

Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international

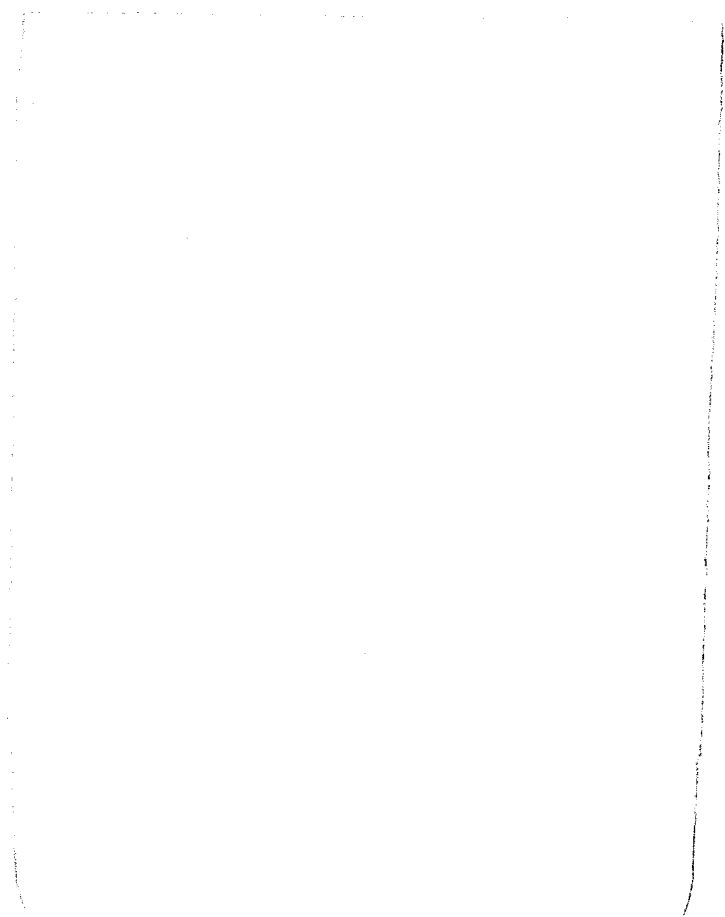
Conférence commémorative  
O.D. Skelton



« LA RÉVOLUTION COMMERCIALE »

EXPOSÉ DE M. MITCHELL SHARP

CALGARY (Alberta) • Le 7 février 1995



3 5036 01007237 2



LIBRARY A / BIBLIOTHÈQUE A E

Conférence commémorative  
O.D. Skelton

---

« LA RÉVOLUTION COMMERCIALE »

EXPOSÉ DE M. MITCHELL SHARP



# Conférence commémorative O.D. Skelton

Oscar Douglas Skelton est né le 13 juillet 1878 à Orangeville, en Ontario. Après avoir mené de brillantes études de premier cycle à l'Université Queen's de Kingston (Ontario), M. Skelton a reçu sa maîtrise ainsi que des médailles d'excellence en latin et en grec. En 1908, il obtenait son doctorat en économie politique de l'Université de Chicago. La même année, il était nommé professeur de sciences politique et économique à l'Université Queen's. Onze ans plus tard, il était nommé doyen des arts, poste qu'il a occupé jusqu'à sa démission de l'Université en 1925. Auteur prolifique, M. Skelton a signé plusieurs ouvrages importants, dont les biographies de sir Alexander Tilloch Galt et de sir Wilfrid Laurier.

En 1925, à la demande du premier ministre W. L. Mackenzie King, M. Skelton a accepté de succéder à sir Joseph Pope au poste de sous-secrétaire d'État aux Affaires extérieures. Jusqu'à son décès, à la fin de janvier 1941, il a été conseiller principal du premier ministre ou « vice-premier ministre ». Mackenzie King a déclaré que sa mort était la « plus grande perte que j'aie subie depuis le début de ma vie politique ». Un historien canadien l'a qualifié tout simplement de fonctionnaire le plus influent de l'histoire canadienne.

En tant que chef du ministère des Affaires extérieures pendant plus de 15 ans, M. Skelton a aidé à définir une politique étrangère canadienne distincte. En outre, il a recruté un groupe d'agents remarquablement compétents. M. Skelton croyait fermement à la nomination et à la promotion au mérite. La liste des personnalités qu'il a attirées à Ottawa est impressionnante; elle comprend notamment deux gouverneurs généraux (Georges Vanier et Jules Léger), un premier ministre (Lester B. Pearson) ainsi qu'un grand nombre de hauts fonctionnaires.



