

NE PAS PUBLIER AVANT 13h00
le 3 février 1972

VÉRIFIER AU MOMENT DU DISCOURS



STATEMENT DISCOURS

SECRETARY
OF STATE
FOR EXTERNAL
AFFAIRS.

SECRÉTAIRE
D'ÉTAT AUX
AFFAIRES
EXTÉRIEURES.

NOTES POUR UN DISCOURS DE
L'HONORABLE MITCHELL SHARP,
SECRÉTAIRE D'ÉTAT AUX AFFAIRES
EXTÉRIEURES, DEVANT L'AMERICAN
MANAGEMENT ASSOCIATION, NEW YORK,
LE 3 FÉVRIER 1972.

NATIONALISME ÉCONOMIQUE

Monsieur le Président,

Le sujet choisi pour votre rencontre ne pouvait guère être plus opportun. Les ondes de choc créées par la nouvelle politique économique annoncée par le président Nixon en août dernier ont perdu de leur ampleur. Le monde a pu s'y adapter, au moins pour le moment. Un affrontement calculé a suscité un réalignement bien nécessaire des valeurs monétaires mondiales, réalignement qui profite de manière égale aux États-Unis et au Canada, car, pratiquant le commerce dans l'ensemble du monde avec un dollar librement flottant, nous partageons avec vous les désavantages liés à la sous-évaluation de certaines des autres monnaies mondiales. Le système monétaire fonctionne maintenant de façon plus efficace; c'est le régime du commerce qui continue de susciter des inquiétudes. Où que l'on porte ses regards dans le monde d'aujourd'hui, on aperçoit les signes du protectionnisme et d'autres formes du nationalisme économique.

Votre propre pays ne fait pas exception. La surtaxe de 10% est un pari qui a réussi, et elle a été abandonnée lorsque son objet à court terme fut atteint. Mais la semaine dernière encore, votre Congrès adoptait la législation dite DISC, que votre gouvernement décrit comme une mesure de taxation, mais qui est universellement reconnue comme un moyen de décourager les investissements américains à l'étranger et de mettre en meilleure position les exportations américaines sur les marchés extérieurs. Le Foreign Trade and Investment Act, qui est généralement connu sous le nom de projet de loi Hartke-Burke et qui est maintenant devant le Congrès, imposerait des contingents à l'égard d'une grande diversité d'importations. Je suis très heureux de constater que l'Administration et d'autres autorités se sont prononcées très fortement contre cette loi.

Les arguments utilisés pour justifier ces mesures sont bien connus. La législation DISC ne fait que contrebalancer, dit-on, les avantages fiscaux que les sociétés étrangères obtiennent de leurs propres gouvernements, en Europe notamment, mais non, je dois le préciser, au Canada. Puisque d'autres pays établissent des contingents ou des interdictions à l'égard des exportations américaines, pourquoi les États-Unis n'en feraient-ils pas autant? L'ennui, c'est que d'autres pays se servent d'arguments analogues pour justifier leur nationalisme économique. Nous entrons alors dans un cercle vicieux.

Du point de vue de Sirius, la chose est absurde, car chacun se retrouve plus pauvre qu'il n'a besoin de l'être. Mais il n'y a pas d'États sur Sirius. Les humains eux, sont les ressortissants d'un État ou d'un autre et agissent dans un cadre national.

Dans cette mesure au moins, nous sommes tous nationalistes.

Cela peut paraître évident, mais il est très difficile,

à mon avis, de comprendre le phénomène du nationalisme économique et d'y faire face si l'on n'admet pas au départ que nous sommes tous nationalistes dans une certaine mesure.

Les Américains veulent que les États-Unis soient forts, indépendants et prospères. Les Canadiens veulent la même chose pour leur pays.

Il est juste aussi d'admettre au départ que les politiciens qui font les lois sont portés, par la nature même de leur vocation, à être parmi les plus acharnés des nationalistes. Dans les pays démocratiques au moins et, je présume, même dans les pays socialistes, les politiciens doivent non seulement donner la première place à l'intérêt national, mais doivent être vus lui accordant la priorité.

