

L'option européenne du Canada dans les années 80 Canada's European Option in the 1980's

Charles Pentland

Volume 14, Number 1, 1983

La politique étrangère du Canada dans les années quatre-vingt

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/701466ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/701466ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Institut québécois des hautes études internationales

ISSN

0014-2123 (print)

1703-7891 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this article

Pentland, C. (1983). L'option européenne du Canada dans les années 80. *Études internationales*, 14(1), 39-58. <https://doi.org/10.7202/701466ar>

Article abstract

The year 1982 marked the twenty-fifth anniversary of the Treaty of Rome, creating the EEC, and the tenth anniversary of Canada's Third Option, which aimed in part at using the new Europe as a counterweight to American influence. This article attempts, first to set the last ten years of Canada's European policy in the context of postwar economic and strategic relationships and, secondly, to evaluate the European aspect of the Third Option and its prospects for the 1980s.

Canada's image of, and policy towards, Western Europe, has always had two distinct elements — economic and strategic - whose interplay describes various phases of the relationship. Until about 1957, the two images were roughly congruent and Canada's economic and military policies mutually reinforcing. A multilateral Atlantic economic community was seen as the underpinning of collective defence. The next fifteen years or so saw the breakup of this pattern, with the emergence of the Community, continued British attempts to join from 1961 on, and the decline in Canadian support for NATO.

The birth of the Third Option and the pursuit of the Framework Agreement with the Community saw the gradual revival of Canada's military relationship with Europe, this time in the service of economic diversification and growth. A variety of factors, however - global, European, North American and domestic Canadian - hampered the development of the new link with the Community. Many of these, especially the structural ones underlying the crisis of the world economy and the stagnation of European integration - are likely to persist through the 1980s. For the next few years, then, the European option will probably be (a) less communitaire, (b) a less important focus in trade policy relative to other areas, and (c) once more in the service of military and political ends.

L'OPTION EUROPÉENNE DU CANADA DANS LES ANNÉES 80

Charles PENTLAND*

ABSTRACT — *Canada's European Option in the 1980's*

The year 1982 marked the twenty-fifth anniversary of the Treaty of Rome, creating the EEC, and the tenth anniversary of Canada's Third Option, which aimed in part at using the new Europe as a counterweight to American influence. This article attempts, first to set the last ten years of Canada's European policy in the context of postwar economic and strategic relationships and, secondly, to evaluate the European aspect of the Third Option and its prospects for the 1980s.

Canada's image of, and policy towards, Western Europe, has always had two distinct elements – economic and strategic – whose interplay describes various phases of the relationship. Until about 1957, the two images were roughly congruent and Canada's economic and military policies mutually reinforcing. A multilateral Atlantic economic community was seen as the underpinning of collective defence. The next fifteen years or so saw the breakup of this pattern, with the emergence of the Community, continued British attempts to join from 1961 on, and the decline in Canadian support for NATO.

The birth of the Third Option and the pursuit of the Framework Agreement with the Community saw the gradual revival of Canada's military relationship with Europe, this time in the service of economic diversification and growth. A variety of factors, however – global, European, North American and domestic Canadian – hampered the development of the new link with the Community. Many of these, especially the structural ones underlying the crisis of the world economy and the stagnation of European integration – are likely to persist through the 1980s. For the next few years, then, the European option will probably be (a) less communautaire, (b) a less important focus in trade policy relative to other areas, and (c) once more in the service of military and political ends.

L'année 1982 a marqué à la fois le vingt-cinquième anniversaire des deux Traités de Rome, lesquels ont créé la Communauté économique européenne et l'EURATOM, et le dixième anniversaire de la stratégie économique canadienne connue sous l'appellation de Troisième option. La Communauté européenne devait jouer un rôle majeur dans cette stratégie dont le but était de renforcer et de diversifier l'économie canadienne, tout en réduisant sa vulnérabilité et sa dépendance à l'égard des États-Unis. On doit rappeler que la Troisième option n'était pas simplement, ni même primitivement, une stratégie commerciale: une de ses principales composantes était, en fait, la volonté de procéder à une restructuration interne visant à assurer un plus grand contrôle sur l'investissement étranger (*i.e.* l'AEIE) et

* Professeur au Département de science politique de l'Université Queen's, Kingston, Canada.

une présence accrue du gouvernement fédéral dans l'économie (e.g. Petro-Canada). La Communauté européenne n'était pas non plus la seule cible visée par les instruments extérieurs de cette stratégie: le Japon constituait également une cible importante, ainsi que quelques États émergeant du tiers-monde et du bloc soviétique¹. Quoi qu'il en soit, la Troisième option a été identifiée par plusieurs comme la recherche de rapports plus étroits avec la Communauté européenne en matière de commerce et d'investissement. Cette quête – hésitante, maladroite et fréquemment mal interprétée – a atteint un sommet avec la signature, en juillet 1976, de l'accord-cadre portant sur la coopération commerciale et économique. À tort ou à raison, l'accord-cadre en est venu à être considéré comme le terrain d'expérimentation des relations du Canada avec l'Europe occidentale. Ces relations, en retour, ont été envisagées comme un facteur décisif du succès global de la Troisième option.

Je me propose, dans cet article, d'examiner en premier lieu l'arrière-plan de l'accord-cadre, en accordant une attention particulière à l'évolution des perceptions canadiennes de l'Europe occidentale et à l'impact, sur ces perceptions, de l'émergence de la Communauté et des politiques américaines. Je tenterai ensuite d'évaluer les cinq premières années de fonctionnement de l'accord-cadre. Mon objectif principal, toutefois, est d'étudier les perspectives ouvertes aux relations du Canada avec la Communauté européenne à compter d'aujourd'hui jusqu'à la fin des années 80. Pareille tentative court les risques bien connus auxquels s'expose toute conjecture, ou toute prospective, élaborée à partir des tendances actuelles. (Il est dégrisant de se remémorer ce que les experts prédisaient, même en 1972, à propos des prix du pétrole.) Néanmoins, il est important à la fois pour la théorie et la pratique politique de se demander s'il existe des modèles qui, émergeant de l'environnement global, des « ensembles » régionaux que constituent l'Europe occidentale et l'Amérique du Nord, et de la politique canadienne, peuvent fournir des indices quant aux perspectives d'avenir offertes à moyen terme aux relations du Canada avec la Communauté. Nous pouvons, je crois, distinguer quelques tendances qui, dans l'ensemble, ne sont pas des présages favorables.

I – LES PERCEPTIONS DE L'EUROPE OCCIDENTALE DE 1945 à 1972

Au cours de la majeure partie de la période d'après-guerre, la ligne de conduite canadienne a découlé de deux perceptions distinctes de l'Europe occidentale, dont l'évolution et les interactions décrivent le lieu géométrique de la recherche menée continuellement par le Canada en vue de découvrir des contrepoids à l'influence américaine. L'une de ces perceptions veut que l'Europe *économique* soit fondamentalement un marché pour les produits canadiens et, tout au moins dans les derniers temps, une source de capitaux d'investissement. L'autre perception fait de l'Europe *stratégique* une région rassemblant des alliés dont la sécurité, sur le plan militaire, et l'indépendance sont considérées comme vitales pour la propre sécurité nationale du Canada.

1. Mitchell SHARP. « Canada-U.S. Relations: Options for the Future », dans *International Perspectives*, numéro spécial, automne 1972.

De la fin de la Deuxième Guerre mondiale jusqu'aux environs de 1957, les deux représentations qu'avait Ottawa de l'Europe occidentale étaient relativement simples, remarquablement conformes et largement compatibles avec celles qu'en avait Washington. Qui plus est, les politiques canadiennes à l'égard des deux Europes se complétaient et se renforçaient mutuellement. L'Europe économique était engagée dans une oeuvre massive de reconstruction industrielle, commerciale et financière, ce processus s'amorçant dans une dépendance presque totale de l'aide transatlantique pour se transformer graduellement en ce que furent les débuts d'un processus autonome d'intégration. Comme tels, les grands objectifs – économiques, politiques et militaires – de la reconstruction européenne ne posaient pas de difficultés sérieuses pour le Canada. Notre principal partenaire commercial, la Grande-Bretagne – qui à l'époque était aux yeux du Canada la réalité la plus proche de l'idée de contrepoids² – était satisfaite d'être comptée, pour de telles fins, au nombre des composantes de l'Europe économique. L'Atlantisme institutionnel des programmes de redressement, tel qu'incarné par l'OECE, n'obligeait pas la Grande-Bretagne à choisir entre l'Europe et le Commonwealth. Aussi, le Canada pouvait considérer cette organisation en voie de développement comme la contrepartie économique de l'OTAN. La conformité des représentations économique et stratégique revêtirait ainsi une forme concrète³.