O.D. Skelton

Mitchell Sharp est né à Winnipeg, au Manitoba, en 1911. En 1934, il devient bachelier ès arts de l'Université du Manitoba et poursuit ensuite des études à cette université et à la London School of Economics. Au même moment, il travaille à titre d'économiste et de rédacteur spécialisé en commerce des grains. En 1942, le sous-ministre des Finances lui demande de se joindre à son ministère et, en 1947, M. Sharp est nommé directeur de la Division de la politique économique. En sa qualité de sous-ministre associé au Commerce, de 1951 à 1957, il assume notamment la responsabilité de toutes les relations commerciales internationales. Il est brièvement sous-ministre avant de démissionner de la fonction publique en 1958 pour accepter le poste de vice-président de la société Brazilian Traction, Light and Power Company.

En 1963, après son élection comme député de la circonscription d'Eglinton à Toronto, M. Sharp devient ministre du Commerce. De 1965 à 1968, il est ministre des Finances et, de 1968 à 1974, secrétaire d'État aux Affaires extérieures et vice-premier ministre. Il est président du Conseil privé et leader du gouvernement à la Chambre des communes de 1974 à 1976. Deux ans plus tard, il se retire du Parlement afin de devenir commissaire de l'Administration du pipe-line du Nord, poste qu'il occupera jusqu'en 1988. Durant ce temps, il siège aussi, à titre de co-président, au Groupe de travail sur les conflits d'intérêts, lequel publie en 1984 un rapport intitulé *L'éthique dans le secteur public*. De 1976 à 1986, M. Sharp dirige le Groupe canadien et est vice-président de la Commission trilatérale.

Conseiller privé et officier de l'Ordre du Canada, M. Sharp est ensuite conseiller en politiques chez Strategicon, de 1988 à 1993, alors qu'il est nommé, suite aux élections générales, conseiller personnel du premier ministre.

Comme tous ceux de ma génération vivant dans l'Ouest du Canada, je ne peux oublier la terrible convergence de la grande dépression et de la grande sécheresse des Prairies, qui ont toutes deux commencé en 1929. À cette époque, j'avais 18 ans et je luttais pour gagner ma vie et poursuivre mes études.

Ces deux catastrophes ont laissé une impression indélébile sur moi et mes contemporains. La Seconde Guerre mondiale a mis fin à la dépression et avec sa conclusion a été entamé un remodelage de la société canadienne visant à éviter le retour d'une autre dépression, à promouvoir le développement économique, et à mettre en place un filet de sécurité sociale permettant de protéger les personnes âgées, les chômeurs, et les malades contre la pauvreté, les privations et les humiliations qu'ils avaient connues avant la guerre.

Pendant la guerre, on m'a demandé d'occuper un poste au ministère des Finances et j'ai eu le privilège de travailler avec les responsables de l'orientation économique adoptée pendant cette période et au cours de la période de reconstruction de l'après-guerre.

Avant d'entrer dans le vif du sujet, j'aimerais vous décrire les débuts de ma participation aux affaires publiques pour deux raisons. D'abord, parce que lorsque je suis arrivé à Ottawa pour occuper mon poste du temps de guerre, je me suis rendu compte de l'importance des enseignements d'O.D. Skelton, même s'il n'était plus parmi nous. M. Skelton avait été nommé sous-secrétaire d'État aux Affaires extérieures par le premier ministre libéral Mackenzie King. Vu que Mackenzie King était également ministre des Affaires étrangères, M. Skelton était en réalité le fonctionnaire le plus haut placé d'Ottawa. Son poste lui a permis de s'entourer de personnes talentueuses et d'ancrer ainsi la tradition de compétence, d'impartialité et de neutralité politique qui a marqué les échelons supérieurs de la fonction publique du Canada, dont il est considéré, à juste titre, comme le fondateur. Parmi ses recrues les plus importantes, signalons Clifford Clark, un de mes anciens collègues de l'Université Queen's. M. Skelton avait persuadé le premier ministre conservateur R.B. Bennet de nommer M. Clark au poste de sous-ministre des Finances, et c'est ce dernier qui m'a demandé, en 1942, d'accepter le poste que j'ai occupé au ministère des Finances pendant la guerre. J'ai été ainsi appelé à côtoyer un grand nombre des personnes que M. Skelton avait attirées à Ottawa, dont Lester B. Pearson, pour lequel j'ai travaillé bien des années plus tard, au ministère où il exerçait ses fonctions.

Récemment, le premier ministre m'a demandé de donner des conseils aux nouveaux ministres de son gouvernement. Je leur ai donc dit : « Apprenez d'abord à connaître votre sous-ministre, car il sera votre soutien le plus fiable. En effet, votre sous-ministre veut que vous réussissiez car son succès dépend du vôtre. Si vous échouez, c'est lui ou elle qui devra réparer les pots cassés ». Je pense qu'O.D. Skelton aurait été d'accord avec moi.

La deuxième raison pour laquelle j'ai fait allusion à la grande dépression et la grande sécheresse est que cette période représente un excellent point de départ pour une conférence intitulée « L'éthique en matière de commerce internationale ». C'est le titre que j'avais proposé lorsqu'on m'a demandé de quoi j'allais parler avant même que je n'aie écrit un

seul mot. Je traiterai des questions d'éthique qui jouent sur le commerce, mais comme vous le verrez, elles ne sont pas aussi centrales que le titre ne le laisse entendre.

