



Déclarations et Discours

N° 81/2

APPROCHE BILATÉRALE DE LA POLITIQUE ÉTRANGÈRE DU CANADA

Allocution de l'honorable Mark MacGuigan, secrétaire d'État aux Affaires extérieures, devant l'Empire Club of Canada, Toronto (Ontario) le 22 janvier 1981

...La capacité des nations de survivre ou de prospérer dépend dans une large mesure de deux facteurs: leur compréhension des conditions et des événements du monde par delà leurs frontières, et la souplesse permettant à chacune de modeler ses institutions et ses politiques de manière à pouvoir survivre dans le monde. Aujourd'hui, je veux vous entretenir de l'importance que revêtent ces principes pour le Canada dans les années 80 et vous proposer un ensemble de politiques susceptibles de mieux servir nos intérêts en cette période de changements radicaux. Je m'attarderai davantage aux moyens susceptibles d'orienter chez notre secteur public et privé la réflexion et l'action en vue de relancer le développement économique ici même et à l'étranger.

Compréhension de la dynamique du changement

La première condition essentielle — la compréhension de la dynamique du changement et de son influence sur le monde des années 80 — nous amène naturellement à dépasser les modèles qui ont prédominé depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale et à voir les choses sous leur vrai jour pendant la présente décennie, et au moins jusqu'à la fin du siècle. Comme vous le savez, ces modèles de relations économiques ont présenté pour le Canada un certain nombre de caractéristiques plutôt claires — l'ouverture vers l'extérieur de notre approche dans l'établissement de relations commerciales avec le reste du monde, la diligence avec laquelle nous avons trouvé des marchés où exporter notre riche capital ressources et l'utilisation que nous avons faite des instruments multilatéraux pour tenter d'instaurer dans le monde un climat de stabilité et de croissance.

Le résultat de nos efforts a été remarquable, pour autant que notre richesse et notre croissance au fil des ans constituent un élément de mesure valable. Il reste cependant à savoir jusqu'à quel point nous pouvons poursuivre dans cette voie, dans un monde très différent et beaucoup moins stable, comme en témoignent d'ailleurs si bien les événements de la dernière année. Les efforts que nous avons déployés de concert avec d'autres nations et avec les institutions internationales ont généralement porté fruit, en ce sens qu'ils ont affermi cette stabilité si nécessaire à une nation commerçante comme le Canada, même si nous ne pouvons nous flatter d'un succès complet.

Mais je pense que notre intérêt national nous commande aujourd'hui de réévaluer les conditions qui président à nos échanges et d'examiner sous un angle différent la nature des relations entre le monde des affaires et le gouvernement au Canada dans les années à venir. En termes plus nets, je pense que le monde extérieur actuel est bien différent de celui dans lequel nous avons jusqu'ici oeuvré au développement économique du Canada — un monde beaucoup plus imprévisible où il faudra établir des relations plus stables et solides si nous voulons survivre.

Ce n'est un secret pour personne que la trame des événements de la dernière décennie

a radicalement changé les règles du jeu. La modification des rapports de force entraînée par le réaligement des prix liés à l'énergie, l'impact de la technologie sur les cultures traditionnelles et la nature généralement plus mouvante des relations internationales ont fait éclater le cadre des rôles habituellement dévolus au pouvoir économique et politique.

Il y a dix ans, à l'époque où nous avons commencé à appliquer le concept de la Troisième option, nous cherchions à diversifier nos relations économiques internationales. Nous considérons cette diversification comme un moyen de renforcer nos relations avec la Communauté européenne et avec le Japon. Cet objectif est encore valable, mais les années 70 nous ont enseigné que le monde ne se limite pas, et de loin, aux seuls partenaires traditionnels et évidents que sont les pays industrialisés.

De même, nous ne pouvions il y a dix ans prévoir, ou même imaginer, le transfert des richesses au profit des pays producteurs de pétrole. Ce phénomène a conféré une force économique nouvelle non seulement au Moyen-Orient, mais également à des pays comme le Mexique, le Venezuela — dont la charmante représentante est ici, aujourd'hui, à la table d'honneur — le Nigéria, l'Algérie et l'Indonésie. Ces États, et d'autres encore, sont devenus de nouveaux centres de pouvoir et d'influence. C'est là que se jouent en grande partie maintenant les questions liées au commerce et au développement économique.