Les feux du nationalisme deviennent moins perceptibles dans les vieux pays de l'Europe occidentale au moment où s'élargit leur union économique, mais ils brûlent avec plus de force que jamais dans les nouvelles nations du tiers monde et ailleurs.

Une analyse de ces tendances contradictoires aide à éclaircir le problème du nationalisme économique dans le monde d'aujourd'hui. Les vieilles civilisations d'Europe qui ont dominé le monde pendant tant de siècles sont prêtes à amalgamer leurs souverainetés économiques respectives parce qu'elles ont l'assurance qu'ensemble elles seront plus prospères, tout en pouvant garder individuellement leurs caractéristiques et leur identité nationales. Dans une grande partie du reste du monde, toutefois, les États sont encore en voie de créer un sens de l'identité nationale. Ils luttent pour se prouver à eux-mêmes et au reste du monde qu'ils sont libres et indépendants, particulièrement ceux qui, jusqu'à une date récente, étaient des colonies de l'une ou l'autre des puissances européennes.

Le nationalisme est un phénomène universel; c'est essentiellement une chose qui fait appel aux sentiments profonds de l'homme, et c'est, pour la plupart des peuples du monde, une force dynamique.

Depuis la naissance des États-nations, à la fin du moyen-âge, les hommes d'État les plus éclairés du monde se sont efforcés d'axer la force du nationalisme sur des fins pacifiques et de la détourner de ses tendances belliqueuses. On ne saurait dire que tous leurs efforts ont été couronnés de succès. Il est intéressant de noter, toutefois, que l'Europe, après avoir été l'un des champs de bataille les plus sanglants, est maintenant l'une des régions les plus paisibles du monde et que les conflits les plus graves se sont produits entre les pays moins développés du Moyen-Orient, de l'Asie du Sud-Est et du sous-continent indien.

Pourtant ce sont des régions qui ne peuvent pas se permettre de faire la guerre et qui devraient consacrer leur énergie et leurs ressources à leur développement. Mais tout cela n'est que clichés qu'on répète et qui ne contribuent aucunement à résoudre les conflits nationalistes qui sous-tendent ces guerres tragiques.

J'estime, Monsieur le président, qu'il est inutile de déplorer les excès du nationalisme économique ou de se convaincre sans l'ombre d'un doute qu'ils mènent à l'auto-destruction. Il faut plutôt se demander pourquoi ces politiques illogiques et auto-destructives sont accueillies favorablement par les peuples et les gouvernements.

Elles le sont d'abord, à mon avis, parce qu'il est souvent difficile de faire la distinction entre le nationalisme qui cimenter les citoyens d'un pays et les politiques préconisées par les extrémistes du nationalisme économique. Les protectionnistes, par exemple, ont toujours fait appel, pour s'opposer aux importations étrangères à des arguments émotifs: "Mon pays d'abord". En faisant appel à ce genre d'arguments contre l'exploitation des sociétés et des entreprises sous contrôle étranger, on risque de créer la confusion totale dans l'esprit non seulement des peuples mais aussi des gouvernements.

Faute de les vaincre, soyez des leurs, dit-on souvent. Je crois que ce conseil peut contribuer à restreindre les excès du nationalisme économique. Ceux qui préconisent le libre-échange et qui déplorent l'érection de barrières inutiles aux mouvements des marchandises, des capitaux, de la technologie et des idées feraient bien de s'identifier comme des partisans du nationalisme.

Ce ne serait pas faire preuve d'hypocrisie, au contraire. L'histoire donne raison à ceux qui préconisent la libéralisation du commerce et des mouvements internationaux de capitaux, de technologie et d'idées comme moyen de promouvoir les aspirations nationales légitimes des États, qu'il s'agisse de pays industrialisés, de pays en voie de développement, ou, comme c'est le cas pour le Canada, de pays situés à mi-chemin entre les deux. C'est la force économique et non la faiblesse économique qui donne à un pays son indépendance.