Je suis le premier conférencier de la Conférence commémorative O.D. Skelton à avoir été politicien et ministre d'État. Ce fait, et mon présent poste, très mal payé, de conseiller personnel du premier ministre, m'obligent à dire que la perspective que je donne de la politique commerciale passée et présente est personnelle et non pas officielle.

Je commencerai donc par vous rappeler quelle était l'attitude des politiciens et du grand public au sujet du commerce international pendant les terribles années 30, non seulement au Canada, mais partout dans les pays avancés. Le début de la dépression et la vague de chômage et de faillites qui a suivi ont incité les gouvernements à avoir recours à des mesures protectionnistes, soit l'imposition de restrictions additionnelles sur les importations. Au Canada, le premier ministre Bennett s'est vanté d'avoir fait irruption sur les marchés étrangers en augmentant les droits de douane. De leur côté, les États-Unis ont appliqué les scandaleux droits de douane dits Smoot-Hawley, qui représentaient le niveau de protection le plus élevé de toute l'histoire américaine et qui correspondaient à la philosophie isolationniste dominante de l'époque dans ce pays. Bien que la dépression ait été moins grave en Grande-Bretagne et dans les pays d'Europe, les gouvernements de ces pays ont néanmoins cédé à la demande populaire en imposant de nouvelles barrières aux importations.

Avec le recul, il est évident que les mesures protectionnistes devant atténuer les effets de la dépression ont donné le résultat contraire: ils l'ont prolongée. Dans une certaine mesure, ce résultat négatif a été reconnu avant le début de la guerre. En effet, en 1932, les pays de l'Empire britannique se sont accordés mutuellement des préférences commerciales, ce qui a rompu quelque peu, quoique d'une manière discriminatoire, la vague protectionniste. Par ailleurs, R.B. Bennett a entamé des négociations avec les États-Unis pour mettre en place un ensemble de réductions tarifaires, et Mackenzie King les a menées à terme lorsqu'il a repris le pouvoir en 1935. Ces mesures ont été appliquées à tous les pays avec lesquels le Canada avait des ententes commerciales au titre de la nation la plus favorisée. Avant que la guerre n'éclate en 1939, le niveau moyen de protection tarifaire entourant le Canada se situait, comme dans le cas des États-Unis, entre 25 et 30 p. 100, soit un des niveaux les plus élevés parmi les pays occidentaux surtout en ce qui concerne les biens manufacturés. Les Canadiens étaient encore, avant la guerre, épris de la politique nationale de John A. Macdonald.

Les réformateurs financiers de l'après-guerre, y compris certains Canadiens de renom tels que Louis Rasminsky, se sont réunis à Bretton Woods en 1944. Cette rencontre visait à rétablir la confiance à l'égard des devises et amasser des fonds qui pourraient être investis dans les pays sous-développés, ce qui a mené à la formation du Fonds monétaire international et de la Banque mondiale. Du côté du commerce, les réformateurs, dont Dana Wilgress et John Deutsch, se sont rencontrés quelques années plus tard à La Havane et à Genève pour promouvoir la formation d'une organisation internationale du commerce conçue pour remettre de l'ordre dans les relations commerciales perturbées par la guerre, et créer un cadre de négociations entre les pays membres permettant de réduire les obstacles au commerce.



Les États-Unis rejetèrent le concept d'une organisation internationale du commerce. La délégation canadienne a donc dû se contenter de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT), qui s'est révélé l'un des instruments de réforme économique les plus efficaces et aussi les moins bureaucratiques de l'après-guerre.

Le GATT est devenu le moyen par lequel les gouvernements des pays avancés du monde libre (comme on les appelait alors) ont fait des concessions réciproques et supprimé un à un les obstacles au commerce qu'ils avaient érigés pendant les mauvais jours des années 30.

Au cours des sept cycles de négociations entre les pays membres, qui se sont échelonnés sur près de cinq décennies, les tarifs douaniers ont été graduellement réduits et éliminés. Lorsque les réductions prévues au cours des dernières négociations – dites de l'Uruguay Round – seront appliquées, le niveau moyen des droits de douane imposés par les États-Unis, la Communauté européenne et le Canada au titre de la clause de la nation la plus favorisée seront de l'ordre de 2 à 3 p. 100. Très peu de tarifs douaniers seront supérieurs à 5 p. 100. Il y aura des exceptions parce que certaines restrictions quantitatives seront remplacées par des droits de douane, qui seront malheureusement très élevés. Et, bien entendu, certaines restrictions quantitatives importantes pour le Canada demeurent en vigueur particulièrement en ce qui concerne l'Union européenne.