C'est ainsi que de nouvelles perspectives, de nouvelles possibilités et de nouveaux problèmes se sont fait jour pour les secteurs privé et public du Canada. Il est permis de penser qu'au cours des années 80 certains de nos secteurs, notamment celui de l'industrie manufacturière traditionnelle, subiront une concurrence plus forte. Les coûts de main-d'oeuvre moins élevés dans les pays du tiers monde et l'automatisation croissante du secteur manufacturier de nos concurrents industrialisés vont tous deux poser un sérieux défi aux fabricants canadiens. Les perspectives sont cependant un peu plus encourageantes dans les domaines où le Canada a su développer des technologies spécialisées ou encore dans ceux où les activités manufacturières peuvent être liées directement à notre capital ressources.

Vous vous demandez peut-être pourquoi un ministre canadien chargé des Affaires extérieures tente de scruter l'avenir de l'industrie canadienne. A cela, je réponds que la politique étrangère du Canada doit chercher énergiquement à susciter ces relations stables et solides dont j'ai parlé plus tôt.

Les relations extérieures et l'économie canadienne

Le développement économique au Canada est sans conteste une priorité pour le gouvernement fédéral, tout comme d'ailleurs pour les gouvernements provinciaux. Certes, il doit y avoir un consensus viable sur l'orientation de ce développement, mais je soutiens que ce consensus doit tenir compte de nos relations extérieures, tout simplement parce que la dimension "développement et commerce extérieur" de l'économie canadienne devient de plus en plus fondamentale.

Je crois que nous ne pouvons continuer à voir cette dimension uniquement en termes de commercialisation des exportations canadiennes, aussi importantes soient-elles. Dans nos prévisions de développement économique, nous devons également tenir

compte des diverses façons dont la croissance économique du Canada peut profiter de nos relations extérieures. Nous devons commencer à considérer les pays étrangers comme des sources d'investissements, de main-d'oeuvre qualifiée, de technologie et comme des fournisseurs de ressources énergétiques et de ressources naturelles stratégiques. Ces pays offrent également des débouchés aux investisseurs et entrepreneurs canadiens et sont, de ce fait, des partenaires potentiels. Nos relations avec eux peuvent prendre notamment la forme de l'élaboration de projets, d'activités d'expansion industrielle, et d'arrangements de fabrication sous licence. Tous ces facteurs peuvent, à divers degrés, constituer des éléments clés du développement économique du Canada. Il est donc logique de commencer à explorer les possibilités de coopération qui peuvent le mieux servir nos intérêts.

Mais, quel est le rôle des gouvernements dans tout ceci? Je pense que l'une des caractéristiques des années 80 sera l'importance croissante des relations de gouvernement à gouvernement dans le processus décisionnel international au plan économique. De plus en plus nombreux sont les pays pour qui les échanges et la coopération économiques à grande échelle constituent le lien permettant d'établir et de maintenir entre eux de solides relations politiques. Et le monde des années 80 verra, à n'en pas douter, un accroissement de ces relations d'État à État. Le Canada se doit d'examiner très attentivement la façon dont il entend réagir à ce phénomène et de consacrer beaucoup plus d'efforts au développement systématique du type d'association politique que son développement exige.

Tous ces facteurs — le monde incertain des années 80, la nature du processus décisionnel dans le développement économique, la concurrence accrue pour le Canada à l'étranger, la nécessité de relations politiques viables et fortes — me convainquent que nous devons poursuivre une politique de bilatéralisme plus concentrée. Le Canada a sans doute été mieux connu au fil des ans pour son multilatéralisme que pour son bilatéralisme. Nous comptons parmi les nations les plus internationalistes du monde et nous sommes reconnus comme telles à l'échelle mondiale. Nous acceptons la règle de droit. Nous sommes membres fondateurs des Nations Unies et de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN), du Commonwealth et de la Francophonie, de l'Organisation de coopération et de développement économiques et de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce. Nous participons même maintenant à des opérations de maintien de la paix. Nous aidons à formuler des plans de paix. Nous sommes des leaders dans l'aide au développement et dans les négociations sur le désarmement. Nous retrouvons là la grande tradition internationaliste léguée par Louis Saint-Laurent, Mike Pearson, Paul Martin et, oui, Roland Mitchener. C'est là un trait impérissable de notre patrimoine et je suis convaincu que les Canadiens sauront le cultiver avec zèle.

