dont ont découlé des avantages mutuels tels que la réduction des coûts du matériel militaire, le transfert au Canada de connaissances techniques avancées dans les domaines de l'aéronautique et de l'électronique et l'accès à un marché important pour l'industrie électronique canadienne.

L'interaction culturelle entre les deux pays, a fait couler beaucoup d'encre plus particulièrement en ce qui a trait à l'influence de la culture américaine sous toutes ses formes au Canada. Livres, revues, journaux, radio, télévision, films et théâtre franchissent la frontière pour atteindre un marché canadien avide. Une étude effectuée en 1974 montre que les Canadiens consacrent plus d'un cinquième de leurs heures d'écoute de télévision aux stations américaines captés par ondes hertziennes ou par câble. Une étude antérieure des préférences des téléspectateurs a montré que 54% des Canadiens préfèrent les stations de télévision américaines aux stations canadiennes et que 60% d'entre eux préfèrent les émissions américaines aux émissions canadiennes. Mais par son ampleur, l'invasion de la culture américaine a

menacé le développement des produits d'origine canadienne, obligeant le gouvernement fédéral canadien à subventionner, protéger ou réglementer certains domaines. Néanmoins, la pénétration américaine a suscité au Canada une vaste acceptation des goûts, des valeurs et des produits américains, situation considérée par certains Canadiens comme un avantage douteux.

La géographie a imposé aux deux pays une interdépendance écologique qui est unique. De la rivière Skagit et du fleuve Colombia dans l'Ouest au fleuve Saint-Jean et à la rivière Ste-Croix dans l'est, s'étend le réseau le plus complexe et le plus long de fleuves, de lacs et de rivières entre deux pays du monde. Les préoccupations écologiques dues à la pollution et aux inondations dans ces fleuves et ces lacs sont inévitablement communes des deux côtés de la frontière. De lentes négociations bilatérales ont lieu à l'heure actuelle sur l'endiguement, la direction, la qualité et l'utilisation de ces réseaux hydrographiques. La solution à un grand nombre de ces problèmes canado-américains a été fournie par le travail de la plus ancienne institution conjointe, la Commission mixte internationale. De plus, sur le plan de la politique extérieure, les eaux côtières contiguës font de plus en plus l'objet de préoccupations pour les deux pays en ce qui a trait aux pêches, à la pollution et aux ressources minières des zones du plateau continental.

Cette brève énumération de la portée et de l'étendue des relations qui existent entre le Canada et les États-Unis est loin d'être complète. Elle démontre néanmoins le degré extraordinairement élevé d'interaction et d'interdépendance qui existe entre les deux pays. Il ne s'agit pas d'une relation entre égaux. Les États-Unis possèdent dix fois la population du Canada et plus de dix fois son produit national brut. Dans le domaine militaire, ce pays est super-puissant, dans le domaine économique, c'est un géant. **En raison de cet écart, le Canada est plus dépendant, plus sensible et plus vulnérable au sujet de l'état de ses relations avec les États-Unis. Pour le Canada, c'est de loin la plus importante de toutes ses relations extérieures.**

C. Changements au sein de la relation

Au cours des récentes années, la relation canado-américaine a connu un changement, dû à des facteurs partiellement externes et partiellement internes. A partir de 1970 et plus précisément d'août 1971, une nouvelle perception des intérêts nationaux de chaque pays est née, accompagnée d'une divergence croissante de politique nationale. Les deux pays ont examiné leur politique étrangère et ont constaté qu'il s'agissait pour eux de la fin d'une ère, non simplement dans la mesure où l'un ou l'autre était concerné, mais dans le contexte d'un ordre mondial en voie de changement. Dans un climat international de croissance des blocs économiques et de malaises économiques et monétaires accrus les deux pays ont été enclins à préserver leur propre santé nationale de façon plus manifeste. Il n'était plus possible de prendre pour acquis les bonnes relations que l'on avait connues par le passé.

En pratique, cela signifie qu'alors que le Canada et les États-Unis reconnaissent les avantages qu'ils pouvaient tirer de leur commerce bilatéral, les négociations canado-américaines sur le commerce et les questions économiques n'allaient pas sans difficulté. A mesure qu'on se rendait compte de fait que les ressources, n'étaient pas illimitées, de nouveaux conflits ainsi que des négociations difficiles se sont ensuivies touchant les accords bilatéraux sur le commerce et l'énergie, et toutes les suggestions ayant trait à un partage des ressources du continent ont entraîné chez les Canadiens des réactions extrêmement négatives. Des préoccupations accrues au

sujet de l'environnement ont avivé les sentiments des deux parties sur les causes de friction de part et d'autre de la frontière et des zones côtières communes. Depuis 1970, et à différentes périodes, on a émis l'opinion des deux côtés de la frontière, que même si des accords bilatéraux spéciaux, tel que le Pacte de l'Automobile, avaient rapporté de nombreux avantages, ils n'en avaient pas moins soulevé certains problèmes inattendus. Les Canadiens se sont fort préoccupés et ont maintenant légiféré afin de mettre fin à l'importance croissante de la propriété et du contrôle étranger, en majorité américain, sur leurs industries de fabrication et sur leurs ressources, ainsi qu'à l'application extra-territoriale continue, de lois et de règlements américains sur le territoire canadien.

Alors que ces sentiments se faisaient jour au Canada, le gouvernement préparait un nouveau document de stratégie politique sur ses relations avec les États-Unis. Connu sous le nom de «troisième option», il préconise une politique canadienne qui tente de façon consciente de soustraire son économie à l'influence des États-Unis en développant des relations plus étroites avec d'autres parties du monde, notamment avec l'Europe et le Japon. Les intentions du gouvernement et ses possibilités de diversifier ses relations ont été cependant quelque peu compromises par les graves conséquences de la crise de l'énergie et de l'inflation sur la communauté européenne et le Japon, sans oublier le Canada lui-même.

Le document sur la «troisième option» fixe une nouvelle voie à la politique canadienne afin qu'elle se distingue de celle des États-Unis tout en s'harmonisant avec elle.⁽⁵⁾ Cette politique envisagée conjointement avec les initiatives politiques du Canada fondées sur les besoins intérieurs et sur une nouvelle perception de l'intérêt national des deux côtés de la frontière, a entraîné une modification perceptible des relations. Alors qu'au début les relations bilatérales étaient surtout influencées par les États-Unis, les rapports actuels le sont de plus en plus par la politique canadienne dont beaucoup d'initiatives sont perçues par les États-Unis comme contraires à leurs intérêts. Les principaux exemples de mesures prises par le Canada ont trait au prix et à l'approvisionnement en énergie, aux restrictions sur les investissements étrangers, à la réglementation portant sur la cablodiffusion et les émissions télévisées d'origine américaine et aux barrières non tarifaires dans le domaine culturel et dans d'autres secteurs.

Ces nouvelles circonstances et ces nouvelles approches signifient-elles la fin des «relations spéciales» entre les deux pays? Le problème a consisté à analyser ce que ce caractère «spécial» signifiait réellement. L'incident qui illustre le mieux la désagrégation partielle de ce caractère «spécial» a trait aux événements qui ont entouré le refus du gouvernement américain d'exempter le Canada des mesures économiques américaines de 1971. Aux yeux de Washington, le Canada a grandement contribué au déficit de la balance américaine des paiements et a refusé de lui venir en aide au moment voulu. D'après Ottawa, le Canada n'a pas imposé, comme l'ont prétendu les États-Unis, des taux d'échange injustes ou des restrictions discriminatoires à l'égard des importations américaines. Le Canada s'est trouvé injustement pénalisé simplement à cause d'une balance favorable des marchandises qui était en tout cas plus que compensée par le solde débiteur des services et des invisibles, de sorte que le compte courant global accusait un déficit canadien. Lorsque le différend s'est un peu calmé, le Canada a reconnu que le traitement préférentiel qu'il avait cherché et obtenu dans la période d'après-guerre serait désormais un facteur de moindre importance lors des

⁵ Sharp, (1:9), Session de 1974

négociations entre les deux pays. Washington considérait qu'un traitement de faveur pour le Canada ne se justifiait plus et se proposait d'exiger des avantages égaux à la table de négociation.

Des témoins ont, cependant, dit au Comité, que certains autres aspects de ces relations «spéciales» demeurent toujours. M. Maxwell Cohen, président de la Commission mixte internationale, a observé que «la frontière commune» est un fait géophysique, un lien «spécial», quelle que soit la façon dont nous interprétons cette expression aujourd'hui.⁽⁶⁾ En fait, comme on l'a déjà noté, cette frontière physique complexe et étendue amène les deux pays à rechercher des solutions communes aux problèmes concernant la qualité de l'eau, le niveau des eaux, la qualité de l'air et aux problèmes liés à l'utilisation des terrains. Le professeur Peyton Lyon, de l'Université Carleton, a souligné la multitude de structures existantes, d'institutions et d'accords qui lient les deux pays de façon toute spéciale. Comme nous l'avons déjà dit en détail, la portée et l'étendue des contacts bilatéraux en ce qui a trait au commerce, à l'énergie, aux institutions financières et aux liens culturels, se manifestent de façon marquée, complexe et sans aucun doute «spéciale» dans le sens d'«unique». Il faut aussi mentionner la qualité spéciale des relations qui lient les deux peuples du fait qu'ils vivent sur le même continent, font face au même type de climat, ont des institutions démocratiques et des styles de vie semblables, des moyens de communication comparables de même que des pratiques communes en affaires.

Enfin, comme l'a fait remarquer le professeur Lyon, il existe à ces relations spéciales un troisième aspect qui est peut-être le plus important de tous. Il s'agit des procédures ou de la façon dont les Américains et les Canadiens abordent les affaires officielles. Le professeur Lyon a ajouté:

«Ici, le terme «spéciales» signifie particulièrement faciles, officieuses, étendues, souples; bref, amicales; des deux côtés la population appelle toujours l'autre pays «notre meilleur ami» et agit en conséquence.»⁽⁷⁾

Ce qui a pour effet de créer une communication facilitée par une langue et des valeurs communes. Il existe une forte tendance à considérer que les intérêts respectifs sont compatibles, à se consulter en cas de désaccord et, dans la mesure du possible, à laisser aux circonstances le soin de résoudre les problèmes.

Étant donné ces liens géographiques, les affinités et les échanges entre les deux peuples, les communications qui les lient, les institutions comparables et l'importance des liens commerciaux, culturels et autres, le Comité se demande comment ces relations pourraient avoir un caractère autre que «unique»? Le Canada n'a plus droit à un traitement spécial, mais il ne peut nier l'existence d'une relation «spéciale» avec son voisin du sud.

D. Problèmes actuels

Étant donné la grande interdépendance des deux pays que l'on a déjà décrite, des questions bilatérales ne cessent d'être soulevées et doivent être étudiées au niveau intergouvernemental. Certaines sont aisément résolues, ce à l'amiable. D'autres tombent en veillesse ou se résolvent d'elles-mêmes. Certaines deviennent des problè-

⁶ Cohen (6:25)

⁷ Lyon (9:6)

mes qui, pour être résolus, nécessitent des négociations soigneuses et dures. D'autres encore s'avèrent insolubles et constituent des problèmes avec lesquels les deux pays doivent apprendre à composer.

Le climat économique international devient de plus en plus compliqué et, parfois, la concurrence y est de plus en plus forte. Un nombre croissant des actions prises par les Canadiens au Canada ont des répercussions aux États-Unis et vice-versa. Les domaines faisant surgir des problèmes entre les deux pays continuent d'être de plus en plus nombreux et de plus en plus complexes.

Les plaintes n'émanent pas toutes des Canadiens contrairement à ce que semblent penser nombre d'entre eux. Parmi les secteurs qui ont présenté des difficultés ou ont préoccupé un côté ou l'autre au cours de ces dernières années, on trouve:

(i) *Les préoccupations d'ordre énergétique*

a) Les États-Unis se plaignent que les Canadiens font payer le gaz naturel exporté plus cher que sur le marché intérieur du Canada.

b) Les Américains s'offusquent de ce que, sur la côte ouest, la pénurie imprévue de gaz naturel en Colombie-Britannique n'ait pas été supportée également par les consommateurs canadiens et américains ayant des contrats à longs termes mais uniquement par les consommateurs américains.

c) Les Américains se plaignent de ce que la taxe canadienne à l'exportation du pétrole rend le pétrole plus cher aux États-Unis que sur le marché canadien.

d) Les Américains formulent des objections à l'égard de la rapidité avec laquelle les restrictions ont frappé les exportations de pétrole aux États-Unis et de leur étendue.

e) Les Canadiens formulent des objections à l'égard de l'embargo des États-Unis sur l'importation d'uranium aux États-Unis, uranium canadien y compris.

(ii) *Préoccupations d'ordre commercial*

a) Les Américains formulent des objections à l'égard de l'Accord canado-américain de l'automobile ou des garanties canadiennes de cet accord. Les canadiens formulent des objections à l'égard de la balance commerciale actuellement défavorable qu'entraîne cet accord surtout en ce qui concerne les pièces automobiles.

b) Les deux pays offrent un grand éventail d'encouragements à l'industrie qui, selon l'autre, donne à l'industrie concernée un avantage concurrentiel injuste à l'égard des exportations. Il s'agit, par exemple, de la U.S. Domestic International Sales Corporation (D.I.S.C.) ou des Programmes canadiens d'expansion régionale.

c) Une foule de politiques, de lois, de règlements ou de pratiques des deux pays ont été perçus, par l'autre, comme constituant des barrières non-tarifaires, c'est-à-dire comme ayant pour effet de limiter les importations. Il s'agit, par exemple, des politiques gouvernementales d'achat ou des restrictions quantitatives.

d) Les contingents qui ont été imposés dernièrement par les deux côtés à l'importation du bœuf après de nombreuses années de libre accès.⁸

e) Les contingents imposés à l'importation des œufs et des dindes à l'égard desquel les États-Unis en appelle au GATT.⁸

f) Les plaintes des Canadiens à l'égard de la loi américaine sur les droits d'auteur qui empêche, en fait, l'industrie canadienne du livre de soutenir la concurrence aux États-Unis.

g) Les objections canadiennes à l'égard de l'application du règlement anti-dumping des États-Unis et de l'imposition de droits de compensation, par exemple, à l'égard de l'exportation de pneus canadiens fabriqués par une filiale de Michelin.

(iii) *Préoccupations relatives à l'environnement*

a) Inquiétudes canadiennes à l'égard des risques de pollution par les pétroliers transportant le pétrole de l'Alaska à Puget Sound dans l'état de Washington. Le Canada a formulé des objections à l'égard de l'établissement par une compagnie pétrolière américaine de East Port (Maine) d'une raffinerie qui obligera les pétroliers à traverser les eaux canadiennes.

b) Les Canadiens s'inquiètent de ce que les États-Unis n'honorent pas, l'engagement qu'ils ont pris conformément à l'Accord sur la qualité de l'eau des Grands lacs, de nettoyer ces derniers.

c) Des divergences d'opinion font jour en ce qui concerne la réglementation efficace du niveau de l'eau des Grands lacs.

d) Des divergences d'opinion surgissent sur la question de savoir comment répondre aux besoins actuels et à venir des habitants qu'ils soient Américains ou Canadiens, de Point Roberts dans l'état de Washington en ce qui concerne les routes, l'approvisionnement en eau, les services, les égouts, etc.

e) Des divergences d'opinion surgissent sur la question de savoir s'il faut donner suite à l'engagement qu'a pris antérieurement la Colombie-Britannique, de permettre la vente d'une plus grande quantité d'énergie à Seattle, dans l'état de Washington, en relevant le barrage de High Ross. Ce qui entraînerait l'inondation d'une grande partie de la vallée Skagit en Colombie-Britannique.

f) Objections du Canada à l'égard du projet de dérivation du système d'irrigation de la Garrison dans le Dakota du nord, projet qui, à son avis, constitue un danger de pollution pour les propriétés et les eaux du Manitoba.

g) Les Américains craignent que l'exploitation minière prévue sur la fourche nord de la rivière Flathead en Colombie-Britannique entraîne une pollution au-delà de la frontière, au Montana.

h) Des divergences d'opinion existent sur la question de savoir si on devrait procéder à la construction du barrage prévu sur la rivière Richelieu à la sortie du lac Champlain au nord de la frontière internationale du Québec.

(iv) *Préoccupations d'ordre commercial*

a) Les Américains craignent que la sélection que fait le Canada conformément à la Loi sur l'examen de l'investissement étranger en ce qui concerne les prises de possessions étrangères, ainsi que l'établissement, par des étrangers, de

⁸ Depuis l'adoption de ce rapport, les deux pays ont supprimé les contingents de bœuf et le GATT a rendu, sur les œufs, une décision favorable pour le Canada.

nouvelles entreprises ou l'expansion des entreprises sous contrôle étranger fonctionnant au Canada, puisse être préjudiciable aux intérêts américains.

b) Les Américains formulent des objections à l'égard de la politique du Conseil de la radio-télévision canadienne qui encourage ou exige le retrait de la publicité des émissions provenant de stations américaines de l'autre côté de la frontière qui sont transmises par câble.

c) Les Américains soulèvent des objections à l'égard des modifications que l'on se propose d'apporter à la Loi de l'impôt sur le revenu pour refuser la déduction d'impôt à l'égard de la publicité faite par des Canadiens sur les stations de télévision et de radio américaines et pour mettre fin aux exemptions spéciales prévues pour les agences canadiennes qui font de la publicité dans l'édition canadienne du *Time* et de *Reader's Digest*.

d) Les Canadiens formulent des objections à l'égard de l'application extra-territoriale de certaines lois américaines grâce aux liens qui existent entre la société mère et la filiale; par exemple, les récentes difficultés qui se sont présentées à cause de la Loi américaine sur le commerce avec l'ennemi à l'égard de la vente de locomotives et d'ameublement par le Canada à Cuba.

e) Irritation des Canadiens à l'égard de l'application indirecte des lois et règlements américains par le truchement des décisions de la compagnie mère. Par exemple, les instructions données par la compagnie mère américaine aux filiales canadiennes de ne pas verser de contributions aux partis politiques, pratique qui est illégale aux États-Unis mais qui est légale au Canada.

(v) *Divers*

a) Les quatre frontières en eaux salées entre le Canada et les États-Unis, une sur la côte est, deux sur la côte ouest et une dans l'Arctique, dont aucune n'a été établie au-delà de la limite des trois milles.

b) Prétentions incompatibles quant à la propriété de l'île Machias Seal dans le Golfe du Maine.

c) Les Canadiens émettent des objections à l'égard de l'achat de terres par les Américains dans plusieurs régions du Canada. Les Américains font de même à l'égard de l'achat de terres par les Canadiens dans l'État de Washington.

d) Divergences d'opinion entre les Américains et les Canadiens sur les questions touchant la pêche au large des côtes est et ouest et sur le lac Érié. Par exemple, litige quant au nombre de saumons pêchés par chacun au large de la côte ouest ou divergences d'opinion sur les limites de pêche au large des côtes est et ouest.

e) Divergences d'opinion en ce qui concerne le statut du Passage du Nord-ouest.

f) Désaccord quant à l'application canadienne des normes anti-pollution dans l'Arctique et pour les eaux prises par les glaces.

g) Les Américains formulent des objections sur le fait que les allocations auxquelles ont droit les touristes canadiens qui vont aux États-Unis ne sont pas aussi généreuses que celles qui sont accordées aux touristes américains qui se rendent en visite au Canada.

La liste de certains des problèmes et des points de friction qui existent entre le Canada et les États-Unis n'est absolument pas exhaustive. De plus, dans ce rapport préliminaire sur les relations canado-américaines, le comité ne veut pas commenter les mérites de ces problèmes ni les juger. Nombre d'entre eux seront traités dans les rapports à venir sur des domaines précis de la politique.

La liste sert, cependant, à illustrer l'importance du sujet qu'aborde ce rapport, c'est-à-dire les mécanismes et les voies de communication employés par le Canada et les États-Unis dans leurs relations. L'éventail de questions compliquées que doivent, sans cesse, régler les deux pays est si grand qu'il devient de plus en plus important de garantir que l'on se sert de la meilleure voie de communications, ainsi que de la technique la plus efficace de négociation et que l'on coordonne soigneusement les orientations des diverses politiques.

Un facteur important touchant la façon de voir ces problèmes est le climat général de l'opinion publique dans chacun des pays à l'égard de l'autre. Comme l'a souligné le professeur Lyon, l'opinion des Américains moyens reste, tout en n'étant toujours pas informée sur le Canada, fondamentalement favorable et "ne présente pas de problèmes dans la conduite de bonnes relations amicales entre les deux pays".⁹ Ce n'est pas le cas du côté canadien qui a accusé, au cours des dernières années, un nationalisme croissant surtout à l'égard du contrôle américain de l'économie. Bien que le Comité ait encore entendu peu de témoignages sur ce sujet, il a remarqué avec intérêt que le professeur Lyon doutait que le nationalisme canadien soit, en fait, ressenti aussi profondément que le gouvernement semble l'avoir pensé. Le Comité pense que le climat de nationalisme peut avoir un effet préjudiciable sur la façon dont le Canada aborde certains des problèmes actuels entre les deux pays. L'affirmation du professeur Lyon selon laquelle

«il serait difficile, dans le climat actuel, de proposer de nouvelles mesures de coopération avec les Américains.»¹⁰

Le Comité pense que dans une atmosphère nationaliste, le gouvernement canadien doit se donner la peine de garantir que les problèmes difficiles sont traités de la façon la plus équilibrée et, la plus raisonnable possible. Le gouvernement doit, sans cesse, se rendre compte des dangers d'une réaction excessive au sentiment nationaliste dans la prise de décision. De plus, il est important que le gouvernement soit toujours pleinement conscient du nombre et de la variété des questions litigieuses entre les deux pays. Tout en se rappelant tous ces problèmes, le gouvernement doit établir lesquels sont les plus pressants, ainsi que les priorités pour les régler. Une fois que ces priorités auront été établies, il faudra choisir des politiques ainsi qu'une stratégie et des techniques d'application. Le Comité encourage le gouvernement à adopter une attitude constructive. Comme l'ont souligné plusieurs témoins au Comité, le style et l'époque sont des éléments clés pour créer une atmosphère favorable à la coopération et à la résolution des problèmes.

⁹ Lyon (9:8)

¹⁰ Ibid.

Partie II: VOIES DE COMMUNICATION

«Les communications sont souvent difficiles, même entre amis». ¹¹ En vue d'améliorer les communications entre le Canada et les États-Unis, le Comité a examiné les différentes institutions et voies qui peuvent servir à la fois au niveau gouvernemental et législatif afin d'entrer en contact et de négocier avec les États-Unis.

1. Rencontres au sommet

De tous les rapports bilatéraux, ceux qui se déroulent au sommet, c'est-à-dire entre les premiers ministres canadiens et les présidents américains attirent le plus l'attention. Au cours des cinquante dernières années, il y a eu 61 réunions de ce genre. ¹² Leur valeur a surtout été symbolique, et elles constituaient une manifestation publique de l'amitié et des intérêts communs des deux pays. Elles rassurent le Canada en lui prouvant qu'il n'est pas relégué au second plan ni foulé aux-pieds par son puissant voisin, mais plutôt traité sur le plan international de la façon digne et traditionnelle qui convient.

Comme M. Rufus Smith l'a fait remarquer, la diplomatie au sommet est un mécanisme qu'on utilise lors de la nomination d'un nouveau premier ministre ou d'un nouveau président afin de créer, dès le départ, un contact personnel qui peut s'avérer utile plus tard en cas d'urgence. Grâce à la facilité des communications, à une langue et à des traditions communes entre les deux pays, il est vraisemblable qu'en cas d'urgence, on s'efforcera de rechercher rapidement un tel contact. Mais comme l'honorable Jean-Luc Pepin a fait observer, la personnalité importe beaucoup lors des rencontres au sommet. Aussi longtemps que de telles réunions débouchent sur des relations personnelles amicales et chaleureuses qui créent une ambiance positive qui orientera les collaborateurs des deux parties dans leurs rapports bilatéraux. Mais si cette affinité personnelle fait défaut, comme ce fut le cas entre le premier ministre Diefenbaker et le président Kennedy, une détérioration des relations peut se manifester à tous les échelons.

Les réunions qui se déroulent entre les deux chefs de gouvernement peuvent servir à tenir chacune des deux parties au courant du point de vue de l'autre grâce à «un franc échange de vue», expression traditionnelle employée dans les communiqués officiels communs sur des questions bilatérales et multilatérales. Elles peuvent aussi servir à couronner la signature d'accords bilatéraux comme ce fut le cas lorsque le premier ministre Pearson a rencontré le président Johnson au Texas en 1965 pour ratifier le Pacte de l'automobile ou lorsque le premier ministre Trudeau et le président Nixon ont ratifié l'accord relatif à la qualité de l'eau dans les Grands Lacs

¹¹ L'honorable J. Davis (8:5)

¹² R.F. Swanson, *Canadian-American Summit Diplomacy 1923-1973*, McClelland and Stewart Limited, Toronto, 1975

en 1972. La publicité qui entoure ces événements aide les gouvernements à souligner l'importance de tels accords.

Comme l'ont dit plusieurs témoins au Comité, l'importance des «sommets» peut être surfaite.¹³ En y recourant trop fréquemment, leur caractère symbolique et cérémonieux peut perdre de sa substance pour n'être plus considéré que comme du camouflage politique. Accompagné de l'inévitable publicité et des espoirs que fait naître la presse, des engagements sont quelquefois pris, accompagnés parfois de grands discours, mais qu'on ne pourra pas respecter. Comme exemple, on peut citer la déclaration conjointe faite à la suite de la réunion Nixon-Trudeau de 1969 qui faisait état du début «d'une nouvelle ère de consultation entre le Canada et les États-Unis»¹⁴, ce qui a été suivi presque immédiatement par la déclaration unilatérale du Canada sur l'Arctique et par la décision du président Nixon d'imposer unilatéralement des mesures économiques sévères en 1971.

Le Comité partage l'avis des témoins voulant que les réunions au sommet ne servent pas de mécanisme pour négocier d'importants problèmes bilatéraux qui exigent des solutions complexes. Un ancien haut fonctionnaire du Département d'État américain, M. Robert Schaetzel, «craignait qu'on transformât les affaires internationales en relations personnelles» et a affirmé que,

«c'est une manière essentiellement dangereuse d'aborder les relations hautement compliquées entre des millions de personnes et des institutions importantes.»¹⁵

Les chefs de gouvernement ont très peu le temps de s'informer en détail de problèmes déterminés pour pouvoir entreprendre des négociations fructueuses et, de plus, il est difficile au niveau politique le plus élevé, de tenir ces négociations sous le sceau du secret, en particulier aux États-Unis. De plus, si les deux chefs de gouvernement devaient adopter des positions rigides lors de ces négociations, il serait politiquement difficile pour chacun d'eux de faire des concessions publiques. Et si l'on en arrivait à une impasse à ce niveau, à qui d'autre devrait-on s'adresser? Les relations pourraient donc être compromises assez longtemps si une crise voyait le jour à ce niveau.

Le Comité reconnaît que des réunions au sommet peuvent sortir d'une impasse les négociations engagées aux niveaux inférieurs. En décembre 1971, lorsque les négociateurs canadiens ont dû faire face à l'intransigeance du secrétaire au Trésor américain, John Connally, qui a rejeté les arguments du Canada en ce qui a trait aux concessions sur la surtaxe ou sur les questions liées au Pacte de l'automobile, le premier ministre Trudeau a rencontré M. Nixon à Washington. Il n'y a pas eu de marchandage. Mais en s'abouchant avec le Président et en lui expliquant les raisons de l'inquiétude à long terme du Canada au sujet des mesures américaines, il avait trouvé une issue. Selon les propres termes du premier ministre Trudeau, le principal résultat de cette rencontre au sommet a été plutôt d'ordre «psychologique».¹⁶ Par la suite les autorités américaines ont dû suivre la ligne de pensée du Président et prêter l'oreille au point de vue canadien. La position canadienne s'est confirmée lors du règlement monétaire international qui a suivi. Au cours de la réunion au sommet qui

¹³ Pepin (11:8) et Schaetzel (2:7)

¹⁴ Swanson, op. cit. p. 273

¹⁵ Schaetzel, (2:7)

¹⁶ Conférence de presse, BPM, 7 décembre 1971

s'est tenue ensuite à Ottawa, le Président a pris note de façon plus officielle des préoccupations du premier ministre dans le discours qu'il a prononcé devant le Parlement canadien à Ottawa en avril 1972. Un témoin au Comité, M. Rufus Smith, a qualifié les garanties que M. Nixon a formulées à Ottawa de «très importantes en tant que déclarations politiques de la part du président américain, déclarations qui n'avaient pas été rendues publiques auparavant... cela a aidé à clarifier la situation.»¹⁷

Discours au sommet

Inévitablement, lorsque les deux chefs se rendent visite, ils ont l'occasion de prononcer des discours. Toutefois, cela comporte aussi des pièges. En particulier, il y a le risque que l'orateur semble vouloir dire à l'autre pays comment conduire ses affaires, comme le fit par inadvertance le président Kennedy à la Chambre des communes en 1961 au sujet de l'adhésion du Canada à l'Organisation des États américains. Cela eut pour conséquence directe de durcir la position canadienne plutôt que d'encourager son adhésion. Parallèlement, le discours sur les bombardements américains au Vietnam du Nord que le premier ministre Pearson fit en 1965 à la Temple University de Philadelphie fut très mal accueilli par le président Johnson.