Voici une autre raison pour laquelle un tel énoncé ne serait pas de l'hypocrisie. Lorsque je recommande à ceux qui préconisent la libéralisation du commerce et des investissements de se déclarer partisans du nationalisme, je leur demande en réalité d'appuyer les aspirations nationales légitimes à la liberté et à l'indépendance, tant économiques que politiques, chaque fois qu'elles se font jour. Ces attitudes qui, à

première vue, paraissent s'éloigner de la façon libérale et non discriminatoire d'aborder les questions de commerce et d'investissements sont pourtant saines et défendables.

Je pense, pour vous donner un exemple, aux tarifs préférentiels qui sont accordés aux pays en voie de développement. On s'écarte ici du principe de la nation la plus favorisée qui a si bien servi le monde pendant qu'on procédait à la réduction remarquable des tarifs pendant la période d'après-guerre. Soyons réalistes; on ne pouvait guère attendre des pays en voie de développement qu'ils soient en mesure d'offrir des réductions tarifaires intéressantes en échange des facilités d'accès aux marchés des pays industrialisés. L'extension des réductions unilatérales des tarifs préférentiels aux pays en voie de développement est un élément de la libéralisation du commerce et ceux qui appuient la libéralisation du commerce peuvent s'identifier comme des partisans des aspirations nationales légitimes des pays en voie de développement.

Il y aurait également lieu, à mon avis, de tempérer les conséquences des changements qui surviennent dans la structure commerciale établie. Le monde dans lequel nous vivons est soumis à une évolution toujours plus rapide et tous les pays sans exception sentent le besoin de protéger leurs producteurs contre les secousses les plus graves. Si l'on pouvait s'entendre pour établir des mécanismes qui, généralement acceptés sur le plan international, permettraient d'éliminer ou d'atténuer ces secousses, on pourrait mieux résister aux excès du nationalisme économique et la cause de la libéralisation du commerce s'en trouverait avancée.

Je crois que le meilleur exemple de ce à quoi je songe est l'exploitation de ce qu'on appelle généralement les sociétés multi-nationales, c'est-à-dire les sociétés qui ont une ou plusieurs filiales en dehors du pays où se trouve la société-mère.

Etant de ceux qui appuient la libéralisation du commerce et des investissements, je ne trouve pas contradictoire, malgré tout, de croire qu'il faut imposer certaines limites aux opérations des sociétés étrangères au Canada. Je verrais, par exemple, de graves dangers à ce que les Etats-Unis exercent leur contrôle sur le système bancaire canadien, car il est bien évident que dans n'importe quel pays le contrôle du système bancaire est le moyen privilégié de réaliser la politique économique nationale. Il serait tout aussi dangereux de permettre à des étrangers d'être à la tête de nos journaux quotidiens, dont un grand nombre sont déjà en situation de quasi-monopole. J'ai la même opinion en ce qui concerne les réseaux de radio-télédiffusion, et mes concitoyens la partagent également.

En tant que Canadien, je me sens très légitimement pré-

occupé par le fait qu'un gouvernement étranger tente de se servir des sociétés multinationales dont le siège est installé sur son territoire pour mettre à exécution ses politiques étrangères ou nationales. C'est pour cette raison, par exemple, que le Canada s'est fortement opposé aux efforts déployés par les Etats-Unis pour appliquer la Loi sur le commerce avec l'ennemi, (Trading with the enemy Act) aux filiales canadiennes des sociétés américaines, et pour appliquer la législation anti-trust en dehors du territoire américain.

Je crois donc que si l'on peut s'opposer avec succès aux idées et aux politiques irrationnelles qui s'expriment en matière d'investissements étrangers, il faut absolument arriver à tenir compte des préoccupations légitimes de cette nature, préoccupations que partagent bon nombre de ceux qui veulent, d'abord et avant tout, que les investissements et le commerce s'effectuent dans un contexte libéral.

Les sociétés multinationales ne sont pas les marchands aventuriers d'autrefois, la Compagnie des Indes orientales qui a régné pendant près de deux siècles sur le sous-continent indien surpeuplé ou la Compagnie de la baie d'Hudson qui a exercé si longtemps son monopole sur les immensités désertiques du Nord-Ouest du Canada. Leurs aventures et leurs réalisations, quoique portant sur l'exploitation économique d'une quantité restreinte de ressources locales, n'en sont pas moins extraordinaires, et à cela s'ajoute le fait que, sur leurs propres territoires, ils ne subissaient pas d'autre loi que la leur.

