

STATEMENT DISCOURS



NOTES POUR UNE ALLOCUTION
DE M. ALLAN J. MACÉACHEN,
SECRÉTAIRE D'ÉTAT
AUX AFFAIRES EXTÉRIEURES,
À LA RÉUNION MIXTE
DE LA SOCIÉTÉ ROYALE
DU CANADA ET DE
L'ACADÉMIE AMÉRICAINE
DES ARTS ET DES SCIENCES,
UNIVERSITÉ LAVAL, QUÉBEC (QUÉBEC)

LE 8 JUIN 1976

"LE CANADA ET LES ÉTATS-UNIS:
DES RELATIONS DYNAMIQUES"

Je suis ravi de me trouver parmi vous ce soir, et d'avoir par la même occasion la chance de parler devant une aussi savante assemblée. Comme ma principale responsabilité est celle de la politique étrangère du Canada, je suis particulièrement heureux de pouvoir m'adresser à des membres de la Société royale du Canada et de l'Académie américaine des arts et des sciences réunis en un même endroit,

La communauté scientifique a toujours attaché beaucoup de prix à des conclusions solides, basées sur des analyses rigoureuses et capables de résister à l'examen contradictoire le plus serré. Je suis heureux de constater que c'est dans cet esprit que sont étudiés ici certains aspects des expériences canadienne et américaine. J'ai toujours eu l'impression que cette familiarité d'office avec les réalités canado-américaines, que l'on s'attribue beaucoup trop facilement dans deux pays aussi rapprochés que les nôtres, nous empêchent souvent d'examiner nos relations bilatérales avec toute la rigueur et tout le recul voulus. Le colloque réuni ici m'impressionne surtout par sa précieuse contribution à une étude objective et constructive des expériences qu'ont vécues les Etats-Unis et le Canada au cours de leur histoire, et j'ai tout lieu de croire que pareille étude donnera également un aperçu fort utile des relations entre nos deux pays. C'est dans ce contexte que j'aimerais ce soir vous présenter quelques commentaires sur les relations canado-américaines.

Auparavant, toutefois, il me vient à l'esprit qu'il y a eu deux cents ans hier que le Congrès américain, alors réuni à Philadelphie, a adopté une résolution demandant l'indépendance des colonies de l'Angleterre; Thomas Jefferson, on s'en souvient, avait été chargé de rédiger une déclaration pour annoncer et justifier cette décision. Ce fut le début d'une aventure et d'une expérience nationales qui n'ont pas d'équivalentes dans les temps modernes. Célébrant cette année leur bicentenaire à travers tout le pays, les Américains se rappellent et surtout réaffirment les principes fondateurs et le legs spirituel qui ont donné à leur nation son élan et l'ont aidée à le maintenir. Les Canadiens, qui il y a neuf ans célébraient leur premier centenaire et réfléchissaient sur sa signification, sont heureux de participer eux aussi aux cérémonies du Bicentenaire américain, grandes et petites, pour rendre hommage aux réalisations de leur voisin et exprimer leur confiance dans son avenir. Permettez-moi en passant de souhaiter personnellement mes meilleurs vœux à nos amis américains qui sont parmi nous ce soir.

Le Bicentenaire américain nous rappelle combien ont été différentes nos évolutions respectives. Dès ses débuts, le Canada a dû faire face ou s'adapter à la profonde influence que son voisin exerçait sur lui. Néanmoins, de façon tantôt apparente, tantôt subtile, le Canada demeure à bien des égards une nation très différente des Etats-Unis, et il continuera d'évoluer selon un tracé bien à lui. Car pour les Canadiens, leur identité nationale distincte importe au plus haut point.

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

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

Nos relations ne survivraient pas, d'ailleurs, si on les négligeait. Si elles sont bonnes en général, ce n'est pas le fait du hasard ni d'une concordance de vues conditionnée à l'avance. Au contraire, la bonne entente entre deux Etats démocratiques et fédéraux, ayant chacun leurs propres intérêts et leurs propres contraintes, est le résultat d'un processus extrêmement complexe, en raison même du système libéral à travers lequel chacun doit concilier les intérêts internes les plus divers. C'est toujours un défi pour des gouvernements fédéraux que d'équilibrer l'intérêt national et l'intérêt particulier. Quand je pense à l'infinie variété et à la multiplicité des relations canado-américaines, je pense aussi à la nécessité pour nos deux gouvernements démocratiques de répondre aux nombreuses demandes internes dont ils sont saisis et à l'effet que cela peut

avoir sur la conduite de nos relations bilatérales. L'importance globale de ces dernières justifie amplement l'effort intense qu'il faut fournir pour trouver un juste équilibre entre les considérations de la politique extérieure et celles de la politique intérieure.

