

possibilité de tirer
observations sur les
profitabil pour

d'ai para
tions que l'on
entre nos deux

STATEMENT DISCOURS

vous de vos
possibilité d'

SECRETARY OF STATE FOR EXTERNAL AFFAIRS.

Deuxième
concernant le

SECRÉTAIRE D'ÉTAT AUX AFFAIRES EXTÉRIEURES.



NOTES POUR UNE ALLOCUTION DU
SECRÉTAIRE D'ÉTAT AUX
AFFAIRES EXTÉRIEURES,
L'HONORABLE MARK MACGUIGAN,
AU CENTRE FOR
INTER-AMERICAN RELATIONS,
NEW YORK,
LE 30 SEPTEMBRE 1981

J'aimerais remercier le Centre de m'avoir donné la possibilité de livrer à cet auditoire distingué quelques observations sur les relations canado-américaines. J'en profiterai pour présenter la perspective canadienne.

J'ai pensé vous épargner la longue liste des questions que l'on invoque souvent pour décrire les relations entre nos deux pays, car elle comprend des sujets aussi divers que les troupeaux de caribous et les limites frontalières. Nous savons tous qu'il s'agit de relations vastes et complexes. Aujourd'hui, nous entendons souvent dire que ce sont les politiques canadiennes qui viennent les troubler.

Ce soir, je vous brosserai l'historique de certaines de ces politiques parce que je suis d'avis que l'objectif de gestion efficace des relations continuera de nous échapper tant et aussi longtemps que les Américains, qu'ils soient ou non membres du gouvernement, ne comprendront pas mieux le fondement des politiques économiques canadiennes. Nous devons nous comprendre l'un l'autre, sinon nous risquons d'entretenir un dialogue de sourds.

Permettez-moi d'abord de vous mentionner certaines réalités de la vie politique canadienne. Premièrement, tous les Canadiens se croient des experts sur les États-Unis. Deuxièmement, tous les Canadiens croient savoir exactement ce qu'il faut faire pour remettre les relations canado-américaines dans le bon chemin. Troisièmement, ces relations suscitent un très grand intérêt au Canada, même si elles ont tendance à se retrouver à la page 48 du New York Times. Ainsi, nous avons donc habituellement une situation où l'une des parties croit tout connaître du dossier alors que l'autre affiche une indifférence relative (quoiqu'habituellement bienveillante). Ce sont là des aspects de l'environnement politique qui modifient l'approche adoptée par les politiciens canadiens pour traiter le sujet.

Mais c'est justement parce que le sujet est potentiellement explosif que les gouvernements canadiens qui se sont succédé ont cherché par tous les moyens à conduire les relations avec les États-Unis avec pragmatisme et au cas par cas. Lorsqu'ils se sont attaqués à des problèmes bilatéraux, ils l'ont généralement fait de façon directe et discrète, et non par des négociations menées par l'entremise de la presse. Les États-Unis en sont venus à bien accueillir cette approche rationnelle et axée sur le règlement des problèmes, et l'état de nos relations s'est en ressenti. Par delà l'utilité manifeste de ces méthodes, le véritable esprit de respect et de cordialité entre nos deux peuples a rendu le processus naturel. Mais il s'est effectivement produit des difficultés. Je me reporte à 1971 lorsque les États-Unis ont pris un certain nombre de décisions de

politique économique nationale visant les échanges: ce "traitement Nixon", qui avait véritablement traumatisé les décideurs canadiens, a subséquemment renforcé la détermination du Canada de consolider son emprise sur son économie.

Mais c'est en gardant à l'esprit la coopération traditionnelle entre nos deux pays que je vous parlerai d'une série de préoccupations américaines, dont certaines ont récemment incité des représentants des États-Unis à exprimer publiquement leur surprise devant ce qu'ils appellent les politiques nationalistes et myopes du Canada. J'espère pouvoir, dans les quelques prochaines minutes, contribuer à atténuer cet état de choc apparent.