La forme institutionnelle de l'Europe stratégique, qui en faisait un partenaire dans une alliance atlantique multilatérale, devait, en fait, beaucoup aux efforts diplomatiques canadiens. Ces efforts découlaient des simples prémisses à l'effet que le Canada ne pourrait se défendre seul, que notre défenseur serait les États-Unis, que nous apprécions ou non la chose, et que si nous étions, par conséquent, condamnés à « croître en alliés », il valait mieux que cela se réalise au sein d'un groupe⁴. Quel qu'ait été le caractère de la menace soviétique, l'OTAN était ainsi perçue comme une défense diplomatique contre la domination américaine et contre l'acquiescement de l'Europe occidentale à un tel état de chose.

Aussi, au cours de la première décennie après la guerre, les perceptions qu'avait le Canada de l'Europe économique et de l'Europe stratégique, et les lignes de conduite adoptées par Ottawa à leur égard, ont respecté les mêmes tendances. Institutionnellement, les buts du redressement économique européen, la libéralisation du commerce et la défense collective, pouvaient tous être poursuivis dans un cadre atlantique multilatéral, lequel, simultanément, permettait au Canada de ne pas se retrouver confiné à entretenir des échanges en tête-à-tête avec son voisin nord-

2. En 1948, le Royaume-Uni absorbait vingt-deux pour cent des exportations canadiennes et les États-Unis quarante-neuf pour cent. Pour ce qui est des exportations, le rapport était de onze à soixante-neuf, tandis que l'investissement britannique représentait environ vingt pour cent du total des investissements étrangers directs au Canada.

3. À propos de ces représentations, voir J. MUNRO & A. INGLIS (eds.), *Mike: The Memoirs of the Rt. Hon. Lester B. Pearson*, vol. 2. Toronto, University of Toronto Press, 1973, chapitres 3 et 4. Voir aussi J. W. HOLMES, *The Shaping of Peace*, vol. 1, Toronto, University of Toronto Press, 1979.

4. Pour une réaffirmation récente de ces prémisses, voir Nils ØRVIK, « Doctrines and National Security: A Canadian Defence Doctrine? », dans Nils Ørvik (ed.), *Canada and NATO*, Toronto, Centre for International Relations, Queen's University, Coll. « National Security Series », no 3, 1982, pp. 96-135. Plus généralement, voir James EAYRS, *In Defence of Canada*, vol. 4: *Growing up Allied*, Toronto, University of Toronto Press, 1980.

américain. Même les premières étapes, du plan Schuman des années 50 à l'intégration continentale des Six, ont dans l'immédiat peu menacé cet arrangement. La Grande-Bretagne a gardé ses distances par rapport à cette nouvelle entreprise risquée, convaincue de ses penchants régionalistes, protectionnistes et supranationalistes, en optant plutôt pour le maintien d'une orientation traditionnelle vers le Commonwealth et l'Atlantique. Aussi longtemps qu'il en a été ainsi, le Canada a pu donner son appui à l'intégration continentale (la Communauté du Charbon et de l'Acier, l'échec de la Communauté défensive, la relance* de Messine et de Rome) dans la mesure où elle constituait un élargissement et un approfondissement des réalisations économiques, politiques et militaires de la reconstruction. Peut-être plus facilement que Washington, Ottawa pouvait vivre avec le concept de la « Grande-Bretagne *et* » plutôt qu'avec celui de la « Grande-Bretagne *dans* » l'Europe.

La période qui va de 1957 à 1963 a été témoin de la dissolution de ce cadre rassurant pour la politique canadienne sans toutefois donner lieu à l'établissement d'une solution de rechange stable. Nonobstant les critiques du gouvernement Diefenbaker, les principales forces impliquées dans ce changement – qui a entraîné une renaissance spectaculaire du processus européen d'intégration économique et une altération significative des aspects technologiques et doctrinaux de la défense occidentale – échappaient au contrôle du Canada⁵.

Examinant d'abord la question militaire, le développement rapide de la capacité de l'Union soviétique de frapper l'Amérique du Nord avec ses armes nucléaires stratégiques a eu pour effet de créer, pour le Canada et les États-Unis, un problème de sécurité distinct de celui auquel était confronté l'Alliance en Europe. La création de NORAD et l'adoption progressive de nouvelles doctrines au sein de l'Alliance – soit les doctrines de guerre limitée et de riposte graduée sur le théâtre européen – ont souligné les différences entre les situations stratégiques des deux régions de l'OTAN. Conséquemment, le Canada (comme les États-Unis) a commencé à devoir envisager des choix subtils entre son engagement militaire en Europe occidentale et sa propre sécurité. Inévitablement, l'Europe stratégique a commencé à revêtir, aux yeux d'Ottawa, une identité séparée à l'intérieur de l'OTAN, à partir de laquelle il devenait plus simple d'établir la distinction entre « les défendre » et « se défendre » et indispensable de réfléchir de plus près à la manière dont les deux tâches étaient reliées. De telles questions, attendant au fondement rationnel de la présence militaire canadienne en Europe occidentale, en sont venues à occuper la première place dans le débat au sujet des nouveaux rôles des forces terrestres et aériennes et ont été compliquées par la question des armes nucléaires, laquelle a durement mis à l'épreuve le cabinet Diefenbaker.

Tandis que l'Europe stratégique était encore perçue comme constituant, au sein de l'OTAN, une entité propre avec un problème de sécurité distinct, la perception de l'Europe économique, à la fin des années 50, bifurquait de plus en plus. En réaction, les politiques émanant d'Ottawa revêtaient un caractère qui avait quelque chose de schizophrénique. Globalement, le Canada acceptait, bien qu'avec des

* En français dans le texte.

5. Pour un aperçu critique de cette période, voir P. V. LYON, *The Policy Question*, Toronto McClelland and Stewart, 1963.

réserves, le point de vue américain selon lequel la création de la CEE et le dynamisme impressionnant dont elle avait fait preuve au cours de ses toutes premières années d'existence étaient, à la fois sur les plans économique et militaire, une bonne chose pour l'Ouest. Néanmoins, les Canadiens, conscients de leur dépendance d'un système commercial ouvert, effrayés à la perspective de la création de blocs régionaux et jamais débordant d'espoir à propos de l'article II, ont éprouvé une inquiétude croissante au sujet du prix dont ils devraient payer la vogue grandissante de la conception américaine des deux piliers du système atlantique.

Comme tel, la bifurcation institutionnelle de l'Europe économique en une « Europe des six » – constituée par les trois Communautés européennes existant alors – et en un « groupe de sept » – constituée par l'AELE (Association européenne de libre-échange) centrée sur la Grande-Bretagne – posait peu de problèmes au Canada. L'AELE ne menaçait nullement les tarifs préférentiels du Commonwealth sur lesquels le Canada comptait pour soutenir un commerce encore considérable avec la Grande-Bretagne⁶. Les tendances préférentielles de la CEE et son adoption progressive d'un tarif douanier commun relativement élevé et d'une politique agricole commune hautement protectionniste ont certainement suscité une anxiété plus grande à Ottawa. Sur ces questions, l'opinion officielle canadienne devançait de quelques années les critiques vigoureuses formulées par les Américains une fois que s'est évanoui l'attrait du « grand projet » de Kennedy.

En 1961, la décision britannique de chercher à devenir membre à part entière de la CEE a exacerbé les anxiétés canadiennes jusqu'au niveau de la crise, dans la mesure où la Grande-Bretagne se détournait ainsi de l'AELE et du système commercial du Commonwealth. Le gouvernement conservateur, alors en place à Ottawa, était justement plus attaché au lien britannique (Commonwealth) et plus méfiant à l'endroit des desseins « continentalistes » américains que ne l'avaient été ses prédécesseurs libéraux. Qui plus est, on croyait que l'adoption par les Britanniques du tarif douanier commun (plus élevé) de la CEE et de la PAC (Politique agricole commune) coûterait aux exportateurs canadiens beaucoup plus que ce qu'ils gagneraient à commercer avec la Communauté élargie. Alors même que la campagne d'Ottawa contre l'adhésion de la Grande-Bretagne était moins vive qu'elle semblait l'être au premier coup d'oeil, elle entraînait une attitude de froid scepticisme à l'égard de la CEE, attitude qui a persisté durant la plus grande partie des années 60. Sa principale victime a été l'ancienne hypothèse de complémentarité entre les objectifs économiques et stratégiques du Canada: aux termes de cette hypothèse, notre engagement défensif en Europe serait remboursé par l'accessibilité commerciale et, en retour, les liens économiques créeraient les fondements de la solidarité occidentale.

