



Déclarations et Discours

N^o 74/6

LES RELATIONS CANADO-AMÉRICAINES

Déclaration du secrétaire d'État aux Affaires extérieures, Monsieur Mitchell Sharp, devant le Comité permanent du Sénat sur les affaires étrangères, Ottawa, le 28 mars 1974.

Les relations que le Canada entretient avec les États-Unis ont un caractère unique et constituent nos relations de beaucoup les plus importantes.

Ces relations portent sur trois secteurs principaux:

1. Le secteur des questions globales, politiques et relatives à la sécurité qui influent sur le Canada, mais auxquelles nous ne participons pas directement, même si nous contribuons à trouver la solution à ces problèmes. (Il suffit de citer les cas du Vietnam et du Moyen-Orient.)
2. Le secteur des questions multilatérales qui intéressent directement le Canada et dans le cadre desquelles nous pouvons appuyer les États-Unis, rechercher leur appui ou même nous opposer à eux, comme dans le cas du droit de la mer.
3. Le secteur des nombreux problèmes qui nous sont propres et où nous cherchons à promouvoir ou à protéger nos intérêts par la voie d'arrangements mutuels, comme dans le cas des exportations de pétrole et de gaz.

Situation générale
pendant les années 1970

Les relations canado-américaines, même dans le secteur strictement bilatéral, sont profondément influencées par les événements qui surviennent à l'étranger. Il convient donc, pour commencer, d'examiner brièvement ce que les spécialistes des sciences politiques appellent le "système international". Pendant la décennie 1970, la structure d'après-guerre des relations et des institutions internationales subit des transformations très importantes.

Je classerai ces transformations sous trois rubriques:

Les relations se modifient en premier lieu au niveau politique. La réalisation de l'équilibre nucléaire a conduit les deux super-puissances -- les États-Unis et l'Union soviétique -- à rechercher des moyens appropriés de stabiliser leurs relations. Les négociations ont remplacé l'affrontement de la période d'après-guerre. Les États-Unis travaillent à compléter l'accord initial sur la limitation des armes stratégiques (SALT) par un deuxième accord qui porterait sur les armes offensives. On recherche la détente tant sur le plan multilatéral, dans le cadre de la réduction mutuelle et équilibrée des forces (MBFR) et de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe (CSCE), que sur le plan bilatéral, par des échanges commerciaux, technologiques et culturels accrus entre l'Est et l'Ouest.

Des contacts diplomatiques équivalant presque à des relations diplomatiques officielles ont été établis entre Washington et Pékin. Hélas, on n'a pu assister à une amélioration analogue entre Moscou et Pékin, même si leurs relations diplomatiques sont correctes sur le plan officiel. Les États-Unis ont retiré leurs troupes de combat du Vietnam et cherchent activement à rétablir la paix au Moyen-Orient avec l'approbation à tout le moins tacite de l'Union soviétique. De nombreux aspects des relations de défense sont également en voie de réexamen dans le cadre du milieu stratégique international en évolution.

La seconde dimension se rattache aux influences fonctionnelles qui s'exercent sur le système international et qui dépassent le cadre des notions traditionnelles de puissance économique ou militaire.

Ces influences font entrer en jeu des considérations relativement nouvelles comme, par exemple, la reconnaissance du caractère limité des ressources mondiales (et, par le fait même l'adoption de nouvelles attitudes face aux conditions selon lesquelles ces ressources pourraient répondre à la demande mondiale); les dangers que court l'environnement à l'échelle mondiale; la gestion des nouvelles techniques; la capacité des moyens de communication modernes et les besoins des pays peu développés. Tous ces facteurs contribuent fortement à modifier la scène internationale. Leurs répercussions sur la situation politique internationale et sur les alignements politiques actuels ne font que commencer à se manifester.

Ce qu'on a appelé la crise de l'énergie constitue à cet égard un exemple frappant. Cette crise a été à l'origine d'une foule de tentatives visant à conclure des arrangements bilatéraux en matière d'approvisionnement et ces arrangements se répercutent sur les relations que les États-Unis entretiennent avec bon nombre de

leurs alliés. Elle a incité les parties intéressées à envisager le problème dans une perspective globale, sous l'égide des États-Unis. Le Canada a appuyé cette idée et a contribué à placer les discussions initiales dans le cadre d'assemblées élargies qui comprendraient non seulement des représentants des pays peu développés, mais aussi des représentants des pays producteurs. La crise de l'énergie nous a poussés à réexaminer notre propre position et à prendre les mesures nécessaires pour assurer la continuation des approvisionnements au Canada. D'autre part, il nous a fallu, à cette fin, amorcer des consultations étendues et soutenues avec les États-Unis en ce qui concerne les exportations de pétrole.