Il est évident que des éléments importants du secteur privé, du Congrès et de l'Administration des États-Unis perçoivent un changement troublant dans les politiques économiques canadiennes. Outre les mots "nationaliste" et "myope", les termes "interventionniste", "restrictive" et "discriminatoire" sont le plus souvent utilisés pour caractériser cette réorientation supposément subite de notre politique. Si l'on en croit du moins certains Américains influents, on ne "reconnaît" plus ce Canada qu'on croyait pourtant connaître.

Outre ces préoccupations généralisées dans certains milieux, on nous reproche aussi plus particulièrement - et ce, surtout du côté des grandes sociétés - d'avoir modifié "les règles du jeu" au Canada, ce qui revient à un traitement injuste. Les sociétés en cause n'ont pas hésité à prendre des mesures conséquentes à leurs convictions et à tenter de rallier des appuis, souvent auprès de leurs amis au Congrès.

Ce niveau de panique est injustifié, mais il est jusqu'à un certain point compréhensible puisque les enjeux commerciaux et économiques sont élevés. En effet, plus de 21 % des investissements étrangers directs des États-Unis se situent au Canada; selon les dernières données disponibles, cela représenterait plus de 38 milliards de dollars. L'enjeu est donc élevé. Mais il vous faut savoir qu'il y a aussi un revers à la médaille. En 1980, les échanges entre nos deux pays se sont chiffrés à quelque 90 milliards de dollars, soit le plus fort volume entre deux pays donnés. Le fait est que ni l'une ni l'autre partie ne veut compromettre des liens économiques aussi importants.

La connaissance des faits est la clé du maintien de l'intégrité des relations. J'aimerais que les Américains soient davantage renseignés sur les réalités canadiennes. De la sorte, ils en viendraient à reconnaître que ces réalités ne menacent pas les intérêts américains, mais sont le signe d'un pays en train de se renforcer, non aux dépens des autres, et d'une façon qui en fera un voisin et un allié plus sûr pour ce pays.

Ce processus de consolidation de la nation canadienne est pour nous un phénomène passionnant. Nos débats internes sur la forme que devrait prendre notre gouvernement vous sont bien connus; ils sont nés des négociations qui ont mené à la création de notre Confédération il y a plus de cent ans. Mais l'on connaît peut-être moins le débat qui se poursuit sur la politique de développement économique, et qui est mené parallèlement à la discussion politique.

Ces deux courants sont maintenant en train de se fusionner alors que la question constitutionnelle est près d'aboutir et que l'orientation générale de notre politique de développement économique est clarifiée. L'effet conjugué de cette "maturation" sera ressenti par un proche voisin; mais si nos voies de communication sont gardées ouvertes, le phénomène ne devrait pas être perçu comme trop menaçant.

Lorsqu'il a présenté le Président Reagan à la Chambre des communes le 11 mars dernier, notre Premier ministre a ainsi résumé la situation: "Au cours des années à venir, les États-Unis feront face à un voisin du Nord dynamique. En mettant de l'ordre dans sa propre maison, le Canada prendra confiance en lui-même. Nous découvrirons plus clairement quels sont nos intérêts et nous les poursuivrons avec plus de vigueur. Ce qui ne changera pas toutefois, c'est notre amitié profonde pour les États-Unis".

Nous espérons que nos amis américains comprendront que cette clarification de nos intérêts économiques nationaux se fonde sur des traditions politiques et sur des structures économiques différentes des leurs. Nos chemins respectifs ont divergé il y a plus de 200 ans, bien que nos objectifs soient restés sensiblement les mêmes. Cette séparation des chemins a mené à des institutions politiques différentes et même à des attitudes différentes concernant le rôle du gouvernement, qui s'expliquent par des situations géographiques différentes.