Le comité a relevé une curieuse omission en ce qui concerne les visites des premiers ministres aux États-Unis. Aucun premier ministre canadien n'a jamais prononcé de discours au Congrès américain, bien que ce soit presque une coutume établie pour un président américain que d'en prononcer un au Parlement canadien. De nombreux autres chefs d'État ont eu cette possibilité par le passé.¹⁸ **Étant donné les relations bilatérales étroites, et la facilité et la fréquence des rencontres au sommet, entre le Canada et les États-Unis, le Comité considère qu'on devrait examiner la possibilité pour un premier ministre canadien de présenter un discours au Congrès.**

2. Rencontres ministérielles

Au niveau immédiatement inférieur—le niveau ministériel—il existe deux voies principales:

- a) La rencontre personnelle, lorsqu'un ministre du Cabinet canadien s'entretient directement avec son homologue de Washington;
- b) la réunion d'un comité ministériel mixte canado-américain, lorsque plusieurs membres du Cabinet des deux capitales se rencontrent pour discuter de questions qui relèvent de leurs fonctions.

Le Comité a entendu le témoignage d'experts en la matière, y compris plusieurs anciens ministres du Cabinet, concernant les avantages et les désavantages des

¹⁷ R. Smith (5:16)

¹⁸ Le président Sadate, de l'Égypte, est le dernier chef d'État à avoir prononcé un tel discours; c'était en octobre 1975. Parmi les chefs de gouvernement qui ont prononcé des discours au Sénat et (ou) à la Chambre des représentants des États-Unis on trouve ceux des pays suivants: Royaume-Uni, Australie, Afrique du Sud, République fédérale allemande, Italie, Grèce, Japon, Israël, Inde, Pakistan, Ghana, Nigeria, Ethiopie, etc. Les deux gouverneurs généraux, Lord Tweedsmuir et l'honorable Vincent Massey ont prononcé des discours au Congrès respectivement en 1937 et en 1954.

rapports ministériels directs avec Washington. Étant donné que le comité ministériel, mixte du Commerce et des questions économiques ne s'est pas réuni depuis 1970, et le Comité mixte de la Défense depuis 1964, le Comité a entendu des témoignages pour déterminer s'il fallait reprendre cette institution mixte.

a) Contacts personnels

Avec le téléphone et les moyens de transport entre les deux capitales à la disposition des ministres, les contacts personnels au niveau ministériel ont inévitablement augmenté et sont maintenant une façon admise de procéder. Le Comité est sensible à l'enthousiasme d'un ancien ministre du Cabinet qui prônait cette méthode directe afin de contourner la litière administrative. Dans son témoignage, l'honorable Jack Davis, ancien ministre de l'Environnement, a fait une mise en garde selon laquelle

«Les gros ministères, qui entrent souvent en concurrence l'un avec l'autre, et les multiples couches de diplomates et de technocrates ont fait des relations faciles une chose du passé. On noie souvent les vues d'ensemble des questions importantes dans une mer de rhétorique. On isole les dirigeants. Les deux parties se trouvent aux prises d'une part avec une passivité irréductible et d'autre part avec des montagnes de documentation oiseuse.»¹⁹

Les ministres, dit-il, pourraient simplifier les relations avec les États-Unis et traiter directement des questions en travaillant étroitement avec leurs homologues américains. M. Davis a déclaré qu'il avait établi avec son homologue américain, un calendrier de rencontres qui avaient lieu à tous les six mois, avec le moins de décorum possible, et qui de préférence n'étaient pas annoncées, et ne prévoyaient aucune conférence de presse. Aux conférences de presse annoncées, on s'attend habituellement à quelque déclaration importante, alors que ces réunions servaient souvent à sonder le terrain et ne permettaient pas d'anticiper les résultats. L'ancien ministre a aussi déclaré qu'il avait souvent eu des entretiens officiels et officieux utiles avec son homologue américain lors des conférences multilatérales.

«A ces occasions, nous examinions notre liste mutuelle de sujets d'irritation et nous devisions sur les politiques communes futures à adopter. Nous émettions des idées pour voir quelle serait la réaction de l'autre. Nous établissions rapidement si elles étaient politiquement acceptables. Souvent, nous parvenions à en rétrécir le champ à des domaines très précis. Nous pouvions d'abord donner la plupart des vrais paramètres à nos fonctionnaires au moment même, ou lorsque nous revenions au pays. Nous ne les laissions pas tâtonner nerveusement à la recherche d'idées et de solutions dans l'arène politique étant donné que de toute manière ils n'avaient pas accès à l'arène politique.»²⁰

L'ancien ministre a déclaré que le Premier ministre lui avait donné carte blanche pour discuter avec ses homologues américains, et qu'il avait tenu le ministère des Affaires extérieures au courant. Lors de ces rencontres, il a exprimé ses opinions et, à l'occasion, s'est engagé verbalement.

«La question importante, c'était de communiquer avec l'administration des États-Unis et avec mes collègues du Cabinet; communiquer fondamentalement dans le domaine de la conception de la politique en laissant le plus souvent de côté les détails et le protocole.»²¹

Faisant pendant à cet enthousiasme pour la méthode de rencontres personnelles entre ministres, le Comité a entendu des témoins plus sceptiques qui ont souligné les

¹⁹ Davis (8:5)

²⁰ Ibid (8:6)

²¹ Ibid (8:5)

dangers et les désavantages de cette façon de faire. L'honorable Jean-Luc Pepin a exprimé l'opinion que le Canada devrait résister à la tentation de résoudre ses problèmes au niveau le plus élevé possible.

«En règle générale, ce n'est pas bon. Attention, parfois il faut aux chefs politiques beaucoup d'intelligence et de volonté pour résister à cette tentation. Combien de fois la presse a-t-elle dit, ces dernières années, que le Premier ministre devrait aller à Washington et régler telle ou telle question? Combien de fois a-t-elle affirmé que le ministre de l'Industrie et du Commerce ou le ministre des Finances devrait aller résoudre le problème? Il faut résister à cette tentation parce que les problèmes se clarifient d'eux-mêmes en grim pant cette échelle invisible.»²²

M. Pepin a exprimé des doutes quant à la valeur des contacts personnels avec nos homologues de Washington. Bien que cette méthode comporte des avantages pour ce qui est de l'accès et de l'acceptation des arguments, il nous a mis en garde, car

«Le souhait d'être aimé peut affecter le jugement personnel dans une certaine mesure et, en outre, il peut y avoir certains malentendus découlant de la qualité du sourire ou de la chaleur de l'accueil.»²³

Il a exprimé l'opinion qu'un respect mutuel était plus important que des relations personnelles étroites. Il est dangereux a-t-il déclaré, que des ministres «se rendent aux États-Unis en avion ou téléphonent, sans avoir préparé leur appel ou sans parler d'après des notes et en prenant des notes.»²⁴

Le conflit qui semble exister entre les méthodes de ces deux anciens ministres peut s'expliquer en partie par le fait qu'ils avaient à traiter de questions différentes. Il est plus facile d'aborder certaines questions que d'autres, dans le cadre de rencontres personnelles fréquentes entre ministres. Les problèmes écologiques dont M. Davis s'est souvent chargé, constituent un domaine où les objectifs canadiens et américains sont similaires et leur solution exige fréquemment un effort concerté. Par contre, en matière de commerce et d'énergie, questions dont M. Pepin était chargé, les deux pays entrent souvent en concurrence. Le Comité a été impressionné par les exemples que M. Davis a donnés de l'utilisation de cette méthode directe, notamment pour persuader les Américains de changer leur position quant à la zone économique de 200 milles pour la pêche. Mais, en ce qui concerne les problèmes de commerce agricole, ou les attenantes aux clauses de garantie touchant le Pacte de l'automobile, il semblerait plus sage d'essayer de trouver des solutions aux niveaux inférieurs avant d'avoir recours au dialogue entre ministres.

Tout en reconnaissant que de nombreuses ententes ont été conclues au niveau ministériel entre Washington et Ottawa, le Comité considère que leur efficacité dépend de certains prérequis. Les personnalités en cause constituent un facteur déterminant. De bons rapports personnels ne peuvent s'établir que si les deux parties le souhaitent. Certains contacts seront inutiles ou stériles s'il y a des conflits de personnalités, et de meilleurs résultats pourraient être obtenus au niveau des fonctionnaires. Par exemple, les ministres canadiens ont trouvé qu'il était difficile de traiter avec certains secrétaires d'État américains. Certaines réunions entre homologues ont été marquées par les frictions et les affrontements. Des deux côtés, on

²² Pepin (11:7)

²³ Ibid (11:8)

²⁴ Ibid (11:8)

considère que la plupart des rapports entre ministres sont des voies de communication constructives et utiles.

Non seulement les personnalités doivent être au même diapason, mais comme l'a dit M. Robert Bryce, ancien greffier du Conseil privé et sous-ministre des Finances:

«l'essentiel est de réaliser que c'est là une question très importante. . . et les ministres doivent s'être renseignés de façon appropriée non seulement sur la question dont ils vont traiter, mais aussi sur l'homme qu'il vont rencontrer.»²⁵

Un danger des réunions entre ministres est que des engagements pourraient être pris sans avoir été pleinement évalués auparavant, ce qui pourrait donner lieu à des difficultés d'interprétation et d'application. Un autre risque du contact personnel entre ministres, est la possibilité que les questions soient traitées, dans le cadre d'une rencontre entre deux membres du Cabinet, dans un contexte trop étroit qui ne tienne pas compte d'une perspective nationale globale. Un ministre a tendance à se concentrer sur les sujets qui le concernent et où il se spécialise. Cette situation pourrait entraîner une distortion involontaire d'une question complexe. M. Schaetzel a souligné que l'ensemble du Cabinet aux États-Unis tend à présenter un front bien moins coordonné qu'au Canada puisque les secrétaires d'État américains ont généralement moins conscience d'une responsabilité collective.

En résumé, le Comité est d'avis que les contacts spéciaux de ministre à ministre sont importants et utiles dans le dialogue canado-américain. Ils ne sont pas une panacée aux conflits difficiles et on ne devrait pas y avoir recours sans une préparation minutieuse. Pourtant il y a sans doute des occasions où il est possible de se tirer d'une impasse à un niveau inférieur ou d'obtenir une meilleure compréhension au moyen de contacts ministériels directs.

b) Coordination au niveau du Cabinet

Dans les relations canado-américaines, les frictions ont été, parfois, occasionnées par des politiques intérieures canadiennes qui ont eu des répercussions imprévues aux États-Unis ou lorsque des politiques touchant un intérêt américain n'ont pas été évaluées du point de vue de leur incidence sur les relations canado-américaines. Avec l'intensification de l'interdépendance de ces deux pays, ce problème s'aggravera vraisemblablement à l'avenir.

Les témoignages entendus par le Comité ont souligné que les comités ministériels du Cabinet remplacent de plus en plus les comités interministériels de fonctionnaires dans le processus de conciliation des politiques;²⁶ ce qui donne encore plus de travail aux ministres déjà très occupés. Afin de ne pas courir le risque que le Cabinet ou ses comités prennent des décisions ayant des répercussions imprévues aux États-Unis ou que l'effet des ramifications d'une politique touchant un intérêt des États-Unis sur les relations générales n'ait pas été évalué, le comité recommande que

²⁵ Bryce (2:37)

²⁶ Ibid (2:33)

le Cabinet mette un mécanisme en place pour garantir la pleine coordination des politiques. Par exemple, il peut y avoir des cas où un objectif canadien peut être atteint par l'une ou l'autre de deux politiques mais que l'une d'entre elles dérange moins les américains que l'autre. Ce genre d'alternative doit faire l'objet d'un examen soigneux.

A cet égard, le Comité croit savoir que tous les mémoires soumis à l'étude du Cabinet doivent déjà renfermer une évaluation des effets, s'il en est, des propositions de politique sur les relations fédérales-provinciales. Étant donné l'importance des relations canado-américaines, relations qui, à maints égards, sont plus importantes pour le Canada que toutes ses autres relations extérieures ensemble, **le Comité recommande de concevoir un mécanisme semblable pour garantir que tous les mémoires du Cabinet sont évalués du point de vue de l'effet, s'il en est, qu'auront les propositions qu'il renferme sur les relations du Canada avec les États-Unis.**

c) Les Comités ministériels mixtes

Au début des audiences, de nombreux membres du Comité étaient en faveur de la reconstitution du Comité ministériel mixte canado-américain du commerce et des questions économiques pour contrer le risque d'une vision étroite ou de la «surspécialisation» des ministres particuliers. Ce Comité mixte qui s'est réuni treize fois depuis sa formation en 1953 a fourni un forum aux ministres des deux côtés qui s'intéressaient aux problèmes commerciaux, économiques, financiers et agricoles. D'après sa conception originale, le Comité ministériel mixte devait être un mécanisme non officiel d'échange de vues et de discussion des problèmes *avant* qu'ils nécessitent la prise de décision? Le but n'était pas de négocier ni de prendre conjointement des décisions, mais de se rencontrer pour établir les priorités et évaluer le degré d'urgence. Les homologues ont appris à se connaître—ce qui a facilité plus tard les conversations téléphoniques et les contacts directs le cas échéant. Les nouveaux ministres l'ont trouvé particulièrement instructif et utile. Mais ce qui est le plus important, c'est que les réunions élargissaient les horizons et fournissaient un antidote aux points de vue concentrés des ministres particuliers qui devaient tenir compte des vues différentes de leurs collègues. Aux dires de M. Schaetzel, cela provoquait «la fertilisation croisée» des idées entre les ministres.²⁷

Malheureusement, l'absence de formalité des premières réunions a été remplacée peu à peu par une approche plus structurée. On passait de plus en plus de temps à préparer des communiqués conjoints qui étaient en fait des réactions à la demande de décisions de la presse. De plus en plus, ces rencontres sont devenues des tribunes où l'on pouvait prédire d'avance la teneur des discours de chaque partie. Des exposés furent rédigés et échangés. Chaque ministre était accompagné de tout un escadron de fonctionnaires. On ne retrouvait plus les franches discussions à bâtons rompus des premières réunions. Lorsque la complexité et la spécialisation des questions bilatérales ont été plus grandes, la futilité des réunions devint plus apparente et les discussions ajoutaient peu à la compréhension mutuelle.

²⁷ Schaetzel (2:12)

En outre, la trop grande publicité accordée à ces réunions a modifié leur caractère consultatif et d'approfondissement. Ces réunions n'avaient jamais eu pour but d'aboutir à des décisions rapides ou à des solutions de facilité. On n'a qu'à imaginer l'anticipation et la publicité à l'échelle nationale qui entoureraient à l'heure actuelle une réunion de ce genre d'un certain nombre de ministres du Cabinet intéressés aux questions énergétiques, y compris le financement, la construction de pipe-lines et la préservation de l'environnement. En raison des espérances nationales, pareilles réunions n'auraient aucune utilité politique pour les ministres canadiens en cause.

Le Comité regrette ces changements. Les réunions ministérielles mixtes, comme l'a souligné M. Robert Schaetzel élargissaient non seulement les perspectives des deux parties, mais ce qui est encore plus important pour le Canada elles

obligent au moins une fois l'an, les gouvernements américains à penser au Canada de façon cohérente et dans un contexte bien établi. En fait, les réunions d'informations en vue de la préparation des réunions du comité, où les chefs de Cabinet américains se réunissant exclusivement à cette fin, pourraient être l'un des plus importants avantages de cette procédure.²⁸

Cette obligation pour les hauts fonctionnaires américains constituait d'après le Comité l'un des caractères inestimables de cette institution. Il est devenu presque impossible en 1970 de réunir deux ou trois jours par an, 8 ou 10 secrétaires américains et ministres canadiens. Au cours des dernières années l'allure s'est beaucoup accélérée, surtout du côté américain, et les membres du gouvernement doivent participer à des réunions de plus en plus nombreuses partout dans le monde. Tandis que le gouvernement canadien consacre naturellement une grande partie de son temps à l'élaboration de sa politique envers les États-Unis, l'administration américaine est surtout préoccupée de ses responsabilités dans d'autres parties du monde. Elle ne peut affecter qu'une infime fraction de son temps aux affaires canadiennes.

Le Comité aimerait que l'on revienne aux discussions officieuses qui caractérisaient les premières réunions du Comité ministériel mixte. Si ce ne peut être fait, ce qui semble évident, **le Comité en est, à regret, arrivé à la conclusion que dans la forme qu'elle a prise dernièrement, cette institution mixte n'a aucun but constructif et peut même être préjudiciable à la gestion des relations entre les deux pays.** Cela ne signifie cependant pas que le Comité ministériel mixte doit être aboli. Il continue d'exister sur le papier et il sera là si les deux côtés décident de le faire revivre dans sa forme première ou de le convoquer dans un but particulier.

Selon le Comité, certains des avantages tirés des premières réunions ministérielles officieuses pourraient être obtenus par des réunions mixtes au niveau des sous-secrétaires ou des sous-ministres, recommandation qui est faite à la page 26.

3. Contacts officiels

C'est au niveau officiel que la plupart des négociations entre le Canada et Washington ont lieu et leur étendue est énorme. Les principaux mécanismes spéciaux

²⁸ Schaetzel (2:6,7)

du Canada destinés à établir ces contacts bilatéraux sont le ministère des Affaires extérieures, l'ambassade du Canada à Washington et les divers consulats canadiens répartis sur le territoire américain. De plus, la plupart des ministères du gouvernement fédéral entretiennent des contacts directs avec leurs homologues américains. Des fonctionnaires de neuf ministères œuvrent à l'ambassade à Washington.²⁹ Les contacts, négociations et discussions entre les fonctionnaires des deux pays ont également souvent lieu lors de conférences multilatérales ou lors des réunions d'un grand nombre d'organismes internationaux dont les deux pays sont membres, notamment les Nations Unies, l'OTAN, le GATT, le FMI, etc.

a) Par l'entremise des Affaires extérieures

Au ministère des Affaires extérieures, la situation prédominante des États-Unis dans les affaires internes et étrangères du Canada et dans la politique mondiale exige qu'une proportion importante du temps et des efforts des fonctionnaires du ministère soit réservée aux relations directes ou indirectes entre le Canada et les États-Unis. En plus des sections qui s'intéressent de façon particulière à ces relations, telles que le Bureau des affaires de l'hémisphère, le Bureau des affaires économiques et scientifiques et le Bureau de la défense et du contrôle des armements, presque toutes les divisions du ministère travaillent d'une façon ou d'une autre à entretenir ces relations.

L'ambassade du Canada à Washington est le point de mire des relations canadiennes avec les États-Unis. Parmi les principales fonctions du personnel de l'ambassade, mentionnons le maintien et l'amélioration des relations avec les fonctionnaires américains dans divers domaines de même que la présentation à Ottawa de rapports détaillés sur la situation aux États-Unis et tout particulièrement sur les événements qui intéressent le Canada. La mission d'ensemble de l'ambassade est de communiquer et d'expliquer aux Canadiens les vues des autorités américaines et d'interpréter la position américaine au gouvernement canadien. Comme l'a souligné M. Armstrong, ancien haut fonctionnaire du Département d'État américain:

«L'une des fonctions essentielles de la diplomatie est de s'assurer que si les États-Unis ont une position nette sur un sujet, le gouvernement canadien la connaît bien, qu'il l'approuve ou non, et vice versa que votre propre gouvernement a une idée nette de la position de l'autre.»³⁰

En décrivant au Comité les activités de l'ambassade, l'ancien ambassadeur canadien, M. Marcel Cadieux, a commenté que dans les nouvelles circonstances que créait la «troisième option», la nécessité de maintenir des relations harmonieuses avec les États-Unis est plus grande que jamais. Il a énuméré les activités de plus en plus

²⁹ En plus de ceux du ministère des Affaires extérieures, des fonctionnaires des ministères suivants travaillant à l'Ambassade de Washington: le ministère de l'Industrie et du Commerce (y compris l'Office de tourisme du Canada); le ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources, le ministère de l'Agriculture; le ministère de la Défense; le ministère de Travail; le ministère des Approvisionnements et Services; le ministère du Revenu national et la Gendarmerie royale du Canada.

³⁰ Armstrong (2:24)

nombreuses à l'ambassade qui s'occupe actuellement de 17 programmes différents comprenant

«les relations politiques, économiques et de défense; l'information et le commerce; le développement industriel; le tourisme; la commercialisation; les liaisons policières; l'énergie; les approvisionnements et services; la main-d'œuvre; les intérêts provinciaux; l'environnement, le transport et les communications.»³¹

Des aspects particulièrement importants du travail de l'ambassade consistent à établir et maintenir des contacts avec le Congrès américain, à fournir des informations aux États-Unis et de faire valoir les intérêts des provinces. Ces questions seront reprises plus loin en détail. Étant donné la grande partie des communications, on envoie de plus en plus souvent des experts directement du Canada pour entreprendre des négociations. En conséquence, l'ambassade négocie moins avec le gouvernement américain que par le passé. Toutefois, selon l'ambassadeur, une des principales tâches de l'ambassade consiste maintenant à préparer ces négociations et à venir en aide aux délégations d'Ottawa.

Le Canada a établi des consulats généraux à New York, Boston, Nouvelle-Orléans, Los Angeles, San Francisco, Seattle, Chicago et Atlanta et des consulats à Philadelphie, Buffalo, Dallas, Minneapolis, Détroit, Cleveland et San Juan, Puerto Rico. Même si leurs principales fonctions concernent les domaines du développement du commerce, de l'information, du tourisme et de l'immigration, les consulats tentent également de recueillir le plus d'informations possible concernant les relations entre les provinces et les États et d'y jouer un rôle actif. Du témoignage de l'ambassadeur, le Comité a toutefois conclu que le rôle des consulats en matière de comptes rendus politiques ne sera accru que dans la mesure où un système de communications confidentiel sera établi entre Ottawa, Washington et les quinze consulats. Le Comité considère qu'il s'agit là d'un objectif légitime qui permettrait aux consulats de recueillir de meilleurs renseignements dans le domaine politique et de fournir des informations plus précises. Les consulats répartis sur le territoire américain sont à la fois des postes d'écoute utiles et des ressources valables qui ne sont pas encore pleinement exploitées.

Ces relations diplomatiques traditionnelles assurées par le ministère des Affaires extérieures, l'ambassade et les consulats, présentent des avantages évidents sur les contacts directs entre les fonctionnaires d'autres ministères à Washington et à Ottawa. À cause de leurs structures traditionnelles, ces mécanismes continuent à fonctionner lorsque les relations sont tendues. On reconnaît généralement qu'ils sont, par leur expérience, les instruments les plus efficaces pour établir des contacts bilatéraux et qu'ils sont les mieux informés des préoccupations et politiques du pays voisin. De plus, ils ont des homologues compréhensifs au Département d'État américain et les États-Unis ont une ambassade et des consulats au Canada. Les témoignages ont fait ressortir que le Département d'État, plus que tout autre secteur du gouvernement américain, connaissait les problèmes du Canada et était sympathique à sa cause. M. Armstrong a dit qu'il considérait que les risques de mauvaise communication étaient accrus lorsque les ministères négociaient directement entre eux au lieu de passer par l'entremise du Département d'État. On a également fait valoir qu'au cours des dernières années, Washington avait tenté de redonner à ces

³¹ Cadieux (4:5,6)

mécanismes traditionnels la responsabilité d'entretenir des relations avec le Canada plutôt que de s'en remettre aux contacts personnels officieux et établis qui étaient souvent amicaux, mais qui pouvaient également être tendus, comme ce fut le cas il y a cinq ans en matière de finances. Ce sont là des raisons valables qui militent en faveur de l'utilisation de liens diplomatiques traditionnels pour des négociations officielles.

b) Contacts directs entre les ministères respectifs

Il existe néanmoins une multitude de contacts quotidiens et réguliers qui s'établissent entre les fonctionnaires des ministères respectifs dans les deux capitales et qui concernent directement leurs travaux. Étant donné l'étendue, la complexité et le caractère technique des questions qui concernent les deux pays, ces contacts directs sont naturels et inévitables. Ottawa doit tirer le plus possible profit des services d'experts qui lui sont offerts et ne peut espérer établir tous ces contacts avec les États-Unis par l'entremise d'un ministère. Un ministère ne peut pas espérer non plus fournir des services d'experts dans tous les domaines.

Il est surprenant de constater le nombre élevé de ces contacts directs. En 1968, on a relevé le nombre de visites effectuées aux États-Unis par des ministres, des fonctionnaires et des directeurs d'organismes fédéraux. Vingt-trois ministères et dix organismes fédéraux avaient participé aux échanges. Les statistiques pour 1969 étaient les suivantes: 3,034 visites avaient été effectuées à Washington et 9,866 dans d'autres localités des États-Unis, soit un total de 12,900 visites.³²

c) Contacts lors des conférences internationales

Il est difficile de déterminer l'ampleur des contacts qui s'établissent entre les représentants canadiens et américains lors des réunions internationales et des conférences multilatérales. Cependant, le Comité tient à souligner que l'ambassadeur du Canada au cours des négociations commerciales multilatérales menées sous l'égide du GATT, M. Rodney Grey, a déclaré, lors de sa comparution devant le Comité, que ces contacts bilatéraux revêtaient une grande importance. Il a donné maintes exemples des communications qui ont dû s'établir entre lui et ses homologues américains au cours de la période préliminaire et des négociations elles-mêmes.

«Il serait insensé que la délégation ne demeure en rapport régulièrement avec la délégation américaine à chaque niveau, surtout à cause de la façon de procéder. Ils arrivent à Genève extraordinairement bien préparés au niveau technique... A cause de l'importance de nos échanges commerciaux avec les États-Unis, et à cause du fait qu'ils ont élaboré leurs positions concernant chaque question peut-être plus que tous les autres pays parce qu'ils le font à l'étape législative, il est essentiel que nous les consultions.»³³

Cette situation se répète à l'infini lors des rencontres internationales, ce dans une variété de domaines. Le Canada et les États-Unis, parce qu'ils sont voisins et qu'ils possèdent des institutions similaires, adoptent fréquemment au cours de telles

³² Procès-verbaux et témoignages, Comité permanent des affaires extérieures et de la défense nationale de la Chambre des communes; N° 3, 20 novembre 1969, Appendice «A» page 3:64.

³³ Grey (17:9)

conférences des positions identiques ou complémentaires. Les représentants canadiens ont habituellement intérêt à connaître les points de vue de leurs homologues américains de façon que, lorsque les deux pays poursuivent les mêmes objectifs, ils sachent à quoi s'en tenir lors de l'élaboration de la position canadienne et puissent atteindre les objectifs fixés.

d) Création d'un nouvel organisme mixte officiel

L'une des propositions soulevée au cours des audiences du Comité par l'ancien responsable des affaires canadiennes du département d'État des États-Unis, M. Rufus Smith, concernait la création d'un comité canado-américain au niveau des sous-ministres ou des sous-secrétaires. Le Comité, après avoir discuté des contacts au niveau ministériel, en est arrivé à la conclusion que les rencontres périodiques entre ministres canadiens et américains avaient cessé d'être efficaces telles qu'elles se passent actuellement. Cependant, la raison pour laquelle ces rencontres ministérielles mixtes avaient été établies demeure. En fait, on peut probablement l'invoquer avec plus de force aujourd'hui.

Le Comité a été informé qu'en 1973, le sous-secrétaire d'État aux Affaires extérieures d'alors, M. E. A. Ritchie, de même que les sous-ministres des Finances, de l'Industrie et du Commerce se sont rendus à Washington et y ont tenu pendant deux jours des discussions non officielles concernant les relations canado-américaines. Il semblerait que les participants ont jugé que la réunion avait été une grande réussite. L'objectif de semblables réunions à l'avenir consisterait, comme l'a souligné M. Rufus Smith, à «simplement se tenir mutuellement au courant des projets et des tendances dans l'un ou l'autre pays».³⁴ Sans structure bien établie, sans mécanisme de planification et sans pouvoir de décision, le groupe, qui se composerait de peu de membres et serait, par conséquent, fort souple, pourrait se réunir dès que l'un ou l'autre des pays concernés le jugerait utile. Contrairement à ce qui se passe avec les rencontres de ministres, ces réunions recouvriraient peu d'intérêt pour le public et la presse, puisqu'il serait bien établi que le groupe ne détient aucun pouvoir de décision, parce qu'il s'agit là d'un pouvoir relevant de la compétence des ministres et parce que le contenu de ces réunions ne ressemblerait en rien à des négociations. Le Comité reconnaît que les sous-ministres, à l'instar des ministres, sont des gens très occupés. Néanmoins, il considère qu'il serait plus facile d'établir des rencontres au niveau des sous-ministres qu'au niveau ministériel. Le Comité, en présentant cette proposition, demeure convaincu que des démarches doivent être prises de part et d'autres pour éliminer les «œillères» qui entravent quelquefois la vue des représentants de l'un et l'autre pays et pour qu'on accorde aux relations canado-américaines l'attention et l'importance qui leur reviennent, ce qui fait défaut à l'heure actuelle.

Le Comité en est venu à la conclusion que le gouvernement devrait étudier à fond l'idée de réunions d'un comité mixte spécial qui réunirait des sous-ministres canadiens et des sous-secrétaires américains. Ces réunions devraient être officielles, non structurées et il devrait être possible de les convoquer dès que l'une des deux parties considérerait utile de discuter d'une question bilatérale. On réunirait lors de ces séances les sous-ministres et sous-secrétaires chargés des sujets à l'ordre du jour. Cependant, dans l'intérêt de la coordination de la politique de la partie canadienne, le sous-secrétaire d'État aux Affaires extérieures devrait toujours assister à ces réunions.