Aussi les années 1964-1971 ont été, pour la politique canadienne à l'égard de l'Europe occidentale, une période d'incertitude prolongée. Du point de vue stratégique, l'ère de la détente a introduit une nouvelle ambiguïté quant au rôle et à la pertinence de l'OTAN. Bien que le Livre Blanc sur la défense, publié par le Canada

6. En 1960, le Royaume-Uni absorbait 17,2% des exportations canadiennes, tandis que 10,7% des importations canadiennes provenaient de ce pays. Ces résultats étaient deux fois supérieurs aux résultats obtenus dans le cas de la CEE. Voir Canada, ministère de l'Industrie et du Commerce, *Canada's Trade Performance 1960-77*, vol. 1: *General Developments*, Ottawa, 1978, pp. 84-86.

en 1964, ait réaffirmé notre engagement au sein de l'Alliance, les années suivantes ont été caractérisées par une diminution régulière de l'appui interne dont il bénéficiait. Comparativement à ce qu'elle était à l'époque impétueuse de la fin des années 40, l'influence du Canada dans les discussions sur la force nucléaire collective, lors de la crise provoquée par la question de la participation française et lors du passage à une situation de détente, semblait très réduite. Vers 1968, la participation du Canada à l'OTAN a été l'objet de critiques de la part des politiciens, des universitaires et des journalistes, ce débat ayant pour toile de fond l'apathie du public face à l'Europe et l'antipathie pour les États-Unis. Au moins en partie pour faire face à ces critiques – qui ne reflétaient pas que l'opinion canadienne, mais étaient en fait largement répandues au sein de l'Alliance – le nouveau gouvernement Trudeau a entrepris, de 1968 à 1971, une révision de la politique de défense qui a eu pour effet de réduire l'engagement du Canada en Europe à son plus bas niveau depuis la guerre. En avril 1969, l'OTAN ne se situait plus qu'au troisième rang des priorités défensives du Canada. Le Premier ministre affirmait que, dans une ère de détente et de prospérité ouest-européenne, alors que les nécessités concurrentes qu'impliquait la sécurité nationale se situaient plus à proximité du pays, il eut été déraisonnable que l'OTAN continue de déterminer notre politique de défense et, par voie de conséquence de décider de notre politique étrangère⁷. En septembre, le Canada annonçait, à la consternation de plusieurs de ses alliés, qu'il réduirait de cinquante pour cent ses forces engagées dans l'OTAN.

Si, au cours de cette période, l'image qu'avait le Canada de la forme et de la direction que pouvaient prendre ses rapports économiques avec l'Europe a été quelque peu confuse, la faute n'en revient pas entièrement à Ottawa. L'Europe économique expérimentait alors ses premières crises d'intégration, tandis que la Grande-Bretagne languissait dans son antichambre, à moitié désireuse de rentrer à la maison. Indéniablement, la Communauté connaissait le succès sur plusieurs points : en complétant l'union douanière avant l'expiration du temps prévu pour cette tâche, en mettant sur pied la politique agricole et en assurant le libre déplacement des travailleurs, enfin en participant en tant qu'entité aux négociations Kennedy (« Kennedy Round ») au sein du GATT. Malgré tout, le mythe de l'inexorabilité de l'intégration a eu à souffrir d'une série de coups préjudicieux, la plupart lui étant assenés par la France. L'atteinte la plus grave, pour le mythe lui-même, a été la crise de la « chaise vide », survenue en 1965-1966, cette crise ayant paralysé les forces de la supranationalité⁸. L'impasse empêchant l'adhésion de la Grande-Bretagne, qui s'est prolongée du premier veto de de Gaulle en 1963 à la Conférence de La Haye en décembre 1969, a toutefois eu un impact plus significatif pour le Canada. Il était difficile pour Ottawa de concevoir quel type de rapports formels, s'il en était, le Canada pouvait espérer avoir avec la CEE tant que la situation de la Grande-Bretagne n'était pas réglée.

Ces événements divers survenus à la fin des années 60 ont eu pour effet, du point de vue de la politique canadienne, d'accélérer la dissociation de l'Europe

7. Allocution du Premier ministre Trudeau devant l'Association libérale de l'Alberta, Calgary, 12 avril 1969, *Déclarations et Discours*, no 69/80.

8. Voir Nina HEATHCOTE, « The Crisis of European Supranationality », dans *Journal of Common Market Studies*, 5:2, décembre 1969, pp. 140-171.

économique et de l'Europe stratégique. Tandis que les répliques émanant de la Communauté suscitaient confusion et hésitation à Ottawa, l'OTAN y était simplement en perte de faveur (ou de vogue). D'une part, étant donné les nouvelles incertitudes quant à l'évolution institutionnelle de l'Europe, il paraissait moins urgent de s'interroger sur les implications qu'aurait la réalisation d'une Europe fédérale à la Monnet, en tant qu'opposée à la vision qu'en avait de Gaulle⁹ sur la capacité de l'Europe à se défendre elle-même et, de là, sur la politique canadienne de défense. D'autre part, le facteur français, entre autres, a rendu douteuse la possibilité qu'un éventuel retour en force de l'appui canadien à l'OTAN conduise à l'augmentation des opportunités commerciales offertes par la Communauté. De telles considérations, renforcées par l'opinion intérieure canadienne et par les structures bureaucratiques en place à Ottawa, ont eu l'effet concret d'éroder, jusqu'à 1970 ou à peu près, les derniers vestiges d'une conception cohérente de l'Europe occidentale et des objectifs du Canada dans cette région.

II – LA TROISIÈME OPTION ET L'INSAISSABLE LIEN, 1972-1976

La recherche d'une nouvelle politique européenne avait toutefois été amorcé dans la révision de la politique étrangère entreprise par le gouvernement Trudeau et qui aboutit, en 1970, à la publication du Livre Blanc. Ce document réfère discrètement au besoin de gérer plus soigneusement les relations canado-américaines afin de servir les intérêts de l'autonomie et de l'identité canadiennes, par le biais de la « question judiciaire de la souveraineté canadienne » au pays et de la « poursuite active de la diversification commerciale et de la coopération technologique avec l'Europe et les autres pays développés (...) afin de se pourvoir de facteurs compensateurs »¹⁰. Mais il est difficile de faire concorder de telles allusions indirectes à un retour à la stratégie de contrepoids centrée sur l'Europe occidentale avec la décision, prise au cours des années précédentes, de réduire les contingents fournis à l'OTAN, cette décision ayant d'ailleurs été très manifeste et vivement controversée.

Au cours des deux années suivantes, néanmoins, le thème de la diversification a acquis une nouvelle vigueur et la portée des tentatives visant l'Europe occidentale est devenue plus assurée. En premier lieu, un nationalisme canadien articulé a réagi de façon de plus en plus effective contre la domination de l'économie et de la culture du pays par les États-Unis, menaçant de devenir un puissant atout sur la scène électorale. En deuxième lieu, comme l'entrée de la Grande-Bretagne dans la Communauté européenne semblait enfin quasi certaine, les Canadiens ont commencé à rechercher les moyens leur permettant de compenser la réduction prévue de leurs exportations sur le marché britannique, tout en s'inquiétant de nouveau au sujet d'une tendance à la formation de blocs commerciaux continentaux qui intensifierait leur dépendance à l'égard des États-Unis. Et troisièmement, les

9. À propos de ces deux conceptions, voir J. B. DUROSELLE, « General de Gaulle's Europe and Jean Monnet's Europe », dans *World Today*, 22:1, janvier 1966, pp. 1-13.

10. Canada, ministère des Affaires extérieures, *Foreign Policy for Canadians*, vol. 1, Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1970, p. 78s.