Un bon exemple à ce chapitre est le degré d'intervention dans la vie nationale que les gouvernements canadiens ont jugé nécessaire pour unir et développer un territoire énorme, sous-peuplé et parfois rebelle. Il en est résulté des réseaux nationaux de radio et de télévision, des compagnies aériennes nationales, le groupe de sociétés des Chemins de fer nationaux et une foule d'autres entreprises gouvernementales: tous ces efforts visaient à mobiliser les capitaux, les techniques et les ressources humaines de façon à déployer les efforts et à assumer les risques qu'exigent certains défis de notre développement national. La nécessité et l'habitude d'une intervention gouvernementale dans l'économie canadienne restent à ce jour des traits de la société canadienne.

Je devrais mentionner qu'une telle participation gouvernementale représente une réponse pragmatique à des circonstances bien précises, et qu'elle ne reflète aucunement un malaise philosophique quelconque devant le rôle de l'entreprise privée. Le secteur privé a été et restera la force motrice du développement économique de notre pays. Nous partageons avec vous la perception qu'une économie libre est l'un des meilleurs garants d'une société libre. Mais le développement économique du Canada doit être aussi cohérent et aussi prospectif que possible en termes d'avantages globaux pour la société canadienne. Et c'est pour ces raisons que les gouvernements canadiens, tant provinciaux que fédéral, assument facilement leurs responsabilités d'intervention judicieuse dans le processus de développement.

Ceci s'explique en partie directement par une deuxième grande différence entre nos deux pays, à savoir la structure de nos économies respectives. L'économie canadienne n'a que le dixième de la taille de la vôtre, et est plus fortement tributaire des industries d'extraction. L'infrastructure manufacturière au Canada est moins développée et fortement contrôlée de l'étranger. Bien que les intérêts économiques généraux du Canada et des États-Unis soient parallèles sous nombre d'aspects, ils divergent sous certains aspects spécifiques importants. Le débat public des 20 dernières années sur le degré de divergence souhaitable ou possible s'est centré sur la question de la propriété étrangère.

Les Canadiens reconnaissent certes les avantages que leur ont apportés les investissements étrangers, mais au début des années 70, après dix ans d'études sur le très fort degré de propriété et de contrôle étrangers, il était devenu clair que le phénomène entraînait également des coûts fort importants. Ces coûts sont bien connus; ils ont trait aux effets économiques négatifs d'un nombre aussi grand de centres de décision à l'extérieur du Canada; au développement social du Canada, qui a besoin de plus de recherche et de développement pour nos ingénieurs et nos scientifiques; ou encore aux effets du phénomène de l'usine-succursale sur les possibilités qu'a le Canada de trouver des débouchés commerciaux intéressants. Et ainsi de suite. Et les événements de 1971 nous ont soudainement fait ressentir notre vulnérabilité.

C'est pourquoi le gouvernement a, en 1974, établi un processus d'examen de l'investissement étranger afin de tamiser ces investissements en fonction de leurs avantages pour le Canada.

Je dis bien "tamiser", et non pas "bloquer". Jusqu'au mois d'août 1981, le gouvernement canadien avait approuvé 90,5 % des demandes des investisseurs américains; ce n'est pas exactement ce que j'appellerais un dur traitement.

À la lumière de la kyrielle de plaintes concernant l'Agence d'examen de l'investissement étranger (AEIE), permettez-moi de vous mentionner quelques faits. Même aujourd'hui, après sept années d'application du régime, la mainmise étrangère au Canada se situe à un niveau qui, vous en conviendrez, ne serait tout simplement pas toléré aux États-Unis. Par exemple, selon les dernières données disponibles (1978), les investissements étrangers aux États-Unis étaient de 5 % dans l'industrie minière et de 3 % dans le secteur manufacturier. Au Canada, ces niveaux sont de 37 et 47 % respectivement. Le contraste est saisissant.

De plus, les non-résidents contrôlaient environ 30 % de toutes les industries non financières au Canada en 1978; aux États-Unis, ce chiffre était d'environ 2 pour cent. Enfin, bien que seulement 2 des 50 plus grandes firmes aux États-Unis soient contrôlées de l'étranger, 19 de nos 50 plus importantes entreprises le sont.