Aujourd'hui, les sociétés multinationales doivent, pour fonctionner avec efficacité, avoir des assises diversifiées et une approche souple, elles doivent être prêtes à modeler leurs opérations sur la situation, les points sensibles et les besoins des pays dans lesquels elles sont installées. Il est évident que ces opérations doivent se faire dans le cadre des lois du pays d'accueil, je dirais même plus, elles doivent se fondre avec les buts et les priorités de ce pays et participer à ses réalisations.

Nombre de sociétés sont devenues très expertes dans la façon de composer avec les situations diverses et parfois contradictoires dans lesquelles elles se trouvent. Mais nombreuses sont aussi celles qui n'ont pas encore saisi les implications fondamentales de la multinationalité, puisqu'elles se montrent plus impérialistes qu'internationales dans leurs méthodes et qu'elles traitent leurs filiales à l'étranger comme des avant-postes coloniaux de la maison-mère.

Plus d'un siècle s'est écoulé depuis l'époque où la Compagnie des Indes orientales fournissait de la graisse de porc aux Cipayes musulmans pour l'entretien de leurs armes.

Pourtant, même au Canada, on réagit encore vivement aujourd'hui devant le manque de perspicacité des sociétés nationales qui veulent ignorer des questions aussi délicates que celles de la langue et de la culture, de la pollution de l'air et de l'eau, ou de l'emplacement des usines.

Il est évident que les employés recrutés sur place doivent avoir la possibilité de monter jusqu'aux plus hauts échelons tout comme le citoyen à part entière doit pouvoir participer à la vie sociale et culturelle de la collectivité locale. Peut-être ne voit-on pas de façon aussi nette la nécessité de faire perdre à ceux qui tiennent les rênes de la société leur mentalité de dépendance et leur tendance à tout envisager sous l'angle des relations entre la société mère et la filiale. C'est vraiment se jeter dans la gueule du loup que de concentrer la recherche, la mise au point et la création des idées dans le pays où siège la société et d'empêcher ainsi le pays d'accueil de consolider ses capacités scientifiques et techniques propres et de donner à ses propres spécialistes l'occasion d'améliorer sur place leurs talents et aptitudes particuliers. C'est peut-être même de la mauvaise administration.

Je conclurai ces réflexions sur les sociétés multinationales en disant que nous devrions tous, aussi bien les gouvernements que les sociétés, adopter une attitude constructive dans la mise au point de principes directeurs et de normes, une sorte de droit international, destinés à réglementer les méthodes et les activités des sociétés multinationales. De même que les gouvernements voient les avantages découlant des accords internationaux qui régissent la conduite de leurs affaires à l'étranger, ainsi ces sociétés, dont l'influence sur les relations et la situation internationales est considérable, ne peuvent que tirer profit des efforts communs qu'elles feront en vue de constituer un ensemble de règles de base à cet égard.

La conciliation de principes divergents est au coeur de la controverse sur le nationalisme économique: le premier, selon lequel nous devons, pour accroître la prospérité mondiale, nous fonder sur le libre-échange entre nations et l'accès aux capitaux, aux connaissances techniques et aux idées de tous et le second, qui prône le contrôle de chaque Etat souverain sur son avenir économique.

Je crois -- et c'est en substance tout mon discours aujourd'hui -- qu'il est possible de concilier ces principes sans imposer de restrictions néfastes aux échanges commerciaux ou aux mouvements des capitaux.

J'appui cette assertion sur les événements qui se sont produits depuis la fin de la guerre. Nous avons été témoins de la croissance la plus radicale du niveau de vie, des douzaines de nouveaux Etats sont nés, chacun d'entre eux décidé à maîtriser son économie et les récessions périodiques de l'avant-guerre sont tombées dans l'oubli.

Simultanément, l'élimination radicale des barrières au commerce international, l'augmentation énorme du volume des échanges et le mouvement croissant et sans précédent de capitaux et de connaissances techniques d'un pays à un autre ont caractérisé cette période. Voilà le noeud de la question.