³⁴ R. Smith (5:7)

e) Le rôle de coordination du ministère des Affaires extérieures

Les divers ministères américains et canadiens, comme nous l'avons déjà mentionné, ont fréquemment des contacts directs au niveau officiel. En fait, beaucoup de ministères canadiens ont à Ottawa leur propre section internationale qui est chargée de traiter des questions ayant des dimensions internationales dans le secteur spécialisé qui leur est propre, par exemple l'environnement, les pêches, l'agriculture, etc.

Toutefois, les communications directes entre les divers ministères des deux capitales soulèvent des problèmes importants pour les organismes gouvernementaux. Comment un seul bureau ou ministère pourrait-il être à l'affût de toutes les négociations bilatérales lorsque celles-ci sont menées par le truchement de tant de ministères? Comment le gouvernement pourrait-il assurer que les divers ministères ne poursuivent pas des buts opposés en ce qui a trait à la politique canadienne à l'endroit des États-Unis? M. Bryce, témoin qui a longtemps travaillé au sein d'un ministère gouvernemental, a expliqué la situation comme suit:

«Je crois que dans le cas du Canada et des États-Unis, une des difficultés est due à l'excellent service téléphonique qui relie les deux pays. On est tenté de parler de tant de choses par téléphone pour éviter de les consigner par écrit et il est si souvent ennuyeux d'envoyer des notes au sujet de ce qu'on a dit. Ainsi, même au sein des ministères, il est difficile de s'assurer que les hauts fonctionnaires sont pleinement au courant de ce qu'ont fait leurs adjoints.»³⁵

En outre, fonctionnaires, messages télex et envois postaux traversent fréquemment et rapidement la frontière de part et d'autre entre les deux capitales.

Le Comité se range à l'avis de plusieurs des experts qui ont comparu devant lui et considère qu'il n'existe aucune solution de rechange aux canaux traditionnels au niveau officiel, c'est-à-dire au sein du ministère des Affaires extérieures, organisme central de coordination de la politique. Il s'agit de loin de l'organisme le mieux équipé à cette fin. Pour les raisons mentionnées précédemment, cette façon de procéder recouvre des avantages particuliers. Le Comité reconnaît, cependant, que cela impose au ministère des Affaires extérieures un lourd fardeau. Il doit maintenir tous les autres ministères intéressés et concernés au courant de tous les renseignements qu'il obtient et assurer en outre la distribution des messages télégraphiques qu'il reçoit. Pour s'acquitter de ses fonctions de coordination de façon efficace, il doit aussi être compétent dans tous les domaines pertinents tels l'énergie, l'environnement, les sciences et la technologie notamment, et intégrer dans toute la mesure du possible ces questions spéciales dans la politique canadienne d'ensemble à l'égard des États-Unis, conformément aux décisions prises par le gouvernement. Les Affaires extérieures sont un ministère si important et si complexe qu'il se peut même qu'il soit difficile d'amener les différentes divisions fonctionnelles de ce ministère à adopter un point de vue commun.

Le Comité s'est rendu compte qu'il ne semble pas exister de méthode déterminée permettant aux fonctionnaires concernés de tous les ministères de maintenir le ministère des Affaires extérieures au courant de la situation, la décision de divulguer des renseignements étant laissée au bon jugement des hauts fonctionnaires de ces ministères. A ce sujet, M. Bryce a déclaré ce qui suit:

«Il est très difficile de décider quels problèmes doivent être confiés au ministère des Affaires extérieures; c'est une question de jugement qui, selon moi, doit absolument se fonder sur une étude approfondie des cas particuliers et sur une sorte de pressentiment des divers

³⁵ Bryce (2:35)

problèmes. Il faut se fier à son jugement pour décider des incidents qui doivent être confiés au ministère des Affaires extérieures, selon l'importance des conséquences qu'ils pourraient avoir sur nos relations générales avec les États-Unis, ou selon leurs conséquences éventuelles sur les programmes gouvernementaux; il faut étudier les conséquences néfastes que pourrait avoir la solution apportée à un problème relatif à l'une ou l'autre des activités gouvernementales.»³⁶

La question relative à la nécessité de maintenir le ministère des Affaires extérieures au courant des négociations bilatérales directes est étroitement reliée aux problèmes plus vastes de la coordination de la politique et de la réconciliation des points de vue divergeants des divers ministères. Bien que cette réconciliation soit maintenant effectuée par le comité ministériel du Cabinet et non pas les comités interministériels de fonctionnaires, il n'en demeure pas moins que les ministères, dans le cours normal de leurs activités prennent des décisions qui peuvent avoir un effet sur les relations canado-américaines. Il est naturel qu'il y ait des divergences de point de vue entre les ministères. Les mêmes «œillères» ou perspectives surspécialisées qui peuvent entraver le jugement des ministres s'appliquent avec plus de force encore aux fonctionnaires des divers ministères plongés dans leur spécialité propre. Les possibilités de confusion et de conflit en ce qui a trait aux relations canado-américaines sont fort nombreuses. **Cependant, la coordination interne est essentielle si l'on veut que le Canada ne présente pas au gouvernement américain une politique confuse et discordante.**

Le Comité interministériel des Affaires extérieures (CIAE) a été créé en 1970. En autres responsabilités, il a affaire aux Ministères qui participent de façon active aux opérations du Canada à l'étranger, en ce qui a trait à l'établissement des priorités et à l'allocation des ressources selon les programmes, dans divers pays ou zones. Le Comité ne joue aucun rôle officiel en ce qui a trait à la coordination de la politique canadienne vis-à-vis des États-Unis. Toutefois son fonctionnement a inévitablement entraîné une meilleure prise de conscience, au niveau des ministères, des intérêts et préoccupations réciproques; celà a également encouragé l'usage des techniques de coordination interministérielle à certains niveaux. C'est surtout le «système de programme du pays» selon lequel des représentants des ministères se réunissent plusieurs semaines de suite pour trier et réduire les requêtes des missions à l'étranger qui a contribué à l'application de ce processus.

Les étapes qui mènent habituellement à la réalisation de la coordination et de la réconciliation de l'activité des ministères, comprennent tout d'abord l'établissement d'un réseau non-officiel de contacts entre les fonctionnaires. Puis, si la solution d'un problème s'avère difficile à trouver, on peut en discuter lors de rencontres interministérielles spéciales. Enfin, tout dépendant du sujet en cause, on pourra le confier à des comités ministériels permanents spéciaux, tel le comité qui a été mis sur pied pour s'occuper de négociations GATT, qui se compose de sous-ministres et est présidé par le sous-secrétaire d'État aux Affaires extérieures. Toute question litigieuse passera d'un échelon hiérarchique au suivant. Lorsqu'on ne pourra réconcilier des vues divergentes sur un sujet donné ou qu'une question d'ordre politique sera soulevée, le Comité du Cabinet en sera avisé et les ministres discuteront de la question avec les fonctionnaires concernés à titre de conseillers. Il ne s'agit pas là, cependant, d'une voie facile. M. Bryce a d'ailleurs déclaré qu'en certaines occasions, il avait été plus facile pour lui d'obtenir une décision gouvernementale coordonnée par l'intermédiaire de l'ambassade canadienne à Washington que par le truchement des ministères.

³⁶ Ibid (2:36)

res à Ottawa, car l'ambassade est un organisme beaucoup plus petit. Comme elle compte des représentants de plusieurs ministères, les consultations sont ainsi bien plus faciles. Il a ajouté ce qui suit:

«Il est impossible d'éviter un travail long et ardu si l'on veut faire de la coordination.»³⁷

De l'avis du Comité, il s'agit là de l'un des problèmes les plus cruciaux qui ont été soulevés au cours de l'étude des mécanismes existants. Tout comme M. Bryce, il considère qu'il y a beaucoup à faire. Les ministères et le ministère des Affaires extérieures ont chacun leur part de responsabilités à relever. Le Comité constate avec joie que le ministère des Affaires extérieures lui-même se rend compte qu'il existe un problème et a récemment mis sur pied son propre groupe de travail qu'il a chargé de faire enquête sur le rôle du ministère des Affaires extérieures en ce qui a trait à la coordination interministérielle dans le domaine des affaires extérieures.

Les problèmes de coordination de la politique étrangère du gouvernement canadien à celle du gouvernement américain sont particulièrement difficiles à régler pour le ministère des Affaires extérieures, puisqu'il existe un très grand nombre de politiques intérieures qui ont, dans une certaine mesure, des répercussions sur les États-Unis. **Le Comité désire souligner qu'il est nécessaire de coordonner la politique de façon efficace, que ce soit au niveau du Cabinet ou au niveau des fonctionnaires. De l'avis du Comité, ces responsabilités relèvent à la fois des ministères en cause et du ministère des Affaires extérieures.** Les fonctionnaires des ministères doivent informer le ministère des Affaires extérieures de toute décision ou question litigieuse qui peut avoir des répercussions sur les États-Unis. Ils devraient consigner leurs négociations directes avec les ministères américains et, tout en faisant preuve de beaucoup de jugement et de prudence, déterminer si les questions soulevées doivent ou non être portées à l'attention du ministère des Affaires extérieures. Pour sa part, le ministère des Affaires extérieures devrait connaître précisément les intérêts véritables ou possibles des autres ministères et tenir ces derniers au courant de tout fait nouveau pouvant les intéresser.

4. Participation des provinces et contacts outre frontière des gouvernements provinciaux

La compétence des provinces en vertu de la constitution comprend des domaines qui touchent à la stratégie industrielle, aux ressources, à la politique commerciale, à l'éducation et à la culture, aux finances publiques, à la politique agricole, aux relations de travail, au droit des sociétés, de même qu'à la main-d'œuvre. Comme M. Ian Macdonald, ancien sous-ministre de l'Ontario chargé des affaires intergouvernementales, l'a déclaré, ces questions relèvent toutes de la compétence des provinces mais ont toutes de grandes répercussions sur les exigences de la politique canadienne en matière d'affaires extérieures. Il a en outre déclaré ce qui suit:

«Il n'est pas difficile de comprendre pourquoi les provinces ne sont pas seulement intéressées à jouer un rôle dans ce domaine, mais en ont le devoir.»³⁸

Le problème que doit résoudre le gouvernement fédéral, qui est seul autorisé en vertu de la constitution à mener des relations avec un pays étranger, est de déterminer comment il doit s'y prendre pour tenir compte des vues des provinces, et essayer de les intégrer dans la politique à adoptée à l'égard des États-Unis. Il doit en

³⁷ Bryce (2:40)

³⁸ I. Macdonald (3:8)

outre résoudre les problèmes soulevés par le fait qu'il n'est pas autorisé en vertu de la constitution à obliger légalement les provinces à participer à certaines ententes bilatérales qu'il peut désirer conclure. Enfin, il doit essayer de mettre sur pied des canaux officiels appropriés et efficaces par l'intermédiaire desquels les provinces pourraient entrer en contact avec les États-Unis. Si ces problèmes ne sont pas résolus de façon satisfaisante, il se peut que les provinces prennent de plus en plus d'initiatives. Le cas échéant, plusieurs sons de cloche se feraient entendre à Washington, ce qui aurait pour effet de miner l'influence du Canada et de porter atteinte à notre unité nationale.

Les provinces sont concernées, directement ou indirectement, par les relations canado-américaines à trois principaux niveaux:

- a) directement, par les relations qui existent entre une province et un État;
- b) par l'entremise des relations que le gouvernement fédéral entretient avec Washington; et
- c) par toute conférence internationale où des questions canado-américaines sont débattues.

Les alinéas b) et c) impliquent qu'il doit y avoir une certaine forme de co-ordination ou de consultation fédérale-provinciale.

a) Contacts directs entre provinces et États

Parallèles jusqu'à un certain point aux canaux intergouvernementaux de communications au niveau fédéral, les contacts entre provinces et États s'insèrent dans les catégories générales suivantes:

- i) des mini-rencontres au sommet entre les premiers ministres provinciaux et les gouverneurs d'États, ces rencontres ayant lieu habituellement entre les provinces et les États voisins le long de la frontière. Ces rencontres prennent parfois la forme de rencontres régionales comme par exemple la conférence à l'est des gouverneurs de la Nouvelle-Angleterre et des premiers ministres des provinces maritimes;
- ii) des contacts officiels au niveau des provinces et des États. Ces rencontres comprennent généralement des contacts administratifs officiels ayant lieu entre les fonctionnaires de ministères locaux faisant face à des problèmes communs comme la construction de routes, la prévention des incendies ou l'entretien de ponts internationaux;
- iii) des conférences intergouvernementales tenues par les membres du gouvernement d'une province et d'un État comme celles qui sont organisées sur une base régionale le long de la Côte est.

On trouve également un certain nombre de bureaux provinciaux de commerce et d'investissement dans diverses villes américaines: le bureau du gouvernement de l'Alberta à Los Angeles; le bureau d'information de la Nouvelle-Écosse à New-York; les bureaux du gouvernement de l'Ontario à New-York, Chicago, Los Angeles, Cleveland, Atlanta, Boston, Minneapolis; les bureaux du gouvernement du Québec à New-York, Boston, Chicago, Dallas, Lafayette et Los Angeles.

Le Comité a entendu des témoins de plusieurs provinces et États au sujet des relations entre les provinces et les États. Il a été intéressant pour le comité de connaître l'importance et la nature de ces contacts. Les témoignages ont révélé qu'il

y avait non seulement de fréquentes rencontres au niveau des premiers ministres et des gouverneurs mais, dans plusieurs cas, d'étroites relations personnelles se sont nouées. Toutefois, il est évident que le plus grand nombre de contacts, et de loin, a eu lieu au niveau officiel. Le Comité a été étonné d'apprendre qu'il y avait en 1974, 766 ententes, accords ou arrangements en vigueur entre des provinces canadiennes et des États américains.³⁹ Ces ententes ont pour la plupart été conclues par des fonctionnaires des deux côtés de la frontière qui désiraient en arriver à des ententes «appropriées» et sensées pour résoudre les problèmes quotidiens de collectivités et de régions avoisinantes. Leur nombre et leur diversité reflètent, cependant, un élément important des relations intergouvernementales qui existent entre le Canada et les États-Unis. De nature essentiellement administrative, elles ne sont généralement pas considérées comme exécutoires selon le droit international. Le tableau ci-joint établit la répartition par catégorie des contacts de ce genre.⁴⁰

Catégories de ministères	Accords	Ententes	Arrangements	Totaux selon les catégories
Agriculture			27	27
Industrie & Commerce	2	5	73	80
Éducation & Culture		10	34	44
Énergie	1	12	23	36
Protection de l'environnement	1		64	65
Services sociaux		12	64	76
Domaine militaire et défense civile	4	3	9	16
Ressources naturelles		24	125	149
Sécurité publique			36	36
Transports	35	112	64	211
Divers	1	3	22	26
Totaux selon les types de relation	44	181	541	766

³⁹ Roger F. Swanson, «State-Province Interaction», étude des relations entre les États des États-Unis et les provinces canadiennes, préparée pour le Bureau of Intelligence and Research du Département d'État américain, Washington (D.C.), en août 1974, p. 41.

⁴⁰ De même, à la page 41, M. Swanson définit un «accord» comme un document signé conjointement qui décrit des procédures de relations régularisées; dans le cas d'une «entente» il s'agit de correspondances, de résolutions, de communiqués, ou de notes qui ne sont pas signés conjointement mais qui décrivent des procédures de relations régularisées; lorsqu'il n'existe pas de document signé conjointement ou de correspondance, de résolutions, de communiqués ou de notes, la relation est décrite sous le nom de «arrangement». Plus de 70.6% de ces prises de contact se situent dans la catégorie des arrangements; 5.7% constituent des accords et 23.6%, des ententes.

Il est évident que la plupart de ces contacts entre provinces et États ont été utiles des deux côtés de la frontière et ont généralement eu un effet positif sur l'ensemble des relations canado-américaines. Par exemple, on estime que la conférence des premiers ministres et des gouverneurs de la région des Grands Lacs, qui a eu lieu en 1970, a accéléré la conclusion de l'Accord relatif à la qualité de l'eau des Grands Lacs qui a été signé par les deux pays en 1972. La coopération entre l'Ontario et les États situés sur les rives des Grands Lacs, en ce qui concerne cet accord, a fourni une base solide à l'élaboration de l'accord qui lie l'Ontario et le Michigan. Le premier ministre du Nouveau-Brunswick, M. Hatfield, a fait remarquer au Comité l'attitude amicale et positive qu'entraînent les discussions et les échanges de renseignements auxquels donnent lieu les réunions tenues entre le Nouveau-Brunswick et le Maine. Ces contacts ont été particulièrement précieux quand les exportations de pétrole canadien vers le Maine ont été interrompues en 1973. Comme l'a déclaré M. Hatfield devant le Comité:

«La situation entre les deux pays était très tendue mais les attitudes du Maine et du Nouveau-Brunswick étaient positives parce que nous comprenions tous les deux, à la suite de ces discussions, à quel point le problème était difficile.»⁴¹

Étant donné l'interdépendance économique des deux collectivités frontalières et leur prise de position commune face aux deux gouvernements fédéraux, l'approvisionnement en pétrole de cette région du Maine a été rétabli.

Le Comité sait toutefois que même si de bonnes relations non officielles se sont établies le long de la frontière dans plusieurs régions, il y a encore des tensions et des difficultés dues à des conditions particulières dans certaines régions. Comme l'a fait remarquer M. Rutan, un professeur de l'État de Washington, c'est particulièrement le cas, dans l'espèce d'enclave géographique que constituent le sud de la Colombie-Britannique, la partie sud de l'île de Vancouver et la région très peuplée du nord-ouest de l'état de Washington. Il y a actuellement dans cette région plusieurs sources d'irritation à la frontière, entre autre les mouvements de pétroliers le long de la côte, l'acquisition de terres par les Canadiens dans l'État de Washington, l'approvisionnement et le prix des exportations de gaz naturel, la publicité télévisée outre-frontières, la controverse de la rivière Skagit et celle de Point Roberts. Selon M. Rutan, quand les pressions dues à la densité de la population commencent à se faire sentir, il devient très difficile de prendre une attitude amicale et des situations un peu irritantes ont tendance à être exagérées. M. Rutan a également fait remarquer qu'une politique de franchise brusque peut avoir un effet négatif sur l'atmosphère général des relations.

Le Comité en arrive à la conclusion qu'en ce qui concerne la façon de traiter les difficultés locales, un nombre important de relations utiles et fructueuses ont été établies le long de la frontière. Ces relations entre une province et un État permettent de traiter les difficultés administratives qui surviennent le long de la frontière plus efficacement que tout autre organisme. Le Comité est d'accord avec la déclaration suivante de M. Ian Macdonald:

«... L'établissement de ces communications, à la fois officielles et non officielles, contribue grandement à détendre l'atmosphère de tension qui caractérise de temps à autre nos relations frontalières avec les États-Unis»⁴²

⁴¹ Hatfield (7:8)

⁴² I. Macdonald (3:7)

Étant donné que nombre des difficultés de certaines régions, comme celles de la côte ouest, sont importantes et doivent être réglées au niveau fédéral, le Comité est d'avis que si, au niveau des provinces et des États, les deux parties peuvent faire preuve de bonne volonté et de compréhension en tâchant de faire disparaître le plus grand nombre possible de petites frictions, ceci aiderait à favoriser une attitude positive pour trouver des solutions aux grands problèmes.

Sous ce rapport, le Comité a été impressionné par le témoignage de M. Young, de l'université Victoria, qui a fait remarquer qu'aucun bureau ni aucun fonctionnaire à Victoria n'est responsable des relations entre la Colombie-Britannique et l'État de Washington. M. Young a déclaré:

Entre autres, le gouvernement de la Colombie-Britannique devrait assigner à un fonctionnaire du Cabinet du Premier ministre ou à un autre fonctionnaire de l'appareil gouvernemental la tâche de tout simplement surveiller et se tenir au courant de ce qui se passe exactement . . .⁴³.

Le comité est sûr que les autorités provinciales détermineront avec grand soin si les difficultés auxquelles elles font face peuvent devenir un problème international plutôt que local, auquel cas, le gouvernement fédéral devrait toujours en être saisi.

Plusieurs notions précises sont ressorties des témoignages des experts provinciaux et le Comité recommande aux provinces d'en tenir compte pour leurs communications avec les États voisins:

- **Quand il y a des relations actives avec un État voisin et qu'il y a un certain nombre de problèmes difficiles, la province devrait envisager de confier à un fonctionnaire du gouvernement provincial la responsabilité de surveiller les relations et de surveiller et de se tenir en quelque sorte au courant de ce qui se passe.**

Pour améliorer la coordination des politiques canadiennes vis-à-vis des États-Unis, le comité suggère ce qui suit:

- **Quand une province entre en communication avec un État américain au sujet d'une question qui n'est pas de nature administrative et locale ou qu'elle conclut des accords avec un État américain, elle devrait en tenir le gouvernement fédéral au courant. Quand des ententes de ce genre sont conclues à des réunions régionales, elles devraient être communiquées conjointement aux deux gouvernements fédéraux afin de mieux faire voir les intérêts et les interrelations régionales.**
- **Les provinces devraient tenir le ministère des Affaires extérieures ou l'ambassade à Washington au courant de toutes les visites officielles faites aux États-Unis par des ministres ou des hauts fonctionnaires provinciaux. Par exemple, quand un premier ministre provincial visite officiellement le gouverneur d'un État voisin, le consul canadien le plus proche devrait en être complètement informé et, si possible, être représenté à la réunion. De même, un**

⁴³ Young (13:16) Depuis l'adoption du rapport, le nouveau premier ministre de la Colombie-Britannique a nommé un fonctionnaire au Cabinet du premier ministre pour s'acquitter de ces fonctions.

représentant de l'ambassade canadienne à Washington ou des Affaires extérieures à Ottawa ou d'un consulat devrait être présent aux conférences régionales tenues par les premiers ministres, les gouverneurs et les législateurs.

Les fonctionnaires fédéraux peuvent souvent, au moyen de leurs communications plus étendues, fournir une aide très utile. De plus, on sera assuré par leur présence qu'Ottawa sera tenu au courant de l'évolution des relations entre une province et un État et que les répercussions que peuvent avoir ces événements régionaux sur les relations entre les deux pays seront mieux comprises.

b) Contacts des provinces avec Washington

La Division de la coordination fédérale-provinciale du ministère des Affaires extérieures constitue le moyen pour les provinces de communiquer avec Washington. Cette section a été mise sur pied en 1969 suite à la participation de plus en plus grande des provinces aux relations canado-américaines. Ses tâches ont été définies par le ministère des Affaires extérieures:

- «Il s'efforce de demeurer en contact étroit et permanent avec les fonctionnaires provinciaux de façon à demeurer au courant des objectifs provinciaux et des politiques internationales qui les intéressent—
- Il met le réseau de missions du ministère à l'étranger et ses énormes moyens de télécommunication à la disposition des fonctionnaires provinciaux.
- Il organise et coordonne le nombre de visites de plus en plus grand des fonctionnaires provinciaux à l'étranger et des fonctionnaires de l'étranger dans les provinces.
- Il facilite les communications entre les provinces et les gouvernements étrangers—
- Il s'efforce de veiller à ce que les représentants des provinces soient représentés au sein des délégations canadiennes à des conférences internationales traitant de sujets qui intéressent les provinces—
- Il continue à mettre au point des méthodes qui permettront de distribuer aux provinces de façon régulière les divers renseignements et la documentation relative . . . aux domaines qui intéressent les provinces. A titre d'exemple particulier et récent . . . on cite le système d'acheminement de l'information qui a été mis sur pied à notre ambassade à Washington afin de fournir aux provinces de façon systématique les renseignements sur les sujets qui les intéressent directement.»⁴⁴

La fonction de la Division de coordination fédérale-provinciale est importante, mais difficile à remplir. Il peut surgir des difficultés lorsque les ministres provinciaux et les fonctionnaires se rendent aux États-Unis sans prévenir le ministère des Affaires extérieures ou le consulat canadien, dans l'État visité, ou en ne les avisant qu'à la dernière minute. L'ambassade ne saura, comme on l'en a chargée, assurer aux fonctionnaires provinciaux des visites fructueuses à Washington, que si on lui fait connaître suffisamment à l'avance leur arrivée, et les buts de leurs visites. De plus, comme l'a fait remarquer M. Cadieux, la coopération provinciale dans ce

⁴⁴ Tiré de la documentation fournie au Comité le 23 juillet 1975

domaine est importante, car le Canada veut éviter de donner l'impression aux États-Unis qu'il y a des conflits entre les différents niveaux de gouvernement.

Il existe dans la Division de co-ordination un programme de l'ambassade qui se rapporte aux intérêts provinciaux et au système récemment établi «de transmission des renseignements». Ce service est destiné à répondre à certains des besoins manifestés par les provinces au sujet des relations canado-américaines. Un haut fonctionnaire fédéral à l'ambassade du Canada à Washington a été désigné «agent des intérêts provinciaux». Cet agent s'occupe des visites des représentants provinciaux aux États-Unis; il tente de veiller à ce que l'ambassade soit le moyen de communication, et à ce qu'elle participe étroitement aux discussions entre les provinces et le gouvernement fédéral américain ou ceux des États; il est responsable de la rédaction des rapports qui sont envoyés aux gouvernements provinciaux relativement à certaines questions. Il se tient constamment en contact avec les consulats qui ont reçu comme directives d'avertir l'ambassade dès qu'une province leur fait parvenir une requête. Grâce au «système de transmission des renseignements» le matériel que l'on croit utile à une province intéressée est recueilli par un agent représentant les intérêts provinciaux à Washington, et transmis à la province par l'intermédiaire des Affaires extérieures. En vertu de l'accord conclu avec l'Ontario ce matériel aurait trait aux politiques américaines et aux derniers développements concernant l'énergie, l'accord canado-américain sur l'automobile, les ententes commerciales et les Grands Lacs. De plus, l'ambassade rédige certains rapports de nature économique ou politique pour quelques provinces intéressées sur des sujets particuliers et l'ambassade est toujours disposée à renseigner les fonctionnaires provinciaux sur ces sujets, soit à Washington, soit dans les capitales provinciales.

Le «système de transmission des renseignements» de l'Ontario est le résultat de négociations entre l'Ontario et le gouvernement fédéral, à la suite des mesures économiques prises en août 1971 par le président Nixon. L'Ontario a déploré le peu de renseignements qui lui viennent d'Ottawa sur les questions d'intérêt provincial et a proposé d'ouvrir son propre bureau provincial à Washington. L'Alberta a fait de même, à l'époque. Les négociations se sont poursuivies entre Ottawa et l'Ontario et l'idée d'un représentant du gouvernement ontarien à l'ambassade du Canada a été envisagée. Comme cette solution suscitait trop de problèmes, il a été convenu que l'ambassade entreprendrait elle-même de fournir ce service de renseignements à la province.

M. Ian Macdonald a expliqué au Comité pourquoi l'Ontario croyait que c'était extrêmement nécessaire d'installer de nouveaux mécanismes. A l'époque de l'imposition de taxes supplémentaires sur les importations par le président Nixon, a-t-il dit:

«L'Ontario ne recevait pas du gouvernement fédéral les renseignements dont elle estimait avoir besoin pour discuter intelligemment des propositions des États-Unis, qui pouvaient avoir de grandes conséquences sur les politiques économiques et sociales de la province... chacune de ces politiques de Washington modifiant profondément la politique de main-d'œuvre, l'emplacement des industries, la structure des exportations et la vie quotidienne de tous les habitants de la province; aucun premier ministre provincial ne peut se permettre d'ignorer les faits ou même, de ne pas être entièrement familier avec ces domaines...»⁴⁵.

Le témoin a expliqué que cette transmission de renseignements contribuerait à «empêcher que les politiques canadiennes ne soient toujours qu'une réaction aux

⁴⁵ I. MacDonald (3:7)

mesures des États-Unis» et aurait pour résultat que les gouvernements provinciaux «seraient bien informés de sorte qu'ils ne prendront pas publiquement des positions qui tendent à aggraver les relations tendues entre Ottawa et Washington.»⁴⁶ Cette transmission de renseignements est destinée à:

«servir de système d'alerte avancée concernant de nouveaux événements qui touchent des domaines provinciaux. Les ministres provinciaux veulent être au courant de ce qui va se produire plutôt que d'en entendre parler une fois le fait accompli.»⁴⁷

Il est évident que le programme en est encore au stade de la conception, bien que M. Cadieux ait affirmé qu'il s'étendrait graduellement aux autres provinces. Seule une autre province, l'Alberta, y prend part en ce moment. De plus, le témoignage a révélé certains problèmes d'ordre pratique, provenant principalement du fait que le personnel de l'ambassade nommé par le gouvernement fédéral et chargé des intérêts provinciaux à Washington n'est pas encore complètement au courant des besoins des provinces. Cette lacune a, aux dires de M. Macdonald, entraîné certaines difficultés dans la sélection et la transmission du matériel. Il est clair qu'il faudra que les provinces précisent les catégories de renseignements dont elles croient avoir besoin et qu'elles jugent utiles.

Toutefois, dans l'ensemble, le Comité estime que la mise en place du personnel chargé des intérêts provinciaux à l'ambassade du Canada à Washington est un bon pas vers la résolution du problème de la participation provinciale dans les relations du Canada avec le gouvernement des États-Unis et que cela aidera à diminuer les pressions qui s'exercent sur certaines provinces afin qu'elles aient leur propre délégation aux États-Unis. Le Comité espère que les autres provinces ayant des relations importantes avec les États-Unis évalueront ce programme et, si elles le jugent utile, y participeront.