Je regrette de vous bombarder avec ces chiffres, mais je crois qu'il vous faut clairement comprendre la raison des mesures prises par le Canada concernant les investissements étrangers. Aucun pays ne pourrait permettre que ces niveaux de participation étrangère se maintiennent indéfiniment. Et aucun pays ne l'a fait. Je n'ai pas à vous rappeler la réaction récente de votre pays face à un degré de pénétration étrangère de beaucoup inférieur à celui que nous connaissons au Canada.

Le point essentiel est que, ayant déterminé que le niveau de propriété et de contrôle étrangers était préoccupant, le Canada a choisi de s'occuper du problème de façon tout à fait conforme à ses engagements internationaux. Il n'a pas été question de nationalisation, de confiscation ou de vente forcée. Les investisseurs étrangers ont simplement été mis au fait des conditions dans lesquelles ils seraient bien accueillis.

Et permettez-moi d'insister sur cet aspect de l'accueil. Le Canada a effectivement besoin des investissements étrangers qui profiteront à toutes les parties concernées: il en a besoin, et il les accueille. Les étrangers - sociétés et individus - continueront de faire des affaires profitables chez nous. Je ne crois pas que ceux qui se plaignent de nos politiques allèguent effectivement qu'ils ont perdu de l'argent sur leurs investissements. Ce n'est certainement pas le cas. Et pour dresser une comparaison, il y a dans le monde très peu de pays à climat d'investissement plus sûr que le Canada.

Permettez-moi maintenant d'aborder la question litigieuse de l'énergie. Dans ce domaine, le Programme énergétique national du Canada (PEN) est la cause de la plupart des inquiétudes exprimées récemment. Étant donné l'importance

toute particulière que joue manifestement le secteur énergétique dans le développement économique du Canada, ce programme a été fondé sur trois grands principes: la sécurité des approvisionnements et, ultimement, l'indépendance vis-à-vis du marché mondial du pétrole; la possibilité pour tous les Canadiens de participer au secteur énergétique en général et à l'industrie pétrolière et gazière en particulier, et de partager les fruits de l'expansion industrielle; et l'établissement d'un régime de prix du pétrole et de partage des recettes qui tienne compte de l'exigence d'équité pour tous les Canadiens, où qu'ils habitent.

À mon avis, le concept de "canadianisation" est un aspect du PEN qui a été fort mal compris. L'objectif de cette "canadianisation" est en fait fort simple: il consiste à accroître la part de l'industrie pétrolière et gazière détenue et contrôlée par des Canadiens, c'est-à-dire la faire passer à 50 % d'ici dix ans. Dans la stratégie adoptée pour réaliser cet objectif tout à fait légitime, l'insistance est mise sur la nécessité d'assurer une place aux sociétés pétrolières et gazières canadiennes dans l'industrie au Canada, et non de forcer les sociétés étrangères à quitter ce marché. Il ne fait pas de doute que nous avons l'intention de donner aux sociétés canadiennes la possibilité de croître plus rapidement. Ce que nous n'avons pas voulu faire et n'avons pas fait, c'est de rendre improfitables les opérations des grandes sociétés pétrolières internationales. Par exemple, le coût net de l'exploration au Canada qu'assument les entreprises américaines restera inférieur à celui aux États-Unis.

Mais nous sommes ici en présence d'une situation qui sort de l'ordinaire. Tout au cours des années 50 et 60, les non-résidents ont détenu près de 80 % et contrôlé plus de 90 % des ressources pétrolières et gazières canadiennes. Ils ont aussi contrôlé près de 100 % des avoirs liés aux opérations de raffinage et de commercialisation. Le Canada n'avait pas une seule société pétrolière multinationale, pas même une petite. Nous n'avons aucune société canadienne verticalement intégrée, jusqu'à ce que PétroCanada achète la Pacific Petroleum en 1978.