Canadiens ont brusquement découvert, en août 1971, que ce voisin devenait de toute façon de société moins agréable, notre requête en vue d'obtenir l'exemption « coutumière » des mesures économiques prises par Nixon ayant été fermement repoussée. À l'automne 1972, conséquemment, un nouveau document public sur les relations canado-américaines rejetait les deux premières options qui, respectivement, stipulait une poursuite des « affaires comme à l'accoutumée » et une intégration plus étroite aux États-Unis, et adoptait en termes sans équivoque la Troisième Option en vertu de laquelle le Canada chercherait à renforcer et à diversifier son économie afin de réduire sa vulnérabilité face aux États-Unis¹¹.

En peu d'années, plusieurs éléments avaient contribué à redorer le blason de la Communauté européenne en tant que pièce maîtresse de l'Europe économique et, ainsi, en avaient fait la première cible de la stratégie extérieure de la Troisième Option. Dès 1968, l'union douanière, le libre déplacement des travailleurs et la plus grande partie de la PAC (Politique agricole commune) étaient solidement établis. Les gouvernements participants discutaient, sur un ton alerte et optimiste, des moyens de compléter le marché commun, de faire progresser l'union économique et monétaire, de collaborer en matière de politique étrangère et d'accueillir les Britanniques et les autres intéressés. De tels progrès ont été réalisés sur quelques-unes de ces questions que, tout au moins jusqu'à la crise de l'énergie des années 1973-1974, il a été possible de croire à une renaissance du dynamisme intégrateur du début des années 60.

Confronté au séduisant contrepois potentiel que représentait l'Europe, le Canada devait alors décider quelle sorte de relations il désirait entretenir avec elle et déterminer ce qu'il en obtiendrait vraisemblablement. Dès la fin de 1974, après deux ans d'explorations bilatérales quelque peu stupéfiantes, (les Américains planant à l'arrière-plan), Ottawa et Bruxelles en étaient arrivés à une formule définissant leur « lien »¹². Cette formule, d'une part, échappait au danger de n'être qu'une simple et inutile réaffirmation des principes du GATT et, d'autre part, évitait toute allusion à des arrangements commerciaux particuliers et préférentiels. Ses éléments centraux allaient être incorporés dans les quatre premiers articles de l'accord-cadre de juillet 1976¹³. L'article I étend à la Communauté *per se* les dispositions s'appliquant déjà aux relations bilatérales entre le Canada et chacun des États-membres. L'article II en appelle au développement des relations commerciales entre le Canada et la Communauté en prônant l'établissement de meilleurs contacts et de meilleurs stimulants, de même que l'évitement de pratiques peu équitables. L'article III établit les objectifs et propose des instruments pour la coopération économique et industrielle tandis que l'article IV crée une Commission mixte de coopération en vue de superviser et de développer les relations. L'insaisissable « lien » est donc plus ou moins apparu comme une innovation dans les relations extérieures de la Communauté bien qu'en essence, il représente seulement une déclaration de principes généraux et un cadre pour la poursuite future d'intérêts communs.

11. Mitchell SHARP, *op. cit.*, pp. 13-20.

12. Pour obtenir plus d'informations sur les négociations qui se déroulèrent de 1972 à 1976, voir C. PENTLAND, « Linkage Politics: Canada's Contract and the Development of the European Community's External Relations », dans *International Journal*, 32:2, printemps 1977, pp. 207-231.

13. Canada, ministère des Affaires extérieures, *Framework Agreement for Commercial and Economic Cooperation between Canada and the European Communities*, Ottawa, 6 juillet 1976.

Étant donné le legs qu'a laissé la fin des années 60, il n'est pas étonnant que la recherche, par le Canada, d'un lien économique se soit manifesté avec peu ou pas de référence à l'Europe stratégique. Les structures bureaucratiques d'Ottawa (comme celles des autres gouvernements occidentaux) et le paysage institutionnel de l'Europe occidentale ont renforcé un modèle de relations extérieures à deux voies, soit un modèle où les aspects économiques et militaires ont rarement convergé. Au début des années 70, l'aspect économique a prévalu, alors que le gouvernement canadien poursuivait les objectifs de la Troisième Option et, plus globalement, la priorité de « croissance économique » déterminée par le Livre Blanc de 1970. Toutefois, dès 1975, il y a eu des signes marqués d'une reprise de l'engagement canadien au sein de l'OTAN, résultant d'une série d'avis formulés par les alliés qui rappelaient en termes pressants le lien existant nécessairement entre le commerce et la défense.

Quelques-unes de ces mémentos provenaient en fait des Américains et ils s'adressaient tout autant aux pays européens et au Japon qu'au Canada. Tout en essayant de détourner d'eux ces critiques, les Européens appliquaient leur propre interprétation de leur lien avec le Canada. Un de leurs objectifs était de prévenir de nouvelles réductions de forces canadiennes en Europe car, à leurs yeux, de telles mesures risqueraient d'accroître les pressions intérieures exercées sur le gouvernement américain afin qu'il fasse de même, ce qui, en retour, amènerait Washington à hausser ses propres exigences à l'égard des Européens en matière de dépenses militaires, de concessions commerciales ou des deux choses à la fois. Par la suite, un second type de liaison a émergé avec pour toile de fond l'aspect technologique et industriel des politiques de défense: il a été clairement établi, surtout par le chancelier Schmidt dans les années 1974-1975, que le « lien contractuel » du Canada parviendrait à trouver une voie plus aisée si Ottawa non seulement renforçait son engagement au sein de l'OTAN, mais promettait aussi d'acheter en Europe occidentale quelques composantes majeures de son équipement militaire.

Le Canada acceptait d'ailleurs, dès 1975, ces deux versions européennes de la « liaison ». De nouveau, comme dans les premières années de l'après-guerre, les attaches économiques et militaires avec l'Europe ont été perçues comme reliées organiquement et se renforçant mutuellement. Maintenant toutefois, la parole maîtresse n'était plus l'article II, mais plutôt la doctrine de croissance économique du document intitulé *Politique étrangère pour les Canadiens*. On estimait désormais que le chemin vers la croissance et la prospérité passait par la diversification, le « retour » à l'OTAN, et à vrai dire à la défense, étant considéré (tout au moins lorsqu'il s'agissait de l'Europe occidentale) comme le prix à payer pour obtenir cette diversification.

Tout de même, il serait trompeur d'affirmer que l'accord-cadre de 1976 était uniquement, ou même principalement, le produit de la jonction, imposée au Canada par les Européens, entre le commerce et la sécurité. À cette époque, la perspective d'un meilleur accès aux matériaux bruts et aux ressources énergétiques du Canada – une carte qu'Ottawa jouait adroitement dans un contexte européen d'insécurité en cette matière – était sûrement un mobile plus puissant que tout changement affectant la politique canadienne de défense. Non plus que dans aucun cas les Européens n'auraient consenti davantage que l'octroi d'un lien symbolique, prisé par Ottawa en

vertu de ses propres impénétrables motifs. D'ailleurs, le caractère même de l'accord, aussi bien que la manière dont il fut négocié, rend invraisemblable l'hypothèse voulant que le facteur militaire ait été décisif. Ce qui est intéressant à propos du rôle de ce facteur dans cette équation est que, pour la première fois, le Canada a commencé à considérer sa contribution à la sécurité européenne comme le prix à payer pour intensifier ses liens économiques.

III – L'OPTION EUROPÉENNE DEPUIS 1976

La campagne entreprise par le Canada en vue d'obtenir un lien formel avec l'Europe a découlé, comme nous l'avons noté précédemment, de la reconnaissance tardive du dynamisme de la Communauté. Ironiquement, au moment même où la tentative commençait à revêtir une signification réelle pour les deux parties (*i.e.* après 1974), cette représentation ordonnée et optimiste de l'Europe économique a commencé, une fois de plus, à faire place à l'ambiguïté et à la contradiction. Alors que les conditions économiques se détérioraient dans l'ensemble du monde industrialisé (mais plus gravement en Europe occidentale en raison de sa dépendance à l'égard du pétrole), l'intégration stagnait. Une période de « renationalisation » et de protectionnisme s'ouvrait, au cours de laquelle la préoccupation majeure de la Communauté devenait la défense démoralisante de l'union douanière. La Grande-Bretagne entreprenait une renégociation houleuse des conditions réglementant sa participation, tandis que les grands projets d'union monétaire et économique, d'élection directe du Parlement ainsi que les autres projets de ce type, progressaient froidement sinon pas du tout. Le fait qu'après 1970 l'option européenne du Canada n'ait pas connu de développement exceptionnel est attribuable, au moins en partie, à la détérioration de la situation de la Communauté.