Deux grandes initiatives

A l'heure actuelle, le Premier ministre et moi sommes engagés dans deux grandes initiatives qui s'inscrivent dans cette tradition: la gestion des crises dans le contexte des relations Est-Ouest, et le dialogue Nord-Sud.

Nos efforts pour gérer les crises en amenant le bloc occidental à faire front commun se sont fait sentir à l'occasion des crises afghane, iranienne et polonaise cette année; à notre avis, ils ont obtenu de plus en plus de succès.

C'est en Afghanistan — la première crise à laquelle notre gouvernement a eu à faire face — que nous avons connu le moins de succès, malgré tous nos efforts. La crise iranienne battait déjà son plein, mais la crise afghane était plus immédiate au moment où nous avons pris le pouvoir. Vous vous souviendrez que, dans ce cas, l'Ouest n'a pas vraiment été en mesure de convenir d'une action commune. Certes, nous avons fait beaucoup en commun, car nous avons beaucoup en commun. C'était d'ailleurs pratiquement inévitable, car nous avons les mêmes vues sur bon nombre de questions. Et pourtant, nous n'avons pas vraiment réussi à aligner nos politiques comme nous l'aurions souhaité, particulièrement en ce qui a trait au boycottage des Jeux olympiques.

Le Canada, et certainement le gouvernement canadien, s'enorgueillissent du fait qu'à la différence d'autres gouvernements — notamment ceux de Grande-Bretagne et d'Australie — qui n'ont pas su persuader leurs comités olympiques de suivre leurs conseils, nous ayons pu ici, en raison du patriotisme de notre comité olympique, convaincre ce dernier de l'importance des objectifs de notre politique nationale et l'amener à boycotter les Jeux olympiques. Dans ce cas, tout comme au niveau de l'influence que nous avons pu exercer sur un certain nombre des 80 autres pays qui ont boycotté les Jeux, nous avons connu un certain succès, mais ce succès n'a pas été aussi considérable qu'il aurait dû l'être ou que nous l'aurions souhaité.

Lors des réunions de l'OTAN auxquelles j'ai assisté à Bruxelles en décembre, j'ai cependant pu constater l'émergence, après une année de pressions de notre part et une année marquée de crises, d'une espèce de consensus selon lequel le bloc occidental se devait d'unir ses efforts en temps de crise et qu'il ne fallait pas laisser ce processus au hasard. Ce qui m'a amené à la conclusion que notre politique extérieure commence à porter fruit.

Pour ce qui est de notre autre grande initiative dans ce domaine, c'est-à-dire le dialogue Nord-Sud, le Premier ministre y a certainement contribué ces derniers jours en essayant de rallier à sa cause certains pays du Sud, certains du Nord et certains autres qui, tout en appartenant au Sud — comme les pays producteurs de pétrole — sont, dans un certain sens, dans une catégorie spéciale, n'appartenant ni au Nord ni au Sud.

Nous poursuivons ces efforts, dans la perspective du Sommet économique qui se tiendra à Ottawa en juillet, de la conférence prévue des nations sur les questions Nord-Sud au Mexique, et de la Conférence du Commonwealth à Melbourne en septembre.

J'ajouterai que ma plus grande satisfaction en tant que secrétaire d'État aux Affaires extérieures a été de pouvoir annoncer aux Nations Unies en septembre que le Canada allait augmenter son aide à l'étranger, et atteindre vers le milieu de la décennie l'objectif de 0,5 p. cent du produit national brut et de 0,7 p. cent à la fin de la décennie. Ce faisant, nous respectons certainement cette tradition de leadership dans le domaine de l'internationalisme.