Le Canada a été l'un des principaux pays à soutenir le GATT dès la création de ce dernier. Il s'agit d'une tribune multilatérale. Ses membres, dont le nombre a augmenté d'année en année, sont des pays avec lesquels nous effectuons des échanges commerciaux, que nous souhaitons accroître. Par exemple, en 1954, l'une des principales raisons pour lesquelles nous avons signé un accord commercial avec le Japon était de parrainer ce pays en tant que membre du GATT afin de le ramener à l'intérieur des règlements internationaux. Le principe du traitement de la nation la plus favorisée – en d'autres termes, le principe de non-discrimination – est conforme à la perspective canadienne sur le monde: nous voulons autant de liberté que possible.

Malgré cela, dans le cadre du GATT, le Canada n'a pas toujours négocié de la même manière que les autres pays industrialisés. Par exemple, pendant le 6<sup>e</sup> cycle de négociations sur la réduction des tarifs douaniers – le Kennedy Round – alors que j'étais ministre du Commerce, nous n'avons pas accepté une réduction généralisée du pourcentage de nos droits de douane. Nous avons fait valoir qu'en raison de la nature de notre commerce – soit l'exportation d'une proportion élevée d'articles alimentaires et de matériel brut, et l'importation de produits manufacturés – les autres pays obtenaient pour leurs produits manufacturés un accès beaucoup plus important à nos marchés que nous n'obtenions d'une réduction égale du pourcentage des tarifs douaniers, déjà peu élevés, sur les articles alimentaires et le matériel brut dans les pays vers lesquels nous exportions. Nous avons insisté pour obtenir des avantages équivalents – ce qui a fait que nos droits de douane sur les produits manufacturés sont demeurés relativement élevés. À l'époque, cette politique était bonne. Le gouvernement a été applaudi pour l'habileté avec laquelle il avait mené ses négociations. Toutefois, il en est résulté que nos coûts sont demeurés obstinément élevés. Par con-

séquent, nous avons eu plus de difficultés à nous adapter à l'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis (ALE) et aussi à la mondialisation des marchés.

Le multilatéralisme a été et demeure une tendance persistante de la politique commerciale canadienne, bien qu'on s'en soit un peu éloigné par la signature d'un accord de libre-échange avec les États-Unis. C'est pourquoi nous continuons à participer aux négociations du GATT et c'est pourquoi nous appuyons la formation d'une organisation mondiale du commerce. C'est également pour cette raison que nous appuyons l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA) et son expansion. Plus il y aura de membres signataires de l'ALENA, moins nous nous sentirons isolés dans nos rapports avec les États-Unis.

La seconde tendance persistante de la politique commerciale canadienne réside dans notre préoccupation à l'égard des relations canado-américaines, préoccupation qui remonte aux débuts de la Confédération. Je ne tenterai pas de faire un relevé historique depuis 1867. Je me contenterai d'illustrer la nature de ces relations en relatant certains événements plus récents auxquels j'ai participé.

Certains d'entre vous se souviennent peut-être d'une conférence de presse du premier ministre John Diefenbaker à son retour d'un voyage au Royaume-Uni en 1957 au cours de laquelle il a déclaré que nous devrions réduire de 15 p. 100 nos importations des États-Unis en faveur de la Grande-Bretagne. Je me souviens très bien de cette occasion parce que j'étais alors sous-ministre du Commerce et que j'avais préparé un mémoire à l'intention du Ministre signalant les difficultés et les dangers d'une telle proposition. Malgré les avertissements de ses conseillers, le gouvernement Diefenbaker a défendu cette idée de déviation du commerce au cours d'une réunion du comité dit ministériel conjoint à Washington en 1957. Le ministre des Finances, Donald Fleming, a alors signalé que le Canada ne voulait pas mettre tous ses oeufs dans le même panier. John Foster Dulles a rétorqué que la raison pour laquelle le Canada vendait autant de produits aux États-Unis était que les Américains payaient comptant, et qu'en outre, le Canada n'aurait pas pu vendre grand chose à l'Europe s'il n'y avait pas eu le Plan Marshall. La remarque était assez brutale.

Le gouvernement britannique, bien entendu, a aimé cette idée de réorientation du commerce et a suggéré que la signature d'un accord de libre-échange entre le Canada et le Royaume-Uni serait un moyen de la réaliser. Le gouvernement canadien a prétendu qu'aucune proposition de ce genre n'avait été faite. J'ai appris plus tard que le gouvernement britannique avait été déçu des résultats parce qu'à cette époque le général de Gaulle bloquait les efforts que faisaient les Britanniques pour se joindre à la Communauté européenne.

Comme le prouvent les données statistiques, le Canada était plus dépendant du commerce avec les États-Unis à la fin du régime Diefenbaker qu'il ne l'avait été au début.