Avant l'adoption du PEN, le renforcement de la mainmise étrangère était une conséquence non intentionnelle des politiques gouvernementales. Les gains fortuits attendus de l'accroissement des prix du pétrole et du gaz favorisaient les entreprises déjà les mieux implantées. Et qui étaient pour la plupart détenues par des capitaux étrangers. Ces mêmes entreprises étaient également les principaux bénéficiaires de l'indemnité pour épuisement gagné, puisque cette déduction du revenu imposable tiré des ressources n'était accordée qu'aux entreprises qui s'occupaient principalement d'exploitation des ressources, et en tiraient

déjà des revenus. Avant le PEN, notre politique avait à toutes fins pratiques pour effet de garantir que les grosses sociétés (étrangères) pourraient se développer davantage.

Aucun autre pays développé n'a connu ce problème. De fait, je constate que c'est un problème qui n'est toléré par aucun autre pays. En 1980, l'industrie pétrolière et gazière canadienne - détenue à 74 % et contrôlée à 81,5 % par des capitaux étrangers - a généré près du tiers de tous les profits du secteur non financier au Canada. Si l'on n'avait pas apporté de changement, une poignée de sociétés étrangères auraient acquis un énorme pouvoir et une très forte influence dans notre pays. Nous avons tout simplement décidé que nous devons agir, et tout de suite.

Mais au contraire de certains autres pays, le Canada a préféré la carotte au bâton. Les opérations des entreprises étrangères au Canada sont toujours fort rentables, et elles peuvent l'être encore plus si elles accroissent la part détenue par des intérêts canadiens.

Je veux chasser toute impression que le PEN a soudainement rendu incertain et imprévisible le rôle des entreprises étrangères dans l'industrie canadienne des hydrocarbures. Il est certain que les règles du jeu ne sont plus ce qu'elles étaient il y a dix, 20 ou 30 ans. Les perceptions changent; les besoins changent; les situations changent. Où ne changent-ils pas? Mais les nouvelles règles sont bel et bien claires. Elles peuvent être ignorées, mais au risque et périls des parties en cause. Ou elles peuvent être utilisées avantageusement par les sociétés étrangères qui sont sensibles à l'environnement canadien et aux possibilités d'investissements rentables qu'offre notre pays.

J'ajouterai que le PEN encourage les sociétés étrangères à se trouver des actionnaires et des partenaires canadiens. Si elles le font, elles pourront bénéficier de subventions à l'exploration plus élevées, tout comme les entreprises qui sont déjà détenues à plus de 50 % par des intérêts canadiens. N'oublions pas que nombre d'entreprises sous contrôle étranger sont à réorganiser en douceur leurs opérations au Canada pour tirer avantage du PEN et qu'elles continuent, ce faisant, à grandir et à prospérer dans notre pays.

Avant de terminer mes observations sur la politique énergétique canadienne, permettez-moi de commenter une affirmation que l'on fait souvent sur un autre aspect du PEN. J'ai entendu des gens prétendre que les récentes acquisitions d'entreprises pétrolières et gazières sous contrôle étranger par des Canadiens se sont faites à des prix "dérisoires", imposés par le PEN.

De fait, la plus importante prise de contrôle depuis l'adoption du Programme, soit l'achat de la Hudson's Bay Oil and Gas à la société Conoco, s'est faite à un prix que la Conoco elle-même a qualifié de juste et raisonnable. Ce prix comprenait une prime de 52 % supérieure à la valeur de transaction des titres de cette entreprise avant l'adoption du PEN. La prime la plus élevée de toutes, soit 67 %, a été gagnée par la St. Joe's Minerals pour sa vente supposément "forcée" de la Candel Oil Ltd., afin d'éviter une tentative de prise de contrôle sur la St. Joe's elle-même. Ce n'est pas une si mauvaise affaire pour un mariage qu'on dit avoir été contracté sous la menace. Par comparaison, la prime moyenne pour les quelque 60 prises de contrôle au Canada depuis 1978 a été de 35 pour cent.

De fait, le Gouvernement du Canada a toujours été critiqué pour les acquisitions de Pétrocan parce que les primes payées avaient été trop élevées. Une dernière observation: la fièvre de prise de contrôle au Canada a commencé bien longtemps avant l'arrivée du PEN. Elle a impliqué des entreprises canadiennes tout autant qu'étrangères, et des secteurs autres que l'énergie. Il me semble que certains de ces nouveaux "spécialistes" de la question canadienne auraient intérêt à prendre un peu de recul pour mieux voir la situation.