Mais le monde n'est pas unidimensionnel; il est pluridimensionnel et notre politique

étrangère doit l'être également. Il ne suffit pas que nous soyons les chefs de file mondiaux de l'internationalisme, encore qu'il ne faille pas perdre cette distinction. Parallèlement à notre internationalisme, nous devons également mettre l'accent sur une politique de bilatéralisme.

Nouvelle
politique

Permettez-moi d'ajouter ici une note personnelle. Quand j'ai accédé à mes fonctions, j'étais — et je suis encore — un partisan convaincu du fédéralisme mondial, de ceux qui croient à l'internationalisme et aux institutions mondiales. Mais je me suis vite rendu compte que nous devons également nous organiser de manière à pouvoir fonctionner dans un monde hautement compétitif, particulièrement dans le secteur des relations commerciales. Fort des conclusions d'études commandées et exécutées et en application d'une décision du Cabinet, je suis en mesure aujourd'hui d'annoncer une nouvelle politique de bilatéralisme pour le Canada.

Peu d'objectifs de politique extérieure peuvent être réalisés sans persistance dans l'effort. Le Canada doit être prêt à concentrer ses ressources pour nouer avec des pays clés les relations politiques nécessaires, en déployant d'une manière sélective tous les instruments politiques de l'État, y compris les visites au plus haut niveau. Ces instruments peuvent comprendre la politique commerciale, l'accès aux ressources canadiennes, les liens contractuels entre gouvernements, les ententes bilatérales en matière de défense, les programmes culturels et d'information, et, dans certaines circonstances, même l'aide au développement.

Le gouvernement doit être prêt à l'occasion à donner préséance à des considérations générales à long terme qui influent sur la relation, par rapport à des intérêts à plus court terme et de caractère plus limité. Les relations doivent être subordonnées à la gestion centrale des politiques, et doivent être marquées au coin de la crédibilité, de la cohérence et de la planification. Comme le Canada dispose de ressources humaines et financières limitées et qu'il doit tenir compte dans ses actions de limites imposées au regard des dépenses gouvernementales, son approche globale à l'égard des autres pays doit être également choisie en fonction de ses objectifs fondamentaux. Nous devons concentrer nos énergies et nos ressources pour atteindre ces objectifs. C'est donc dire qu'il faut établir des priorités entre les relations et que la définition de ces priorités doit être systématisée.

Comme instrument fondamental de sa politique étrangère globale et différenciée, le gouvernement a donc décidé d'axer davantage son attention sur un nombre déterminé de pays de concentration. L'objectif consiste généralement à renforcer les relations à long terme avec ces pays du fait qu'ils pourraient servir nos objectifs de développement national à long terme. Mais l'importance de ces pays viendrait également de leur contribution possible à nos objectifs et intérêts généraux. Cette liste inclurait tant des pays de concentration établie de longue date que des nouveaux venus.

Importance
évidente des
relations avec
les É.-U.

C'est évidemment avec les États-Unis que nous entretenons les relations bilatérales les plus profitables pour nous. Sur plusieurs aspects fondamentaux, ces relations sont vitales à notre politique étrangère et à notre développement. Mais ce sont là des relations que nous, au Canada, — c'est-à-dire le gouvernement et le monde des affaires

— devons cultiver de façon cohérente et productive, en comprenant bien nos priorités, économiques et autres. Il est évident que certains impératifs économiques du Canada diffèrent de ceux des États-Unis. Mais cela ne doit pas nous empêcher de nous aider à atteindre nos objectifs nationaux respectifs.

Il est, bien sûr, d'autres relations qui sont vitales pour nous. Les marchés qui prennent le plus d'expansion pour nos biens d'équipement sont en Amérique latine, au Moyen-Orient et dans certains pays qui ne figurent pas actuellement au nombre des pays avec lesquels nous entretenons des relations traditionnelles. Si vous avez suivi mes déplacements et ceux de mon collègue l'honorable Ed. Lumley, vous aurez remarqué que nous avons concentré nos efforts dans certaines régions du monde où nous croyons que les intérêts à long terme du Canada seront les mieux servis. Je reviens d'une série de rencontres entre des ministres canadiens — MM. Lumley, Lalonde, Whelan et moi-même — et leurs homologues mexicains. Tous se sont entendus pour dire qu'il existe d'excellentes chances de voir s'établir entre nos deux pays une relation politique et économique durable.