Enfin, les changements survenus au sein du "système international" ont également touché le commerce et les paiements internationaux. La crise de l'énergie a eu, dans ce secteur, ses effets les plus néfastes.

Bien avant que l'approvisionnement en pétrole brut soit réduit à l'échelle internationale, il ne faisait aucun doute que les relations économiques internationales avaient été modifiées de façon radicale. Le Japon était devenu une puissance économique importante. La Communauté européenne, s'étant élargie et renforcée à telle enseigne, a pu rivaliser avec les États-Unis d'un point de vue économique mondial. Depuis que les États-Unis ont lancé leur nouvelle politique économique, en août 1971, le système de l'après-guerre, fondé sur la Charte de La Havane et sur les accords de Bretton Woods, est en voie de restructuration. Jusqu'à la crise du pétrole, il y avait lieu d'espérer une réforme prochaine du système monétaire.

De même, la préparation des négociations tarifaires et commerciales de Tokyo était déjà fort avancée. La majoration du prix du pétrole brut a eu un effet dévastateur sur la balance des paiements de plusieurs pays en voie de développement tout comme elle a posé de sérieux problèmes aux pays les plus riches. En conséquence, les discussions ayant trait à la situation monétaire à l'échelle internationale ont été avant tout axées sur la recherche d'un certain équilibre et sur les façons d'aider les pays qui ont été le plus durement touchés par la majoration des prix. La question de l'élaboration d'une réforme globale du système monétaire a, en quelque sorte, été reléguée au second plan. Pour ce qui est des négociations tarifaires et commerciales au niveau multilatéral, il reste à savoir dans quelle mesure les nouvelles questions économiques, entre autres la rareté des ressources, influenceront sur les négociations de Tokyo. En plus de mettre l'accent sur les

réductions des barrières tarifaires et non tarifaires en matière de commerce, afin d'améliorer l'accès aux marchés, il pourra devenir nécessaire, au cours de ces négociations, d'étudier la question de la garantie d'accès aux réserves de pétrole et à d'autres matières premières.

A la lumière de ces trois éléments fondamentaux, nous pouvons conclure que le système international, dont le Canada est d'ailleurs partie intégrante, aura des répercussions profondes sur notre avenir. Nous sommes donc engagés dans tous les éléments du système. Il nous faut d'abord chercher à protéger nos intérêts, mais dans le sens le plus large du terme. Néanmoins, les choix qui s'offrent à nous restent limités. Nous sommes exposés à un milieu international sur lequel nous ne pouvons exercer qu'un contrôle partiel. Toutefois, comme les autres pays, et même les grandes puissances, subissent aussi des contraintes, ce milieu nous fournit des occasions favorables. Enfin, ce milieu façonne dans une large mesure nos relations avec les États-Unis, lesquelles constituent toujours un élément clé dans tous les secteurs importants.

La politique canadienne
et l'état actuel de nos
relations avec les
États-Unis

Au début de la présente décennie, le Gouvernement, en réponse à cette transformation du système international, a entrepris une étude de sa politique étrangère qui a conduit à plusieurs innovations, notamment le développement des relations avec l'Union soviétique et la reconnaissance de la Chine. Il fut un temps où les États-Unis se méprirent sur le sens de ces mesures et cette méprise eut sans doute des répercussions sur les questions bilatérales. Toutefois, les changements de politique étrangère qui ont découlé de la doctrine Nixon, de même qu'une étude plus approfondie de ces mêmes questions par les États-Unis, ont contribué, dans une large mesure, à rétablir le parallélisme des vues canadiennes et américaines sur les questions politiques et stratégiques du monde extérieur.

En outre, nos vues sur la question plus étendue du commerce multilatéral et de la balance des paiements sont largement similaires durant cette période de changement important dans le système monétaire international et le commerce mondial.

Mais les relations économiques entre les deux pays ont beaucoup changé. Depuis août 1971, les États-Unis poursuivent ce qu'on appelle la nouvelle politique économique. Le Canada, pour sa part, s'est employé à renforcer son secteur économique et à diversifier ses relations économiques à l'extérieur et cela, afin d'être moins touché par les événements. Chacun de nous, en réagissant aux événements nationaux et internationaux, poursuit séparément l'idée qu'il se fait de son intérêt national.

Toutefois, les États-Unis demeurent le client le plus important du Canada, et vice versa. De fait, la tendance conjoncturelle révèle que cette situation mutuellement avantageuse continuera.

Nous ne sommes plus à l'époque où, comme en 1971-72, les "irritants" commerciaux assumaient une importance immédiate. Ceux-ci revêtent un autre aspect lorsqu'on les envisage dans l'optique de la crise énergétique et d'autres événements internationaux. La balance des paiements s'est aussi rétablie aux États-Unis.