Mesdames et Messieurs, j'ai pris un certain temps ce soir pour discuter des investissements et des politiques énergétiques au Canada. Je l'ai fait parce que ce sont des domaines qui préoccupent nombre d'Américains, et que ça me semblait une bonne occasion d'expliquer la position canadienne devant un auditoire composé en bonne partie d'Américains. Je ne voudrais toutefois pas laisser l'impression que ces préoccupations et nos réactions reflètent exactement l'état des relations entre nos deux pays. Le comportement des États-Unis en matière de commerce et d'investissement n'est pas sans reproche. Ainsi, votre pays a pris des mesures pour aider des secteurs industriels en difficulté à affronter la concurrence internationale. Je pourrais vous citer de fort nombreux cas où vous privilégiez les achats aux États-Unis. Il y a des secteurs de l'économie américaine où les investisseurs étrangers sont exclus. Dans les secteurs de l'environnement et des pêches, nous attendons toujours que soient prises des mesures au regard de questions qui nous préoccupent mutuellement. Le fait de soulever ces problèmes ne me réjouit pas. Il aide toutefois à mieux situer le contexte bilatéral.

Permettez-moi de terminer ces observations en revenant à un point que j'ai déjà mentionné. L'état des relations avec les États-Unis est, pour le Canada, une question cruciale, et très délicate sur le plan politique. Les questions d'énergie et d'investissement sont au coeur des relations entre nos deux pays. Le gouvernement canadien s'est

doté, dans ces secteurs, de politiques qui demandent un large appui national. Il s'est efforcé de tenir compte des préoccupations américaines (nous avons par exemple amendé certaines dispositions du PEN), mais les grandes lignes de nos politiques sont établies. Elles sont établies parce qu'elles correspondent au ferme désir de la population du Canada. Elles se situent dans le grand courant politique de notre pays, mais également dans le courant plus vaste de notre histoire économique et politique contemporaine.

Qu'il n'y ait pas d'ambiguïté là-dessus. Contrairement à ce qu'on lisait dans un récent rapport du Conseil atlantique sur la question, les politiques financières et énergétiques du Canada ne sont pas le fruit d'un opportunisme politique à courte vue. La genèse de ces politiques s'enracine dans au moins deux décennies de débats nationaux animés et intenses. Ce serait une erreur que de supposer qu'un gouvernement canadien pourrait ou voudrait résister à cette détermination de plus en plus marquée de sa population de pouvoir contrôler adéquatement sa propre destinée.

Les récriminations ne nous mèneront nulle part -- sauf à un environnement plus surchauffé et plus nationaliste au Canada.

L'histoire des relations canado-américaines a prouvé que nos deux pays peuvent suivre chacun leur chemin, tout en maintenant des liens d'amitié et de respect issus de l'héritage des mêmes valeurs de base - que nous avons défendues pendant les deux guerres, en Corée, en Iran, à l'OTAN et au sein de NORAD. Ces valeurs trouvent leur expression ultime dans les liens personnels innombrables qui tissent nos relations. Sur le long terme, ce sont ces valeurs et ces liens personnels qui définiront la qualité de nos relations.

Le Canada et les États-Unis ont suivi depuis le début des chemins distincts. Notre défi a toujours été de contenir et de canaliser nos désaccords, de sorte qu'ils ne puissent faire obstacle à notre amitié. Nous devons continuer à accepter cette responsabilité.

Mais nous devons faire encore plus. Nous devons situer nos relations, et nos problèmes, dans une perspective mondiale, c'est-à-dire dans un monde turbulent, dans un monde où les pays de même opinion sont si peu nombreux que nous ne pouvons nous permettre de nous laisser distraire de la poursuite de nos objectifs communs que sont la liberté, la justice, la démocratie et l'amitié entre tous les peuples.