Lorsque le gouvernement Pearson a pris les rênes du pouvoir en 1963, l'une de ses premières réalisations a été la négociation avec les États-Unis d'un accord sur l'industrie de l'automobile. Fait assez curieux, l'idée est venue des Américains, qui l'ont

suggérée comme solution de rechange à une proposition du Canada qui voulait promouvoir l'exportation d'automobiles et de pièces aux États-Unis en supprimant les droits de douane. Les Américains ont fait remarquer que cette proposition ressemblait à une subvention à l'exportation et ferait l'objet de droits compensateurs; pourquoi ne pas, à la place, établir un mode de libre-échange entre les fabricants? Et c'est ainsi que le pacte de l'automobile est né, et il a donné d'excellents résultats pour notre commerce d'exportation et les sociétés concernées, particulièrement celles qui se trouvaient au Canada, et qui appartenaient toutes à des intérêts américains. Ce n'était pas vraiment un accord de libre-échange, bien entendu, parce que les consommateurs devaient encore payer des droits de douane sur l'importation d'automobiles des États-Unis. Mais les objectifs visés avaient été atteints.

Le pacte de l'automobile a tellement bien fonctionné que vers la fin des années 70 et au début des années 80, on a fait des efforts pour trouver d'autres industries offrant les mêmes possibilités d'appliquer une approche sectorielle au concept de libre-échange; mais on a cherché en vain. On n'a pu trouver une autre industrie ayant les caractéristiques particulières de celle de l'automobile, comme le fait d'appartenir entièrement à des intérêts américains.

Jusqu'aux années 70, il y avait une soi-disant « relation spéciale », jamais bien définie, entre le Canada et les États-Unis en matière économique. Elle était fondée sur le principe selon lequel nos économies étaient tellement entremêlées que les États-Unis ne pouvaient améliorer leur balance des paiements aux dépens du Canada. Toute tentative à cet effet aurait eu une incidence négative sur les exportations des États-Unis vers le Canada et sur le rendement du capital américain investi au Canada. Je me suis servi de cet argument à plusieurs occasions pour persuader les autorités américaines de modifier l'application de leurs politiques de manière à en exempter le Canada.

En 1971, le secrétaire d'État au Trésor des États-Unis a décidé, en dépit de nos protestations, de traiter le Canada comme les autres pays en imposant une taxe sur les importations du Canada pour des raisons de balance des paiements. La relation spéciale venait de prendre fin. Le gouvernement Trudeau a donc entrepris une révision fondamentale de notre politique à l'égard des États-Unis au terme de laquelle un document, que j'ai signé à titre de secrétaire d'État aux Affaires extérieures, a été publié; ce document a ensuite été appelé la Troisième option. Dans ce document, le Canada rejetait la continuation des politiques pragmatiques en vigueur; il rejetait un accord de libre-échange avec les États-Unis (aucun ministre ou sous-ministre n'appuyait cette option) et proposait une troisième option, à savoir: « Le Canada peut poursuivre une stratégie globale et à long terme visant à développer et à raffermir son économie et d'autres aspects de sa vie nationale et en même temps, réduire sa présente vulnérabilité ».

Vu que j'ai signé ce document, je ne suis peut-être pas un juge impartial de ses effets, mais je vais vous dire malgré tout ce que j'en pense. La publication de ce document a vraiment eu pour effet de confirmer la nécessité de soutenir nos institutions culturelles comme la société Radio-Canada et le Conseil des Arts, qui ont aidé à définir l'identité canadienne. Elle a été à la source d'un effort pour diversifier le

commerce, surtout pour accroître les échanges avec l'Europe et établir des relations officielles entre le Canada et la Communauté européenne. Elle n'a pas cependant fait naître de changement important dans la direction de notre commerce, qui est même devenu encore plus centré sur les États-Unis. La Troisième option impliquait une restructuration interne de l'économie canadienne devant réduire notre dépendance à l'égard des États-Unis. Cet objectif n'a pas été poursuivi et il était probablement trop difficile à atteindre compte tenu du chevauchement des champs de compétence des gouvernements fédéral et provinciaux.

Je passe maintenant à la décision du gouvernement Mulroney de signer un accord de libre-échange avec les États-Unis. Je n'étais plus dans l'arène politique à ce moment-là, je parle donc comme un observateur n'ayant aucune information privilégiée. Ce qui m'a surpris comme tant d'autres, ce fut le moment où la décision a été prise. Pendant la campagne électorale de 1984, on n'avait fait aucun effort pour persuader les électeurs d'appuyer l'accord de libre-échange avec les États-Unis. En d'autres termes, le gouvernement n'avait pas reçu du public le mandat de s'embarquer sur une voie aussi révolutionnaire. La réélection du gouvernement en 1989 impliquait une approbation rétroactive, bien que je doute que la majorité des électeurs canadiens aient été en faveur de l'accord.