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

En raison même de l'importance de notre rôle sur ces deux plans, l'amitié canado-américaine est non seulement une condition souhaitable, mais un préalable essentiel si l'on veut relever les défis de demain. Nous Canadiens, n'allons certainement pas sous-estimer la valeur du véritable esprit de bonne

entente qui règne entre nos deux peuples et nos voisins, croyons-nous, accordent autant de prix à cette amitié.

Regard sur des relations en pleine évolution

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

Bien sûr, il existe entre nos deux pays des litiges dont nous sommes tous conscients. Ce sont des problèmes réels, que personne ne sous-estime dans nos deux gouvernements. Mais chose certaine, qu'on les considère un par un ou tous ensemble, les problèmes actuels n'ont pas à ébranler les bases de nos relations. L'important, c'est la façon dont nous les abordons. Il est invraisemblable que deux nations voisines,

distinctes et actives, entretiennent des relations aussi complexes et variées que les nôtres sans que des anicroches se produisent de temps à autre. Les relations canado-américaines ont toujours comporté leur part de problèmes, mais nous avons ensemble une excellente fiche en ce qui concerne leur solution et, d'ailleurs, notre façon d'aborder les problèmes s'améliore constamment.

La pertinence du changement dans nos relations

Le rythme accéléré du changement à l'intérieur de nos frontières comme à l'échelle de la planète rend encore plus dynamiques et plus complexes les relations entre nos deux pays. De plus en plus souvent, nos intérêts nationaux respectifs entrent en jeu dans les questions bilatérales et multilatérales, alors que nous nous efforçons tous deux de répondre à de nouveaux impératifs nationaux et internationaux.

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

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

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

Dans ce contexte, je crois qu'il est important de souligner que nos deux pays, quels que soient les efforts consentis de part et d'autre, ne connaîtront jamais de millénium bilatéral. Nos relations témoignent d'une continuité et, comme j'ai tenté de le démontrer, la multiplication de nos échanges n'est pas une anomalie sans lendemain. Les changements internes et externes, de part et d'autre, que souvent nous n'avons pas suscités, continueront, créant parfois de nouveaux problèmes, amenant parfois de nouvelles possibilités.

L'énergie, un exemple de changement

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

Au cours des années cinquante et soixante, à mesure que se développait l'industrie canadienne du pétrole et du gaz, notre pays a exporté des quantités toujours croissantes de ces ressources aux Etats-Unis, tout en respectant les plafonds américains, tandis que des importations considérables de charbon américain approvisionnaient et approvisionnent toujours le plus clair des besoins industriels et énergétiques de l'Ontario. C'étaient les années de prospérité grandissante dans les pays industrialisés, accompagnée d'une assurance tranquille à l'égard des sources apparemment inépuisables de pétrole et de gaz à bon marché.

En 1972, pourtant, cette belle assurance sur la richesse des ressources énergétiques du Canada a cédé la place à une préoccupation grandissante. L'année suivante, l'embargo arabe sur le pétrole, caractérisé un relèvement radical des prix et des pénuries, a accéléré notre réévaluation de nos exportations d'énergie et nous a conduit à adopter une formule qui pose plus systématiquement deux interrogations fondamentales. D'abord, les ressources exportées constituent-elles véritablement un excédent en regard des besoins prévisibles du Canada? Ensuite, sont-elles vendues à prix raisonnable par rapport aux combustibles de rechange et par rapport aux impératifs d'investissement requis pour la prospection et la mise en valeur nécessaires à la satisfaction de nos besoins énergétiques futurs?

Les décisions affectant le volume des exportations, notamment celles du pétrole brut, et les décisions sur les prix à l'exportation découlent de ces critères et ont créé des difficultés aux Américains habitués à importer l'énergie canadienne. Personne n'aime payer davantage pour des produits essentiels comme ceux-là, surtout lorsque leur disponibilité à n'importe quel prix représente aussi un problème virtuel. Cependant, le renchérissement des approvisionnements en énergie et les soucis qu'ils causent sont devenus une caractéristique du marché énergétique international à laquelle les Canadiens doivent également se faire.