Le climat économique difficile a également entraîné à sa suite une contradiction fondamentale entre les attentes qu'avaient suscitées l'accord-cadre. D'une part, un tel climat a prêté une signification nouvelle aux réclamations européennes visant à avoir accès aux ressources canadiennes. L'intérêt du Canada, d'autre part, réside dans la promotion et l'augmentation des ventes de produits finis à la Communauté, attente qui n'a pas été favorisée par le souci de cette dernière de protéger les emplois dans le secteur manufacturier, comme par la croissance de l'excédent canadien enregistré au chapitre du commerce bilatéral¹⁴. Le règlement de ces problèmes a été rendu plus complexe par l'émergence de questions controversées, tels la dispute sur la question des pêcheries et l'embargo canadien sur l'uranium, qui ont eu tendance à miner les soutiens que le Canada avait très soigneusement cultivés au sein de la Commission¹⁵.

Ainsi, les conditions économiques globales du monde d'après 1976 ont lourdement hypothéqué la Troisième Option, en général, et son volet européen en particulier. Par une autre déformation paradoxale, la faiblesse de l'économie

14. On doit noter que le commerce avec le Japon est confronté à un ensemble analogue de problèmes.

15. Pour une évaluation nuancée de la question de l'uranium et de ses conséquences, voir R. BOARDMAN, « Canadian Resources and the Contractual Link: The Case of Uranium », dans *Revue d'intégration européenne*, 4:3, printemps 1981, pp. 299-325.

américaine a également contribué à saper la stratégie canadienne et à alimenter sa dépendance économique vis-à-vis des États-Unis. La diversification devait découler de la force et une grande partie de la force du Canada provenait, traditionnellement, des bénéfices tirés des exportations sur le marché américain, lesquels garantissaient des excédents continuels et fournissaient aux industries canadiennes un tremplin à partir duquel elles pouvaient prendre de l'expansion et, bien sûr, s'améliorer de façon à devenir plus concurrentes sur les marchés internationaux. La récession américaine et le protectionnisme qui en a découlé, d'une part, joints à l'amélioration des relations canado-américaines durant l'administration Carter, d'autre part, ont contribué à la fois à affaiblir les fondements rationnels justifiant la préférence du Canada pour l'option européenne et à accroître la popularité de la Deuxième Option (celle de l'intégration plus étroite aux États-Unis)¹⁶.

La situation intérieure canadienne a imposé d'autres contraintes à la poursuite vigoureuse de la Troisième Option et à la mise en valeur de l'accord-cadre. La question du Québec venait en tête de ses contraintes en transformant l'ordre du jour de la scène politique intérieure à compter de novembre 1976. Comme les matières d'ordre constitutionnel devenaient prioritaires, la Troisième Option reculait. La politique étrangère canadienne a revêtu à nouveau le caractère réactif tellement dénigré dans le Livre Blanc de 1970, tandis que l'opinion officielle américaine était intensément courtisée à la fois par Ottawa et par Québec. Dans un tel contexte, l'Europe est, au mieux, devenue un second champ de compétition pour les deux protagonistes, mais, le plus souvent, elle s'est transformée en un simple sujet de réflexions après coup.

Diverses autres contraintes ont eu des effets sur la Troisième Option en général, bien que leurs impacts spécifiques sur le lien européen n'eut été plus variable. Les discussions fédérales-provinciales au sujet des politiques s'appliquant aux ressources naturelles ont miné la crédibilité d'instruments comme Petro-Canada ou l'AELE qui, aux yeux de plusieurs provinces, ont semblé être des armes fédérales dirigées contre elle plutôt que des outils de la stratégie nationale de diversification économique. Qui plus est, de tels instruments ont contribué tout autant à décourager et à éloigner les investisseurs européens potentiels qu'à contrôler l'investissement américain qui, pourtant, devait être leur principale cible.

En outre, comme toute doctrine politique, la Troisième Option se devait de réconcilier les idéologies et les intérêts divers représentés au sein du cabinet et de la bureaucratie, si elle voulait survivre aux rigueurs des politiques bureaucratiques post-décisionnelles. Au sein du ministère de l'Industrie et du Commerce, à qui incombait largement l'exécution de la stratégie d'exportation, et au sein du ministère des Finances, concerné pour sa part par les coûts des interventions politiques, l'enthousiasme pour la Troisième Option était moindre qu'au sein du ministère des Affaires extérieures, où cette politique avait été formulée. La composante commerciale du MIC, particulièrement, se montrait prudente, les groupes commerciaux et les groupes d'affaires intéressés par ses activités étant plutôt orientés vers les États-

16. Au sujet de la Deuxième Option, voir Canada, Comité sénatorial permanent des Affaires étrangères, *Canada-United States Relations*, vol. 2: *Canada's Trade Relations with the United States*, Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1978.

Unis, et demeurait critique face aux tendances protectionnistes et préférentielles de la Communauté. Pour sa part, la composante industrielle comprenait d'ardents supporteurs de la coopération industrielle avec la Communauté européenne, convaincus que leurs projets seraient avantageux pour les relations bilatérales sur le plan du commerce et de l'investissement. Globalement toutefois, une trop grande partie du système gouvernemental concerné demeurait sceptique face à la Troisième Option pour que celle-ci gagne beaucoup de terrain, et cela, même si demeurait ferme la volonté politique qui l'avait suscitée.

Par conséquent, jusqu'en 1982, les défenseurs de l'option européenne ont visiblement peu remporté de succès. Les statistiques illustrant le commerce du Canada avec les États-Unis et avec la Communauté sont très semblables à ce qu'elles étaient en 1976¹⁷. Les produits manufacturés ne représentent encore qu'une faible proposition des exportations vers les Dix; la croissance des excédents découle de l'exportation des ressources et de l'affaiblissement du dollar. Des observations semblables s'appliquent, pour l'essentiel, aux flux des investissements. Des changements prometteurs ne peuvent être réellement observés que dans quelques secteurs de la coopération industrielle visés par l'accord-cadre, ainsi que dans l'élargissement et de l'approfondissement des consultations institutionnalisées entre les représentants canadiens et européens.¹⁸

IV – LE CONTEXTE POLITIQUE DES ANNÉES 80

Si le contexte de la fin des années 70 s'est révélé peu propice à l'évolution de l'option européenne du Canada, que pouvons-nous attendre de la suite de la présente décennie? Est-ce que les évolutions du système international, de la Communauté européenne, des relations canado-américaines et de la scène politique intérieure canadienne peuvent fournir des indices quant à ces perspectives? Bien que la prudence soit toujours de mise pour un tel exercice, ce genre de traversée du temps permet d'établir avec quelque certitude certains types de tendances, au prix du renoncement aux formes plus chimériques de prophétie.

L'environnement économique global des années 80 continuera vraisemblablement de manifester les caractéristiques qui sont apparues au cours des dernières années: croissance lente, chômage élevé et inflation (tout au moins par rapport aux taux enregistrés avant 1973), enfin protectionnisme des nations industrialisées occidentales; dette chronique et instabilité financière du Tiers-monde et de quelques pays socialistes; enfin concentration de la croissance rapide chez un groupe quelque peu changeant de nouveaux pays industrialisés (NPI) dont les exportations s'avèrent compétitives. La situation de l'Occident industrialisé augure un léger apaisement des tensions commerciales triangulaires entre l'Europe, le Japon et l'Amérique du

17. On trouvera un aperçu général récent des échanges commerciaux canado-américains in J. W. VOLPE, « Canada-U.-S. Trade Relations Prospects and Problems in the 1980's », dans The Atlantic Council Working Group on the U.S. and Canada, *Canada and the United States: Dependence and Divergence*, Cambridge (mass.), Ballinger, 1982, pp. 153-188 (en particulier la p. 161).

18. À propos du progrès de la coopération et de la consultation, voir à titre d'exemple, Comité mixte de Coopération Canada-CEE, *Fourth Meeting: Report*, Ottawa, 6 juillet 1981.