L'accord s'inscrivait certainement dans une ligne de pensée conforme à l'attitude générale du premier ministre Mulroney envers les États-Unis et en particulier envers le président. Il voulait un rapprochement des relations. En outre, un accord de libre-échange éveillait l'espoir que prendrait fin l'incertitude relative à la politique commerciale future des États-Unis et à ses effets sur le Canada. Cet espoir ne s'est pas pleinement réalisé. Je ne crois pas qu'il soit nécessaire de vous expliquer certaines des difficultés qui ont surgi. Le gouvernement Mulroney a dû être encouragé à aller de l'avant par le revirement d'opinion de Donald Macdonald, ancien collègue et ministre libéral important, dont le rapport publié à l'issue d'une commission royale sur la question recommandait la mise sur pied d'un accord de libre-échange avec les États-Unis, et aussi par une conversion semblable de la part de Simon Reisman, ancien sous-ministre des Finances, qui, avec Gordon Ritchie, est devenu l'un des principaux négociateurs de l'accord.

Je me suis déclaré contre l'accord non pas parce que je m'oppose au libre-échange; après tout, j'ai passé la plus grande partie de ma vie publique à lutter contre le protectionnisme et les ardents nationalistes économiques. J'ai prêché l'évangile de la libéralisation du commerce. J'ai été l'un des plus fervents partisans du GATT. J'ai dirigé une délégation en Amérique latine. En tant que sous-ministre sous C.D. Howe, j'ai établi des relations commerciales avec l'Union soviétique. Plus tard, comme ministre des Affaires extérieures, j'ai négocié l'établissement de relations diplomatiques avec la République populaire de Chine.

Ici, à Calgary, je me dois d'ajouter que j'ai aidé à paver la voie devant permettre au gaz naturel de devenir l'une des principales exportations canadiennes vers les États-Unis, et ce, en travaillant avec C.D. Howe pour obtenir que le Parlement approuve le pipeline transcanadien, et plus tard, en tant que directeur général de l'Administration du

pipe-line du Nord (APN), en appuyant la construction pré-fabriquée du Réseau du transport du gaz naturel de l'Alaska (RTGNA). Si l'on considère que ma principale activité en tant que directeur général de l'APN était de faciliter le mouvement du gaz naturel vers les États-Unis, il est un peu ironique que la raison pour laquelle j'ai été remplacé a été mon opposition publique à l'ALE.

La raison pour laquelle je suis contre l'ALE est la suivante: la géographie tend à favoriser le commerce entre le Canada et les États-Unis dans les deux directions et soumet les Canadiens à un flot puissant d'influences politiques et culturelles. Pour conserver notre identité, nous avons toujours dû lutter contre ces influences américanisantes. À la lumière de ce fait, je pense qu'il n'est pas sage pour le Canada d'accorder, comparativement aux autres pays, un traitement préférentiel à notre puissant voisin, les États-Unis, dans le domaine du commerce. En d'autres termes, à mon avis, pour que le Canada conserve son identité et autant de liberté d'action que possible, le multilatéralisme est supérieur au régionalisme ou au continentalisme. Mon opinion n'a pas été celle qu'on a retenue. Mes efforts, si modestes soient-ils, visent aujourd'hui à encourager l'expansion de nos horizons commerciaux et à tirer du mouvement vers le libre-échange l'impulsion nécessaire pour que la non-discrimination redevienne le principe directeur de la politique commerciale internationale.

Avant de signaler ce que l'on peut et devrait faire pour atteindre cet objectif, j'aimerais terminer l'énumération des tendances persistantes de la politique commerciale canadienne, telles que je les vois. Premièrement, nous appuyons le principe du multilatéralisme, deuxièmement, nous sommes préoccupés par les relations canado-américaines.

Troisièmement, nous croyons à l'importance du commerce non seulement comme moyen d'accroître nos revenus individuels et nationaux, mais aussi comme moyen de promouvoir la compréhension internationale.

Pendant la Seconde Guerre mondiale, les considérations commerciales ont cédé le pas à la sécurité nationale. Les importations étaient limitées aux articles essentiels, et les exportations destinées à nos alliés et refusées à nos ennemis. Nos choix moraux coïncidaient avec nos intérêts stratégiques. Lorsque la guerre a pris fin et que les divisions de la guerre froide ont surgi, de nouvelles questions complexes touchant à la morale et l'éthique autant qu'au bien-être matériel ont été soulevées dans les débats sur la politique commerciale.

Au coeur du débat on trouvait d'une part, l'incompatibilité qui existait entre le système de gouvernement communiste établi dans les pays de l'Est et dirigé par l'Union soviétique et les économies de marché démocratiques de l'Ouest, et d'autre part, la peur de l'agression communiste. Pendant une bonne décennie, l'atmosphère de la guerre froide a été glaciale.

En 1955, Lester Pearson, notre secrétaire d'État aux Affaires extérieures, a été invité à visiter l'Union soviétique et il m'a demandé d'y aller avec lui. C'était le premier signe du dégel. Pearson ne voulait pas que sa visite ne soit qu'une séance de photographie. Il voulait faire quelque chose de tangible pour favoriser la détente. Il a donc

saisi l'occasion pour proposer la négociation d'un accord commercial, qui est entré en vigueur au début de 1956, et grâce auquel l'Union soviétique est devenue l'un des principaux marchés pour le blé canadien.