L'atmosphère s'est donc grandement améliorée. Mais la situation est bien différente de celle qui prévalait au cours des années 60. M'adressant, le 19 mars, au Comité permanent des Affaires extérieures et de la Défense nationale, je déclarais que nous nous trouvons dans une phase d'adaptation à de nombreuses circonstances nationales et internationales. La politique nationale du Canada et celle des États-Unis ne coïncident pas nécessairement dans plusieurs domaines comme, par exemple, les ressources, le secteur économique et l'environnement.

L'objectif du Canada est d'étendre et de renforcer l'identité et l'économie canadiennes.

A cette fin, nous ne manquerons pas de veiller à ce que toutes mesures adoptées, à l'échelle internationale, soient compatibles avec notre but. Sur le plan national, nous devons renforcer nos secteurs industriels et manufacturiers afin de répondre à nos besoins socio-économiques. Le niveau d'emploi devra s'accroître de façon à se maintenir au même pas que la force active en voie d'expansion. Cela exigera des décisions du gouvernement du Canada sur l'implantation d'industries dans des régions où elles avantageront le plus notre société dans son ensemble. Dans le secteur des ressources, cela veut dire l'exploitation de nos richesses minérales suivant notre propre rythme, et l'encouragement des opérations de transformation au Canada.

Notre objectif n'est ni de tirer injustement parti des États-Unis comme certains l'ont prétendu, ni d'ignorer ses besoins, ni non plus d'éliminer une coopération qui a été tellement profitable aux deux pays. Notre objectif est plutôt celui de nous assurer une juste part des bénéfices en fonction de nos propres besoins, tout en appuyant le commerce international et la balance des paiements.

Dans la sphère de l'environnement, nous continuerons aussi de protéger les droits et les intérêts fondamentaux des Canadiens au moyen de la consultation et de la négociation. Dans ce domaine, quatre questions ont récemment fait l'objet d'une attention considérable de la part du public. Ce sont:

- Le projet d'inondation de la vallée de la Skagit;
- La dérivation des eaux de Garrison;
- Le problème des pétroliers sur la côte ouest; et
- La réduction de la pollution dans les Grands lacs.

Dans chaque cas, nous avons activement cherché à satisfaire les exigences des Canadiens.

Bien que les politiques du Canada et celle des États-Unis suivent un cours largement parallèle dans le domaine multilatéral, il est toutefois nécessaire de renseigner et de consulter les États-Unis pour que les politiques et les actions, influant sur les intérêts des uns et des autres, ne soient pas mal comprises ou mal interprétées. Ainsi, notre désir d'équilibrer et de diversifier nos relations extérieures nous porte à étendre nos relations avec la Communauté européenne. D'ailleurs, les États-Unis prennent eux-mêmes d'importantes mesures à l'égard de la Communauté et de toute l'Alliance atlantique.

Je me préoccupe beaucoup de la tension actuelle des relations entre la Communauté et les États-Unis. Les États-Unis et les membres de la Communauté comptent parmi nos grands alliés. Le Canada doit donc voir à ce qu'une coopération et une compréhension aussi étendues que possible existent avec eux et aussi, dois-je ajouter, entre eux. Nous devons également veiller à ce que la coopération politique entre le Canada, les États-Unis et la Communauté soit maintenue dans le cadre de l'OTAN, non seulement dans l'intérêt de notre sécurité collective, mais aussi pour la réalisation de notre objectif commun de détente.

La tension et le désaccord qui existent de part et d'autre de l'Atlantique désavantagera inévitablement le Canada. Ce problème m'inquiète depuis un certain nombre d'années et, en 1971, j'ai attiré l'attention du Conseil de l'OTAN et de l'OCDE sur les risques auxquels sont exposés les milieux économique et financier et, par conséquent, le Canada, à la suite de toute interprétation erronée ou encore en raison du manque de consultation sur des questions économiques. La troisième option se fonde, comme je l'ai déjà dit, sur la diversification de nos relations, mais non pas sur le choix à faire entre nos grands partenaires et alliés.

En outre, l'équilibre doit être rétabli dans le commerce mondial et la balance des paiements. Sinon, la direction économique assumée par le gouvernement et par l'industrie privée, tant au Canada que dans d'autres pays commerçants, sera sérieusement entravée. Cet équilibre ne peut être rétabli lorsque les grandes nations commerçantes des deux côtés de l'Atlantique sont, comme il semble à présent, incapables de se rendre pleinement compte de leurs besoins réciproques.