Nord, bien qu'il soit probable que se manifeste parmi ces partenaires un accroissement des efforts en vue d'institutionnaliser la gestion commune des crises par le biais de l'OCDE, le Sommet et le GATT. Il est cependant peu vraisemblable, vu la distribution plus équilibrée de la puissance économique au sein de ce système, qu'une plus grande créativité ou qu'un leadership plus fort émergent de ces tractations. La crise financière du tiers-monde est plus susceptible de conduire à des solutions créatives immédiates – bien qu'au prix d'inquiétude et d'instabilité – mais, globalement, il est probable que son effet soit de susciter un nouveau conservatisme même dans les relations de l'Occident (particulièrement de l'Europe) avec les pays moins développés (PMD) dotés des ressources les plus prometteuses, ainsi qu'un maintien de la prudence en ce qui concerne les questions touchant la collaboration ou l'intégration monétaire. Les NPI, enfin, continueront vraisemblablement d'influencer les relations des pays industrialisés de deux façons: leurs exportations « bouleversantes » seront la cible de politiques concurrentes d'exclusion, tandis que leurs marchés internes attireront les appétits commerciaux hors des vieux pays industrialisés. Dans tous ces domaines, d'ailleurs, les possibilités d'un retour au type de climat économique pris pour acquis dans les années 60 semblent faibles, même en admettant le déclin possible de l'OPEP et une espèce de retour en force des États-Unis.

Davantage de circonspection semble de mise lorsque l'on essaie de prévoir ce que sera le contexte militaire et diplomatique des années 80. Le phénomène frappant qui a caractérisé les trois premières années de cette décennie a été, évidemment, la renaissance de la guerre froide avec ses dimensions idéologiques et ses intérêts nationaux sous-jacents. Comme l'intérêt des pays développés pour le Nouvel ordre économique international déclinait, les questions idéologiques et les problèmes de sécurité ont revêtu une plus grande importance dans les relations Nord-Sud. Pour ce qui est des relations Est-Ouest, les liens économiques créés au cours de la détente ont été noyés par de nouveaux problèmes de sécurité et, comme tels, ont mis en évidence des tensions transatlantiques accrues. La possibilité que ces conditions persistent durant le reste de la décennie repose en grande partie sur les actions et sur la continuité des leaderships présentement en place en Union soviétique et aux États-Unis. En l'absence de tout relâchement significatif des tensions, il est probable que soient exacerbées les tensions américano-européennes observées actuellement au sein de l'OTAN. Tandis que sur les sujets touchant les armements et le contrôle des armements, on peut s'attendre à ce que le Canada appuie les États-Unis, il est probable que, ne se contentant pas de « comprendre » les Européens, il s'aligne activement à leurs côtés sur les questions touchant le commerce, les investissements et la sécurité. Advenant le cas où ces questions deviennent, au cours des années 80, des sujets d'actualité dans le système atlantique, elles peuvent fournir une base plus « politique » pour soutenir l'option européenne du Canada.

En général, toutefois, les perspectives favorisent un climat économique global tout aussi décourageant pour les rapports avec l'Europe que l'a été celui de la fin des années 70. Le principal impact de ces conditions se fera sentir au sein même de la Communauté européenne qui, vraisemblablement, se trouvera aux prises, plus longtemps et plus profondément que les États-Unis ou le Japon, avec des problèmes tels la croissance lente, un rendement excédentaire et des pressions internes en

faveur du protectionnisme. Paradoxalement, la meilleure chose qui puisse arriver à l'option européenne du Canada consiste sans doute en une reprise de l'économie américaine, laquelle serait un sérieux stimulant pour la Communauté et pourrait susciter, entre autres choses, une attitude plus libérale vis-à-vis des importations de produits manufacturés. Si cela ne se produit pas, le principal attrait de l'accord-cadre pour les Européens demeurera vraisemblablement la promesse d'un accès aux ressources canadiennes, jointe peut-être à quelques bénéfices marginaux tirés de la coopération industrielle dans certains secteurs.

Par-delà ces prévisions économiques plutôt pessimistes, il y a plusieurs autres tendances et faits nouveaux qui, caractérisant la Communauté européenne, sont susceptibles d'affecter son lien avec le Canada. Pour les observer, nous pouvons regrouper ces phénomènes sous deux rubriques: la Communauté elle-même et sa situation sur la scène européenne, relativement aux autres acteurs et aux autres institutions.

On peut s'attendre à ce que la Communauté elle-même, jusqu'à la fin de la présente décennie, connaisse autant d'agitation interne qu'elle en a éprouvé depuis le début. Son élargissement vers la Méditerranée, qui doit s'achever avec l'adhésion de l'Espagne et du Portugal en 1984, sera manifestement une source de tensions. Les problèmes d'ajustement, en particulier l'adaptation au poids industriel et agricole considérable de l'Espagne, pourront dans une certaine mesure être résolus en exportant les coûts de ce processus chez les compétiteurs ou les partenaires de l'extérieur. Aucune des trois plus récentes adhésions ne peut avoir les mêmes conséquences économiques sur le Canada que l'adhésion de la Grande-Bretagne. Hormis le fait de compliquer et de rendre plus absorbant le processus décisionnel au sein de la Communauté, le second élargissement soulève donc peu de problèmes d'importance pour Ottawa.

Comparativement, le développement continu par la Communauté de sa capacité de formuler une politique étrangère collective – un des rares secteurs où le processus d'intégration a connu au moins un succès modeste au cours des années 70 – est beaucoup plus significatif. Le système de coopération politique, en particulier, a atteint un degré élevé de complexité et de sophistication, quoique le sarcasme alléguant qu'il s'agit d'une « procédure de substitut à la politique »¹⁹ n'a pas perdu tout son poids. Dans la mesure où les disputes économiques habituelles aux relations transatlantiques persistent, et où les divergences doctrinales sur les plans stratégiques et diplomatiques continuent de diviser l'OTAN sur les questions Est-Ouest, il est peu probable que ces rouages soient utilisés plus fréquemment pour adopter des positions indépendantes et fréquemment contraires à celles de Washington. Si, comme nous l'avons suggéré plus tôt, les avis du Canada sur plusieurs de ces questions sont plus proches de ceux de l'Europe que de ceux des États-Unis, l'option européenne peut prendre une coloration plus politique, ce qui entraînerait une association plus étroite, quelle soit formelle ou informelle, du Canada avec le processus de coopération politique.

19. William WALLACE & David ALLEN, « Political Cooperation: Procedure as a Substitute for Policy », dans William Wallace, Helen Wallace & Carole Webb (eds.), *Policy-Making in the European Communities*, New York, Wiley, 1977, pp. 227-247.

Les aménagements institutionnels généraux de la Communauté, ainsi que la manière dont les décisions sont prises en son sein, constituent un troisième aspect de l'évolution vers l'intégration qui a des implications pour le Canada. La dérogation récente au « veto » britannique²⁰, malgré tout le bruit qui en a été fait, n'annonce pas la fin de la « phase confédérale » et un retour à la tendance supranationaliste. Il est plus vraisemblable que, jusqu'à la fin de la décennie actuelle, les décisions continuent d'être prises au niveau intergouvernemental (quelques modifications affectant éventuellement le Conseil européen et le Conseil des ministres), la voix du Parlement européen se faisant entendre de façon plus puissante et démocratique.

Comme l'illustre la question de la chasse aux phoques, le Parlement a déjà quelque capacité d'affecter le cours des relations entre le Canada et la Communauté. S'il survit aux prochaines élections avec une crédibilité institutionnelle intacte et s'il peut exploiter les crises conséquentes aux plafonds budgétaires qui se répéteront probablement au cours des prochaines années, le Parlement peut très bien acquérir un poids considérable – en fait, un apparent pouvoir de veto – dans le processus décisionnel au sein de la Communauté. Dans le but de cultiver le lien européen, le Canada devrait donc s'engager dans une espèce de stratégie sur trois fronts: en négociant directement avec ses interlocuteurs formels au sein de la Commission; en faisant la tournée des capitales nationales européennes et des Représentants permanents à Bruxelles; et en faisant du « lobbying » auprès des MPE (membres du Parlement européen) quelque soit l'endroit où le Parlement établit son siège permanent. La relation aura parcouru un long chemin depuis le début des années 70, alors que les Canadiens croyaient encore que la Commission détenait la clef de l'Europe. Une multiplicité nouvelle des points de contact compliquerait certainement la diplomatie canadienne. D'un autre côté, cela assurerait aussi au Canada le potentiel nécessaire pour exercer sur le système politique de la Communauté le genre d'influence qui, selon certains, ne peut actuellement être exercé que sur les États-Unis.