Afin d'améliorer le fonctionnement de ce nouveau mécanisme, le Comité fait les recommandations suivantes, d'après des dépositions contenues dans les témoignages du Comité:

- **Les fonctionnaires de l'ambassade du Canada chargés des intérêts provinciaux et du «système de transmission des renseignements» à Washington, devraient passer quelque temps dans les capitales des provinces concernées afin de mieux comprendre la position et les besoins des provinces face à Washington.**
- **Étant donné que les questions économiques sont à présent la préoccupation principale de la plupart des provinces, on devrait insister sur le travail dans les domaines du commerce et de l'économie, plutôt que sur les rapports diplomatiques traditionnels et plus généraux de Washington.**
- **Afin que les agents fédéraux du service à l'étranger soient plus aptes à comprendre les problèmes et la position des provinces dans le domaine des affaires étrangères, quelques-uns d'entre-eux devraient être envoyés pour une certaine période de temps dans les capitales provinciales et y travailler, là où c'est possible, dans le bureau des affaires intergouvernementales. Ils retourneraient ensuite à Ottawa pour travailler dans l'unité de coordination fédérale-provinciale des Affaires étrangères. Un programme fédéral appelé **Échange Canada** est déjà en place et pourrait servir à mettre cet échange sur pied.**
- **Afin que les fonctionnaires provinciaux comprennent les services fédéraux disponibles à Washington, ils devraient passer une semaine ou deux à l'ambas-**

⁴⁶ Ibid (3:8)

⁴⁷ Ibid (3:9)

sade de Washington. L'ambassade canadienne à Washington pourrait également recevoir des membres du Cabinet et de hauts fonctionnaires provinciaux à Washington pour des sessions d'information ou de discussion et «pour rencontrer ceux qui prennent les décisions à Washington».⁴⁸

- **Lorsqu'une province a un intérêt particulier dans une situation en évolution, un représentant de cette province devrait être attaché, de façon temporaire, au personnel de l'ambassade à Washington «comme les délégués aux conférences internationales.»⁴⁹**

c) Participation provinciale à la formulation de la politique canadienne envers les États-Unis.

Les provinces ont fréquemment manifesté leur mécontentement parce qu'elles n'ont pas de moyens appropriés pour exprimer leur point de vue lorsque le gouvernement fédéral énonce sa politique envers les États-Unis. Même lorsqu'elles ont été consultées, les provinces ont prétendu que leur avis n'était pas suffisamment pris en considération.

La consultation fédérale-provinciale n'est nulle part ailleurs aussi importante que dans la formulation des politiques canadiennes envers les États-Unis. Comme indiqué plus tôt, les responsabilités constitutionnelles des provinces recoupent la juridiction du gouvernement fédéral dans un grand nombre de secteurs, y compris les ressources, les investissements, les relations de travail et le commerce. Bien que d'ordre interne surtout, ces questions sont, à la fois, étroitement liées aux politiques fédérales avec les États-Unis.

Les provinces disposent d'une variété de moyens pour exprimer leurs opinions. Les conférences annuelles des premiers ministres; les réunions fédérales-provinciales des ministres ayant le même portefeuille; les présentations des gouvernements provinciaux aux comités du Sénat et de la Chambre des communes durant le processus législatif (par exemple la Loi sur l'examen de l'investissement étranger et la Loi sur la concurrence); le niveau officiel de consultation, coordonné par le Conseil Privé ou le ministère des Affaires extérieures et les consultations non officielles «ad hoc» entre les ministères provinciaux concernés et leurs homologues à Ottawa. Il y a d'autres moyens par lesquels le gouvernement fédéral a sollicité l'opinion des provinces relativement à la formulation de sa politique étrangère: par exemple le Comité sur le commerce et les tarifs douaniers du Canada et le Comité fédéral-provincial des sous-ministres sur les Négociations commerciales multilatérales qui ont été établis pour recevoir les mémoires et les requêtes. Comme M. Grey l'a expliqué au Comité, certaines des positions prises par le gouvernement fédéral en matière de politique commerciale lors des présentes négociations du GATT, pourraient avoir une influence directe sur les politiques provinciales concernant les États-Unis et d'autres pays. Les provinces souhaitent bien naturellement prendre part à la formulation de la position du Canada à cet égard.

Selon la déclaration de l'honorable Jack Davis, les méthodes de consultation fédérales-provinciales concernant les problèmes techniques et écologiques, tels la qualité de l'eau des Grands lacs, semblent très bien fonctionner. M. Davis a expliqué

⁴⁸ Ibid (3:17)

⁴⁹ Cadieux (4:12)

au Comité comment il a essayé de combler le fossé entre les gouvernements provinciaux et fédéral, en organisant des réunions ministérielles fédérales-provinciales et grâce au Conseil des ministres des Ressources et de l'Environnement, présidé tour à tour par chacune des provinces. Il a affirmé que:

«La politique a été élaborée de cette façon et les malentendus qui se produisent par trop souvent entre le gouvernement fédéral et les provinces ont été réglés ou évités.»⁵⁰

En ce qui a trait aux négociations du GATT, le gouvernement fédéral a déployé de nombreux efforts en vue d'obtenir la participation des provinces. Grâce aux deux organismes mentionnés ci-dessus, le Comité sur le commerce et les tarifs et le Comité fédéral-provincial des sous-ministres sur les négociations multilatérales, et grâce aussi à des contacts directs, on a fourni aux provinces de nombreuses occasions de faire valoir leur opinion et d'être informées des plus récents développements de la Conférence du GATT. Les sous-ministres provinciaux ont rencontré le CCT; le Ministre de l'Industrie et du Commerce a rencontré les ministres provinciaux; des fonctionnaires fédéraux ont visité les capitales provinciales afin de se renseigner sur divers aspects de la politique commerciale et notamment sur l'exportation des ressources naturelles; documents de travail et points de vue ont été échangés. Enfin, les fonctionnaires fédéraux qui participent aux négociations de Tokyo reviennent de temps à autre, afin de présenter directement des rapports aux fonctionnaires provinciaux et ce, aussi souvent que possible. M. Grey a déclaré qu'il croyait que des contacts entre le fédéral et les provinces seraient nécessaires tout au long des négociations, et ce, du niveau ministériel jusqu'à un niveau technique très élevé. A ce propos, le Comité a pris note de l'opinion de M. Grey selon laquelle les administrateurs provinciaux auront à soutenir un fardeau de travail très lourd puisqu'ils devront «définir ce que sont leurs intérêts et les exprimer au fur et à mesure que se dérouleront ces négociations.»⁵¹ Ils sont forcés de coordonner les intérêts de leurs propres ministères concernés, de façon à pouvoir présenter à Ottawa un point de vue régional ou provincial coordonné.

Malgré cela, et malgré les autres étapes positives qui ont été franchies au cours de la consultation fédérale-provinciale portant sur la formulation d'une politique étrangère, il est clair qu'il reste des écarts à combler dans certains domaines, notamment la politique de l'énergie et certaines politiques commerciales. La politique récemment adoptée par le gouvernement de la Colombie-Britannique au sujet des exportations de gaz et celle du gouvernement de l'Ontario, relativement aux remboursements fiscaux lors de l'achat de voitures nord-américaines, en sont deux exemples. Compte tenu de la complexité actuelle des problèmes bilatéraux et multilatéraux, beaucoup d'améliorations et de perfectionnements des procédures sont encore souhaitables. Plusieurs témoins provinciaux ont dit que le gouvernement fédéral devait faire preuve désormais d'une plus grande largesse d'esprit et devait divulguer les renseignements; ce qui rendrait les gouvernements fédéral et provinciaux plus aptes à agir de concert. M. Ian Macdonald a souligné que la politique commerciale fédérale vis-à-vis des États-Unis avait une importance énorme pour l'Ontario, puisque 81% des exportations de cette province vont aux États-Unis. Il a dit qu'il fallait consulter l'Ontario et l'aviser des décisions qui allaient être prises plutôt que de les lui expliquer après coup. Il a poursuivi en disant:

⁵⁰ Davis (8:8)

⁵¹ Grey (17:13, 15)

«Je crois que le processus est, tout simplement, trop secret et trop lent et, qu'à notre époque, l'utilisation trop fréquente de ces moyens ne justifie pas les résultats. Je crois que le manque chronique d'ouverture d'esprit empêche la pleine intégration des divers points de vue que l'on rencontre dans l'ensemble du pays.»⁵²

et plus tard

«La seule façon d'en arriver à une bonne politique nationale qui tiendrait compte des abords fédéraux et provinciaux consiste à agir en partenaires égaux et efficaces, dès que des problèmes se présentent. L'ouverture d'esprit, la franchise et la coopération doivent être constantes.»⁵³

Il a également souligné qu'il était très important de se pencher sur les problèmes communs, dès qu'ils se présentent, afin que les gouvernements fédéral et provinciaux puissent collaborer à leur solution «de sorte que les mesures préventives permettront d'être efficaces au moment où la prétendue crise surgira.»⁵⁴ Cela ne s'est produit dans le domaine de l'énergie qu'en 1973.

Une autre méthode visant à obtenir des provinces qu'elles participent à la formulation d'une politique, consisterait à demander à des représentants provinciaux d'être participants ou observateurs lors des consultations au cours desquelles le Canada et les États-Unis négocient des questions bilatérales présentant un intérêt particulier pour une province donnée. Par exemple, la Colombie-Britannique a assisté en 1974, aux discussions bilatérales sur les pétroliers de la Côte Ouest et le Manitoba faisait partie de la délégation canadienne qui s'est rendue à Washington afin d'y traiter du plan de dérivation de la Rivière Garrison. Toutefois, une telle mesure ne pourrait être applicable lors d'une conférence canado-américaine sur l'énergie à laquelle chaque province considérerait que ses intérêts sont en cause, d'une façon ou d'une autre. Il serait difficile de décider quelles provinces devraient être représentées et comment les représentants choisis pourraient parler au nom du Canada plutôt qu'en celui de leur province respective. En pareil cas, on doit d'abord en venir à une entente au niveau national avec les provinces.

En conclusion, le Comité considère qu'il incombe tout d'abord au gouvernement fédéral de mettre sur pied des mécanismes pour faire entrer en ligne de compte et, si possible, intégrer les opinions des provinces dans les lignes directrices canadiennes, face aux États-Unis. Bien qu'au cours des dernières années, des progrès considérables aient été réalisés à cet égard,—à tel point que le Canada est devenu un état fédéral digne de l'attention mondiale—les méthodes de consultation et de coordination ont encore besoin d'être améliorées. Comme l'a souligné M. Macdonald, on doit prendre conscience qu'une ligne de conduite nationale en matière d'affaires étrangères comprend comme il se doit les activités fédérales *et* provinciales et non seulement les questions d'ordre fédéral. Les ministères et organismes fédéraux doivent faire preuve de plus de largesse d'esprit en ce qui a trait à l'orientation globale de la politique canadienne à l'endroit des États-Unis; Ottawa doit déployer plus d'efforts en vue de prendre connaissance de l'opinion des provinces. **De leur côté, les provinces ont la responsabilité d'organiser leur propre réseau central de contacts ou cadre de communications, avec lequel les autorités fédérales pourront traiter des problèmes en matière d'affaires extérieures.** Il y a eu des frustrations au sein du gouvernement fédéral et chez les fonctionnaires, parce qu'ils ne savaient pas avec qui ils devaient traiter au niveau provincial. A cet égard le Comité présente la proposition suivante:

- **Dans la mesure du possible, les provinces devraient tenter de se doter d'une agence parallèle à celle de la Direction des Activités extérieures de la Division**

⁵² I. Macdonald (3:8)

⁵³ Ibid (3:23)

⁵⁴ Ibid

des Affaires inter-gouvernementales du Ministère du Trésor, Affaires économiques et inter-gouvernementales de l'Ontario, afin de disposer d'un agent de communication précis avec le gouvernement fédéral en matière d'affaires étrangères.

5. Mécanismes mixtes spéciaux

Périodiquement, certaines personnes, qui se préoccupaient des relations canado-américaines, ont proposé qu'on applique les solutions types que l'on avait trouvées aux problèmes des eaux limitrophes entre les deux pays, et ce, en faisant appel à la Commission mixte internationale (CMI), aux autres problèmes bilatéraux—soit en étendant l'autorité de la CMI elle-même dans d'autres domaines, ou en prenant exemple sur la CMI lorsqu'il s'agirait de créer d'autres organismes mixtes semblables. Ces propositions ont invité le Comité à examiner de plus près la CMI, non seulement afin d'évaluer sa propre façon d'opérer, mais aussi afin de s'en inspirer pour résoudre les problèmes qui se posent dans des domaines comme l'énergie, le commerce, la balance des paiements, le pacte sur l'automobile etc., et même les problèmes que pose la délimitation des 4 frontières en eau salée qui séparent le Canada et les États-Unis.

a) La Commission mixte internationale

De tous les organismes mixtes permanents qui sont communs au deux pays, la CMI est celle qui a le plus d'expérience, qui a manifesté le plus d'indépendance, qui s'est vue octroyer le mandat le plus étendu et, enfin qui a eu le plus grand nombre de réussites.⁵⁵ Créée en vertu de la Loi sur les eaux limitrophes de 1909⁵⁶, la CMI est formée de 6 membres, c'est-à-dire trois nommés par le Canada et trois par les États-Unis. Ces deux sections nationales ne forment qu'une unité de travail sous la direction des deux présidents nationaux. Elle est chargée de 4 domaines principaux:

- (i) elle a le rôle semi-judiciaire d'approuver les demandes de modification du niveau des eaux limitrophes et des cours d'eau qui traversent la frontière.
- (ii) le rôle d'enquêter et de faire des recommandations aux deux gouvernements sur des problèmes spécifiques de frontières qui lui ont été référés par l'un ou l'autre des deux gouvernements. En pratique, ces consultations ont été officiellement acceptées par les deux gouvernements.
- (iii) un rôle d'arbitre qui n'a jamais été exercé.
- (iv) la surveillance permanente du niveau de l'eau, ainsi que de la qualité de l'eau et de l'air et des programmes correctifs découlant de demandes particulières, de consultations ou d'accords, notamment l'Accord sur la qualité de l'eau dans les Grands Lacs de 1972.

La plupart des cas qui sont maintenant soumis à la Commission relèvent de mandats émis en vertu de l'article (ii) ci-dessus, dont les conditions font habituellement l'objet de négociations serrées entre les gouvernements américains et canadiens.

⁵⁵ Voir le témoignage de l'honorable Mitchell Sharp (1:34-39) Session 1974 pour la liste et la description d'autres organismes mixtes, auxquels s'ajoute le Comité canado-américain sur les statistiques commerciales.

⁵⁶ Pour diverses raisons, la formation de cette Commission a été retardée jusqu'en 1912.

Du fait que son personnel dans les deux pays est assez restreint, la CMI est habituellement autorisée, lorsqu'on lui réfère un problème, à consulter les experts techniques les plus compétents et les fonctionnaires des ministères et organismes des deux gouvernements fédéraux ou des états ou des provinces, ou secteur privé. Elle réunit ces experts en un Comité d'enquête international qui est composé en nombre égal de Canadiens et d'Américains travaillant au sein d'une même unité sous la direction de deux présidents. Après avoir terminé ses investigations, ce qui comprend habituellement la tenue d'audiences publiques, le Comité présente un rapport commun à la Commission. Cette dernière peut décider de le rendre public et de tenir d'autres audiences avant de soumettre son propre rapport aux gouvernements. Aucun des deux gouvernements n'est lié par les conclusions des rapports ou les recommandations découlant des enquêtes de la Commission.

L'Accord sur la qualité de l'eau des Grands Lacs de 1972 a eu pour conséquence d'accroître considérablement le champ des responsabilités de la Commission. Cet accord stipule que la CMI doit exercer un rôle de surveillance, et veiller à ce que les programmes entrepris par les deux pays atteignent les différents objectifs quant à la qualité de l'eau des Grands Lacs. Dans ce cas, on a donné à la Commission l'autorisation de publier ses vues et recommandations, ce qui lui permet de critiquer l'un ou l'autre gouvernement dans le cas où le programme ne serait pas respecté. Elle a aussi l'aptitude de recommander toute modification à cet accord qui pourrait contribuer à une meilleure protection de l'environnement. En ce sens, elle agit comme un «ombudsman» de l'environnement au long des Grands Lacs.

Bien que la Commission ait quelquefois fait l'objet de certaines critiques, peut-être injustes, à cause de la lenteur de ses rapports ou pour le coût élevé de ses enquêtes alors que ses rapports n'apportaient pas de réponse immédiate,⁵⁷ on ne peut nier que depuis 60 ans, les succès de la CMI sont indéniables. Sur 98 cas, on ne peut citer que 4 exemples où les Commissaires n'ont pu s'entendre ou en arriver à un accord.

Du point de vue Canadien, un nombre égal de membres représente l'avantage le plus important de cette commission, qui a contribué à mettre sur un même pied deux pays très différents. Le président canadien de la CMI, M. Cohen, a déclaré que:

«... une relation asymétrique entre un petit Canada, encore à demi-colonisé, et une grande puissance, et qui, ensemble, en 1909, ont pu créer un système amenant une symétrie dans les relations entre les deux pays, en traitant l'un avec l'autre et en respectant la théorie de l'égalité en ce qui concerne la commission et l'égalité en ce qui concerne les conseils sur le terrain. La conception des rapports fonctionnels entre les deux parties en a été grandement modifiée. La grandeur avait peu d'importance.»⁵⁸

Un deuxième élément des plus importants de ces mécanismes, est cette disposition naturelle à résoudre les problèmes de façon constructive qui s'est développée au cours des ans. Comme l'a expliqué M. Cohen, il s'est formé un groupe de centaines de fonctionnaires canadiens et américains qui ont travaillé ensemble sur des cas de la CMI. Lorsqu'au cours des enquêtes ils portent l'insigne de la CMI ils se sentent redevables envers la Commission.

⁵⁷ Le rapport sur le niveau de l'eau des Grands Lacs a été une question litigieuse. Sévèrement critiqué par le Congrès américain, il a fallu plus de 9 ans, et ce au prix de sommes considérables, pour en arriver à la constatation que des mesures correctives efficaces ne seraient pas rentables.

⁵⁸ Cohen (6:6)

«Même s'ils n'oublient pas leur nationalité ou leur propre ministère, quelque chose se produit lorsqu'ils siègent «collectivement», comme s'ils voulaient éviter de siéger comme des parties «adverses» au nom de leurs gouvernements.»⁵⁹

Un commissaire américain, Charles Ross, a parlé d'«esprit de corps» et a déclaré que: «dans la mesure du possible, la souveraineté nationale se perd dans le creuset.»⁶⁰

A la base du succès de la CMI, se trouve sa méthode de recherche, qui dépolitise chaque problème et unit le personnel technique des deux parties dans la recherche des éléments de base de la situation.

Le Comité reconnaît que les problèmes touchant les régions frontalières que la CMI doit et devra résoudre, sont de plus en plus complexes. M. Cohen a souligné que

«la frontière n'est plus simplement constituée d'eaux limitrophes et d'eaux qui la traversent. A l'heure actuelle, compte tenu de la pollution de l'air et des utilisations de la terre qui contribuent à la pollution de l'eau et de l'air, il existe ce qu'on peut appeler un ensemble de problèmes d'environnement et de développement, une interaction de l'air, de la terre et de l'eau tout le long de la frontière commune.»⁶¹

Il sera peut-être plus difficile pour la Commission de résoudre de façon satisfaisante des questions complexes qui s'imbriquent les unes dans les autres. À cause de préoccupations d'ordre écologique, que n'auraient pu prévoir les signataires du Traité de 1909, on devra peut-être apporter certaines modifications aux procédures de la CMI. Les gouvernements trouveront peut-être à-propos d'accorder à la CMI des pouvoirs plus étendus.

Le Comité exhorte le gouvernement canadien à examiner les propositions et recommandations suivantes, en considérant que leur mise en application se ferait conjointement avec les États-Unis:

a) le Comité recommande que la CMI ait le pouvoir de prendre l'initiative d'études ou d'évaluations préliminaires de problèmes de pollution possible le long de la frontière, de relever les sources possibles de problèmes et de différends, et de recommander d'en saisir les deux gouvernements. En fait, cela constituerait un rapport de surveillance des problèmes écologiques le long de la frontière. A l'heure actuelle, la Commission doit attendre un mandat des gouvernements avant d'enquêter sur ces problèmes. A titre d'exemple, le Comité est d'avis que le présent problème de la déviation causée par le barrage Garrison aurait pu être évité si la Commission avait eu ce pouvoir de surveillance. Cependant, cette cause de friction s'est aggravée, trop même, avant que la Commission n'en soit saisie. Pour résoudre ce conflit, les gouvernements devront probablement prendre des mesures correctives et engager des dépenses qu'on aurait très bien pu éviter si la CMI avait eu la compétence voulue pour prévenir ce problème.

Le Comité espère que la Commission pourra obtenir des pouvoirs plus étendus sans besoin de rouvrir le Traité. Il a appris que les deux gouvernements ont déjà

⁵⁹ Ibid (6:7)

⁶⁰ Discours prononcé devant la Société américaine de droit international, à Washington, en avril 1974.

⁶¹ Cohen (6:14)

accordé à la Commission un mandat de surveillance semblable sur la pollution de l'air le long de la frontière. On pourrait probablement étendre cette méthode aux autres problèmes de pollution, sinon un mandat permanent pourrait être prévu à cette fin.

b) Le Comité recommande que la CMI ait le pouvoir de publier toutes ses recommandations. Alors qu'elle a maintenant le pouvoir de dire publiquement son opinion en vertu de l'Accord relatif à la qualité de l'eau dans les Grands Lacs, elle ne peut automatiquement le faire pour les autres questions qui relèvent de sa compétence, aux termes de la Loi sur les eaux limitrophes. Les recommandations de la Commission ne peuvent être efficaces que si elles sont adoptées et mises en vigueur par les gouvernements et les organismes concernés. Par le passé, il y a eu des cas importants où le gouvernement n'a pris aucune action. Le cas le plus célèbre est celui de la pollution dans les Grands Lacs, où les deux gouvernements sont restés inactifs, malgré les recommandations répétées de la CMI, 1918, le CMI les mettait en garde contre une «situation chaotique des Lacs qui, partout, était périlleuse et dans certains cas, honteuse».⁶² Ce n'est que 54 ans plus tard, après que toute vie ait pratiquement disparu du lac Érié que fut signé l'Accord relatif à la qualité de l'eau dans les Grands Lacs. **La CMI devrait pouvoir rendre publique la carence des gouvernements dans tous les domaines et, après un laps de temps raisonnable, demander pourquoi aucune action n'a été prise.** Le Comité est d'avis qu'on peut se fier au bon jugement des commissaires de la CMI pour s'assurer que ce pouvoir de publicité sera exercé judicieusement.

Le Comité a tenu compte du point soulevé par M. Cohen voulant que la CMI doive tenter de garder la confiance des ministères qui lui offrent leur personnel technique et des gouvernements qui l'appuient. Néanmoins, le Comité est d'avis qu'en accomplissant ses fonctions relatives à la pollution dans les Grands Lacs, la Commission s'est acquise la créance du public en critiquant ouvertement les gouvernements qui ne respectaient pas le programme de nettoyage. Exercé avec discernement, le pouvoir de critiquer publiquement des lacunes dans d'autres domaines, serait l'aboutissement logique des travaux de la CMI, qui serait généralement accepté. Avec les années, la CMI a fini par exercer une grosse influence. Non seulement le public accepterait les recommandations de la Commission mais il s'attendrait à ce qu'elle y donne suite de cette façon.

Étant donné cette extension possible de pouvoirs, le Comité espère que les deux gouvernements désigneront toujours avec soin des commissaires hautement compétents, qu'on ne permettra pas que les vacances au sein de la Commission se prolongent, et qu'une rotation trop rapide des commissaires ne surviendra pas, compromettant ainsi les possibilités de spécialisation.

Finalement, le Comité reconnaît que pareille extension des pouvoirs de la Commission mixte internationale visant à lui permettre de surveiller la pollution et de publier les recommandations de ses rapports comporterait inévitablement un accroissement de son effectif et de son budget, tous deux extrêmement limités.

⁶² A. D. P. Heeny «Along the Common Frontier»: Behind the Headlines C.I.I.A. 1967, p. 11.

Toutefois, pareil accroissement serait limité étant donné que la surveillance de la commission qui découle des termes de certaines applications et mandats existent déjà dans un certain nombre de régions frontalières du pays.

b) L'extension des pouvoirs de la Commission mixte internationale à d'autres domaines

Différentes propositions ont été faites pour étendre la compétence de la Commission à d'autres domaines. Au cours des années 60, le rapport Merchant-Heeney de même que celui d'un groupe de membres républicains du Congrès, ont proposé d'utiliser la Commission pour résoudre d'autres problèmes entre les deux pays. Les professeurs Dworsky et Francis ont fait part de leurs propositions à la Commission de convertir ses responsabilités dans le bassin des Grands Lacs en un rôle global de gestion et de planification réunissant ainsi de façon coordonnée les efforts de nombreux agences et organismes déjà chargés de différents aspects. Parmi les autres propositions qu'on a faites au sujet de l'extension des pouvoirs de la Commission, notons la possibilité pour celle-ci de servir d'arbitre afin de délimiter les frontières canado-américaines en eaux salées; de s'occuper des problèmes de pollution des eaux salées le long des côtes; l'octroi de pouvoirs d'exécution à la Commission; le droit d'entreprendre de nouvelles tâches de son propre chef et la possibilité qu'un des gouvernements lui accorde un mandat unilatéral.

Le Comité ne croit pas que pareille extension des fonctions de la Commission soit nécessairement au mieux des intérêts de la Commission ou des relations bilatérales. Il considère que l'on devrait accorder la priorité à l'extension des pouvoirs de la Commission dans les deux domaines où cette mesure a déjà été recommandée dans le présent rapport. Si l'on accorde trop de nouvelles responsabilités à la CMI, par exemple des pouvoirs d'arbitrage qui viendraient s'ajouter à ses actuelles fonctions administratives et semi-juridiques et à sa tâche d'enquêteur, cela pourrait réduire à néant son efficacité dans ces domaines importants. Cela pourrait même inciter les États-Unis à ne plus tenir compte de la CMI. Le commissaire Ross des États-Unis a lancé un avertissement:

«Le danger toujours présent c'est qu'à représentation égale, le pays qui a le plus de poids a tendance à négliger pareille institution mixte parce qu'il a d'autres moyens pour influencer sur la décision qui sera prise pour résoudre n'importe quel problème ou conflit international. Le fait que le Canada ait toujours accordé plus d'importance à la Commission mixte internationale que les États-Unis est bien compréhensible»⁶³.

Le Comité appuie l'opinion de M. Rufus Smith voulant que les deux gouvernements ne surchargent pas ce mécanisme utile ni n'espèrent que la Commission «supporte un fardeau beaucoup plus lourd que celui qu'elle est réellement destinée à supporter».

c) La Commission mixte internationale, modèle pour les autres commissions binationales

Une autre proposition qui revient souvent veut que le Canada et les États-Unis forment des commissions mixtes inspirées de la Commission mixte internationale pour résoudre les différends bilatéraux dans d'autres domaines. Autrement dit, des mécanismes permanents doivent prendre la place des négociations ou des consultations spéciales sur ces questions. On a proposé plus particulièrement une commission

⁶³ Ross op. cit.

mixte des transports et une autre pour les questions économiques, de même que des commissions dans d'autres domaines tels que le commerce, l'énergie, la balance des paiements et les investissements.

Après examen, le Comité reste sceptique face à ces propositions. La Commission a des attributions spéciales qui ne pourraient pas être facilement accordées à d'autres organismes. La Commission mixte internationale et les deux autres commissions bilatérales mixtes l'une chargée des pêches⁶⁴ et l'autre, la Commission internationale des frontières chargée de la ligne de démarcation frontalière, comportent toutes un processus commun de prise de décisions découlant des mêmes responsabilités et des buts communs partagés et poursuivis par les deux pays dans le règlement des questions précises et limitées touchant les frontières. Pour les eaux frontalières et aux frontières mêmes, chaque partie est intéressée au même titre à établir les données réelles et à résoudre les difficultés. Dans le cas des commissions mixtes sur la pêche, l'objectif commun est la préservation et l'expansion des pêcheries communes. L'épuisement des réserves de poissons exige des remèdes et des règlements de nature scientifique.

Il est vrai qu'un Comité mixte existe dans le domaine de la défense. C'est une question délicate qui a provoqué la création de quelques mécanismes mixtes qui fonctionnent de façon tout à fait différente de la Commission mixte internationale. La Commission mixte permanente de la défense établie en 1940 a été dotée d'une structure semblable à celle de la Commission mixte internationale et probablement inspirée par celle-ci. Mais la mise au point des méthodes de travail est tout-à-fait différente. La CMPD ne travaille pas et ne soumet pas ses rapports conjointement; différences qui sont assez naturelles, si on considère les structures disparates de la défense et les responsabilités inégales des deux secteurs. Néanmoins, la CMPD constitue un organisme utile et contribue à combiner les besoins militaires complexes aux préoccupations politiques, économiques et autres, des deux gouvernements.