Je rappelle cet événement parce qu'il illustre l'approche générale que le Canada a choisie au fil des ans en matière de commerce. Comme je l'ai déjà dit, les gouvernements canadiens ont vu la promotion du commerce comme un moyen utile de mieux comprendre leurs partenaires commerciaux sur le plan politique. Ils se sont montrés sceptiques à l'égard des embargos sur le commerce comme moyen de punir les gouvernements d'autres pays ou d'exercer des pressions sur eux afin de les amener à changer leur comportement éthique. Il est arrivé cependant que de temps en temps de telles mesures soient recommandées au Parlement. (Bien entendu, nous avons imposé, avec nos alliés de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN), des restrictions sur l'envoi de produits stratégiques vers les pays de l'Est pendant la guerre froide.)

Le Canada n'a jamais de lui seul appliqué de sanctions commerciales. Il est arrivé toutefois que nous nous sommes joints aux efforts internationaux ayant un objectif moral. L'un des pays visés a été l'Afrique du Sud et des pressions ont été exercées sur le gouvernement de ce pays afin qu'il abandonne sa politique d'apartheid. Les observateurs impartiaux ont toujours eu des doutes quant à l'efficacité de ces sanctions – et j'étais de ceux-là – mais étant donné que les groupes anti-apartheid de l'Afrique du Sud les appuyaient comme un symbole de condamnation de l'apartheid par le milieu international, elles sont demeurées en vigueur jusqu'à ce que le régime s'effondre soudainement.

Lorsque Castro a renversé le gouvernement Batista à Cuba, les États-Unis ont rompu leurs relations avec le nouveau régime et imposé un embargo sur le commerce. Le Canada n'a pas emboîté le pas. Bien que nous ayons pris des mesures pour empêcher que le Canada ne soit utilisé pour contourner l'embargo américain, nous avons estimé important de garder les voies de communications ordinaires ouvertes entre les gouvernements, au moyen de contacts diplomatiques, et avec les Cubains, par le biais du commerce et du tourisme. Si les États-Unis avaient adopté des politiques semblables, j'ose dire que Fidel Castro ne constituerait plus un problème.

En ce qui concerne la révolution chinoise, le Canada et les États-Unis ont continué à reconnaître le gouvernement de la République de Chine pendant plusieurs années, bien que son autorité réelle ait été limitée à l'île de Taïwan. Le gouvernement des États-Unis a imposé un embargo sur le commerce avec la Chine continentale; de son côté, le Canada a considéré que toute la Chine était concernée par l'accord commercial en vigueur avant la guerre civile et il a continué à lui accorder le traitement de la nation la plus favorisée. C'est en partie à cause de nos relations commerciales soutenues avec la Chine, et du marché en expansion qu'elle représentait pour le blé canadien, que le gouvernement Trudeau a pris l'initiative d'entamer des négociations pour reconnaître le gouvernement de la République populaire de Chine à Beijing au lieu du gouvernement de la République de Chine à Taïwan. Le Canada se trouve rarement dans une situation lui permettant de faire preuve de leadership sur la scène internationale. Cette fois-là, il a saisi l'occasion. De nombreux pays ont immédiatement

suivi son exemple en se servant de la formule canadienne pour ce qui est de Taïwan. Plusieurs années plus tard, le gouvernement des États-Unis a suivi la même route.

La pertinence de ces décisions politiques et commerciales n'a pas vraiment été remise en question nulle part – jusqu'aux événements de la place Tiananmen. J'avais visité la Chine en 1985 et j'avais été impressionné et encouragé par les changements qui s'étaient produits depuis ma première visite en 1972. Il y avait non seulement une amélioration des conditions de vie, mais aussi une nouvelle ouverture dans les conversations personnelles et les discussions. Inutile de dire combien j'ai été consterné et terriblement déçu par la répression sanglante des dissidents de la place Tiananmen.

Le choc et la déception ne m'ont pas cependant amené à conclure que le Canada devrait changer sa politique commerciale à l'égard de la Chine. C'est au moyen du commerce et des voyages que la démocratie et la primauté du droit se font connaître dans le monde, surtout dans les endroits où, jusqu'à présent, l'entreprise a été suffoquée par une bureaucratie autoritaire et arbitraire. Cela est aussi vrai en Chine que n'importe où ailleurs. À mesure que la vaste économie chinoise prend de l'expansion grâce au commerce et à l'investissement étranger, comme c'est le cas présentement, il devient de plus en plus difficile de la contrôler à partir du centre par des méthodes autoritaires et la suppression des droits de la personne. Une plus grande liberté devient une nécessité.



Des progrès considérables ont été accomplis depuis la fin de la guerre pour réduire et éliminer les obstacles au commerce qui ont tellement freiné et dénaturé l'économie mondiale. Il y a eu une véritable révolution commerciale. Ce n'est plus une exagération de parler de la mondialisation des marchés.