L'histoire nous a prouvé que des échanges plus libres, ainsi que l'accès aux capitaux, aux connaissances techniques et aux idées accroît l'aptitude de chaque pays à contrôler et à améliorer son rendement économique. Je ne peux passer sous silence le fait que les politiques de nationalisme économique répandues pendant l'avant-guerre n'ont pas épargné les pays qui les pratiquaient des effets de la Dépression. On a pu en outre constater au cours de l'après-guerre la dispersion, et non la concentration, de la puissance économique. Les États-Unis, hier encore géants parmi les mortels, se rangent maintenant au nombre des grands et partagent la puissance économique avec la nouvelle Europe et le Japon.

La conciliation est également réalisable parce que l'on abandonne les positions extrémistes. Le protectionnisme n'est plus une doctrine économique respectée ni un moyen accepté d'accroître la richesse d'un pays. De plus, l'art de la négociation se précise de sorte que l'élimination des barrières commerciales se fait moins péniblement. Quant aux investissements étrangers, on ne peut plus en discuter en termes absolus. On parle maintenant de degrés, ou de l'attitude des sociétés multinationales, ou du contrôle réel

exercé par la société-mère ou du secteur de l'économie dans lequel on a investi.

Je suis frappé, tout comme vous l'êtes sans doute, par l'interdépendance croissante de la communauté des nations. L'aptitude d'un pays à exercer le plein contrôle de son économie, même s'il est le plus puissant, même s'il s'agit des Etats-Unis, est restreinte. Aucun pays ne peut s'isoler des événements économiques étrangers, et le voudrait-il qu'il y perdrait sans doute plus qu'il n'y gagnerait.

Il semble bien que le conflit supposé entre, d'une part, le principe du libre-échange source de prospérité, et de l'accès aux capitaux, aux connaissances techniques et aux idées et, d'autre part, celui du contrôle total d'un pays sur son avenir économique est plus apparent que réel. Les véritables choix à effectuer sont de portée plus limitée. Le bien-fondé de mon hypothèse est illustré de façon éclatante par les politiques strictement dirigées des pays socialistes d'Europe de l'Est, et tout spécialement de l'URSS. Malgré toute leur puissance économique, ces pays ont appris que vouloir se suffire à soi-même, dans le domaine commercial ou technologique, n'est pas un objectif valable.

Permettez-moi de conclure en appliquant certaines de ces généralisations à mon pays, le Canada, où le débat sur le nationalisme économique est sans doute tout aussi vif que n'importe où ailleurs.

Nous partageons avec vous la partie du continent nord-américain qui s'étend au nord du Rio Grande. Nos économies sont interdépendantes, à telle enseigne qu'il serait plus juste de dire qu'elles sont fusionnées. Le total des échanges commerciaux s'élève à plus de 20 milliards par année, et chacun de nos deux pays est le meilleur client de l'autre. Si l'ordre de grandeur de nos économies était le même, les données du problème seraient différentes et les conséquences sans doute moins sérieuses. Mais il n'en est pas ainsi: en termes de population ou de produit national brut, le coefficient est de 10 ou plus contre 1 en votre faveur. Les investissements canadiens aux Etats-Unis dépassent, par habitant, les investissements américains au Canada. Mais à la différence de nos investissements, les vôtres vous donnent le contrôle de 50% de nos industries manufacturières; dans certains secteurs, notamment ceux de l'industrie automobile et pétrochimique, le pourcentage est encore plus élevé. Par contre, la proportion de la propriété canadienne dans l'économie américaine est infirme.

L'élément de propriété américaine d'une forte partie de notre économie est imputable à l'activité des grandes sociétés multinationales américaines. En conséquence, nous

avons une connaissance approfondie des données du problème ainsi qu'un intérêt tout spécial dans ce domaine. Une importante proportion de notre main-d'oeuvre est à l'emploi de sociétés américaines et les décisions capitales touchant notre vie économique se prennent souvent de votre côté de la frontière.

Ce sont là des constatations, non des griefs. Les entreprises multinationales nous ont fait partager une grande prospérité et nous ont donné accès à une technologie poussée. Toutefois, il n'est pas étonnant de constater qu'un grand nombre de Canadiens sérieux et avertis se préoccupent de cette question, et il ne faut pas s'étonner non plus de ce que le gouvernement canadien s'y intéresse.