Toutefois, les conditions qui prévalent dans ces secteurs ne se retrouvent pas dans les domaines économiques, financiers ou énergétiques où, il y a rarement identité d'intérêt entre les deux pays. La plupart du temps, leurs intérêts sont en conflit dans une certaine mesure. En effet, ils touchent à des aspects importants de politique nationale dans lesquels aucun gouvernement n'accepterait de renoncer à sa liberté d'action. Le Comité est d'avis qu'il n'est pas réaliste de supposer que les États-Unis accepteraient de siéger, avec un nombre égal de membres, à une commission mixte qui viserait à atteindre un consensus dans des questions telles que l'énergie, le commerce, les investissements, etc. Un tel mécanisme serait en ce moment tout aussi inacceptable pour le Canada.

Même s'il est vrai que les gouvernements ont créé dans le passé des comités mixtes plutôt que des commissions dans ces domaines, tel que le Comité ministériel mixte sur le commerce et les questions économiques ou le Comité canado-américain sur la balance des paiements des années 1960, ces comités étaient des voies de communication, de consultation et de coordination plutôt que des organismes d'enquête commune ou même de prise de décisions comme c'est le cas avec la Commission mixte internationale. Il n'a pas été question que ces comités siègent «collégialement» pour arriver à un consensus, et il ne semble pas possible non plus que dans leurs délibérations la souveraineté nationale n'ait été perdue de vue. En

⁶⁴ La Commission internationale du flétan dans le Pacifique et la Commission du saumon dans le Pacifique.

outre, comme nous l'avons vu, même ces comités sont maintenant dépassés car on s'est aperçu que les contacts directs spéciaux convenaient davantage aux conditions actuelles.

Bien que le Comité doute que des commissions constituées sur le modèle de la CMI, puissent l'être dans les secteurs économiques, il considère que certains éléments de son travail peuvent utilement servir d'exemple pour résoudre des problèmes dans certains secteurs. La caractéristique de la CMI, la plus facilement applicable à certain litiges bilatéraux comporte la recherche en commun que font les comités d'enquête de la CMI. Le litige de 1971 relatif aux statistiques de commerce bilatéral est un exemple de problème que la recherche en commun a permis de résoudre.⁶⁵ Il n'y a aucune raison pour que ce processus ne puisse pas s'appliquer plus souvent pour résoudre des litiges techniques où il importe d'établir les faits de façon évidente. En matière d'énergie, par exemple, n'y a-t-il pas des faits établis quant aux coûts de transport, au tracé de pipeline ou aux techniques de construction de l'éleoduc, qui sont étudiés de part et d'autre de la frontière, inutilement et à grand frais, et qui pourraient être étudiés par un seul comité mixte à l'avantage des deux parties?

On a également proposé au Comité d'établir un organisme mixte dans le domaine de l'agriculture, un secteur où les intérêts américains et canadiens entrent souvent en conflit. La crise mondiale de l'alimentation pourrait modifier cette situation. Un des grands experts du domaine de l'alimentation a récemment remarqué qu'étant donné que le reste du monde se tournera vraisemblablement de plus en plus vers l'Amérique du Nord pour y puiser ses ressources alimentaires, surtout les céréales, de nouvelles responsabilités incombent au Canada et aux États-Unis. Pour faire face à cette dépendance du reste du monde, il a proposé que le Canada et les États-Unis constituent un organisme mixte pour formuler et adopter une politique nord-américaine raisonnable à ce chapitre et qu'ils s'en servent dans l'établissement d'une stratégie positive en matière d'alimentation dans le monde. C'est là une idée audacieuse que le gouvernement pourrait étudier.

6. Contacts au niveau législatif

a) L'ambassade et le Congrès

Sur le plan constitutionnel, les pouvoirs indépendants qui incombent au Congrès sont un des traits distinctifs du système américain de gouvernement. Récemment, cet attribut déjà appréciable a pris une nouvelle importance. Selon M. David Abshire, ancien Secrétaire d'État adjoint aux relations avec le Congrès, il y a eu ces dernières années un transfert «sans précédent» du pouvoir de l'Exécutif au Congrès. Ce transfert, d'après M. Abshire, est étroitement lié aux pouvoirs économiques extraordinaires exercés par le Congrès, par opposition aux pouvoirs politico-militaires du président. L'Exécutif ne peut passer outre aux directives du Congrès portant sur les

⁶⁵ Cette question est discutée plus en détail à la page 60.

⁶⁶ Lester R. Brown, *Financial Post*, 11 octobre, 1975: «Why North America must take the world food lead».

questions économiques, qui ressortissent «surtout au Comité des voies et moyens de la Chambre et . . . au Comité des finances».⁶⁷ Étant donné l'étroite interdépendance commerciale et économique du Canada et des États-Unis, le nouveau raffermissement des pouvoirs du Congrès aura d'importantes conséquences pour le Canada.

M. Abshire a souligné aussi le changement important que constituait une nouvelle diffusion du pouvoir au sein du Congrès qui a fait que la hiérarchie du leadership traditionnel de cette assemblée a été menacée et même déposée dans certains cas, et que le caucus Démocrate a assumé un nouveau pouvoir plus étendu. La décentralisation du pouvoir du Congrès et la perte d'influence du leadership signifient que les opinions personnelles des membres du Congrès ont aujourd'hui plus de poids. M. Abshire a fait le commentaire suivant:

«Disons-le franchement: Beaucoup de représentants de gouvernements étrangers et de nombreuses missions à Washington ont été très lents à se rendre compte des conséquences de ce transfert de pouvoirs du domaine des affaires extérieures, au profit de comités chargés des questions économiques.»⁶⁸

Le Canada a-t-il pris du temps pour s'en apercevoir? Le travail de liaison du gouvernement canadien avec le Congrès est-il suffisamment actif? L'activité de l'ambassade du Canada dans ce domaine a été décrite par l'ambassadeur de la façon suivante:

«C'est un aspect de notre travail qui est important et en pleine expansion, mais délicat. Il faut, au minimum, faire un travail de relations publiques et d'information. . . . Nous avons maintenant un agent qui s'en occupe à plein temps. Il entretient des liens avec les chefs de cabinet et des spécialistes en recherche des législateurs; il tient compte des liens à entretenir avec les législateurs par les agents de l'ambassade et leur rappelle sans cesse cet aspect important de leurs activités dans leurs domaines respectifs. La responsabilité principale du développement des liaisons avec le Parlement ou le Congrès doit cependant incomber à tous les agents à tous les niveaux.»⁶⁹

Sans aucun doute, l'ambassadeur ne peut faire pression sur le Congrès que dans une mesure bien limitée. Comme il est officiellement accrédité auprès du gouvernement, il devra user de beaucoup de discrétion lorsqu'il manœuvre sur la colline du Capitole contre une politique gouvernementale bien définie en particulier s'il semble se lier ou négocier avec d'importants adversaires du Congrès à la Maison Blanche. Toutefois, lorsqu'un témoin américain, M. Rufus Smith, s'est vu demander par le Comité dans quelle mesure l'ambassadeur du Canada pouvait négocier avec les membres du Congrès, il a répondu:

«Il peut aller assez loin . . . A mon avis, en pratique, le personnel de l'ambassade du Canada est assez libre d'entretenir des relations avec les gens sur la Colline et de s'assurer qu'ils comprennent le point de vue du Canada.»⁷⁰

Pour diverses raisons, le Canada a été beaucoup plus réticent, moins actif dans ce domaine, que certains autres grands pays dont l'enjeu économique est moins grand. En choisissant une attitude prudente, le gouvernement canadien peut avoir été indûment influencé par son propre système parlementaire et, par conséquent, peut ne pas avoir suffisamment tenu compte du fait critique que la division des pouvoirs produit une situation entièrement différente. Ou peut-être est-il convaincu que

⁶⁷ Abshire (15:17)

⁶⁸ Ibid (15:17)

⁶⁹ Cadieux (4:9)

⁷⁰ R. Smith (5:10)

l'Administration américaine est mieux placée que l'ambassade pour contrecarrer toute action du Congrès capable de nuire aux intérêts canadiens et qu'il est, par conséquent, plus sage de passer par le Département d'État. Il faudrait pour cela que le Département d'État soit toujours disposé à défendre la position canadienne et capable de le faire efficacement.

Le Comité croit que ce n'est pas le cas à l'heure actuelle. Depuis le Vietnam et Watergate, l'Administration américaine et, plus particulièrement, le Département d'État, ont une influence beaucoup moins grande que par le passé en qualité d'interprète des faits internationaux pour ce qui est du Congrès. On peut citer l'exemple récent du vote au Congrès sur l'embargo d'armes à l'endroit de la Turquie, où la persuasion personnelle de certains membres éminents de l'OTAN et Chefs européens anxieux, a convaincu quelques-uns des congressistes clés de changer leurs votes et peut avoir épargné à la Turquie de quitter l'OTAN. De même, le Canada ne peut s'attendre à ce que l'administration puisse toujours convaincre le Congrès de la validité de ses arguments sur une question particulière. **Le Canada doit s'occuper de faire valoir ses intérêts devant le Congrès, ainsi que devant l'administration.**

Le docteur Abshire a souligné que

«La grande difficulté que le Congrès éprouve en ce qui a trait aux relations canadiennes provient de son ignorance des dimensions en cause.»⁷¹

Comme la plupart des Américains, les membres du Congrès ont tendance à prendre le Canada pour acquis et ils ne se rendent compte que dans une très faible mesure de l'étendue et de l'importance de nos liens économiques. Comment le Canada peut-il les faire prendre conscience de ces faits? M. Abshire a déclaré qu'il y avait «de nombreuses façons et de nombreuses méthodes d'entreprendre un dialogue important avec les membres du Congrès . . .»⁷² sans en venir à s'immiscer entre l'exécutif et le Congrès.

Pour les contacts avec le Congrès, le D^r Abshire a souligné qu'il était important de procéder à un choix, étant donné qu'il y a beaucoup de sénateurs et de représentants au Congrès. Il a mentionné les efforts déployés par l'ambassade du Japon qui représente un pays dont les relations commerciales avec les États-Unis sont quantitativement inférieures à celles du Canada.

«À une certaine période, les Japonais . . . ont invité pratiquement tous les membres du Comité des voies et moyens à se rendre à l'ambassade pour quelque raison; ce procédé a beaucoup aidé à l'instauration d'une compréhension mutuelle.»⁷³

L'ambassade devrait en effet concentrer ses efforts sur les membres des Comités les plus importants, par exemple celui des voies et moyens ou celui des finances, puisque ces personnes traitent constamment de questions vitales sur le plan des préoccupations canadiennes en matière de commerce, d'énergie ou d'environnement. Le D^r Abshire a également laissé entendre que, comme les premières années au Congrès constituent vraisemblablement une période de formation, on devrait chercher à entrer en contact avec les membres nouvellement élus. Il aurait pu ajouter que les membres nouvellement élus sont plus facilement accessibles. La responsabilité de ces efforts qui nécessiteront évidemment l'établissement de contacts personnels, incombera inévitablement à l'ambassadeur et aux hauts fonctionnaires chargés des questions commerciales et énergétiques.⁷⁴

⁷¹ Abshire (15:18)

⁷² Ibid (15:19)

⁷³ Ibid (15:18)

⁷⁴ Voir également à la page 72 la discussion concernant les programmes d'information du gouvernement et le Congrès.

Le Comité reconnaît qu'il s'agit là d'une tâche difficile et plutôt frustrante pour les ambassades; et les résultats seront difficiles à évaluer et lents à venir. Le personnel d'ambassade doit régler une foule de questions toutes aussi importantes les unes que les autres. De nouvelles techniques, étrangères à la façon de procéder du diplomate, doivent être élaborées pour capter l'intérêt des membres du Congrès. Il peut être nécessaire d'affecter dans des ambassades des agents se spécialisant dans le domaine, et pour des séjours prolongés, puisque les contacts personnels sont bien plus importants et ne peuvent pas se transmettre d'un agent à son successeur. Nous pourrions ainsi, en temps et lieu, aborder quelques membres influents du Congrès pour les informer du point de vue canadien lorsque nos intérêts sont en jeu. Le Canada ne doit pas dépendre pour sa défense du Département d'État ou autres organismes de l'Administration.

Le Comité exhorte par conséquent le gouvernement à reconnaître qu'il est d'une importance cruciale pour les relations du Canada avec les États-Unis que l'ambassade adopte une attitude plus positive lors de ses prises de contact avec le Congrès. Les contacts avec le Congrès sont négligés depuis trop longtemps. Face aux nouvelles manifestations de pouvoir du Congrès et à son attitude farouchement indépendante en matière de politique étrangère et commerciale, il est essentiel, dans l'intérêt économique du Canada, que l'opinion canadienne officielle soit entendue par certains de ses membres influents ainsi que par l'Administration. Presque par inadvertance, la méconnaissance ou la mauvaise interprétation par le Congrès de la position canadienne pourrait entraîner des bouleversements économiques ou commerciaux pour le Canada. **Le Comité considère que le Congrès devrait faire l'objet d'efforts canadiens concentrés et que le gouvernement devrait fournir à l'ambassade le plus tôt possible les instructions et les moyens permettant la mise en œuvre d'un vaste programme de relations avec le Congrès.**

b) Le Parlement et le Congrès

L'autre important contact canadien avec le Congrès se fait par l'entremise de son homologue législateur, le Parlement canadien. En plus des rencontres entre les législateurs canadiens et américains lors des réunions interparlementaires telle que l'Assemblée de l'OTAN, l'Union interparlementaire ou l'assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, il y a les contacts interparlementaires bilatéraux que permet le Groupe interparlementaire canado-américain. Créée en 1959 par une mesure législative conjointe, cette institution a été conçue pour amener les délégations des assemblées législatives à se réunir régulièrement afin de discuter de problèmes mutuels. Le Groupe pourrait devenir un important instrument de sensibilisation du Congrès à la question canadienne. Les hommes politiques des deux côtés de la frontière entrent facilement en contact les uns avec les autres et se rendent compte rapidement des problèmes de leur voisin. Malheureusement, pour diverses raisons, le Groupe est encore loin de réaliser son potentiel.⁷⁵ En 1973, des critiques et des expressions de mécontentement sur le caractère terne de la réunion annuelle ont été exprimées par des membres de la délégation canadienne à leur retour. Ils ont insisté pour qu'il y ait des améliorations. Fondées sur une analyse approfondie des erreurs passées, deux principales propositions de réforme ont été présentées. Premièrement, le côté canadien a décidé de réorganiser ses affaires internes, dans le but de nommer

⁷⁵ Voir M. J. Abrams: *Le Groupe interparlementaire canado-américain* pour une plus ample description de cette institution et de son fonctionnement.

les délégations les plus capables, les plus persuasives et les mieux informées. Deuxièmement, on a proposé au côté américain de s'entendre sur la présentation, le calendrier, le lieu et l'ordre du jour des réunions, de façon à améliorer la qualité et la valeur des discussions entre les délégations. Le côté américain a accepté et le Comité note une nette amélioration dans la réunion de 1975 qui s'est tenue à Québec et pour laquelle les coprésidents des deux côtés doivent être félicités.

Le Comité exhorte les intéressés à poursuivre les efforts visant à l'amélioration du fonctionnement d'un lien législatif potentiellement important avec le Congrès. Aucun autre lien parlementaire n'est plus important pour le Canada. Les délégués canadiens devraient être triés sur le volet et choisis pour leur connaissance et leur expérience des questions à l'ordre du jour, et bien préparés. Certes, le Canada n'a pas son mot à dire dans la composition de la délégation américaine, mais le Comité partage l'opinion de M. Abshire: les délégués américains aux réunions du Groupe ne devraient pas être choisis uniquement au sein du Comité des Affaires étrangères mais également au sein des comités traitant des Finances, du Commerce et de questions énergétiques, qu'un éventail plus large des membres de notre Congrès participent.⁷⁶ Nous espérons que d'autres Américains influents se rangeront de l'avis de M. Abshire.

A deux reprises au cours des récentes années, le Canada a demandé la tenue d'une réunion spéciale du Groupe, d'une durée d'une journée (comparativement à la durée normale de trois ou quatre jours des réunions) pour expliquer la position canadienne sur les questions portant à controverse. A la première réunion on a discuté les répercussions éventuellement graves de la surtaxe américaine d'août 1971 et la seconde a découlé de l'alarme canadienne à l'éventualité de déversements de pétrole sur la côte ouest dans l'éventualité où le Congrès approuverait le pipe-line de l'Alaska. Ces deux réunions, centrées sur des questions précises, ont contribué à instaurer une vraie compréhension réciproque des points de vue et des préoccupations divergents. Le Comité considère que cette technique constitue un autre mécanisme valable pour le dialogue bilatéral. Toutefois, il faudrait veiller à ce que ces mécanismes ne soient utilisés que dans les cas exceptionnels où les questions en jeu revêtant une importance nationale soient reconnues comme telles.

Le Comité conclut qu'aucun contact interparlementaire n'est plus important pour le Canada que celui qui le lie au Congrès américain. C'est pourquoi il préconise fortement de choisir soigneusement les délégués aux rencontres annuelles du Groupe interparlementaire Canada-États-Unis du point de vue de la compétence personnelle et de leur donner des informations suffisantes pour qu'ils fassent valoir les intérêts du Canada aussi efficacement que possible auprès des législateurs américains.

7. Répercussions des résolutions du Parlement

Indépendamment de son rôle législatif, le Parlement du Canada peut influencer sur les relations canado-américaines.

A l'occasion,—et surtout en période de gouvernement minoritaire, le Parlement peut adopter des résolutions susceptibles de nuire à l'action d'autres gouvernements.

⁷⁶ Abshire (15:20)

Ces dernières années, un certain nombre de celles-ci ont visé les activités et la politique américaines, notamment la résolution de 1971 qui condamnait les essais nucléaires souterrains de Amchitka, la résolution de 1972 qui critiquait les déversements de pétrole à Cherry Point et deux résolutions en 1973, l'une s'objectant à l'inondation de la vallée de la Skagit et l'autre déplorant les bombardements américains au Nord-Vietnam. Ces résolutions exprimaient des points de vue canadiens fermes. Toutes ont été adoptées à l'unanimité,—c'est-à-dire sans débat ou même sans un vote officiel—et pour diverses raisons, le gouvernement a été associé à l'adoption des résolutions.

Parfois, dans le cas des essais souterrains de Amchitka, le gouvernement a cru qu'une résolution du Parlement aurait ajouté du poids aux protestations qui étaient déjà contenues dans les notes diplomatiques officielles. Étant minoritaire, son contrôle sur la Chambre était plus faible et le gouvernement craignait de perdre la face devant le pays. Ainsi, lorsque le public a exprimé son indignation à la suite du bombardement d'Hanoï et de Haïphong par les Américains et que le Nouveau Parti Démocratique (NPD) a présenté une résolution condamnant fortement l'intervention américaine, le gouvernement, ne pouvant prendre le risque de bloquer la résolution, en est venu à la conclusion de prendre les devants et de demander au Secrétaire d'État aux Affaires extérieures de proposer un texte moins percutant. Parfois—la résolution concernant la vallée de la rivière Skagit est un bon exemple à cet égard—on peut faire adopter une résolution par la Chambre en recourant à une série de tactiques habiles et en mettant au point une bonne stratégie. Dans le cas qui nous occupe, le facteur clé était la détermination du jour de présentation de la résolution. Au moment où un député de l'opposition a présenté une résolution, le ministre concerné, le Secrétaire d'État aux Affaires extérieures, qui se serait opposé à la résolution et aurait ainsi empêché son adoption, était en voyage à l'étranger.

Les répercussions de résolution de ce type sur les États-Unis varient grandement. Par exemple, la résolution concernant les bombardements effectués au Vietnam a offensé l'administration américaine surtout parce qu'elle avait été présentée par le Secrétaire d'État aux Affaires extérieures. Bien que la décision du gouvernement canadien soit compréhensible du point de vue de la politique intérieure, on ne semble pas avoir tenu compte de la façon dont elle serait interprétée aux États-Unis. Peu d'Américains comprennent comment fonctionne le gouvernement canadien et font instinctivement le parallèle avec la situation qui prévaut aux États-Unis où le Congrès et le président ont des pouvoirs distincts et où l'exécutif s'oppose normalement aux résolutions du Congrès visant à critiquer d'autres pays. Du point de vue américain, M. Sharp aurait dû se prononcer ouvertement contre la forte résolution du NPD et ne pas s'occuper outre mesure des répercussions de son attitude.

Comme le Canada et les États-Unis sont deux démocraties ayant des systèmes économique et social semblables, nos voisins du Sud ont souvent l'impression que notre système politique est identique au leur. Avec les meilleures intentions du monde, les Américains parlent du Canada comme «d'un proche voisin», «d'un proche cousin», «d'une nation sœur», présumant que nos institutions et notre régime gouvernemental sont très semblables et parallèles au leur. En fait, le système politique canadien diffère grandement du système américain. La parenté sur le plan social de ces deux pays voisins donne une fausse idée quant aux systèmes politiques qui, eux, diffèrent grandement. Il ne s'agit pas, en fait, de nations sœurs, mais bien d'États distincts.

Pour remédier à ce quiproquo, il importe que les programmes canadiens d'information publique diffusés aux États-Unis visent de façon spéciale à expliquer

aux Américains le fonctionnement de notre système politique. Le Comité reconnaît, cependant, qu'il s'agit là d'un projet à long terme. D'ici là, tout en ne voulant pas critiquer le Parlement d'exercer ses prérogatives constitutionnelles, le Comité considère qu'il importe que le gouvernement, en tant qu'institution distincte du Parlement examine soigneusement les répercussions de ses gestes dans de telles circonstances.

Partie III: TECHNIQUES À METTRE EN ŒUVRE POUR LA CONDUITE DES RELATIONS

1. Consultations préalables

Pendant les dernières décennies, les dirigeants des deux pays, au cours d'une série de réunions au sommet, n'ont eu cesse d'insister sur la nécessité d'éliminer toute acrimonie excessive et toute querelle ouverte par la tenue de consultations préliminaires bien avant le début de toute rencontre portant sur des sujets pouvant revêtir une importance considérable pour l'un ou l'autre pays. Néanmoins, bien des lacunes importantes se sont fait sentir de part et d'autre. Il s'agit là, il va s'en dire, d'une formule qui nécessite un engagement constamment renouvelé de la part des participants. Il suffit de songer à toutes les nouvelles frictions qui peuvent surgir dans les domaines de l'énergie, des investissements économiques, et de l'agriculture, voire de l'environnement, de même qu'aux mesures internes d'ordre économique et social adoptées par l'un et l'autre pays et dont les effets se font de plus en plus sentir de part et d'autre, pour se rendre compte qu'il importe vraiment que les deux gouvernements s'engagent à tenir des consultations préliminaires et considèrent cette pratique comme un facteur essentiel à la préservation de relations harmonieuses.

Tout compte fait, un engagement visant la tenue de consultations préliminaires signifie que l'un et l'autre des deux gouvernements concernés devront prendre l'initiative de s'informer mutuellement des modifications qu'ils comptent apporter à leurs politiques, lorsque ces dernières peuvent être jugées néfastes ou fâcheuses par l'un d'eux. (Ces consultations spéciales n'ont rien à voir avec ces autres consultations auxquelles se livrent presque continuellement les deux pays à un palier inférieur). Les consultations préliminaires visent, tout au moins, à amener les deux pays participants à expliquer les raisons motivant les modifications que chacun d'eux veut apporter à sa politique. Au mieux, elles peuvent amener la réconciliation de points de vue divergents; au pire, elles offrent aux gouvernements concernés la garantie qu'ils ne seront pas pris au dépourvu. Pour en assurer le bon fonctionnement il faut que l'engagement pris vis-à-vis de la consultation soit réciproque. Il doit se contracter avant qu'une politique ne soit annoncée publiquement.

A l'occasion d'un discours qu'il a prononcé récemment, le Secrétaire d'État aux Affaires extérieures a exposé son point de vue en ces termes:

«Il me semble qu'il serait raisonnable de prévenir les États-Unis chaque fois que nous le pouvons, de notre intention de prendre des décisions importantes sur des questions qui touchent les intérêts des États-Unis et de leur fournir l'occasion d'être consultés à l'avance, quand il convient de le faire.»⁷⁷

Cet énoncé semble une recette facile qui permet de garantir des relations harmonieuses. Cependant le Comité reconnaît qu'il n'est pas toujours facile pour le gouvernement canadien de consulter d'abord Washington quand les politiques en cause soulèvent de fortes controverses au Canada même, indépendamment de leurs

⁷⁷ MacEachen, Winnipeg, C.I.I.A., 23 janvier 1975.

répercussions sur les États-Unis. Les relations fédérales-provinciales rendent les prises de décision difficiles dans certains domaines et peuvent retarder et rendre beaucoup plus complexe, toute consultation avec Washington. De plus, les crises ne sont pas toutes prévisibles et il peut parfois être nécessaire d'agir promptement et secrètement. M. MacEachen a reconnu implicitement devant le comité qu'il y avait un autre problème en ce qui concerne la tenue de consultations—soit le fait que les autres ministères ne se rendent pas compte qu'il est important de le faire.

«Je ne puis vous assurer qu'il n'y aura pas d'impairs. Je vous livre mon point de vue, selon la politique établie dans mon ministère et la politique qui doit être fréquemment réaffirmée au Cabinet . . . »⁷⁸

Le Comité se demande s'il suffit de réaffirmer simplement au Cabinet la politique relative à la consultation à l'avance, ce qui, probablement, se fait seulement après qu'une consultation n'a pas été faite. Le Comité a déjà suggéré que des commentaires soient faits sur tous les mémoires au Cabinet, afin de déterminer si les mesures proposées peuvent affecter les relations du Canada avec les États-Unis. Si on adoptait cette pratique, il serait facile d'ajouter comme condition que, pour chaque cas où ces relations peuvent être affectées, le commentaire devrait comprendre une description des arrangements proposés pour qu'une consultation à l'avance ait lieu.

La façon dont le gouvernement a traité récemment l'exportation du gaz naturel donne une image plus constructive de l'application de cette technique que pour les cas précédents concernant les importations de bœuf et la taxe sur le pétrole exporté, au sujet de laquelle l'ancien ambassadeur des États-Unis au Canada, M. William Porter, s'est récemment plaint que: «Nous avons eu à faire face à des décisions touchant l'alimentation et l'énergie sans avoir eu l'occasion d'être réellement consultés.»⁷⁹ Au sujet des exportations de gaz naturel, le Canada a, cette année, prévenu les États-Unis des constatations de l'Office National de l'Énergie sur le gaz naturel, pour que Washington ne soit pas pris au dépourvu. Le gouvernement et le Ministre de l'Énergie, des Mines et des Ressources ont expliqué clairement aux États-Unis que le Canada n'avait pas l'intention de faire porter aux consommateurs américains qui dépendaient du gaz canadien le fardeau du manque à exporter du Canada. Ottawa a donné l'assurance que ce fardeau serait partagé et on a entrepris de travailler en collaboration étroite avec les fonctionnaires de l'Énergie des États-Unis avant d'imposer toute réduction. Le Département d'État américain a annoncé publiquement qu'il accueillait avec plaisir l'assurance donnée par le Canada de le consulter d'avantage. Ceci témoigne d'une approche constructive à la solution des difficultés entre les deux pays, on minimise les risques de relations acrimonieuses, on s'impose l'obligation de tenir compte des répercussions des décisions canadiennes dans ce domaine et on s'engage à consulter les États-Unis. La façon brusque dont le gouvernement de la Colombie-Britannique a traité les États du Nord-Ouest du Pacifique quant il a coupé les exportations de gaz en 1974, prétendant que les acheteurs américains devraient supporter pratiquement tous les inconvénients d'une pénurie locale imprévue, s'est avérée moins positive.

Il est vraisemblable que chaque cas nécessitant des consultations sera particulier et aucune méthode fixe ne peut être suivie. Les meilleures consultations sont celles qui ont lieu dès que le gouvernement a pris une décision relativement à ses objectifs, ses méthodes, l'échéancier de la mise en œuvre. Il devrait ensuite expliquer cette

⁷⁸ MacEachen, (16:10)

⁷⁹ Porter, Winnipeg, C.I.I.A., 25 septembre 1974

politique aux États-Unis, écouter leur réaction et, dans les cas appropriés, apporter toute modification nécessaire. Cette façon de procéder a, par exemple, été suivie par le gouvernement lorsqu'il a présenté les mesures qu'il préconisait quant aux investissements étrangers. Le Canada a fait connaître ses intentions aux États-Unis longtemps à l'avance, et ce au niveau le plus élevé. Cette approche est assez souple pour que nous prenions en considération le point de vue américain. On peut encore modifier, si nécessaire, la politique canadienne, et, ce qui est encore plus important, elle permet au Canada de mesurer l'intensité de la réaction américaine. Si les États-Unis laissent entendre que la politique canadienne en cause entraînera des contre-mesures, le gouvernement canadien peut encore reconsidérer sa décision ou même la modifier ou, s'il la maintient, il peut alors se préparer à faire face aux représailles des États-Unis.