Pour ce qui est de la place de la Communauté dans le cadre plus large de l'Europe occidentale, il est improbable que soit modifié le statut qu'elle a déjà acquis en tant qu'incarnation de l'Europe économique. Tandis que presque certainement sa composition se stabilisera à douze membres pour le reste de la décennie au moins, la Communauté demeure au centre du réseau que tissent les ententes commerciales qui dominent le reste de l'Europe. Économiquement, la Méditerranée aura été incorporée d'ici le milieu de la décennie, tandis que d'ores et déjà les pays scandinaves et les petits États neutres font partie du système de la Communauté en ce qui regarde le commerce non agricole (occasionnellement, comme dans le cas des produits forestiers scandinaves, cela crée des difficultés pour les exportations canadiennes). L'Europe de l'Est attire beaucoup moins qu'avant le commerce et l'investissement. En bref, il n'y a pas d'institutions rivales ou de regroupements d'États susceptibles de menacer la prééminence de la Communauté et, cela, tant que ses principaux États-membres maintiennent leur engagement.

La survivance – ou plus exactement la résurrection – d'une diplomatie économique bilatérale entre les États-membres et les États extérieurs constitue une rivalité

20. Pour obtenir plus de détails, voir *The Economist*, 22 mai 1982, p. 77s.

plus sérieuse pour la Communauté. L'accord-cadre du Canada admet explicitement ce genre de relations; à vrai dire, la France et la Grande-Bretagne ont fait dépendre leur consentement d'une telle disposition²¹. Qui plus est, le fait que la Communauté n'a pas acquis de nouvelles aires significatives de juridiction exclusive, ce qui pourrait justifier la prétention de la Communauté à exercer son autorité lors des négociations impliquant ces secteurs, a laissé la voie ouverte aux relations nationales bilatérales. De telles relations ont constitué, au début des années 80, une partie importante de la diplomatie économique canadienne dirigée vers l'Europe. En fait, elles n'entrent pas nécessairement en compétition avec l'intérêt collectif de la Communauté – à vrai dire, elles se soldent souvent indirectement à ce niveau – mais leur effet ultime est de rendre, que ce soit pour un bien ou pour un mal, l'option européenne quelque peu moins communautaire* qu'elle l'était une décennie plus tôt.

Il n'est pas très exagéré d'affirmer que le facteur critique de l'attitude du Canada vis-à-vis de l'Europe a toujours été la présence – et les politiques – des États-Unis. Du mouvement spontané vers le « multilatéralisme » qui a donné naissance à l'OTAN à la fin des années 40 jusqu'à l'impulsion donnée à la Troisième Option par les mesures d'août 1971, en passant par la tentative grossière de Diefenbaker en vue de déplacer le commerce vers la Grande-Bretagne plutôt que les États-Unis – pour ne citer que trois exemples frappants, le Canada a essayé d'utiliser l'Europe pour l'impact de politiques américaines spécifiques ou, plus généralement, pour compenser les contraintes structurelles et psychologiques liées au fait d'être une nation nord-américaine. La perception de la nécessité d'agir ainsi a varié en fonction du caractère de l'administration américaine – à preuve la différence d'atmosphère dans les relations canado-américaines au cours des administrations Nixon et Carter.

Jusqu'à maintenant, la décennie 80 a certainement mis en évidence l'importance du facteur continental et hémisphérique dans l'option européenne du Canada. Tandis que le projet vague d'un « accord » nord-américain, lancé au cours de la campagne présidentielle, semble avoir sombré, il y a peu de doute que la vision du monde dont il s'est nourri, demeure fortement attachée à l'administration Reagan²². Dans la mesure où le reste du monde est considéré comme largement composé d'États communistes implacablement hostiles, de pays du tiers-monde impécunieux et ingrats et d'alliés européens insoumis et âpres au gain, l'hémisphère où se situe le « foyer national » en vient à être considéré comme la base indispensable à l'influence américaine dans le monde. Outre ses implications pour l'Amérique latine et les Caraïbes, cette vision a une portée nord-américaine dans la mesure où elle amène les États-Unis à vouloir s'assurer la fiabilité de ses voisins immédiats en tant qu'alliés diplomatiques et fournisseurs de matériaux bruts et d'énergie. Si un système nord-américain de libre-échange ou un marché commun de l'énergie est une solution politiquement inacceptable pour le Mexique ou le Canada, ce qui demeure c'est, premièrement, un appel en faveur de consultations formelles plus fréquentes

* En français dans le texte.

21. C. PENTLAND, *op. cit.*, p. 225.

22. Voir Stephen CLARKSON, *Canada and the Reagan Challenge: Remaking the Special Relationship* Toronto, James Lorimer, 1982 pour une évaluation de cette vision du monde et une analyse de ses implications pour le Canada.

et, deuxièmement, une attitude dure et critique devant les mesures nationalistes et les pratiques commerciales jugées « inévitables ». À propos du second point, le plus important, nous pouvons noter qu'une partie de la dureté de Washington à l'égard du Canada est sûrement alimentée par la croyance qu'un voisin nord-américain ne doit pas se comporter comme le font les Européens. Cette façon de voir ne peut guère faciliter les choses quand, comme dans le cas du gazoduc soviétique, le Canada prend activement partie pour les Européens.

L'atmosphère troublée des relations nord-américaines au début des années 80 aurait dû, logiquement, entraîner une remise en vigueur de l'option européenne. Hormis un alignement politique plus étroit – en partie sur le plan tactique (*e.g.* dans le cas du gazoduc) et en partie sur le plan idéologique (*e.g.* la perception de la détente que partagent Ottawa et plusieurs capitales européennes), il y a peu de manifestation de la renaissance de la Troisième Option. Par ailleurs, la stratégie plus globale de diversification – dirigée sur d'autres cibles que l'Europe – fait mine de ressusciter. À vrai dire, bien que cela soit quelque peu ironique, un de ses principaux objectifs semble maintenant être d'intensifier les relations sur l'hémisphère, ce qui inclut une participation entière à l'Organisation des États américains. Nous avons peut-être été témoin, au début des années 80, au premier cas depuis la guerre où le gouvernement canadien a réagi aux pressions « continentalistes » américaines, non en recourant aux Européens de l'Ouest, mais en s'élançant « dans toutes les directions à la fois », ce qui inclut les autres Amériques.

L'importance accordée ici au caractère des administrations américaines, en tant que déterminant de la volonté canadienne de diversification, suggère que les élections présidentielles de 1984 et de 1988 seront, pour le reste de la décennie, les événements décisifs à cet égard. Cela est indubitablement vrai, comme il est également vrai que toute tentative de prédire leurs résultats serait malencontreuse. Il est toutefois juste d'ajouter que les pressions américaines affectant l'option européenne ne sont pas toutes reliées aux politiques présidentielles. Beaucoup d'entre elles ont des origines structurelles, comme par exemple le problème de l'investissement étranger direct, tandis que d'autres touchent des questions qui impliquent des administrations particulières et trouvent des expressions constantes par la voie du Congrès et de la bureaucratie (nombre des mécontentements et des pressions qui ont marqué la période Reagan ont en fait été hérités des dernières années de la période Carter). Néanmoins, la qualité principale de l'environnement nord-américain où s'insère l'option européenne du Canada est son caractère politique, ce qui revient à dire son indétermination.

La même observation s'applique aux forces intérieures canadiennes susceptibles d'influencer les relations avec l'Europe au cours des années 80. Un changement de gouvernement à Ottawa, comme l'a illustré à la fin de la décennie précédente la brève période de gouvernement conservateur, peut ébranler du jour au lendemain plusieurs prémisses servant de fondement à la politique étrangère. Même si nous tenons compte des effets modérateurs de la détention du pouvoir, nous devons reconnaître qu'un gouvernement conservateur, élu au cours des prochaines années, si l'on se fie à l'exemple disponible, réduirait ou éliminerait plusieurs des aspects étatistes de la politique de Troisième Option et considérerait avec scepticisme la stratégie extérieure de diversification, particulièrement son volet européen (un parti

dont les assises principales seraient dans l'Ouest du pays ne rejeterait pas aussi rapidement son volet « pacifique ». En fait, le Parti conservateur est devenu le foyer de la Deuxième Option, bien que l'on ne retrouve pas le même enthousiasme dans tous ses « quartiers ». Dans la mesure où il existe un intérêt pour le « lien » européen, il vise l'Europe stratégique par le biais de l'OTAN, cette relation semblant être dissociée de la relation avec l'Europe économique telle que représentée par la Communauté.

