



Déclarations et Discours

N° 81/24

LES INVESTISSEMENTS ÉTRANGERS ET LES QUESTIONS ÉNERGÉTIQUES : LE POINT DE VUE CANADIEN

Discours du secrétaire d'État aux Affaires extérieures, M. Mark MacGuigan, au Centre for Inter-American Relations, à New York, le 30 septembre 1981.

...Nous savons tous [que les] relations [entre le Canada et les États-Unis sont] vastes et complexes. De nos jours, nous entendons souvent dire que ce sont les politiques canadiennes qui viennent les troubler. Ce soir, je vais vous brosser 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 des milieux du gouvernement, ne comprendront pas mieux le fondement des politiques économiques canadiennes. Nous devons nous comprendre sinon nous risquons d'entretenir un dialogue de sourds.

Réalités de la
vie politique
canadienne

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 être reléguées à la page 48 du *New York Times*. Ainsi, nous avons donc une situation classique 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'ambiance politique qui modifient la façon dont les politiciens canadiens doivent aborder cette question.

Mais c'est justement parce que la question peut devenir explosive que les gouvernements canadiens qui se sont succédé ont cherché par tous les moyens à conduire les relations avec les États-Unis avec pragmatisme, au fur et à mesure que des difficultés se présentaient. Lorsqu'ils se sont attaqués à des problèmes bilatéraux, ils l'ont généralement fait de façon directe et discrète, et non au moyen de négociations menées par l'entremise de la presse. Les États-Unis en sont venus à bien accueillir cette approche rationnelle, axée sur le règlement des problèmes, comme l'indiquait d'ailleurs l'état de nos relations. Sans parler de l'utilité manifeste de ces méthodes, celles-ci s'inséraient bien et tout naturellement dans le véritable esprit de respect et de cordialité qui existe entre nos deux peuples. 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 responsables des politiques canadiennes, a par la suite 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 contribuer, grâce à cet exposé, 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 subitement modifié "les règles du jeu" au Canada, ce qui revient, selon ces milieux, à un traitement injuste. Les sociétés en cause n'ont pas hésité à prendre des mesures conformes à leurs convictions et à tenter de rallier des appuis, souvent auprès de leurs amis au Congrès.

**Panique
injustifiée**

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 p. 100 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 ne faut pas oublier 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 volume le plus fort entre deux pays donnés. Il est donc bien évident que ni l'une ni l'autre partie ne veut compromettre des liens économiques aussi importants.

Or, la clé du maintien de l'intégrité des relations repose sur la connaissance des faits. J'aimerais donc 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 qu'ils sont le signe d'un pays en train de se renforcer — non pas aux dépens des autres — renforcement 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, débat 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 se précise. Un proche voisin ne manquera pas de ressentir l'effet conjugué de cette "maturation" ; mais si nos voies de communication restent ouvertes, le phénomène ne devrait pas paraître 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 ses propres affaires, 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. "

**Clarification
des intérêts
canadiens**

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 bifurqué il y a plus de deux cents ans, bien que nos objectifs soient restés sensiblement les mêmes. Cette divergence a mené à des institutions politiques différentes et même à des attitudes distinctes concernant le rôle du gouvernement, ce qui s'explique par des situations géographiques dissemblables.

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. Toutes ces réalisations 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 aisément 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, qui ne représente que le dixième de la vôtre, est plus fortement tributaire des industries d'extraction. L'infrastructure manufacturière au Canada est moins développée mais elle est fortement contrôlée de l'étranger. Même si, à bien des égards, les intérêts économiques généraux du Canada et des États-Unis sont parallèles, ils divergent à d'importants égards précis. Le débat public des vingt dernières années sur le degré de divergence souhaitable ou possible portait sur la question de la propriété étrangère.

**Les investisse-
ments étrangers**

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 évident 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 ses ingénieurs et ses scientifiques ; ou encore aux effets du phénomène de l'usine-succursale sur les possibilités du 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 établi, en 1974, un processus d'examen de l'investissement étranger afin d'examiner ces investissements en fonction de leurs avantages pour le Canada. Je dis bien " examiner ", et non pas " bloquer ". Jusqu'au mois d'août 1981, le gouvernement canadien avait approuvé 90,5 p. 100 des demandes des investisseurs américains : ce n'est pas là 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 (A.E.I.E.), permettez-moi de vous donner quelques précisions. 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 p. 100 dans l'industrie minière et de 3 p. 100 dans le secteur manufacturier. Au Canada, ces niveaux sont de 37 p. 100 et 47 p. 100 respectivement. Le contraste est saisissant.

De plus, les non-résidents contrôlaient environ 30 p. 100 de toutes les industries non financières au Canada en 1978 ; aux États-Unis, ce chiffre était d'environ 2 p. 100. 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.

Si je vous accable de toutes ces données, c'est uniquement dans le but de vous faire bien 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.