Quand, pour une raison ou pour une autre, il est impossible de consulter à l'avance, le gouvernement devrait s'assurer que les États-Unis reçoivent «un avis préalable» de sa mesure politique. Dans ce cas, la décision politique est considérée comme immuable et le moment où elle sera annoncée est déterminé. Il n'en reste pas moins que cette méthode d'aviser les États-Unis avant de rendre la mesure publique peut être d'une importance vitale pour les relations. Tous les gouvernements détestent être pris au dépourvu par un communiqué complètement inattendu touchant une question qu'il considère préjudiciable à l'intérêt national. La surprise provoque inmanquablement l'irritation et peut entraîner des réactions rapides et trop spontanées. Les États-Unis peuvent exercer une grande pression sur le Canada et leurs réactions pourraient être promptes et nuisibles et avoir des effets difficilement réversibles. Si on donne au moins un avis quelconque au gouvernement américain, il a le temps de retrouver son calme, de réfléchir aux intérêts à long terme que partagent les deux pays et d'élaborer une réaction raisonnée qui, d'une certaine façon, peut apaiser les critiques des Américains qui pourraient être touchés par la décision canadienne. Le Comité considère qu'il n'y a aucun avantage à mettre les États-Unis en face de faits accomplis qui présentent pour eux des inconvénients.

Le gouvernement canadien mérite d'être traité de la même façon et le Comité espère que l'engagement pris par les États-Unis de le consulter et de l'informer à l'avance est également ferme. Cependant, les États-Unis ont des préoccupations et des responsabilités internationales et le Canada ne constitue pas pour eux la seule relation importante. Comme l'a admis un témoin américain, M. Rufus Smith:

«il est toujours possible que les États-Unis prennent des mesures unilatérales qui puissent nuire aux intérêts du Canada. Il est possible que les États-Unis oublient involontairement de tenir compte des intérêts canadiens.»⁸⁰

Le Comité est d'avis qu'il est de l'intérêt du Canada de s'efforcer le plus possible de consulter et d'informer à l'avance les États-Unis, afin qu'une habitude soit établie et que ni un ni l'autre des pays ne prenne l'autre au dépourvu. On doit toutefois insister sur le fait que la consultation à l'avance ne doit, en aucune façon, être considérée par le gouvernement américain comme une demande d'approbation du Canada, avant qu'il ne prenne une décision politique.

⁸⁰ R. Smith, (5:7)

2. Techniques de négociation

a) Négociations spéciales

Comme il est mentionné au paragraphe précédent, alors que les techniques de consultation consistent principalement en un échange de vues qui a pour but d'amener chaque partie à mieux comprendre les positions de l'autre, les négociations quant à elles font partie d'un processus au cours duquel le négociateur se trouve à marchander avec l'autre partie afin d'en arriver à un résultat satisfaisant de part et d'autre. Lors de ces négociations, la partie qui peut offrir le plus d'avantages ou au contraire imposer le plus d'inconvénients se trouve généralement dans la meilleure position. Une négociation fructueuse est, jusqu'à un certain point, fonction de la position de force. Du fait qu'il fait figure de membre de beaucoup le plus faible dans le cadre d'une relation déséquilibrée, le Canada s'efforce de plus en plus d'en arriver à des négociations fructueuses avec les États-Unis. Les techniques de négociation sont importantes quand il s'agit de maximiser tous les avantages possibles.

Depuis toujours, les autorités canadiennes ont préféré négocier avec les États-Unis point par point plutôt que de discuter d'un ensemble de questions. En théorie, cela a permis de négocier sans subir d'influences extérieures. Le Canada a toujours redouté que les États-Unis ne lient les questions les unes aux autres, en faisant jouer leur puissance et en comptant sur le fait qu'ils avaient généralement moins à perdre que le Canada, et qu'ils ne cherchent à opposer les points à négocier les uns aux autres, en faisant en sorte que le Canada soit perdant dans certains domaines. De plus, le fait de lier les questions les unes aux autres aurait pour conséquences, selon les Canadiens, de restreindre les possibilités d'en arriver à une solution satisfaisante.

Cette tendance à négocier point par point peut évoluer. En 1971, les questions de la balance des paiements et du commerce étaient très liées. De tels rapports peuvent se retrouver au moins dans le domaine économique. Même les questions de l'énergie et des ressources semblent devoir se négocier avec les questions des paiements et du pacte sur l'automobile. D'après ce qu'a dit au Comité l'honorable Jean-Luc Pepin, et, tout en se rendant compte des risques que représente la tendance à lier les questions les unes aux autres, il est d'avis qu'en certains cas, le Canada aurait avantage à négocier des questions en bloc. Il ajoutait:

«les négociations en bloc peuvent être avantageuses, surtout lorsque les questions discutées ne sont pas conciliables. . . . Lors des négociations en bloc de 1971, la position des États-Unis comportait trois éléments principaux, l'accord sur l'automobile, l'accord conjoint en matière de défense et la question du tourisme. Le Canada, pour sa part, soulevait trois questions litigieuses dans ses rapports avec les États-Unis, à savoir les mesures anti-dumping, les prix de vente américains et l'embargo dont l'uranium faisait l'objet, et la clause des droits d'auteur . . . certains de ces points de friction auraient pu être «emballés» avec certains des leurs. Par exemple, nous aurions pu faire une concession au sujet de l'allocation touristique et eux, au sujet du droit d'auteur.»⁸¹

Le Canada, a dit M. Pepin, a bien voulu à ce moment négocier en bloc, mais il a demandé que ces négociations soient équilibrées. D'autre part, le sénateur Connally a demandé à ce que le Canada fasse des concessions unilatérales. On a abouti à une impasse et les contre-propositions du Canada dans ce cas ont servi de garanties.

⁸¹ Pepin (11:7)

Il est évident qu'on ne peut plus se conformer de façon rigide au choix premier de négocier «question par question». Les méthodes de négociation devraient être choisies de façon pragmatique, a proposé M. Pepin, suivant «les circonstances, les personnes en cause et le degré d'urgence».⁸²

Nous le répétons, les négociations bilatérales, par opposition aux consultations, sont généralement le plus efficace si elles commencent au bas de l'échelle, au niveau officiel pratique. Si on ne peut régler les différends en passant aux échelons supérieurs, il faudrait alors peut-être recourir au niveau ministériel et, dans de rares cas, même au sommet, pour la décision finale.

Malgré la disparité dans l'importance et la puissance des deux pays, le Canada possède tout de même certains atouts pour la négociation. Comme indiqué dans l'examen de la politique étrangère du gouvernement en 1970, «la forte demande d'énergie et d'autres richesses, caractéristique de notre époque, leur fournit un atout à ne pas négliger, et pourrait leur permettre de garder les deux.»⁸³ Le fait que le quart des exportations américaines et une bonne partie des emplois d'Américains dans certaines régions dépendent du marché canadien est un facteur que les Américains doivent prendre en considération. Bien que l'équation économique penche, bien entendu, fortement en faveur des États-Unis, cette inter-dépendance a fréquemment valu au Canada des négociations fructueuses. Dans les années 1960, entre autre, durant les restrictions de paiement imposées par les Américains, les négociateurs canadiens ont réussi à deux reprises à persuader les autorités américaines qu'il était dans l'intérêt des États-Unis d'accorder des exemptions spéciales au Canada. Cependant, le grand nombre de liens économiques qu'ont les États-Unis les oblige à tenir compte des répercussions mondiales de toutes les négociations qu'ils entreprennent, et représente pour le Canada un autre atout. Un exemple important de cette situation favorisant le Canada, s'est produit en décembre 1971 lorsque, conformément aux Accords Smithsonian, le Japon et plusieurs états européens ont réévalué et haussé le cours de leur monnaie par rapport au dollar américain, geste qui a également augmenté la position concurrentielle du Canada sur leur marché. Plusieurs témoins américains ont également fait remarquer, presque avec envie, la structure plus petite et plus cohérente du gouvernement canadien qui permet à des représentants et ministres du Canada de s'occuper plus particulièrement des problèmes avec les États-Unis. Il peut y avoir une meilleure coordination du côté canadien. De plus, à cause de l'importance primordiale que revêtent les États-Unis pour le Canada, on a toujours cru essentielle une équipe de négociateurs hautement qualifiés. D'autre part, les États-Unis ont eu fort à faire avec les engagements qu'ils avaient pris dans le monde entier et n'ont pu se concentrer autant sur le Canada.

Toutefois, il n'était pas aisé parfois pour le Canada de trouver le point l'avantageant dans les négociations. C'était le cas lorsque le Canada a voulu négocier un nouvel Accord concernant les liaisons aériennes et n'a pu faire céder les Américains. La structure changeante des vols long-courrier grâce à l'avion à réaction a fait que les ententes sur les vols court-courrier conclues immédiatement après la seconde Grande Guerre vont maintenant à l'encontre des intérêts de l'aviation canadienne. Le Canada a cherché à obtenir le droit de transporter des passagers bien

⁸² Pepin, (11:5)

⁸³ Politique étrangère au service des Canadiens, p. 25

au-delà de la frontière américaine, afin de récupérer la clientèle de Canadiens se rendant en Californie, au Texas et en Floride. Comme l'a fait remarquer M. William Diebold au Comité, pour qu'une question bilatérale soit négociée avec succès, les deux parties doivent en tirer un avantage. Dans ce cas toutefois le Canada demandait en fait aux transporteurs américains d'abandonner leur quasi monopole des long-courriers partant des villes frontières du Canada vers le sud, et n'offrait rien en contrepartie. Vu le nombre de Canadiens vivant le long de la frontière américaine, on n'a pu compenser les transporteurs américains. Il était essentiel pour le Canada de trouver l'instrument de négociation qui donnerait aux deux parties l'occasion de faire des compromis et concessions mutuelles. On a essayé diverses techniques, mais ce n'est que lorsque le Canada aura menacé d'annuler les accords concernant les formalités douanières au départ, dans les aéroports du Canada, que les États-Unis ont vu l'avantage de conclure les pourparlers à la satisfaction mutuelle des deux parties. Comme l'a dit au Comité M. Dupuy, négociateur en chef pour le Canada:

«Nous avons fait un rapport étroit entre l'accord sur les itinéraires et le maintien des formalités douanières au départ au Canada, et nous avons pu évaluer la valeur qu'attachent les transporteurs américains à ces formalités.»⁸⁴

Malgré l'extrême longueur des négociations, cette affaire illustre bien les réalités des négociations de concessions et de compromis entre les deux pays.

Les récents différends au sujet de l'accord entre le gouvernement canadien et le gouvernement des États-Unis concernant les produits de l'industrie automobile, ont révélé d'autres facteurs et techniques liés aux négociations bilatérales. Les demandes des Américains pour la renégociation de l'Accord canado-américain de l'automobile, ou la suppression des clauses de garantie, étaient sur la liste des principales «nuisances au commerce» en discussion à l'automne 1971 et durant 1972. En 1970, pour la première fois depuis la signature de l'accord, le Canada s'est retrouvé avec un surplus, dans son commerce avec les États-Unis, de produits de l'industrie automobile. Ces derniers croyaient que les clauses de garantie n'étaient plus nécessaires pour garantir les niveaux de production du Canada, et ont insisté pour qu'elles soient supprimées au plus vite. Le Canada a allégué que ce surplus pouvait n'être que passager. A un moment donné durant les sessions de négociation, le Canada a offert de suspendre deux des trois garanties, puis a retiré son offre. Cette série de gestes a démontré un système curieux et pour le moins inattendu qui agit comme une contrainte sur les négociateurs américains lors de négociations avec le Canada. Comme l'a dit M. Philip Tresize, négociateur américain pour l'Accord canado-américain de l'automobile:

«Il m'a toujours semblé que les négociateurs et les ministres canadiens étaient soumis à de plus grandes pressions de la part de leur média d'information et de la presse, en somme du public en général concernant ces questions que nous ne l'étions et que leurs agissements étaient plus limités. Nous avons relativement eu plus de liberté puisque ces questions étaient moins importantes aux yeux de nos journaux et de nos média d'information, et nous n'étions pas constamment poussés à accomplir quelque-chose ou à ne rien faire du tout.»⁸⁵

En un sens, les négociateurs américains étaient désavantagés lorsque la question revêtait une telle importance politique au Canada. Les négociateurs canadiens pouvaient prétendre avec conviction que l'opinion publique exigeait une certaine ligne de conduite.

⁸⁴ Dupuy (3:26)

⁸⁵ Entrevue avec Jean-Luc Pepin et Philip Tresize, Canada AM, réseau CTV, le 28 novembre 1974

Bien qu'en 1970 et 1971, l'accord canado-américain de l'automobile ait posé des problèmes pour les États-Unis, le Canada subit en ce moment un grand déficit dans le commerce de l'automobile. Les conditions sur lesquelles était fondée l'entente originale ont changé considérablement et cela a inévitablement engendré des frictions dans les deux pays. L'une des conditions qui auraient pu être adoptées au début aurait été l'inclusion d'un système de révision automatique dans l'entente elle-même. Une disposition prévoyant une révision automatique après un certain nombre d'années semble un moyen réaliste de rendre désuètes les menaces d'abrogation du traité, qui ont été de temps à autres formulées par le Congrès américain.

Dans le cas de nombreuses nuisances au commerce bilatéral, demeurées sans solution durant 1972 et le début de 1973, les représentants ont trouvé une autre technique acceptée par les deux parties, celle de transférer les questions sans solution du cadre des négociations bilatérales à un forum multilatéral, tel que la conférence du GATT à Genève. Comme l'avaient reconnu à l'époque les représentants américains, le gouvernement canadien trouverait plus facile sur le plan politique de défendre «un commerce mondial plus souple» que de faire «des concessions» aux États-Unis. De l'avis du Canada, les raisons justifiant le transfert à un plus grand forum ont été données en peu de mots par M. Rodney Grey:

«Si nous avons à régler un problème et que notre vis-à-vis est dix fois plus gros que nous, il est bon d'avoir des amis et des alliés autour de soi. C'est aussi simple que cela.»⁸⁶

Mais, comme nous a prévenu M. Grey, le Canada doit se servir avec prudence de cette technique, en prenant soin de ne pas engendrer de mauvaise volonté en donnant l'impression qu'il se ligue avec d'autres pays contre les États-Unis.

Après avoir examiné les problèmes que comportent les négociations bilatérales, le Comité en est venu à la conclusion que le Canada, étant donné qu'il est la partie la plus faible de l'arrangement nord-américain, doit être constamment en alerte afin de découvrir et d'utiliser les méthodes de négociation les plus efficaces avec les États-Unis. Il n'est plus possible de s'en tenir à la préférence traditionnelle selon laquelle on négocie les questions une par une. Les problèmes économiques sont inévitablement en relation les uns avec les autres. Le Canada doit continuer à faire participer au processus des négociations ses équipes de négociateurs les plus qualifiés. Il est important de reconnaître que des négociations fructueuses entraînent un échange équitable, un marché avantageux pour les deux parties. Lorsque les négociations sont serrées, il faut s'efforcer de trouver le levier ou l'outil adéquat qui permettra d'amener les deux parties à adopter une attitude constructive et à faire des concessions en retour de certains avantages. Dans le cas de certains accords bilatéraux à long terme, on pourrait inclure une disposition de révision automatique afin qu'une des deux parties ne se sente pas lésée par suite de modifications importantes des conditions. A l'occasion, certaines questions demeurées en suspens entre le Canada et les États-Unis pourraient s'avérer avantageuses pour le Canada si l'on passait de la table de négociation bilatérale à une assemblée multilatérale. Enfin, le Canada et les États-Unis doivent reconnaître les restrictions aussi bien que les avantages que leur interdépendance impose aux négociations bilatérales.

⁸⁶ Grey, (17:5)

À cause de l'interdépendance des deux pays, la position du Canada à la table des négociations est meilleure que ne le laisserait supposer sa population relativement moins importante. À cause de leur importance et de leur puissance économique, les États-Unis, pourraient en cas de représailles, causer beaucoup plus de tort à l'économie de leurs rival que ne le pourrait le Canada, dans la situation inverse. Le premier ministre Trudeau a révélé l'existence de restrictions involontaires, lorsqu'il a dit:

«La possibilité pour le Canada et les États-Unis de se faire mutuellement de grands torts économiques est un facteur essentiel à la bonne entente des deux pays.»⁸⁷

Malgré cela, le Canada ne devrait pas se permettre de jouer à la petite nation qui taquine les grands. Bien que ce puisse être de bonne guerre il pourrait en résulter de sérieuses conséquences qui seraient préjudiciables aux meilleurs intérêts du Canada.

b) Recherches communes

La technique de recherches communes comme base à la négociation a été un important système pour atténuer ou résoudre les conflits bilatéraux avec les États-Unis. Le travail des comités d'enquête de la Commission mixte internationale est un excellent exemple de plus de 60 ans de recherches communes en ce qui a trait aux désaccords frontières, bien qu'il ne s'agisse que d'un seul aspect des fonctions de la CMI.⁸⁸

Le recours à l'établissement de faits liés aux balances commerciales du Canada et des États-Unis, en 1971, a permis d'atténuer l'un des sujets de conflits les plus vifs entre les deux pays, dans les dernières années. Suite à l'application des mesures économiques de Nixon en août 1971, les États-Unis ont exigé du Canada des concessions commerciales unilatérales en se fondant sur des chiffres indiquant un surplus considérable du commerce canadien pour 1970. Sur cette question, les négociations bilatérales ont été tout de suite dans une impasse, puisque les chiffres canadiens concernant le commerce étaient très différents des statistiques américaines. C'est à ce moment que, fut créée, sur initiative du ministère, une nouvelle institution mixte officielle, le Comité canado-américain des statistiques commerciales ayant pour mandat de fixer des chiffres convenant aux deux pays. Heureusement, les statisticiens qui, déjà, des deux côtés, s'inquiétaient de ce gros écart, avaient réfléchi aux méthodes que l'on pourrait utiliser. Sous l'impulsion ministérielle démarra un processus qui, 16 mois plus tard, aboutit à la publication des premiers chiffres rajustés du commerce bilatéral. M^{me} Sylvia Ostry qui, à l'époque, était le Statisticien en Chef du Canada, a expliqué au Comité que ces chiffres avaient été obtenus dans «une atmosphère de stricte objectivité scientifique.» Plus de 10 millions de chiffres étaient en cause. Les représentants des deux pays étaient organisés en une seule équipe de recherche et

«l'ordinateur était entièrement apolitique... La méthode qui fut adoptée était telle que personne n'eut jusqu'au dernier moment, le moindre soupçon de ce qui allait arriver.»⁸⁹

⁸⁷ *Le Vancouver Sun* du 4 novembre 1974

⁸⁸ Pour plus de détails sur les fonctions de la CMI, consulter le chapitre 5, Partie II.

⁸⁹ Ostry, (4:7) Séance de 1974

Les résultats publiés montrèrent que l'excédent canadien était, pour 1970, nettement inférieur à ce que l'on avait pensé à Washington, bien qu'il fut supérieur à ce que l'on avait calculé à Ottawa. La continuation de cette méthode de conciliation et son extension à la balance des paiements garantirait qu'à l'avenir lorsque les négociateurs se rencontreront, moins de litiges surgiront à l'égard des statistiques.

Le Comité pense que le recours aux recherches communes a apporté une contribution notable aux négociations bilatérales. Elle convient surtout au Commerce et aux statistiques financières mais elle peut probablement s'appliquer également à d'autres secteurs, comme on l'a déjà proposé.⁹⁰

c) Négociations publiques ou privées

En ce qui concerne la négociation des litiges avec les États-Unis, l'une des questions éternellement débattues est toujours de savoir dans quelle proportion on peut la rendre publique. Les bureaucrates pensent généralement que le Canada obtient de meilleurs résultats auprès des États-Unis, lorsque les questions sont réglées par la voie diplomatique traditionnelle. D'autres observateurs, partisans d'un certain raidissement, pensent que le Canada devrait se méfier de traiter avec les États-Unis en privé, parce qu'il pourrait très bien ne pas résister aux pressions exercées par les É.-U. pour qu'il se conforme à leurs politiques. Les porte-paroles de cette conception ont soutenu que, pour sa propre protection, le Canada doit affronter publiquement les États-Unis. La discussion a commencé lorsque le rapport Merchant-Heeney de 1965 déclara que:

«Chaque fois que cela est possible, les opinions divergentes des deux gouvernements doivent être exprimées et si possible résolues en privé, par la voie diplomatique.»⁹¹

Il est net qu'à certains moments, le gouvernement doit, pour des raisons intérieures ou morales expliquer sa position sur les questions controversées à son propre public. Cela peut, bien sûr, permettre d'attirer l'attention de ceux qui prennent les décisions aux États-Unis. Mais on ne peut pas agir ainsi trop souvent sans que cela ait une influence sur l'esprit des négociations bilatérales ultérieures. On accuserait vite le Canada de négociateur de mauvaise foi. Le professeur Peyton Lyon a signalé que, si l'on prenait trop souvent de telles mesures:

«les effets s'en atténueraient et nous aurions tout simplement la réputation de chercher la petite bête. Il se pourrait même que nous méritions la réputation de susciter des controverses... et nos protestations deviendraient bien moins efficaces à Washington.»⁹²

D'ailleurs, la possibilité de la «publication» reste une menace, bien qu'on ne puisse l'utiliser qu'une fois. La technique des affrontements publics tend, également à rendre les concessions mutuelles de négociations plus difficiles, les positions étant beaucoup moins souples. Le professeur Lyon observa que le Canada avait souvent

⁹⁰ Voir page 46

⁹¹ Principes d'association, page 32

⁹² Lyon, (9:8)

avantage à négocier discrètement. «Il est beaucoup plus facile de faire des concessions en privé, surtout si vous êtes le chef d'un pays fier et grand»⁹³.

Le Comité a pris note de l'argument présenté par l'hon. Jean-Luc Pepin selon lequel il devient de plus en plus difficile de maintenir les négociations discrètes parce que les ministres se trouvaient de plus en plus pris dans des discussions sur des questions de haute importance et que «lorsque les hommes politiques sont en cause il est presque impossible pour eux d'agir en secret»⁹⁴.

Le Comité ne croit pas qu'en pratiquant la diplomatie tranquille le Canada ait travaillé à l'encontre de ses intérêts. Comme l'a clairement dit M. Dupuy, le fait que les négociations sur les transports aériens aient eu lieu en privé ne signifie pas que les négociations n'ont pas été serrées et que le Canada n'a pas eu gain de cause. Discutant ce procédé dans le contexte en cause, il affirma:

«... bien que nous parlions de diplomatie tranquille, ces négociations étaient dures. Nous avons eu des moments très difficiles. Je suis parti un jour à Washington pour y rester 15 jours avec une délégation de 18 personnes... Nous avons dû revenir à Ottawa au bout de 24 heures...

C'était un jeu d'échec mais la réalité de nos relations économiques avec les États-Unis est dure et se base sur des faits économiques durs.»⁹⁵

Le Comité pense que si, à l'occasion, il peut s'avérer profitable de publier une controverse, on atteindra vraisemblablement de meilleurs résultats par les concessions mutuelles normales des séances privées de négociations bilatérales. L'affrontement public comme outil canadien de négociations avec les Américains s'avèrerait très rapidement improductif.

Le Comité considère que, pour éviter la défiance publique, tous les détails pertinents des accords officiels signés avec les États-Unis doivent être rendus publics le plus tôt possible afin de permettre, au besoin, un examen public et un débat parlementaire.

3. Arbitrage ou règlement judiciaire

Au cours des audiences, un témoin américain, M. Rufus Smith, a soulevé la question du recours à l'arbitrage en tant que technique pouvant résoudre les questions litigieuses entre les deux pays. D'après lui, certains problèmes devenaient urgents, car les discussions et les négociations n'avaient rien apporté et les deux parties étaient restées sur leur position. Il faisait allusion en particulier au tracé des frontières maritimes entre les deux pays au large des côtes est et ouest. Il a ajouté,

«... Le moment est peut-être venu dans le cas des problèmes de ce genre, pour que les deux pays conviennent d'avoir recours à l'arbitrage... il me semble que c'est un moyen raisonnable et civilisé de résoudre un problème qui peut s'avérer très difficile politiquement pour les deux pays»⁹⁶.

⁹³ Ibid.

⁹⁴ Pepin, (11:8)

⁹⁵ Dupuy (3:30, 31)

⁹⁶ R. Smith, (5:7)

Certains ignorent peut-être qu'on n'a pas encore résolu la question du tracé des quatre mers limitrophes entre le Canada et les États-Unis sur les côtes atlantique, pacifique et arctique. D'éventuelles querelles sur un tel tracé pourraient empiéter sur des domaines comme les pêcheries et les ressources pétrolières qui sont localisées à l'intérieur de larges zones du plateau continental. Si l'on veut avoir une idée des dimensions du problème canado-américain, on n'a qu'à se demander comment on aurait pu répartir les zones de la mer du Nord si l'on n'avait pas réglé cette question avant de découvrir du pétrole.

En 1973, le gouvernement américain a suggéré au Canada, par le biais d'une correspondance diplomatique, que les deux pays ratifient un traité afin de soumettre à l'arbitrage deux petits territoires en litige. Il s'agissait des Îles Machias Seal et North Rock dans le Golfe du Maine et sur la côte est, sur la côte ouest, de la ligne A-B liant Cape Muzon, Alaska, à l'embouchure du Canal Portland séparant l'Alaska de la Colombie-Britannique. Le problème se pose de façon urgente, particulièrement en ce qui a trait à la côte est, du fait que les deux pays manifestent un intérêt au sujet des ressources du plateau continental et aux zones de pêches limitrophes. Le Canada n'a pas accepté volontiers de recourir à l'arbitrage, mais on sait très peu de choses de cette querelle, sauf que les États-Unis ont réclamé implicitement la propriété de l'Île Machias Seal alors que, depuis des années, le Canada y entretient un phare habité et en revendique la propriété et la souveraineté.

Le Comité se rend compte de la méfiance du Canada face à l'arbitrage, dûe probablement au fait que les arbitrages précédents, et en particulier l'arbitrage de 1903 sur les frontières de l'Alaska, ont été très favorables aux États-Unis aux dépens du Canada. Depuis 1930, et probablement à cause de cette expérience, on n'a référé que trois différends à un tribunal international: il s'agit du cas du «I'm Alone» de 1932, du Trail Smelter de 1935, et du Gut Dam de 1960. Et là encore, un expert en droit international de l'université de Dalhousie, M. E. St. J. Macdonald, a déclaré au Comité:

«Du point de vue canadien, l'expérience en ce domaine a été positive. Un certain nombre de problèmes politiques et techniques ennuyeux ont été résolus de façon systématique et à la satisfaction générale. L'arbitrage a bien servi la cause des relations de bon voisinage entre le Canada et les États-Unis⁹⁷».

En ce qui a trait au cas particulier de l'île Machias Seal, et face à un manque d'information du public quant aux détails des revendications canadiennes et américaines, le Comité a pensé qu'il était virtuellement impossible de juger si l'arbitrage était nécessaire ou non. Si les faits sont rendus publics, les avocats canadiens, l'Association du Barreau canadien et les organismes juridiques devraient en discuter. Ni le Comité ni les témoins n'ont pu comprendre pourquoi il était nécessaire de garder cette affaire secrète. En fait, il n'existe pas de raison évidente pour qu'on empêche le public de connaître les détails de ce litige. Si l'étape des négociations relatives à l'île Machias Seal est vraiment terminée, et le Comité ne peut fournir de preuves pour étayer cette affirmation, **le gouvernement devrait étudier la proposition**

⁹⁷ R. St. J. Macdonald, (12:5)

de M. Macdonald qui suggère de nommer un rapporteur indépendant afin de préciser les détails, établir le nature des revendications et de faire rapport aux deux parties. Il se peut que ce cas particulier soit un cas d'un arbitrage. Il faudra inévitablement faire face à ces problèmes car ils ne disparaîtront pas. Le Comité est d'avis que si on laisse plus longtemps ces questions sans réponse que cela pourrait nuire énormément aux futures relations canado-américaines.

Bien que le gouvernement hésite à accepter un arbitrage ou un règlement judiciaire qui aurait pour effet de limiter ses choix nationaux et qui pourrait le priver de sa souveraineté, ou du moins en déléguer une partie à un organisme impartial, il y a des cas où cette solution est la seule viable. En effet, devant la montée des sentiments nationaux, un gouvernement pourrait considérer des négociations bilatérales accompagnées de concessions inévitables impossibles sur le plan politique. Un règlement obtenu auprès d'un tribunal indépendant représenterait peut-être une solution beaucoup plus acceptable pour ceux qui sont impliqués sur le plan local, plutôt que de recourir, dans un tel cas, à une négociation bilatérale. Cependant, le Comité comprend les motifs pour lesquels un gouvernement ne souhaite pas s'engager dans un processus général d'arbitrage ayant pour objectif de régler un ensemble de points importants. Pour se laisser une marge de manœuvre, il souhaiterait plutôt négocier chaque litige; la question épineuse et non résolue de la juridiction provinciale sur le plateau continental représente un facteur de complication intérieur pour le gouvernement canadien et qui doit être examiné en priorité.

En conclusion, le Comité souhaite que le gouvernement envisage très sérieusement de recourir au processus arbitral ou à la technique du règlement judiciaire dans le cas de certains litiges. Si tous les faits sont connus et si toute négociation fructueuse semble impossible, le Comité est d'avis que la meilleure solution serait de recourir à l'arbitrage ou au règlement judiciaire.

Mécanismes possibles d'arbitrage

Dans ce rapport le Comité ne recommande pas formellement d'avoir recours à l'arbitrage dans des cas précis. Cependant, il a entendu des témoignages sur les divers mécanismes auxquels on pourrait avoir recours, dans le règlement des conflits par un tribunal impartial. Le Comité considère qu'il vaut la peine de les établir, au cas où l'on voudrait recourir au procédé de l'arbitrage.