Malgré les efforts du Gouvernement canadien pour ménager graduellement la transition, la majoration substantielle des prix continuera puisque les prix du pétrole et du gaz au pays et à l'exportation s'acheminent vers un alignement sur les prix internationaux pratiqués pour l'importation quotidienne de près d'un million de barils de pétrole de l'OPEP dans l'Est du pays. Comme nous devons payer les prix internationaux pour nos importations massives de pétrole, il est impératif que nous pratiquions des prix internationaux pour nos exportations - en fait, nous sommes maintenant un net importateur de pétrole. C'est un état de fait avec lequel les Canadiens et les utilisateurs américains de ressources canadiennes doivent s'accommoder. Le renchérissement graduel et la baisse progressive des exportations mises à part, à courte échéance les problèmes fondamentaux que posent l'aggravation des pénuries et des coûts de substitution élevés assaillent nos deux pays et les politiques conçues pour répondre aux besoins de nos deux peuples sont, dans les circonstances, essentiellement les mêmes.

Les Américains comprennent de plus en plus les motifs canadiens et apprécient les efforts du Gouvernement du Canada pour épargner des contrecoups violents au consommateur américain, grâce à la coopération bilatérale et à la consultation. Bien qu'ils puissent ne pas accepter unanimement les efforts déployés par le Canada pour assurer des recettes raisonnables et justes au titre de l'exportation de sources d'énergie non renouvelables, les Américains comprennent notre raisonnement. Chaque gouvernement aborde le dossier énergétique d'un oeil pragmatique, disposé qu'il est à examiner un à un les projets particuliers et à collaborer quand cela est à l'avantage des deux parties. Mentionnons par exemple l'Accord sur le pipeline de transit, présentement à l'étude, qui offre un régime de protection pour les oléoducs actuels et futurs qui traversent les deux pays.

Afin de situer les relations énergétiques canado-américaines dans leur juste perspective, cependant, il faut déborder du cadre des questions bilatérales. Dès le début de la prise de conscience internationale sur l'énergie, il y a trois ans, le Canada et les Etats-Unis ont collaboré de manière étroite et efficace. La période initiale a été marquée par une intense activité par les Etats-Unis, le Canada et nos partenaires internationaux lors de la Conférence de Washington sur l'énergie, au sein du Groupe de coordination sur l'énergie et à son successeur, le Programme international sur l'énergie. De cette coordination des pays industrialisés est né un programme d'alerte multilatéral, auquel participent le Canada et les Etats-Unis, et qui prévoit le partage du pétrole en cas de pénurie critique. Depuis la fondation de l'Agence internationale de l'énergie, cadre institutionnel de concertation entre pays industrialisés, un Canadien occupe la vice-présidence

du bureau de direction. Les représentants canadien et américain y ont beaucoup contribué à la création d'un cadre approprié aux activités de coopération internationale en matière de recherche énergétique et de mise en valeur des secteurs nucléaire et houillier, notamment.

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

Mon propos est le suivant: abstraction faite de nos positions nationales respectives sur des points particuliers, il existe un parallélisme fondamental entre les intérêts et les approches à long terme du Canada et des Etats-Unis au chapitre des questions énergétiques et ce parallélisme se reflète dans la coopération étroite sur le plan international.

La conduite de nos relations

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

La clé de voûte de nos rapports reste la discipline rationnelle et conséquente que nos deux gouvernements voudront bien exercer lorsqu'ils traduiront le faisceau concurrentiel d'impératifs nationaux en politiques affectant les intérêts de l'autre pays. De toute évidence, les décisions unilatérales de chaque gouvernement doivent être examinées dans la perspective des relations canado-américaines si nous entendons continuer à moduler nos efforts en vue d'assurer une liaison constructive.

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

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

Permettez-moi de citer un exemple. La Troisième Conférence des Nations Unies sur le Droit de la mer, où les positions canadiennes et américaines reflètent des points d'entente et de désaccord, constitue un exemple dynamique d'interrelations au niveau bilatéral et multilatéral.

Nos deux Gouvernements attachent le plus haut prix au couronnement de la Conférence, l'activité la plus importante et la plus complexe à se dérouler dans l'histoire du droit international.

Il n'est guère surprenant que deux Etats côtiers voisins comme les Etats-Unis et le Canada, ayant chacun en jeu un vaste éventail d'intérêts essentiels, partagent des positions fondamentales sur bon nombre de questions: tous deux souhaitent que la session qui débutera à New York en août réussisse une percée au chapitre des problèmes restés sans solution, de sorte qu'un traité juste et pratique, attentif aux besoins et réalités d'aujourd'hui soit promulgué dans un avenir rapproché; les deux pays reconnaissent les droits souverains de l'Etat côtier sur les ressources halieutiques au large de ses côtes et sa responsabilité spéciale à l'égard du saumon qui fraie dans ses rivières; enfin, ils souscrivent à la réaffirmation des droits souverains de l'Etat côtier sur les ressources situées sur le rebord externe de la marge continentale.