Ce qu'il faut avant tout retenir, c'est qu'ayant déterminé que le niveau de propriété et de contrôle étrangers était préoccupant, le Canada a entrepris de s'occuper de la question 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 les bienvenus.

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 de bonnes affaires chez nous. D'ailleurs, je ne crois pas que ceux qui se plai-

**Les questions
énergétiques**

gnent de nos politiques prétendent vraiment qu'ils ont perdu de l'argent sur leurs investissements, car 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, permettant l'exploitation de toutes les régions du Canada.

À mon avis, le concept de " canadianisation " est un aspect du PEN qui a été fort mal compris. L'objectif de cette canadianisation est cependant fort simple : il consiste à accroître la part de l'industrie pétrolière et gazière détenue et contrôlée par des Canadiens, c'est-à-dire à la faire passer à 50 p. 100 d'ici dix ans. Dans la stratégie adoptée pour réaliser cet objectif des plus légitime, on souligne la nécessité d'assurer une place aux sociétés pétrolières et gazières canadiennes dans l'industrie au Canada. Il n'est donc pas question 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. Mais ce que nous n'avons pas voulu faire et n'avons d'ailleurs pas fait, c'est de rendre peu lucratives les opérations des grandes sociétés pétrolières internationales. Ainsi, 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 détenaient près de 80 p. 100 et contrôlaient plus de 90 p. 100 des ressources pétrolières et gazières canadiennes. Ils contrôlaient aussi près de 100 p. 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'avions aucune société canadienne verticalement intégrée jusqu'à ce que Petro-Canada achète la Pacific Petroleum en 1978.

Avant l'adoption du PEN, le renforcement de la mainmise étrangère était une conséquence imprévue des politiques gouvernementales. Les gains fortuits provenant de l'accroissement des prix du pétrole et du gaz favorisaient les entreprises déjà les mieux implantées. La plupart de celles-ci étaient 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 qui 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.

Le problème canadien

Aucun autre pays développé n'a connu ce problème. Je constate d'ailleurs que c'est un problème qu'aucun autre pays ne tolère. En 1980, l'industrie pétrolière et gazière canadienne — détenue à 74 p. 100 et contrôlée à 81,5 p. 100 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 donc tout simplement décidé que nous devons agir, et ce sans tarder.

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

Je veux en outre dissiper toute impression que le PEN a subitement 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, vingt ou trente ans. Les perceptions changent, ainsi que les besoins et les situations. D'ailleurs, où ne changent-ils pas ? Mais les nouvelles règles sont bel et bien claires. Ou bien elles peuvent être ignorées, mais aux risques et périls des parties en cause, ou bien 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.

Encouragements aux sociétés

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 p. 100 par des intérêts canadiens. N'oublions pas que nombre d'entreprises sous contrôle étranger sont à réorganiser en douceur leurs opérations au Canada pour profiter du PEN et qu'elles continuent, ce faisant, à croître 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.

Cependant, 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 p. 100 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 p. 100, 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 de la St. Joe's elle-même. Voilà qui 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 était de 35 p. 100. En outre, le gouvernement du Canada a toujours été critiqué pour les acquisitions de Petro-Canada parce que les primes payées avaient été trop élevées.

Une dernière observation : la fièvre de prise de contrôle au Canada a commencé bien 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 donc que certains de ces nouveaux " spécialistes " de la question canadienne auraient intérêt à prendre un peu de recul pour mieux voir la situation.

...Je me suis quelque peu attardé sur mon sujet 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 cela 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 ainsi que 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 qui avaient de la difficulté à affronter la concurrence internationale. Je pourrais vous citer de fort nombreux cas où vous privilégiez les achats de produits des États-Unis. Il existe des secteurs de l'économie américaine d'où les investisseurs étrangers sont exclus. Dans les secteurs de l'environnement et des pêches, nous attendons toujours que des mesures soient prises au regard de questions qui nous préoccupent mutuellement. Si c'est à contrecœur que je soulève ces questions, cela permet toutefois de 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 cœur des relations entre nos deux pays. Le gouvernement canadien s'est doté, dans ces secteurs, de politiques qui bénéficient d'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 du peuple canadien. Elles se situent non seulement dans le grand courant politique de notre pays, mais également dans le courant plus vaste de notre histoire économique et politique contemporaine.

Mais entendons-nous bien. 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 remonte à 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 son peuple 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 démontré 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 fondamentales — que nous avons défendues pendant les

Des politiques
à long terme

deux guerres, ainsi qu'en Corée, en Iran, au sein de l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord (OTAN) et du Commandement de la défense aérospatiale de l'Amérique du Nord (NORAD). Ces valeurs trouvent leur expression ultime dans les liens personnels innombrables qui cimentent 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, soit la liberté, la justice, la démocratie et l'amitié entre tous les peuples.

S/C