Je crois cependant que nous devons comprendre dans le détail la nature de ces relations bilatérales et les qualités qu'elles devraient avoir. Si elles doivent être cohérentes et durables, nous devons être prêts à nous engager à long terme. Nous devons planifier nos approches et mener avec logique notre politique étrangère bilatérale. Dans cette optique, tous les instruments gouvernementaux pertinents doivent, comme je l'ai dit, être mis à profit pour servir cette relation. Dans la mesure du possible, nous devons éviter les contradictions dans nos relations. Pour ce faire, les critères que nous allons adopter dans le choix de nos principaux partenaires économiques ne peuvent être seulement économiques. Il va nous falloir tenir compte de tout un éventail de facteurs politiques, par exemple la compatibilité des valeurs, les liens culturels et la communauté de nos intérêts dans d'autres sphères d'activité.

Je pense qu'au Canada, le secteur public et le secteur privé de notre économie doivent reconnaître l'influence que nous sommes en mesure d'exercer; nous ne devrions pas craindre par ailleurs d'établir à l'occasion des liens à l'intérieur même de nos relations, de manière à pouvoir faire entrer en jeu une question en regard d'une autre de façon positive et productive. Nous devons également nous attacher davantage à poursuivre des objectifs communs et à recourir plus volontiers à la politique étrangère comme moyen de servir véritablement nos intérêts nationaux.

Le gouvernement fédéral entend discuter de cette approche bilatérale de la politique étrangère avec les gouvernements provinciaux, et la développer davantage en consultant les leaders du monde des affaires et d'autres dirigeants au Canada. Mais les grandes lignes de la politique sont claires: le Canada cherche à négocier des associations davantage productives de par le monde.

Partenaires potentiels

Je pense que l'établissement de ces relations est compatible avec les grands objectifs de notre politique étrangère. Nous allons continuer à rechercher la conciliation multilatérale et des solutions aux problèmes du monde. Nous ne devons pas laisser l'instabilité des années 80, à laquelle j'ai déjà fait allusion, nous obliger à déroger à cette attitude. Mais le développement de relations bilatérales solides nous offre

d'extraordinaires possibilités. Nous devrions être présents et actifs dans des villes comme Mexico, Séoul, Singapour, Djakarta, Lagos et Brasilia, pour n'en nommer que quelques-unes. Il devrait y avoir avec ces villes des échanges de visites au niveau ministériel, et il conviendrait que nous encourageons et facilitons les efforts déployés par le secteur privé pour découvrir des débouchés dans ces nouveaux centres de richesse et d'influence.

Cette politique viendrait également appuyer notre engagement global visant à améliorer la coopération entre le Nord et le Sud par l'intensification de liens concrets avec certains des nouveaux pays industriels qui comptent parmi nos meilleurs partenaires potentiels. Elle s'inscrirait également dans la ligne de nos efforts pour accroître le niveau de notre aide aux pays les plus démunis.

En bref, une ère nouvelle exige de nouveaux départs. Des événements que nous n'aurions pu prévoir il y a dix ans se produisent maintenant et le développement continu de notre pays nous force à reconnaître que, si l'interdépendance entre les pays est essentielle, la meilleure solution pour nous consiste à choisir les types de relations bilatérales qui peuvent prospérer et durer, et servir les intérêts économiques du Canada. Cela exige un lien nouveau et plus étroit entre les objectifs et les politiques du gouvernement et ceux du monde des affaires. Il faut établir et entretenir des relations de gouvernement à gouvernement, dans l'intérêt d'une grande diversité d'entreprises économiques qui, en dernier ressort, auront des retombées importantes pour le Canada.

Ce projet audacieux exige de la clairvoyance et de la souplesse dans sa réalisation. Mais les bénéfices qu'on en retirera, tant politiques qu'économiques, porteront fruit. Il s'agit en somme de la meilleure solution qui s'offre à nous pour réussir dans un monde par ailleurs difficile....