Trois possibilités ont retenu l'attention du Comité:

- a) un tribunal d'arbitrage spécial qui se composerait de plusieurs personnes, peut-être trois, ou même d'une seule personne, choisies conjointement par les deux gouvernements
- b) les chambres régionales de la Cour internationale de justice, système auquel on n'a jamais eu recours, mais qui existe. Elles pourraient siéger en Amérique du Nord et les parties en cause seraient consultées sur leur composition; ou

c) le recours à la Commission mixte internationale en tant que tribunal d'arbitrage en vertu de l'article X. Étant donné que cette solution nécessiterait un vote des deux tiers du Sénat des États-Unis, il est peut-être peu probable que cette solution soit applicable.

Il ressort clairement d'après le témoignage de M. Macdonald que les possibilités a) et b) comportent maints avantages et désavantages. Cependant, le Comité est enclin à estimer, à l'instar de M. Macdonald, que le recours aux chambres régionales de la Cour internationale de justice, dans certains cas, comporte beaucoup d'avantages.

«Il est important, je crois, que nous comprenions, au Canada, qu'il est maintenant possible d'avoir recours aux chambres régionales de la Cour, . . . On reconnaît expressément dans le statut de la Cour le pouvoir de former des chambres comprenant trois juges ou plus, afin d'étudier des catégories particulières de causes. Les parties sont libres d'exiger que leur cause soit entendue et jugée par une chambre plutôt que par l'ensemble du tribunal lui-même, mais tout jugement rendu par une chambre est considéré comme un jugement de la Cour. On n'a jamais eu recours jusqu'à maintenant au système des chambres . . . En vertu des nouveaux règlements adoptés en 1972, on consultera les parties quant à la composition d'une chambre spéciale chargée d'une question litigieuse. C'est pourquoi il serait possible aux parties réunies dans une chambre régionale, par exemple, le Canada et les États-Unis, de choisir si elles le veulent, des juges de l'extérieur de la région. En bref, le système est devenu suffisamment souple pour permettre, en théorie, la création d'une chambre spéciale de la cour qui équivaudrait en pratique, à la création d'un tribunal arbitral.⁹⁸»

Le Comité convient que le Canada doit appuyer la Cour internationale de Justice et que «la meilleure façon de le faire est d'y avoir recours.»⁹⁹ **Le Comité conclut que si le gouvernement a recours à l'arbitrage dans un avenir rapproché, il devra envisager sérieusement d'en appeler aux chambres régionales de la Cour internationale de Justice.**

4. Comblent les lacunes de l'information

a) Besoin de communiquer

«De bonnes relations canado-américaines dépendent finalement de la connaissance et de la compréhension américaine du Canada.»¹⁰⁰

Les témoins qui ont comparus devant le Comité ont été d'avis que le manque de compréhension vis-à-vis du Canada et le peu d'information qu'il y a à son sujet aux États-Unis avaient aggravé les problèmes entre les deux pays. Ce n'est que lorsque les Canadiens semblent anti-américains que l'opinion publique américaine prend conscience du fait que le Canada est un pays autonome qui a des opinions indépendantes et même quelques fois contraires à celles des États-Unis. La réaction des Américains en a souvent été une de choc, de rancœur et d'étonnement. Par exemple, il a été difficile aux États-Unis de comprendre pourquoi le Canada avait admis les déserteurs américains et ceux qui fuyaient la conscription. Des mesures telles que la taxe d'exportation sur le pétrole, des prix plus élevés pour l'essence, la

⁹⁸ R. St. J. Macdonald (12:7)

⁹⁹ Ibid. (12:9)

¹⁰⁰ M. Claude Bissell, cité par R. O'Hagan (14:8)

politique d'obstruction à la publicité lors des émissions télévisées par câble, le cas du *Time* et du *Reader's Digest*, et la législation concernant les investissements étrangers ont scandalisé et blessé de nombreux Américains, suscité des commentaires négatifs dans la presse américaine et entraîné de fortes protestations au Congrès.

Dans de nombreux cas, la situation s'est combinée à beaucoup de renseignements erronés et d'incompréhension. Les Américains croient souvent bien connaître le Canada, s'imaginant qu'après tout ce n'est pas un pays vraiment différent du leur. Même les plus influents parmi ceux qui prennent les décisions, ont de la difficulté à accepter que les intérêts canadiens ne correspondent pas toujours à ceux des États-Unis.

Étant donné que les politiques canadiennes ayant des répercussions sur les États-Unis sont de plus en plus nombreuses, le gouvernement canadien doit faire face à un nouveau défi. Auparavant, l'une des fonctions importantes du ministère des Affaires extérieures et de l'ambassade du Canada aux États-Unis était d'essayer de contrer les mesures américaines qui pourraient avoir des répercussions néfastes sur le Canada. A l'heure actuelle, une tâche des plus importantes consiste à expliquer et faire accepter les lignes de conduite ou décisions canadiennes que les États-Unis pourraient juger contraires à leurs intérêts. Le défi, comme l'a dit le secrétaire d'État aux Affaires extérieures, est de diplomatie avec le public—d'expliquer aux Américains, «ce qu'est le Canada, où il va et pourquoi¹⁰¹». C'est là, et le Comité s'en rend compte, une tâche énorme.

Comment devrait réagir le gouvernement? Quelle est la meilleure façon de présenter la politique du Canada aux Américains? Vers qui ces programmes devraient-ils s'orienter? Les médias? Ceux qui prennent les décisions au sein de l'administration? Le congrès? Les hommes d'affaire? Les chefs de file intellectuels? Les étudiants en tant que futurs chefs de file? Au grand public? Comment les ressources devraient-elles être réparties? Les discours de représentants des ambassades et des consulats devraient-ils faire l'objet de plus ou de moins d'attention dans les journaux? A la télévision? A la radio? Dans les rencontres entre universitaires? Lors des visites et rencontres culturelles? L'effort devrait-il se concentrer à Washington, à New York et dans quelques autres grands centres ou devrait-il avoir lieu un peu partout aux États-Unis?

b) Réaction initiale

Le Comité a entendu des témoignages concernant les différents aspects du programme canadien d'information aux États-Unis. Avec le programme «Nouveau regard» lancé en 1973, certains progrès ont été réalisés. Le gouvernement a mis le doigt sur le problème et a mis les parties composantes en opération. Par exemple, l'accent placé maintenant sur le travail d'information des consulats permet l'embauche sur place d'un personnel doué et expérimenté pour aider à transmettre les faits aux organes d'information locaux et régionaux et à ceux qui influencent l'opinion. L'accroissement considérable du temps consacré par les ambassadeurs à voyager à travers les États-Unis pour rencontrer les rédacteurs de journaux, prononcer des discours, donner des conférences de presse et des entrevues à la radio et à la télévision a permis d'atteindre pour la première fois certains auditoires. Le pro-

¹⁰¹ MacEachen (16:8)

gramme intensifié d'études sur le Canada entrepris en collaboration avec les universités et collèges américains aidera à établir une meilleure base de compréhension future et de sensibilisation des Américains au Canada. Le programme intensifié de publications a été accueilli chaleureusement par de nombreux Américains informés, surtout le magazine de qualité *Canada today—d'aujourd'hui* qui a été distribué gratuitement à 44,000 organes d'information choisis qui influencent l'opinion et distribué par la voie des 15 consulats établis aux États-Unis. On cultive également assidûment la presse la plus intensive au monde, travail ardu puisqu'on doit rivaliser non seulement avec les nouvelles américaines mais également avec les efforts soutenus que fournissent les autres pays du monde. Nombre d'entre eux dépensent d'ailleurs des sommes considérables afin de s'assurer les services de professionnels américains des relations publiques et de spécialistes des manœuvres de coulisses. Grâce à son programme pour les visiteurs, le Canada attire maintenant des cadres influents des media, des universitaires choisis, de hauts fonctionnaires de la Maison Blanche, des administrateurs fédéraux, des membres du Congrès et des étudiants et organise des programmes qui conviennent à leurs intérêts. Le ministère des Affaires extérieures subventionne un impressionnant programme organisé par le secteur privé pour attirer des membres influents du Congrès au Canada en vue d'examiner l'expérience canadienne dans les domaines qui les intéressent à titre de législateurs américains.

En 1974, le gouvernement fédéral a dépensé au total \$2.3 millions au chapitre des programmes d'information, de relations culturelles, et de relations universitaires aux États-Unis; cela représente une augmentation de \$400,000.00 par rapport aux statistiques de l'année précédente. L'intensification du programme et l'augmentation du budget constituent un pas dans la bonne direction, mais ce n'est encore qu'un début. Il reste encore *beaucoup* à faire pour combler cette lacune, et il est urgent que nous le fassions. Comme l'a déclaré M. R. O'Hagan, haut fonctionnaire responsable de l'information à l'ambassade du Canada:

«Il est évident que nous devons rechercher constamment toutes les occasions pour vendre notre image, et pour faire parvenir notre message avec franchise et persuasion; dans ce contexte, nous devons agir contre le carcan des conventions et de la créativité¹⁰²».

c) Relations au niveau des universités

Dans le domaine des relations universitaires, il n'y a encore qu'une poignée de collèges et universités américains, sur un total de 1,500 qui offrent des cours substantiels sur le Canada.¹⁰³ Il n'y a pas de doute que les principaux avantages du

¹⁰² O'Hagan, (14:10)

¹⁰³ Voici la liste des universités et collèges américains qui offrent des programmes d'étude sur le Canada: Université du Maine, cours offerts aux campus d'Orono et de Fort Kent, Maine; Université du Vermont, Burlington, Vermont; North Adams State College et Bridgewater State College, Massachusetts State College system; St. Lawrence University, Canton, New York; campus de Plattsburg du New York State University system (d'autres cours sont offerts dans diverses autres institutions relevant du N.Y. State university system); université de Rochester, Rochester, New York; université de Syracuse, Syracuse, New York; centre d'études canadiennes, School of Advanced International Studies, Johns Hopkins University, Washington, D.C.; université Duke, Durham, Caroline du Nord; Western Washington State College, Cheney, Washington; Northwestern University, Evanston, Illinois; Michigan State University, Lansing, Michigan; Yale, New Haven, Connecticut; collège d'État du New Jersey, New Jersey. Il s'agit des universités ou collèges qui offrent un programme structuré d'études canadiennes qui touchent habituellement plusieurs disciplines. Beaucoup d'autres institutions offrent quelques cours, des cours partiels, ou alors comptent sur les services d'un professeur qui fait des études sur le Canada; ces données n'ont pas été considérées suffisantes pour être incluses à la présente liste. Bien qu'il y ait à Harvard une chaire d'études canadiennes, le poste est inoccupé depuis de nombreuses années et aucun programme d'études canadiennes n'y est offert.

programme des relations universitaires se feront sentir à l'avenir lorsque les étudiants d'aujourd'hui seront les chefs de demain. Mais il y en a également dans le présent. Comme l'ex-ambassadeur, M. Cadieux, l'a expliqué devant le Comité, il s'est aperçu qu'en visitant les régions et les villes qui offraient un programme d'études universitaires sur le Canada, que l'atmosphère était sensiblement plus réceptive et intéressée et que les contacts s'effectuaient plus facilement entre le consulat, les media locaux et le monde universitaire.¹⁰⁴

On a informé le Comité que d'autres pays accordaient énormément d'attention à ce genre d'activités d'information. Le budget du Canada pour les relations universitaires est beaucoup trop faible. On met surtout l'accent sur la nécessité de stimuler l'intérêt dans les collèges et les établissements d'enseignement en vue de la mise sur pied de programmes d'études sur le Canada. Mais les seuls encouragements disponibles sont quelques livres, films et conférenciers et, à l'occasion, l'organisation de colloques et de conférences. En 1975, en outre, \$50,000 ont été versés au Centre d'études canadiennes de l'École des études internationales avancées de l'Université Johns Hopkins de Washington, D.C. Si l'on compare cette somme aux \$10 millions que le Japon a versés récemment, comme le faisait souligner l'ambassadeur, à une fondation pour financer les programmes universitaires et la faculté dans l'établissement et le maintien de programmes d'études sur le Japon dans les universités américaines,¹⁰⁵ on peut dire que les intérêts du Canada ne sont pas inférieurs à ceux du Japon aux États-Unis. **Le Comité encourage le Canada à donner beaucoup d'ampleur à son programme de relations universitaires aux États-Unis.**

d) Rôle des consulats au chapitre de l'information.

Les consulats canadiens dispersés aux États-Unis peuvent jouer un rôle important en ce qui a trait aux activités relatives à l'information dans ce pays. En dehors de Washington et de New York, il serait plus facile pour les journaux locaux de discuter des événements et des discours axés sur le Canada s'ils avaient accès à des sources locales d'information. Les préposés du consulat ont la possibilité de discuter avec les hommes d'affaire locaux et des groupes professionnels de toutes sortes. Il est important de fournir rapidement une information précise aux media afin qu'ils puissent expliquer les politiques et les actes du Canada.

Le Comité recommande d'insister davantage sur la vocation d'organes d'information des consulats et lui donner plus d'ampleur. Toutefois, pour les consuls établis aux États-Unis, cela pose des problèmes. Loin des sources de décisions, ils dépendent de Washington et d'Ottawa pour obtenir des informations à jour sur les derniers faits en matière de politique, sur l'interprétation à leur donner et pour obtenir de la documentation. M. Ray Anderson, consul général du Canada à Seattle, a dit au Comité que, lorsque le Canada adopte une mesure qui n'est pas populaire ou qui n'est pas comprise dans sa région:

«Nous devons donc les renseigner aussi rapidement que possible, de sorte que dès que les manchettes paraissent, nous puissions nous adresser aux organes d'information, aux gens qui font les déclarations et à ceux qui les écoutent afin de leur fournir tous les renseignements de base. Mais il faut leur fournir les données et les faits pour qu'ils comprennent¹⁰⁶».

¹⁰⁴ Cadieux, (4:22)

¹⁰⁵ Cadieux (4:7)

¹⁰⁶ Anderson, (14:12)

Comme on l'on déjà mentionné dans le présent rapport, dans l'obtention de renseignements à jour sur la politique gouvernementale, les consulats sont sérieusement désavantagés par l'absence de communications rapides et sûres avec l'ambassade et Ottawa¹⁰⁷. Le Comité estime qu'il s'agit d'un domaine d'importance cruciale pour l'efficacité du rôle des Canadiens aux États-Unis en matière d'explications et de persuasion. On doit reconnaître que les dépenses qu'entraîneraient l'établissement d'un système semblable, seraient lourdes, surtout qu'il nécessitera l'aménagement de nouveaux bureaux, la fourniture de matériels et des heures/hommes supplémentaires. Le Comité pense toutefois, que le gouvernement devrait étudier attentivement la possibilité de prendre certaines mesures en vue d'accroître les moyens, d'au moins quelques consulats, sur ce plan.

Le seul moyen d'encourager les consulats à se présenter en public serait de leur fournir régulièrement la documentation nécessaire et les thèmes de causeries. Bien qu'on ait progressé quelque peu dans la préparation «de notes de l'orateur» le personnel accru chargé de l'information au Consulat pourrait, avec le Consul, utiliser plus de matériel à jour, de ce genre. A cette fin, le personnel de l'administration centrale chargé de l'information à Ottawa, ou peut-être l'ambassade à Washington, devrait pouvoir utiliser les services d'écrivains et d'analystes politiques pour se tenir au courant des faits nouveaux pertinents et assurer la préparation d'une documentation de référence et la diffuser dans les consulats où on saura lui donner un caractère local et l'utiliser suivant les besoins.

e) Aide provenant des ministres, des parlementaires et du secteur privé

Une autre technique pour en arriver à expliquer les points de vue et les politiques du Canada aux Américains consiste à accroître le nombre de discours prononcés aux États-Unis par des Canadiens bien informés, entre autres les ministres du Cabinet canadien. Après le choc initial qui a fait suite aux mesures de Nixon en août 1971, les ministres canadiens se sont concertés pour expliquer à des auditoires américains choisis pourquoi le Canada s'était senti injustement inclus et pourquoi il ne devrait pas être forcé de réévaluer son dollar flottant ou de faire des concessions commerciales unilatérales. Récemment, dans le cadre d'un programme beaucoup plus déterminé, les ministres s'adressaient aux hommes d'affaires, aux éditeurs, aux chefs des compagnies de pétrole, aux banquiers, etc., pour expliquer la politique de troisième option ainsi que les récentes politiques en matière d'énergie et d'investissement. L'honorable Jean-Luc Pepin a déclaré au Comité qu'il avait constaté, dans des milieux d'affaires américains de troublantes interprétations des politiques canadiennes. Il estime que: «De toute évidence, il nous faudra donner calmement des tas d'explications directes et amicales¹⁰⁸.»

Même si les visites ministérielles ne font habituellement pas les manchettes aux États-Unis, elles constituent une autre méthode directe pour faire valoir le point de vue canadien aux chefs de l'opinion américaine et de connaître leurs réactions ou leurs appréhensions au sujet du Canada. Le ministre peut habituellement être assuré d'un auditoire attentif. Par exemple, le ministre des Finances pourrait s'adresser aux hommes d'affaires, le ministre de l'Énergie, aux représentants des compagnies de pétrole, le ministre de l'Agriculture aux agriculteurs, le ministre du Travail, à une assemblée syndicale.

¹⁰⁷ Voir page 24. (feuillet 35)

¹⁰⁸ Pepin (11:14)

Le Comité a entendu le témoignage du secrétaire d'État aux Affaires extérieures, qui a parlé des visites ministérielles qu'il a effectuées en 1975 à New York et à Boston pour expliquer la politique de la troisième option à des auditoires très importants. M. MacEachen a dit avoir bon espoir que cette visite:

«ait éclairci dans une certaine mesure des points obscurs résultant de malentendus au sujet d'un certain nombre de politiques gouvernementales... Ces initiatives nous permettent de faire connaître le Canada dans toutes les régions des États-Unis. Ces visites amènent des citoyens américains importants à prendre en considération les affaires canadiennes parce qu'elles s'accompagnent de discours visant à leur expliquer nos politiques¹⁰⁹».

Cette technique peut être utile en vue de faire comprendre le Canada aux Américains, mais elle comporte des dangers. En effet, les ministres pourraient l'utiliser à des fins de politique interne, pour se faire un nom dans le pays en critiquant hautement ou abusivement les positions américaines, attitude que la presse ne manquerait pas de souligner. Cette technique pourrait aussi être superflue, voire nuisible, si les ministres s'en servaient comme plate-forme pour critiquer les attitudes et les politiques de l'autre pays. Les discours prononcés par des ministres devraient viser à donner des explications et à clarifier des situations. Ils ne devraient pas viser à lancer des «pointes faciles» aux Américains. Il suffit pour s'en convaincre de penser à la réaction des Canadiens si le Secrétaire d'État américain à l'Agriculture ou au Trésor venait au Canada et prononçait un discours dans lequel il critiquerait le contingentement des importations de bœuf ou notre politique étrangère en matière d'investissement et ferait des commentaires désobligeants à propos de nos problèmes internes. Les Canadiens, malheureusement, ont tendance à adopter une double position à l'égard des États-Unis. Ils semblent estimer que les ministres qui prennent la parole aux États-Unis peuvent critiquer les politiques américaines, alors qu'ils éprouveraient un vif ressentiment si un Américain critiquait les politiques canadiennes surtout pendant qu'il est chez nous. Pour s'assurer que tous les discours prononcés par des ministres soient pleinement positifs, on devrait exiger que tous les discours des ministres devant être prononcés aux États-Unis soient soumis au ministère des Affaires extérieures afin qu'il fasse connaître ses remarques.

Le Comité considère qu'il faut assurément continuer le programme gouvernemental actuel de discours que prononcent les ministres clefs pour expliquer et faire comprendre les politiques canadiennes ayant des répercussions aux États-Unis à des auditoires américains sélectionnés.

Outre les efforts déployés par les ministres de l'information aux États-Unis, d'autres sources pourraient et devraient être utilisées pour amener les Américains à mieux connaître le Canada. Parlant des nombreuses associations ou organisations américaines qui tiennent des réunions annuelles au Canada, l'honorable Jean-Luc Pepin a en outre déclaré ce qui suit:

«Les députés, des sénateurs, des députés distingués d'arrière plan devraient accepter ces invitations et devraient même en demander afin de formuler les vues du Canada¹¹⁰».

L'ex-ambassadeur du Canada, M. Marcel Cadieux, a souligné l'importance que revêtent les contacts personnels, lorsque des Canadiens prononcent des discours aux

¹⁰⁹ MacEachen, (16:18)

¹¹⁰ Pepin, (11:13)

États-Unis. Il a mentionné la possibilité de développer cette technique au niveau des universités et a aussi parlé d'augmenter le nombre d'associations sociales canadiennes aux États-Unis afin de venir en aide aux programmes canadiens d'information.

Pour ce qui est du secteur privé, quelques groupes font déjà des efforts considérables pour amener les Américains à mieux connaître le Canada. Le Comité a pu se rendre compte notamment du travail accompli par le Comité canado-américain¹¹¹ qui a décrit et analysé certains aspects des relations canado-américaines dans ses publications; de la campagne organisée par l'Association canadienne d'exportation et visant à persuader les hommes d'affaires américains des grands avantages que comporte de part et d'autre le commerce bilatéral; enfin, des visites aux États-Unis d'hommes d'affaires canadiens organisées par l'Institut canadien des affaires internationales et des stages d'études aux États-Unis organisés par l'Association for Canadian Studies in the United States. En outre, un certain nombre d'hommes d'affaires importants participent à des rencontres bilatérales d'associations et de groupes et essaient d'expliquer les points de vues du Canada. Ces personnes et ces institutions jouent un rôle très important mais, comme l'a déclaré M. Pepin, ce sont toujours les mêmes hommes d'affaires qui, «de façon systématique et courageuse» participent à cet effort.

Le Comité conclut que de nombreux Canadiens du secteur privé et parlementaires bien informés pourraient participer plus qu'ils ne le font actuellement à cet important effort d'information. De temps à autre, le ministère des Affaires extérieures, par le truchement de son ambassade à Washington et de ses consulats aux États-Unis, reçoit des demandes de la part de groupes ou d'associations américaines qui aimeraient entendre des orateurs canadiens. **Le Comité recommande que le ministère essaie d'encourager un nombre croissant de Canadiens de grande renommée à participer à ce programme. Dans la même ligne de pensée, le Comité exhorte le secteur privé à jouer un rôle important dans ce domaine et encourage les responsables à adopter une attitude plus positive et à savoir reconnaître les chances qui leurs sont offertes et leurs responsabilités.**

f) Programme de visiteurs

Le Comité estime que le programme de visiteurs est un domaine qu'on pourrait également étendre utilement. Ainsi que l'a signalé M. O'Hagan, ce programme amène des Américains influents au Canada Il a déclaré:

«On peut imaginer aisément les avantages qu'on obtiendrait par un nombre plus élevé d'éducateurs, d'hommes d'affaires, d'universitaires, d'artistes, de professionnels dans toutes les disciplines, d'administrateurs publics, et spécialement, des hommes politiques à tous les niveaux¹¹²».

Bien que des manifestations telles que l'Expo et les Jeux Olympiques contribuent à éveiller l'intérêt des Américains pour le Canada et à les inciter à s'y rendre, on

¹¹¹ Il s'agit d'un groupe d'étude formé de dirigeants canadiens et américains des domaines suivants: industrie, main-d'œuvre et milieux agricole et professionnel. Le travail de ce groupe est financé par deux organisations de recherche sans but lucratif: la National Planning Association aux États-Unis et le C.D. Howe Research Institute au Canada.

¹¹² O'Hagan (14:10)

pourrait offrir à des groupes de spécialistes des visites soigneusement organisées en vue de présenter une image plus sérieuse du Canada. Malheureusement, ainsi que le directeur général des Affaires publiques du ministère des Affaires extérieures l'a déclaré au Comité, le nombre des intéressés est limité par la capacité du Canada à recevoir et à s'occuper de ce genre de visiteurs¹¹³. **Bien que le Comité pense que la qualité d'un tel programme est plus importante que la quantité de visiteurs reçus, il recommande l'expansion du programme dans son ensemble.**

g) Intensification des efforts visant à informer le Congrès

Conformément à la profonde inquiétude exprimée précédemment, notamment que des liaisons plus étroites avec le Congrès étaient essentielles, le Comité est convaincu qu'on devrait consacrer une plus grande attention au moyen de fournir au Capitole des renseignements plus concrets sur le Canada. On reconnaît que cette tâche est difficile. Bien que la publication de l'ambassade, *Rapport du Canada*, qui cherche à expliquer clairement les politiques canadiennes qui prêtent à controverse, soit un effort judicieux, il est nettement insuffisant, bien qu'il soit possible qu'il s'avère utile pour des employés du Congrès. Un flot ininterrompu de brochures, de communiqués de presse, d'opuscules, de dépliants publicitaires, de prospectus et de pamphlets font déborder la corbeille à courrier du membre typique du Congrès comme celle de son homologue canadien, et le tri représente une terrible tâche même pour l'employé ou le membre du Congrès le plus averti. C'est pourquoi les publications sont relativement peu utiles si elles ne sont pas lues. Les relations avec le Congrès doivent d'abord s'établir sur un plan personnel. Ces liens personnels sont renforcés sur une période considérable, afin que lorsque des problèmes se posent et doivent être expliqués directement, on aura accès à un Comité important, et on aura pu susciter de l'intérêt pour toute documentation supplémentaire.

Le Comité s'inquiète de ce qui de tels rapports soient minimales actuellement. Par exemple, dans quelle mesure l'ambassade a-t-elle pu informer le Congrès de l'opposition du Canada et du Manitoba au projet de dérivation Garrison dans le Dakota du Nord? Il s'agit d'un domaine où le Bureau des réclamations des États-Unis s'occupe activement à étayer sa défense du projet devant le Congrès. Mais le Congrès a-t-il entendu les arguments du Canada? On pourrait poser la même question au sujet d'autres facteurs d'irritation à la frontière, tels que Point Roberts ou l'inondation de Skagit ou la pollution des Grands Lacs. Si le gouvernement fédéral n'agit pas dans ce domaine, le Comité prévoit qu'en désespoir de cause, les provinces le feront. Une semblable multiplication des revendications canadiennes à l'étranger pourrait porter atteinte à l'image du Canada sur la scène internationale.

Les statistiques concernant les échanges commerciaux dans le cadre du pacte de l'automobile représentent un autre exemple pertinent. Bien qu'en 1972 de nombreux leaders du Congrès qui ne mâchent pas leurs mots, savaient que la balance commerciale en matière de produits de l'industrie automobile avait penché en faveur du Canada par 230 millions de dollars en 1971, combien de membres du Congrès savent qu'en 1974, elle a penché en faveur des États-Unis par 1.3 milliard de dollars? L'ambassade a-t-elle les moyens lui permettant de communiquer ces statistiques aux membres du Comité des voies et moyens? L'ambassade a-t-elle un personnel et un budget suffisants pour entrer en communication avec les membres du Congrès, qui actuellement, élèvent des protestations contre les règlements du Canada pour la suppression de la publicité relative à la télédistribution ou contre les prix canadiens

¹¹³ Reid (14:6)

du pétrole et du gaz, pour leur présenter les arguments des Canadiens sur la question?

Le Comité pense que la mise en œuvre par le gouvernement d'un programme d'information plus rigoureux à l'intention du Congrès est d'une importance capitale et que l'on devrait poursuivre cet objectif, compte tenu de la recherche d'une liaison plus étroite avec les législateurs américains.¹¹⁴

h) Financement du Programme canadien d'information

Comme on l'a déjà dit, le gouvernement canadien a consacré, en 1974, \$2.3 millions aux programmes d'information aux États-Unis, c'est-à-dire sensiblement moins que tous les autres pays commerçants, tels que les membres de la Communauté économique européenne, le Japon et même l'URSS.

Les chiffres suivants sont un exemple des dépenses effectuées, par habitant, dans plusieurs pays d'Europe occidentale dans ces domaines, par rapport au Canada.

Pays européens—au niveau international—\$7.00 par habitant

Canada—au niveau international—45c. par habitant

Pays européens—États-Unis seulement— 63c. par habitant

Canada—États-Unis seulement—10c. par habitant

Les mêmes comparaisons, en fonction des statistiques pour le total des échanges commerciaux, sont encore plus inquiétantes.

Pays européens—au niveau international—\$1 par \$230 d'échanges commerciaux

Canada—au niveau international—\$1 par \$4800 d'échanges commerciaux

Pays européens—États-Unis—\$1 par \$200 d'échanges commerciaux

Canada—États-Unis—\$1 par \$18000 d'échanges commerciaux¹¹⁵

Les chiffres pour le Japon et l'URSS s'approchent de ceux des pays européens.

Il est vrai que le Canada a certains avantages vis-à-vis les États-Unis, si on songe à la proximité et à la langue et, contrairement à l'Allemagne et le Japon, il n'a pas à surmonter une mauvaise réputation de guerre. Néanmoins, comme il a été dit à maintes reprises au Comité au cours de son étude, l'indifférence, le désintérêt et la mauvaise compréhension sont très fréquents aux États-Unis en ce qui concerne les optiques et politiques canadiennes. Le Canada doit faire beaucoup plus pour combattre cet état de chose. Comme dans la déclaration du D^r Claude Bissell que nous avons reprise au début du présent chapitre, la connaissance et la compréhension

¹¹⁴ Voir la section 6, pages 46-49, ci-dessus.