De même, les efforts que nous déployons pour explorer, avec les Japonais de nouvelles avenues menant à une coopération fructueuse dans le secteur économique et d'autres secteurs, devraient être envisagés comme une expression normale de notre politique de diversification. C'est évidemment une réaction à la nouvelle situation industrielle, commerciale et politique du Japon.

Comment à l'avenir, les relations canado-américaines devraient-elles être conduites? Il existe une série de vieux et de nouveaux mécanismes bilatéraux sur lesquels on peut compter dans le domaine des relations canado-américaines.

Ces mécanismes croissent ou décroissent selon les changements qui interviennent dans la nature des relations. Des années 40 aux années 60, on était disposé de part et d'autre à établir des organes ministériels conjoints en matière de coopération, surtout dans les domaines importants de l'économie, du commerce et de la défense.

On a moins utilisé ces mécanismes ministériels mixtes au cours des dernières années. Les rapports maintenus entre les homologues ministériels des deux gouvernements, soit de façon directe soit au moyen de diverses réunions multilatérales, ont souvent et efficacement remplacé les comités de cabinet mixtes plus compliqués et plus formels. Ces réunions ont, par exemple, eu lieu au cours des derniers six mois et ont porté sur les affaires étrangères, les finances, le commerce, l'énergie, l'environnement et l'agriculture. En outre, on se base davantage sur les méthodes de négociation normales qui consistent à traiter un sujet après l'autre. Cela est logique puisque les deux pays accordent, depuis 1970, plus d'importance aux politiques nationales que continentales.

Je ne crois pas, toutefois, que nous devions nous inquiéter outre mesure de ce que les mécanismes ministériels conjoints n'aient pas été fréquemment employés ces dernières années. Nous avons trouvé d'autres voies pour parer efficacement et promptement aux événements en rapide évolution. En fait, les relations sont telles

que nous pouvons facilement et rapidement établir les nouveaux mécanismes requis, qu'ils soient permanents ou spéciaux, pour faire face à de nouvelles situations.

Au surplus, il existe des mécanismes spécialisés et importants. Les deux principaux sont la Commission permanente canado-américaine de défense et la Commission mixte internationale, institutions uniques en leur genre et d'un âge vénérable. Depuis sa création, il y a environ 35 ans, le rôle et la composition de la Commission permanente ont changé, au fur et à mesure que la nature et les besoins de défense canado-américains se sont modifiés.

La Commission mixte internationale a été établie il y a 65 ans par le Traité relatif aux eaux limitrophes et aux problèmes soulevés le long de la frontière entre les États-Unis et le Canada. Son mandat lui permettait de jouer un grand rôle dans le domaine des relations canado-américaines. Toutefois, la Commission s'est longtemps et surtout bornée à exercer des fonctions relatives à la réglementation des eaux limitrophes. Pourtant, la Commission mixte internationale a tout récemment commencé à assumer un rôle bien plus étendu dans diverses questions bilatérales concernant l'environnement. Elle est maintenant et continuera d'être un instrument d'aide précieux dans la conduite de ce secteur de nos relations.

Nous avons aussi, bien entendu, l'instrument classique pour la conduite des affaires entre les États, c'est-à-dire notre ambassade à Washington avec son réseau de 15 consulats implantés à travers les États-Unis. Ces dernières années, nous avons accordé la priorité à l'élaboration de ce réseau pour qu'il puisse efficacement aider l'ambassade à promouvoir et à défendre toute la gamme des intérêts canadiens.

Ainsi, on s'efforce de plus en plus à fournir au public, ainsi qu'à l'administration des États-Unis, des renseignements rapides et précis sur le Canada et sur la politique canadienne susceptible d'intéresser les Américains. Ce programme a déjà porté bien des fruits. Je crois que le travail d'information publique sur la question de l'énergie, accompli par notre ambassade et nos consulats aux États-Unis durant ces derniers mois a, dans une large mesure, permis d'éviter que de nombreux Américains interprètent ou comprennent mal la politique du Canada en ce qui concerne les exportations de pétrole aux États-Unis. Le renforcement de nos missions aux États-Unis se poursuit en vue de satisfaire ces exigences.

En conclusion, nous nous trouvons dans une nouvelle phase de nos relations avec les États-Unis, phase qui voit les deux pays s'adapter à de nouvelles conditions à l'étranger et à des politiques nationales mieux affirmées à l'intérieur de leurs frontières. En ce qui concerne les affaires bilatérales et multilatérales, nous pouvons nous attendre à une période de négociation et d'adaptation à un vaste éventail de questions qui réclameront une attention soutenue. Nous devons constamment choisir notre politique selon son propre mérite et le faire avec sang-froid, de façon objective et positive.

S/C