D'autres questions internes susceptibles d'avoir un impact important sur le lien avec l'Europe gravitent, pour leur part, autour des relations fédérales-provinciales. Les différends fédéraux-provinciaux, particulièrement ceux qui impliquent les provinces de l'Ouest, ont posé quelques obstacles au développement de l'accord-cadre à la fin des années 70 et l'on peut s'attendre à ce qu'ils aient un effet semblable au cours des prochaines années. Bien que les problèmes énergétiques et constitutionnels semblent s'être atténués – sans doute seulement de façon temporaire, l'Ouest est fortement intéressé par l'extension que l'on donnera à la politique de Troisième Option durant la décennie, ainsi que par la manière dont elle sera poursuivie. Dans la mesure où cette politique perpétue des tendances centralisatrices et interventionnistes à l'intérieur, tandis qu'à l'extérieur elle se concentre sur la vente en Europe des produits manufacturés requérant l'intervention d'une technologie de pointe, qui sont fabriqués dans le centre du Canada, elle suscitera peu d'intérêt dans l'Ouest et, généralement, offrira un stimulant au mécontentement interne. La poursuite de l'option européenne, par conséquent, continuera de nécessiter non seulement un accroissement des efforts diplomatiques commerciaux en Europe occidentale, mais aussi une politique industrielle intérieure apte à répartir plus largement à travers le Canada les bénéfices de la diversification des exportations.

Comme elle l'a fait à la fin des années 70, la question du Québec, selon toute vraisemblance, sera de nouveau soulevée à la fin de la décennie, l'électorat se trouvant cette fois amené à opter pour l'une des deux parties d'une alternative plus implacable, c'est-à-dire entre le fédéralisme et l'indépendance complète. Non seulement cela détournerait encore une fois le gouvernement fédéral de la poursuite d'une politique étrangère cohérente et pragmatique (de n'importe quel type) et aboutirait une fois de plus à une recherche précipitée d'alliés aux États-Unis. Mais cela obligerait également les Français, qu'ils le désirent ou non, à imprimer de nouveau plus de vigueur à leur politique québécoise, en prenant éventuellement pour « otage » toute possibilité pour le Canada de développer davantage ses lignes avec la Communauté. Il est cependant douteux que de telles actions aillent bien au-delà de gestes symboliques. Tout de même, une crise interne de cette ampleur au Canada aurait de sérieuses répercussions sur toute politique de diversification commerciale.

Une dernière considération à propos du front intérieur canadien se rapporte à l'impact des récents changements au sein de la bureaucratie affectée à la politique étrangère. En principe, la fusion de la composante commerce de l'ancien MIC avec les affaires extérieures devrait avoir un effet salutaire sur la portée et le degré de l'appui bureaucratique à l'option européenne. Il en sera ainsi particulièrement si les sceptiques du secteur commercial peuvent être « intégrés » avec succès, c'est-à-dire

gagnés à la cause de ceux qui, s'étant déjà montrés partisans de la Troisième Option, demeurent aux Affaires extérieures. De plus, la composante Industrie de l'ancien MIC, forte d'un puissant soutien en faveur des aspects de coopération industrielle contenus dans l'accord-cadre, dominera sûrement le nouveau ministère qui l'a hébergée. Ainsi, il est concevable que nous trouvions à Ottawa, au cours des années 80, une structure bureaucratique plus largement commise dans la réalisation d'une variante quelconque du « lien » avec l'Europe. Cela prendra quelque temps, toutefois, avant de pouvoir discerner comment se développeront les relations au sein des Affaires extérieures.

Dans sa politique à l'égard de l'Europe occidentale, le Canada a poursuivi sans détours aucun, depuis 1945, des objectifs de prospérité par le biais du commerce et de la sécurité assurée par un système de défense collectif. En fin de compte, cette politique est inspirée par un sens profond des affinités ethniques, culturelles et politiques, avec les populations de cette région. Mais expliquer la politique canadienne uniquement en ces termes équivaudrait à passer sous silence les desseins politiques permanents, bien qu'indirects, pour lesquels Ottawa s'est senti obligé de cultiver cette relation. Ces objectifs peuvent être énumérés comme suit: avoir des entrées diplomatiques et acquérir de l'influence; jouer un rôle international manifeste afin de faire valoir ses caractéristiques et statuts distincts; et, par-dessus tout, préserver son indépendance en diversifiant ses liens économiques et stratégiques. Si, depuis la dernière guerre, ces objectifs ont été caractérisés par une certaine continuité, la région dans laquelle ils ont été poursuivis, l'Europe occidentale, a remarquablement changé. L'Europe stratégique, institutionnalisée très tôt sous la forme de l'OTAN, a été lieu de changements radicaux sur les plans doctrinal et technologique, mais aussi en ce qui concerne les degrés d'engagement. L'Europe économique, dont la forme institutionnelle dominante a été établie de manière définitive seulement avec l'entrée de la Grande-Bretagne dans la Communauté (soit au début des années 70) a constitué, depuis cette époque, une cible à la fois plus stable et plus insaisissable pour la politique canadienne.

Il est évident que la Communauté demeurera un sujet de préoccupation important dans les relations extérieures du Canada au cours de la prochaine décennie. J'ai toutefois laissé entendre, en tentant une étude prospective, que la situation économique internationale ne sera pas propice au développement rapide de cette relation et que la situation économique de l'Europe occidentale sera probablement pire. Certes, il peut y avoir des forces plus positives en action dans les relations canado-américaines et à l'intérieur du Canada, mais elles tendent à être plus politiques et de caractère moins prévisible que les forces séculaires et structurelles de l'environnement économique international. Les éléments les plus positifs se rapportent peut-être aux affinités croissantes entre les points de vue du Canada et de plusieurs pays d'Europe, relativement aux questions de sécurité et au « régime économique » du commerce Est-Ouest.

Ainsi, si l'option européenne survit, elle connaîtra trois modifications. Premièrement, comme nous l'avons noté plus haut, les institutions de la Communauté comme telles occupent une place modeste dans la stratégie commerciale et indus-

truelle canadienne, tandis que l'activité dirigée vers les capitales nationales reprend vigueur. Ce phénomène est compatible avec la nouvelle réalité de la Communauté dans la mesure où elle se présente comme un système où coexistent, en symbiose plutôt qu'en compétition, des niveaux d'autorité nationaux et supranationaux.

Deuxièmement, l'Europe occidentale semble avoir perdu la priorité parmi les régions visées par la stratégie de diversification dirigée par Ottawa. La nouvelle politique de « bilatéralisme », annoncée en janvier 1981, se propose d'améliorer cette stratégie en accordant une attention particulière à un nombre limité de « pays de concentration » en Amérique latine, au Moyen-Orient et dans le Pacifique²³. La conséquence en a été d'inclure la Troisième Option, axée sur la Communauté et le Japon, dans ce projet plus vaste. Certainement, si le comportement des hommes d'affaires canadiens peut servir d'indice, les NPI des trois régions mentionnées ont suscité un degré d'intérêt non encore manifesté à l'endroit de la Communauté.

Troisièmement, la relation entre l'Europe économique et l'Europe stratégique peut prendre une autre tournure. Au début des années 70, le lien avec l'OTAN en est venu à être envisagé comme le prix à payer pour intensifier les rapports commerciaux par le biais d'une entente formelle avec la Communauté. La politique de défense était le moyen tandis que la croissance économique, par l'association à un marché large et dynamique, était la fin. Dix ans plus tard, avec pour arrière-plan le déclin du dynamisme économique « intégrateur » au sein de la Communauté et l'émergence des questions touchant la sécurité Est-Ouest, nous pouvons discerner un retour à l'idée plus ancienne, selon laquelle les relations économiques tiraient leur première valeur du fait qu'elles ouvraient au Canada la porte des conseils diplomatiques ouest-européens. [*Traduit de l'anglais*].

23. Discours du secrétaire d'État aux Affaires extérieures, MacGuigan devant l'Empire Club, Toronto, 22 janvier 1981, dans *International Canada*, janvier 1981, p. 19s.