Il n'est pas surprenant, par ailleurs, que nos deux pays aient des perceptions divergentes de certaines questions importantes du droit de la mer. Il en est ainsi pour certaines facettes du rôle que l'Etat côtier devrait jouer dans la protection du milieu marin au large de ses côtes et pour certaines stipulations du code appelé à régir la zone internationale des fonds marins, ce "patrimoine commun de l'humanité". Il importe de voir cependant qu'en cas de divergence de vues passées ou présentes, nos deux pays se sont consultés à différents niveaux afin de les concilier de manière souple et pratique.

Bon nombre des problèmes étudiées lors de cette conférence pourraient influencer, d'une façon pratique, sur certains aspects de nos rapports bilatéraux. Il est entendu, toutefois, que les problèmes particuliers devraient être résolus au niveau bilatéral. Les deux gouvernements agissent de concert afin de s'assurer que les litiges maritimes ne deviendront pas de sérieuses causes de friction. Comme vous le savez sans doute, j'ai annoncé le 4 juin dernier l'extension à 200 milles de la zone de pêche canadienne, prévue au plus tard pour le 1^{er} janvier 1977. Les autorités canadiennes et américaines se consultent actuellement pour préparer le terrain à la poursuite harmonieuse et mutuellement avantageuse de nos relations en matière de pêche, après l'extension à 200 milles des zones canadienne et américaine. Quant à l'exploitation des ressources minérales des grands fonds, le Canada est préoccupé par une proposition des Etats-Unis mise de l'avant lors de la dernière semaine de la session de la Conférence, qui aurait pour effet d'imposer des restrictions sur l'exploitation des gisements terrestres de nickel dans le but de protéger l'exploitation marine de ce minerai. Les autorités canadiennes discuteront sous peu de cette question avec leurs homologues américains. Je ne puis évidemment garantir que des problèmes bilatéraux sérieux ne surgiront pas dans le domaine des pêches, mais je puis affirmer que nos deux gouvernements déploient des efforts concertés afin de résoudre les problèmes avant qu'ils ne bouleversent nos relations.

Regard sur l'avenir

Pour conclure j'aimerais jeter un regard sur l'avenir. Le rythme sans cesse plus rapide des changements mondiaux rend indispensable l'accroissement des communications et des interactions entre nations. Au cours des années à venir, l'évolution de la communauté internationale mettra les hommes d'Etat à l'épreuve. Il faudra examiner de nombreux développements économiques, sociaux et techniques qui nous touchent tous dans un cadre beaucoup plus élargi que la seule conjoncture nationale ou même bilatérale, et dans un laps de temps beaucoup plus réduit que par le passé. Les problèmes fondamentaux de la démographie, de l'alimentation, de l'inflation et de l'énergie, ainsi que la chaîne de retentissements politiques et sociaux associés aux disparités économiques globales sont de portée et de complexité planétaires et ne peuvent être résolus que par la coopération internationale. Au regard des rapports canado-américains, cela suppose la présence d'une largesse d'esprit lors de l'élaboration de nos politiques respectives.

Le Canada et les Etats-Unis comptent parmi les nations capables de contribuer à la recherche de solutions à ces problèmes d'envergure mondiale. Nous sommes tous deux déjà profondément engagés dans cette voie, par notre participation à des organisations et des conférences internationales qui ont commencé à rechercher des solutions praticables. Nous y travaillons parfois de concert, parfois séparément. Mais un fait demeure: l'ensemble de nos relations bilatérales acquiert d'autant plus d'ampleur que s'accroît notre participation à ces initiatives multilatérales. Si les problèmes mondiaux commandent de plus en plus l'attention de nos deux gouvernements, il reste que le contenu proprement bilatéral de nos relations gardera son importance fondamentale. Cette évolution, ou maturation si vous préférez, de nos rapports exigera par ailleurs que nous soyons sensibles à l'équilibre subtil entre ces deux volets de notre interaction. Pour être heureuse, la conduite de ces relations devenues plus complexes fera appel, de part et d'autre, à la vigilance et à l'imagination. La vigilance, parce qu'il nous faudra chacun veiller à nos intérêts nationaux; l'imagination, car il nous faudra trouver des réponses nouvelles aux impératifs de l'interdépendance planétaire. Je suis persuadé que nous saurons relever le défi.