Bien que notre attitude à l'égard des investissements étrangers en général, et des investissements américains en particulier, soit et doive demeurer progressiste, les Canadiens n'en sont pas moins résolus à ce que les entreprises étrangères servent les intérêts canadiens, favorisent la réalisation de leurs priorités et répondent à leurs aspirations. Au sein de nos deux communautés, de nouvelles forces commencent de se manifester: un intérêt croissant concernant la qualité de l'environnement, la recherche de nouveaux objectifs qualitatifs en remplacement de ceux qui sont plutôt d'ordre matériel, la volonté d'équilibrer les possibilités et de normaliser les niveaux de vie dans des économies qui sont aux prises avec des disparités régionales. Rien de tout cela n'est jamais facile, et vous savez tout autant que nous que c'est là une tâche particulièrement ardue dans un Etat fédéral.

Les entreprises multinationales doivent prendre en considération ces nouvelles aspirations de même que les priorités et les intérêts fondamentaux du Canada si elles veulent conserver la grande liberté d'action dont elles jouissent actuellement au Canada.

Par sa politique économique, le Canada se révèle le pays qui favorise le plus l'internationalisme. Il ne faut pas entendre par là que nous renoncions à la souveraineté économique, non plus que notre attitude internationaliste dans les affaires mondiales ne signifie que nous refusions la souveraineté politique.

Les nations du monde ont appris qu'elles peuvent créer des institutions économiques internationales chargées des rapports économiques. Je crois que dans l'avenir, nous serons en mesure d'adapter les institutions existantes qui ont pour tâche d'harmoniser les rapports de force et d'en créer de nouvelles de telle sorte qu'il sera possible de résoudre les conflits apparemment insolubles qui caractérisent notre époque.

Nous avons besoin d'institutions nouvelles, plus fonctionnelles et plus ouvertes sur l'extérieur, tant dans le domaine économique que politique. Je crois que nous parviendrons à les créer, par l'habituel processus laborieux des essais et des erreurs. Ces institutions ne verront le jour qu'à la suite d'un changement d'attitude. Pour être efficaces, les institutions internationales présupposent que tous les États acceptent que soit limité l'exercice de la souveraineté, que soient contenues les forces du nationalisme.

Il s'agit de différencier clairement entre les intérêts fondamentaux et secondaires. A l'heure actuelle, l'intérêt particulier étroite et les notions de souveraineté dépassées mettent en danger la prospérité et la sécurité mondiales. Si elles ne sont pas abandonnées, de telles attitudes constitueront une menace plus sérieuse encore.

Je propose que nous ayons comme objectif commun d'exercer notre indépendance nationale, tant sur le plan politique qu'économique, à titre d'éléments responsables d'un ensemble qui peut être plus grand que ses parties, où chacun de nous recherche la réalisation de ses propres intérêts et aspirations tout en respectant pleinement les intérêts et les aspirations des autres.

A cette fin, le commerce mondial attend des États-Unis qu'ils assument le leadership responsable et dynamique sans lequel les attitudes de responsabilité dont j'ai fait mention ne peuvent se traduire en réalisations. Nous comptons sur vous pour appuyer énergiquement la libéralisation du commerce fondée sur des principes de non-discrimination, de même que l'amélioration des conditions de la concurrence et pour favoriser une attitude ouverte de la part des autres pays.

Les déclarations récentes du Président Nixon laissent entendre que les intérêts économiques à longue échéance des États-Unis exigent que vous continuiez à poursuivre les objectifs d'un commerce international et d'investissements de capitaux plus libres et que vous favorisiez l'avènement d'un système monétaire international et d'un système d'échanges internationaux ordonnés et efficaces, reformés et adaptés à la nouvelle situation internationale.

Cela suppose que les États-Unis, loin de se replier sur eux-mêmes, réaffirment leurs responsabilités de leader et préparent la voie en vue d'une éventuelle libéralisation du commerce qui servira vos propres intérêts et ceux de tous les pays qui pratiquent le commerce. A cet égard, l'appui sans réserve du Canada vous est acquis.