¹¹⁵ Les chiffres ci-dessus ne sont qu'approximatifs et ceux qui correspondent aux «pays européens» présentent les moyennes de trois membres importants de la Communauté européenne afin de respecter le caractère confidentiel des renseignements.

des Américains à l'endroit du Canada sont en relation directe avec le climat des relations canado-américaines.

Le Comité se rend pleinement compte qu'il recommande ainsi une hausse très importante des dépenses gouvernementales à un moment de restrictions fiscales, mais il s'agit ici de priorités et non pas de dépenses totales. Il est certain qu'aucun autre pays n'a autant en jeu que le Canada dans la protection de ses relations avec les États-Unis. Comme nous l'avons déjà souligné, le commerce canado-américain des deux côtés s'élève à plus de \$42,000,000,000.00 chaque année. Même une petite portion de cette somme ne peut pas être mise en danger par manque d'attention surtout à un moment où le Canada fait face à un déficit de près \$5,000,000,000.00 sur la balance annuelle de paiements, à l'échelle mondiale. Comme le dit une veille maxime militaire, nous devons renforcer nos points forts et non les faibles et répartir les ressources du gouvernement fédéral d'une façon aussi productive que possible dans ce domaine.

Le Comité encourage donc le gouvernement à accorder la plus grande priorité possible à ses programmes d'information et de relations culturelles et universitaires aux États-Unis. Afin d'évaluer les besoins et de déterminer les méthodes les plus aptes à améliorer les programmes, le Comité recommande, la création d'un Comité interministériel devant établir les exigences financières et décider quelle est la meilleure façon de renforcer les programmes.

Ce rapport est le premier d'une série de rapports rédigés par le Comité sur les relations canado-américaines. Dans sa prochaine étape, l'étude abordera les relations commerciales du Canada avec les États-Unis.

RÉSUMÉ
des
CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS
du
VOLUME I DU RAPPORT SUR LES RELATIONS CANADA-ÉTATS-UNIS
«LE CADRE INSTITUTIONNEL DES RELATIONS»

Partie I

A. Introduction

Le présent rapport, le premier d'une série de rapports portant sur divers aspects des relations canado-américaines, **ne traite que du cadre institutionnel des relations entre les deux pays**. Le Comité, bien que le rapport étudie surtout les relations entre les gouvernements, reconnaît que les échanges nombreux qui se font dans le secteur privé sont de la première importance et l'une des grandes forces des relations.

B. Portée et étendue de la relation

Des facteurs géographiques et historiques ont influé sur les relations entre les deux pays, ce qui a contribué à créer un certain parallélisme entre les deux pays sur les plans social et institutionnel et favorisé le mélange des deux populations. Dans presque tous les domaines, notamment le commerce, les finances, les investissements, l'énergie, la main-d'œuvre, l'environnement, la défense et la culture, les deux pays ont tissé des liens, ce qui a entraîné une forte interdépendance.

C. Changements au sein de la relation

Au cours des dernières années, les relations canado-américaines ont connu un changement, dû à des facteurs partiellement externes et partiellement internes. A la suite de ce changement, le Canada a cessé de réclamer un traitement spécial ou des exemptions, ce que, d'ailleurs, les États-Unis ne veulent plus accorder. Toutefois, compte tenu des liens géographiques étroits, des affinités et du mélange des deux populations, de la similitude des institutions et des styles de vie, de la facilité des communications et de l'importance du commerce, l'existence d'une relation spéciale, dans le sens de «unique en son genre», entre le Canada et les États-Unis reste incontestable.

D. Problèmes actuels

Il se pose entre les deux pays des problèmes de plus en plus nombreux et de plus en plus complexes.

Le Comité a dressé la liste de certains de ces problèmes. Celle-ci sert à illustrer l'importance du sujet qu'aborde ce rapport, c'est-à-dire les mécanismes et les voies de communications employés par le Canada et les États-Unis dans leurs relations. Vu les nombreuses questions compliquées que doivent régler sans cesse les deux pays, il devient de plus en plus important de veiller à ce qu'on se serve de la meilleure voie de communication, de la technique la plus efficace de négociation et à ce que l'on coordonne soigneusement les orientations des diverses politiques.

Ces dernières années, au Canada, le nationalisme s'est affirmé de plus en plus, notamment à l'égard du contrôle américain de l'économie. Le Comité pense que le climat de nationalisme peut avoir un effet préjudiciable sur la façon dont le Canada aborde certains des problèmes actuels entre les deux pays. **De l'avis du Comité, le gouvernement canadien doit veiller à ce que les problèmes difficiles soient traités de la façon la plus équilibrée, la plus raisonnable possible. Il doit toujours être sur le qui-vive pour éviter de trop tenir compte du sentiment nationaliste dans la prise de décision. Il doit essayer d'adopter une attitude constructive qui favorise la collaboration et le règlement des problèmes.**

Partie II VOIES DE COMMUNICATION

1. Rencontres au sommet

Les rencontres au sommet entre les premiers ministres canadiens et les présidents américains sont des symboles, des manifestations de l'amitié des deux pays. Elles ne doivent pas être trop fréquentes ni être considérées comme des mécanismes de négociation pour régler les graves problèmes bilatéraux qui appellent des solutions complexes. À l'occasion, toutefois, les réunions au sommet peuvent sortir d'une impasse les négociations engagées aux niveaux inférieurs.

Lorsqu'ils prononcent des discours dans le pays étranger, les chefs doivent prendre garde de sembler dicter sa conduite à ce pays.

Aucun premier ministre canadien ne s'est jamais adressé au Congrès américain, bien que les chefs de gouvernement de nombreux autres pays l'aient fait et que les

présidents américains adressent d'habitude la parole au Parlement canadien. **Le Comité invite le gouvernement à étudier la possibilité qu'un premier ministre canadien prononce un discours au Congrès.**

2. Rencontres ministérielles

Les rencontres personnelles, de plus en plus nombreuses, entre les ministres de Washington et d'Ottawa présentent des dangers aussi bien que des avantages. Elles peuvent accélérer la prise de décision et éliminer les tracasseries administratives, mais s'il y a conflit de personnalité, de meilleurs résultats pourraient être obtenus au niveau des fonctionnaires. Il faut que les ministres soient bien documentés et prennent soin de ne pas prendre d'engagement que le gouvernement ne peut honorer. Il ne faut pas perdre de vue l'ensemble des problèmes en s'en tenant aux perspectives limitées d'un seul ministère.

Vu l'importance des relations canado-américaines, relations qui, à certains égards, sont plus importantes pour le Canada que toutes ses autres relations extérieures réunies, **le Comité recommande que le Cabinet mette un mécanisme sur pied pour que tous les mémoires présentés au Cabinet soient évalués à la lumière des effets que les politiques proposées peuvent avoir sur les relations du Canada avec les États-Unis.** Il serait ainsi plus facile d'éviter que les politiques canadiennes n'aient des effets non recherchés sur les États-Unis, et cela favoriserait l'évaluation des politiques en fonction des conséquences plus vastes des relations canado-américaines.

Par le passé, les réunions du Comité ministériel mixte ont permis d'éviter les perspectives trop étroites d'un seul ministère, mais, malheureusement, ces réunions ont perdu beaucoup de valeur à mesure que les structures en devenaient plus figées et officielles, et parce que les attentes du public obligeaient à annoncer publiquement les solutions apportées à des problèmes complexes et qu'il est devenu de plus en plus difficile de réunir pour deux ou trois jours huit ou dix secrétaires américains et ministres canadiens débordés de travail. **Le Comité en est arrivé, à regret, à la conclusion que dans la forme qu'elle a prise dernièrement, cette institution mixte n'a aucun but constructif et peut même être préjudiciable aux relations entre les deux pays.**

3. Contacts officiels

Les principaux mécanismes du Canada destinés à établir ses contacts bilatéraux sont le ministère des Affaires extérieures, l'ambassade du Canada à Washington et les divers consulats canadiens répartis sur le territoire américain. Il y a en outre une multitude de contacts réguliers entre les fonctionnaires des ministères correspondants dans les deux capitales, de même que des contacts à des conférences multilatérales.

Le Comité propose, pour arriver à des perspectives d'ensemble maintenant inexistantes sur les relations, que le gouvernement étudie la possibilité de réunions

mixtes des sous-ministres et des sous-secrétaires. Ces réunions devraient être non structurées, officieuses, et il devrait être possible de les convoquer dès que l'une des deux parties considérerait utile de discuter d'une question donnée.

Le Comité insiste sur la nécessité d'une bonne coordination des politiques au niveau officiel. Il estime qu'il n'y a pas moyen de faire autrement que de laisser au ministère des Affaires extérieures le rôle, qu'il a toujours joué, de mécanisme central de coordination, mais que les ministères en cause ont le devoir de participer à la coordination en tenant les Affaires extérieures pleinement au courant de toutes leurs relations avec les États-Unis.

4. Participation des provinces et contacts avec les gouvernements provinciaux

Les provinces sont concernées, directement ou indirectement, par les relations canado-américaines à trois niveaux: par les relations qui existent entre une province et un État, par les relations que le gouvernement fédéral entretient avec Washington, et par toute conférence internationale où des questions canado-américaines sont débattues. Dans les rapports entre une province et un État, il y a une multitude d'accords de nature administrative, d'arrangements et d'ententes entre les deux pays. Les autorités provinciales doivent faire preuve de beaucoup de jugement pour savoir si le problème en cause peut prendre une dimension internationale, auquel cas le gouvernement fédéral doit intervenir.

Selon le Comité, lorsqu'il y a des relations très suivies avec un État limitrophe et des questions très litigieuses, les provinces doivent envisager la possibilité de confier à un représentant provincial la tâche de surveiller les relations. Les provinces doivent tenir le gouvernement fédéral au courant de leurs accords administratifs, des arrangements et des ententes conclus avec les États américains et de toute visite officielle des ministres ou hauts fonctionnaires des provinces aux États-Unis.

L'«agent des intérêts provinciaux» à l'ambassade canadienne à Washington et le «système de transmission des renseignements» qui a été établi pour donner aux provinces intéressées l'information voulue sur les derniers développements aux États-Unis sont des mesures positives pour résoudre le problème de la participation provinciale aux relations canadiennes avec le gouvernement américain. **Le Comité soutient que le fonctionnement de ce mécanisme serait amélioré si les fonctionnaires de l'ambassade du Canada chargés des intérêts provinciaux séjournaient quelque temps dans la capitale des provinces concernées pour se familiariser avec la position et les besoins de la province.** Dans les rapports dont l'ambassade se charge pour les provinces, il faudrait accorder plus d'importance aux questions économiques et commerciales qu'aux rapports diplomatiques traditionnels. **Les fonctionnaires fédéraux d'Ottawa devraient être envoyés quelque temps dans les capitales provinciales**

pour y travailler, si possible, au bureau des affaires intergouvernementales, afin qu'ils soient plus à même de comprendre les problèmes et la position de la province dans le domaine des affaires étrangères. Un programme fédéral appelé *Échanges Canada* est déjà en place et pourrait servir de cadre à ces échanges.

De la même façon **les fonctionnaires provinciaux pourraient mieux comprendre les services fédéraux offerts à Washington s'ils passaient une semaine ou deux à l'ambassade canadienne.** Lorsqu'une province a des intérêts particuliers à l'égard d'une situation donnée, un représentant de cette province devrait être rattaché de façon temporaire au personnel de l'ambassade.

Le gouvernement fédéral a pris de bonnes initiatives pour améliorer les méthodes de consultation et de coordination permettant aux provinces de participer à l'élaboration des politiques étrangères, mais il y a encore des lacunes et il faut apporter certains perfectionnements aux méthodes. **Le Comité considère qu'il incombe tout d'abord au gouvernement fédéral de mettre sur pied des mécanismes pour faciliter la consultation des provinces au sujet de politiques à l'égard des États-Unis lorsque celles-ci mettent en jeu les intérêts de la province.** Le Comité estime également que les provinces ont la responsabilité d'organiser leur propre réseau central de contacts ou mécanisme de communication, avec lequel les autorités fédérales pourront traiter des problèmes en matière d'affaires étrangères.

5. Mécanismes mixtes spéciaux

Le Comité reconnaît les succès éclatants que la Commission mixte internationale (CMI) a accumulés en presque 65 ans d'existence. Compte tenu des problèmes frontaliers aujourd'hui plus complexes, le Comité formule deux recommandations pour améliorer le fonctionnement de la Commission et élargir son mandat. **Le Comité recommande que la CMI ait le pouvoir de prendre l'initiative d'études ou d'évaluations préliminaires des problèmes de pollution qui peuvent se poser le long de la frontière, de relever les causes possibles des problèmes et de recommander d'en saisir les deux gouvernements.** En fait, cela constituerait un mandat de surveillance écologique le long de la frontière. A l'heure actuelle, la Commission doit attendre un mandat des gouvernements avant de faire enquête.

Le Comité recommande en outre que la CMI ait le pouvoir de publier toutes ses recommandations, ce qu'elle fait déjà à l'égard de ses constatations en vertu de l'Accord relatif à la qualité de l'eau dans les Grands Lacs. Les recommandations de la Commission ne peuvent être efficaces que si elles sont adoptées et mises en vigueur par les gouvernements et les organismes concernés. Après avoir présenté ses recommandations, la CMI doit être à même de demander des explications si, après un délai raisonnable, on n'a pris aucune mesure.

6. Contacts au niveau législatif

Le gouvernement du Canada a hésité, pour une foule de raisons, à élaborer un programme actif de liaison avec les membres influents du Congrès. Le Comité a appris que les gouvernements d'autres grands pays se sentent beaucoup moins gênés que le Canada par le fait que leurs ambassadeurs sont accrédités auprès de l'exécutif. Le Canada surestime peut-être l'importance de ce facteur tout en sous-estimant celle de la division constitutionnelle des pouvoirs aux États-Unis, qui donne un rôle de premier plan au Congrès. Ou encore, il considère peut-être que le département d'État américain peut et veut toujours bien expliquer au Congrès la position canadienne, point de vue que le Comité ne peut pas accepter. Quelle qu'en soit la raison, les témoins américains qui ont comparu devant le Comité ont considéré que l'ambassade canadienne pourrait concevoir un programme beaucoup plus intense de contacts avec le Congrès, afin de garantir que le point de vue canadien soit bien compris.

Dernièrement, le Congrès a exercé de nouveaux pouvoirs importants, surtout dans le domaine économique. Il adopte une attitude très indépendante dans les questions de politiques étrangère et commerciale. En même temps, les témoins américains ont affirmé au Comité que le Congrès ne se rendait pas compte de l'étendue et de la solidité des liens économiques canado-américains. Le manque de compréhension ou de connaissance de la position canadienne par le Congrès pourrait, presque par inadvertance, entraîner de graves bouleversements, économiques ou commerciaux, au Canada.

Le Comité a conclu que les contacts du Canada avec le Congrès ont été trop longtemps négligés. Le Comité exhorte le gouvernement à donner au plus tôt à l'ambassade, les instructions et les moyens nécessaires pour établir un programme beaucoup plus vaste de relations avec le Congrès.

Le Comité croit qu'aucun autre contact parlementaire n'est plus important pour le Canada que le Groupe interparlementaire Canada-États-Unis. C'est pourquoi il préconise très fortement de choisir soigneusement les délégués aux rencontres du Groupe interparlementaire Canada-États-Unis du point de vue de la compétence personnelle et de leur donner des informations suffisantes pour qu'ils fassent valoir les intérêts du Canada aussi efficacement que possible auprès des législateurs américains.

7. Répercussions des résolutions du Parlement

Indépendamment de son rôle de législatif, le Parlement du Canada peut influencer sur les relations canado-américaines. Ces dernières années, il y a eu un certain nombre de résolutions du Parlement adoptées à l'unanimité critiquant les activités ou les politiques des américains. Pour diverses raisons, le gouvernement s'est associé à chacune d'elles. Vu les différences entre les deux régimes politiques et le fait que le régime canadien ne soit pas très bien compris aux États-Unis, il est arrivé que l'administration américaine se méprenne sur l'attitude du gouvernement.

Tout en ne voulant pas critiquer le Parlement d'exercer ses prérogatives constitutionnelles, le Comité considère qu'il importe que le gouvernement, en tant qu'institution distincte du Parlement, examine soigneusement les répercussions de ses gestes dans de telles circonstances.

Partie III TECHNIQUES À METTRE EN ŒUVRE POUR LA CONDUITE DES RELATIONS

1. Consultations préalables

Le Comité est d'avis qu'il est dans l'intérêt du Canada de s'efforcer le plus possible de consulter et d'informer à l'avance les États-Unis afin qu'une habitude soit établie et que ni l'un ni l'autre des pays ne prenne l'autre au dépourvu.

2. Techniques de négociation

En tant que membre le plus faible dans cette relation nord-américaine, le Canada doit élaborer et utiliser les techniques de négociations les plus efficaces pour traiter avec les États-Unis. Depuis toujours, les autorités canadiennes ont préféré négocier point par point, mais on ne peut plus s'en tenir de façon rigide à cette attitude, car les questions économiques sont de plus en plus liées entre elles. Le Canada doit continuer à faire participer aux négociations ses équipes de négociateurs les plus compétents. Dans les situations difficiles, il est important de trouver le bon mécanisme ou le bon moyen d'action pour amener les deux parties à un marché avantageux pour tous. Dans le cas de certains accords bilatéraux à long terme, l'insertion d'une disposition de révision automatique peut être utile afin d'éviter qu'aucune des deux parties ne se sente lésée parce que le marché est à son désavantage. A l'occasion, les questions non réglées sur le plan bilatéral peuvent se résoudre grâce à des rencontres multilatérales. Dans l'ensemble, l'interdépendance des deux pays et la possibilité pour chacun de causer des torts graves à l'économie de l'autre imposent des restrictions aux négociations bilatérales.

Le Comité estime qu'il faut recourir, lorsque c'est possible dans un conflit bilatéral, aux recherches communes, méthode semblable à celle qui a été utilisée avec un succès éclatant dans le conflit commercial de 1971 et 1972.

Le Comité ne trouve pas grand fondement à l'opinion selon laquelle les négociations privées plutôt que publiques ont joué contre les intérêts du Canada. **A l'occasion, il peut être profitable de rendre une controverse publique, mais il est probable qu'on atteindra de meilleurs résultats par les concessions mutuelles normales des séances privées de négociations bilatérales.** L'affrontement public comme outil dans les négociations avec les Américains s'avèrerait très rapidement improductif. Pour éviter la défiance publique, tous les détails pertinents des accords officiels signés avec les États-Unis doivent être rendus publics le plus tôt possible afin de permettre, au besoin, un examen public et un débat parlementaire.

3. Arbitrage ou règlement judiciaire

Il se présente des problèmes entre le Canada et les États-Unis où les négociations sont dans l'impasse mais où il faut trouver une solution si l'on veut éviter de nuire à l'ensemble des relations. Citons par exemple certains différends sur la délimitation des eaux salées. Le Comité estime que, dans ces cas, il pourrait être utile de faire connaître les données de l'affaire au public pour que les juristes canadiens puissent en discuter ouvertement. En outre, il estime que le gouvernement devrait nommer un rapporteur indépendant afin de préciser les détails, établir la nature des revendications et faire rapport aux deux parties. Enfin, **le Comité croit que le gouvernement doit se demander très sérieusement s'il ne serait pas plus sage de recourir au processus arbitral ou au règlement judiciaire plutôt que de laisser en suspens des questions qui peuvent être explosives.**

Si le gouvernement a recours à l'arbitrage, il devra envisager sérieusement de recourir aux Chambres régionales de la Cour internationale de justice.

4. Comblent les lacunes de l'information

Il est urgent de lutter contre le manque généralisé de compréhension et d'information au sujet du Canada aux États-Unis et d'expliquer la nécessité de politiques ou mesures canadiennes qui peuvent être considérées comme préjudiciables aux intérêts américains. On a déjà fait les premiers pas, mais ce n'est qu'un début. Il reste encore *beaucoup* à faire.

Le Comité préconise que le Canada donne beaucoup plus d'ampleur à son programme de relations universitaires avec les États-Unis. On doit donner de plus en plus d'importance et d'ampleur au rôle des consulats dans l'information. L'un des moyens de faire connaître la position du Canada aux États-Unis, est de faire prononcer des allocutions par des Canadiens compétents. Le Comité est d'avis que les ministres canadiens devraient poursuivre leurs efforts pour expliquer et faire comprendre les politiques canadiennes à des auditoires américains importants. **En outre, il estime qu'il y a beaucoup de Canadiens du secteur privé et de parlementaires bien informés qui pourraient participer à cet effort d'information. Il estime que le ministère des Affaires extérieures doit autant que possible faciliter ces allocutions. Le programme de visiteurs du ministère des Affaires extérieures, dont le but est d'inviter les Américains influents et bien informés au Canada doit être intensifié.**

Compte tenu de ses recommandations précédentes sur des relations plus étroites entre l'ambassade du Canada et le Congrès, **le Comité recommande que le gouvernement mette en œuvre un programme d'information plus rigoureux à l'intention du Congrès pour que cette importante institution comprenne les politiques canadiennes qui ont un effet sur les États-Unis.**

Comme le démontrent les données statistiques étonnantes exposées par le Comité (voir page), le Canada dépense beaucoup moins que d'autres grands pays commerçants pour ses programmes d'information et d'échanges culturels et universitaires avec les États-Unis, et c'est le Canada dont l'enjeu est le plus grand. **Le Comité recommande que le gouvernement donne une nouvelle et plus grande priorité au financement du programme canadien d'information aux États-Unis.**

«Au fond, il faut que les Américains connaissent et comprennent bien le Canada, si l'on veut de bonnes relations canado-américaines.»

Ce rapport est le premier d'une série de rapports rédigés par le Comité sur les relations canado-américaines. Dans sa prochaine étape, l'étude abordera les relations commerciales du Canada avec les États-Unis.

Appendice I

Le cadeau du Canada à l'occasion du bicentenaire des États-Unis

Le 200^e anniversaire de la République des États-Unis aura lieu l'an prochain, soit en 1976. Le Canada marquera cette occasion en offrant un cadeau aux États-Unis.

De l'avis du Comité, il faudra prendre de grand soin de bien choisir ce cadeau. Il s'agit d'une occasion unique, et le projet du Canada pour ce bicentenaire devrait se concrétiser par un cadeau bien visible et durable de façon que non seulement les générations présentes d'Américains, mais également celles qui leur succéderont puissent l'admirer et en profiter. Une somme importante devra être consacrée à ce cadeau. Un pavillon canadien respectable à la Foire mondiale coûterait des millions de dollars. En comparaison, le projet du bicentenaire américain est de loin plus important pour le Canada.

Le Comité a entendu un témoignage selon lequel le gouvernement a entrepris un programme culturel au Centre Kennedy à Washington—projet lié au bicentenaire américain. Il croit également savoir que le Canada participera au défilé des roses à Pasadena en Californie le 1^{er} janvier 1976 et à la remise de la coupe à la joute de football du 3 janvier entre l'Est et l'Ouest.

Ces contributions et ces programmes sont en eux-même louables. Un grand nombre de téléspectateurs américains regarderont le défilé et la joute de football qui feront bien voir la participation du Canada. Aucun de ces programmes n'a pourtant la valeur commémorative durable qui est appropriée pour une telle occasion.

Le Comité croit savoir que le Canada prépare un livre qui soulignera l'interaction des populations des deux pays et qu'il accordera, à l'occasion du bicentenaire subvention au Centre d'études canadiennes de la School of Advanced International Studies de l'université Johns Hopkins à Washington. Le Comité ne sait cependant pas ce que sera le cadeau principal du Canada pour marquer cet anniversaire important.

Le Comité recommande que le gouvernement envisage de toute urgence la question d'un présent approprié pour le bicentenaire des États-Unis. Il souligne qu'il est souhaitable que ce présent soit durable et qu'il puisse être pour le peuple des États-Unis le témoignage constant de l'amitié du Canada.

Appendice II

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES (1974-1975)

<i>Numéro de fascicule</i>	<i>Date de la réunion</i>	<i>Témoins entendus</i>
		<i>(Deuxième session—29^e législature (1974))</i>
1	28 mars 1974	<i>Ministère des Affaires extérieures:</i> L'honorable Mitchell Sharp, secrétaire d'État aux Affaires extérieures; M. Keith MacLellan, directeur/Direction des États-Unis.
2	3 avril 1974	M. William Diebold, junior, du Conseil sur les relations Étrangères, New York, États-Unis.
* <i>A huis clos</i>	1 ^{er} mai 1974	M. Arthur J. R. Smith, président, <i>Conference Board in Canada</i> , Ottawa, Canada.
3	2 mai 1974	M. Harry Johnson, professeur d'économie, Université de Chicago, Chicago, États-Unis.
** <i>A huis clos</i>	8 mai 1974	<i>Ministère des Affaires extérieures:</i> MM. Michel Dupuy et Ralph E. Collins, sous-secrétaires d'État adjoints du ministère. <i>Ministère des Transports:</i> M. E. Butler, conseiller supérieur, Politique, Planification et Projets importants; M. J. E. Seal, conseiller-politique, région Atlantique; M. A. R. Conboy, directeur, Mise en œuvre de la politique.
4	9 mai 1974	<i>Statistique Canada:</i> M ^{me} Sylvia Ostry, statisticien en chef du Canada; M. Jacob Ryten, directeur/Division du commerce extérieur; et M. E. B. Carty, conseiller spécial sur la balance des paiements.

* *Les remarques préliminaires de M. Smith figurent à l'appendice «B» du fascicule N° 3 de la session suivante.*

** *Une partie des témoignages des hauts-fonctionnaires du ministère figurent à l'appendice «A» du fascicule N° 3 de la session suivante.*

Numéro de fascicule Date de la réunion

Témoins entendus

(Première session—30^e législature (1974-1975))

* *A huis clos* 7 novembre 1974

M. Willis Armstrong, Washington, D.C.; ancien haut-fonctionnaire supérieur du Secrétariat d'État des États-Unis, maintenant conseiller auprès du Conseil des Chambres de Commerce internationales des États-Unis.

** *A huis clos* 28 novembre 1974

M. Robert M. Bryce, Ottawa, Canada, ancien greffier du Conseil privé.

2 5 décembre 1974

M. Robert J. Schaetzel, Washington, D.C., ancien ambassadeur des États-Unis.

Note: Figurent également aux appendices «A» et «B»—les témoignages de MM. Armstrong et Bryce respectivement.

3. 12 décembre 1974

M. H. Ian Macdonald, Toronto, ancien sous-ministre du Ministère du Trésor, de l'Économie et des Affaires intergouvernementales de la province de l'Ontario.

Note: Figurent également aux appendices «A» et «B»—des passages du témoignage présenté pendant la dernière session du Parlement par les hauts-fonctionnaires du ministère et par M. Arthur Smith, respectivement.

4 23 janvier 1975

M. Marcel Cadieux, Washington, D.C., ambassadeur du Canada aux États-Unis.

5 4 février 1975

M. Rufus Smith, Washington, D.C., ancien sous-secrétaire adjoint chargé du bureau des affaires canadiennes, Département d'État des États-Unis.

6 18 février 1975

M. Maxwell Cohen, Ottawa, Canada, président canadien de la Commission mixte internationale; M. Lloyd MacCallum, conseiller juridique de la Commission.

7 20 février 1975

L'honorable Richard B. Hatfield, premier ministre du Nouveau-Brunswick; et le gouverneur Kenneth Curtis, ancien gouverneur de l'État du Maine, États-Unis.

8 4 mars 1975

L'honorable Jack Davis, Vancouver, C.B., ancien ministre des Pêches et de l'Environnement.

**(Voir appendice «A», fascicule N° 2)*

*** (Voir appendice «B», fascicule N° 2)*

- 9 6 mars 1975 M. Peyton Lyon, professeur de sciences politiques et d'affaires internationales, université Carleton, Ottawa.
- 10 18 mars 1975 M. George Francis, université de Waterloo, Ontario; et M. Leonard B. Dworsky, université Cornell, État de New York.
- 11 25 mars 1975 L'honorable Jean-Luc Pepin, Ottawa, Canada, ancien ministre de l'Industrie et du Commerce.
- 12 29 avril 1975 M. Ronald St. J. MacDonald, doyen de la faculté de droit, université Dalhousie, Halifax, Nouvelle-Écosse.
- 13 13 mai 1975 M. Gerard Rutan, directeur du programme d'études canadiennes et américaines, collège d'État de l'Ouest de Washington, État de Washington, États-Unis;
M. Walter Young, président de la faculté des sciences politiques, université de Victoria, Colombie-Britannique.
- 14 15 mai 1975 *Ministère des Affaires extérieures:*
M. Patrick Reid, directeur général du bureau des affaires publiques;
M. L. R. O'Hagan, ministre-conseiller (Information) de l'ambassade du Canada à Washington, D.C.;
M. R. C. Anderson, consul général du Canada, Seattle, État de Washington, États-Unis;
M. Allan Roger, directeur de la division de l'information.
- 15 22 mai 1975 M. Alan Hockin, Toronto, vice-président de la Banque Toronto-Dominion;
M. David Abshire, Washington, D.C.; président, Centre d'études stratégiques et internationales.
- 16 10 juin 1975 *Ministère des Affaires extérieures:*
L'honorable Allan J. MacEachen, secrétaire d'État aux Affaires extérieures;
M. Basil Robinson, sous-secrétaire d'État;
M. Glen Shortliffe, directeur, direction des États-Unis.
- 17 25 juin 1975 L'ambassadeur Rodney De C. Grey, chef de la délégation canadienne au GATT (accord général sur les tarifs douaniers et le commerce).