Les économies et marchés qui connaissent la croissance la plus rapide sont ceux de la région de l'Asie-Pacifique. Le Japon et Hong Kong ont d'abord pris le devant. Ensuite, Taïwan, la Corée du Sud et les pays du Sud-Est asiatique ont suivi, et maintenant la Chine fait l'objet d'investissements massifs, surtout dans les provinces se trouvant à proximité de Hong Kong.

Bien que son cas ne soit pas aussi spectaculaire, l'Amérique latine, qui a semblé stagner pendant si longtemps, est revenue à la démocratie et commence à prendre sa place au cœur du développement. On ne saurait trouver de meilleur exemple du rapport qui existe entre le commerce et l'expansion de la démocratie.

Il est aussi encourageant de voir que notre gouvernement a poursuivi aussi vigoureusement les possibilités offertes en organisant des missions commerciales importantes et impressionnantes vers les deux régions, menées par le premier ministre et comprenant des centaines de représentants commerciaux. En tant qu'ancien ministre et sous-ministre du Commerce et secrétaire d'État aux Affaires extérieures, ces développements m'intéressent au plus haut point. Lorsque j'occupais ces postes, il y avait une claire distinction entre la politique étrangère et la politique commerciale. La première portait sur les grandes questions de guerre et de paix. Maintenant que le mur de Berlin

est démantelé et que l'Union soviétique n'existe plus, la politique commerciale est passée au centre des activités de la nouvelle entité qu'est maintenant le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international. On définit de plus en plus les relations entre les pays en fonction de leurs liens économiques. L'Union européenne en est un exemple typique. D'abord une zone de libre-échange, elle est devenue ensuite une union douanière et elle acquiert maintenant les attributs d'une entité politique.

La mission commerciale en Amérique latine avait un double objectif: d'abord, promouvoir le commerce et faire éclater le cadre nord-américain de l'ALENA en ajoutant le Chili à la zone de libre-échange, et ensuite, encourager les autres pays de l'Amérique latine à s'y joindre. L'objectif à long terme consiste à créer une grande zone de libre-échange comprenant la plupart des pays des Amériques, bien que l'ALENA n'empêche pas l'ajout de pays d'autres continents. Dans l'intervalle, le nombre des membres de l'Union européenne augmente. Trois pays – l'Autriche, la Finlande et la Suède – s'y sont joints il y a quelques semaines et plusieurs autres, y compris certaines anciennes républiques de l'Union soviétique, demandent l'adhésion.

Nous assistons donc au spectacle de deux groupes géographiques de pays – dont le nombre est à la hausse – occupés à éliminer les obstacles au commerce entre eux tout en maintenant des barrières importantes contre le reste du monde, y compris l'autre zone de libre-échange. Je me demande si ceux qui ont approuvé l'exemption à la règle de non-discrimination du GATT, permettant ainsi les zones de libre-échange, ont prévu ce qui se passe présentement. J'en doute. Car autrement, je pense qu'ils auraient recommandé un ensemble de règles différent.

Dans l'optique de l'objectif général du GATT, qui est de réduire ou d'éliminer les obstacles au commerce, il est curieux de voir que ces deux groupes géographiques, qui comprennent tous les membres du Groupe des 7 sauf un – le Japon – travaillent et réussissent à étendre la portée de leur zone régionale de libre-échange, mais ne semblent pas vouloir libéraliser le commerce entre eux. Il est vrai que les négociations de l'Uruguay Round ont permis de réduire les barrières tarifaires et que le GATT couvre maintenant les produits agricoles et les services. Tout cela est utile et fait qu'il y aurait bien entendu moins d'ajustements à faire si l'on voulait supprimer ou modifier les obstacles entourant les deux groupes de libre-échange.

Au début de ma carrière politique, Lester Pearson recommandait la création d'une zone nord-atlantique de libre-échange afin de relier les économies du monde occidental. Il voyait les avantages que le Canada tirerait de son appartenance à une zone de libre-échange comprenant ses principaux partenaires commerciaux – les États-Unis et l'Europe de l'Ouest – ainsi que ses principaux alliés membres de l'OTAN.

Au début de décembre dernier, le premier ministre Chrétien a ramené cette idée pendant l'un de ses discours en France. Outre les avantages qu'elle apporterait au Canada, une zone de libre-échange de cette nature donnerait une nouvelle impulsion à la coopération économique mondiale dont nous avons un besoin urgent. Nos institutions internationales ne suffisent pas à répondre aux demandes créées par les révolutions dont nous sommes témoins dans le domaine du commerce et de l'investissement.



Une telle réalisation serait une indication de la solidité du partenariat existant entre l'Europe de l'Ouest et l'Amérique du Nord sur le plan des affaires mondiales, et que ceux de ma génération ont considéré comme un acquis pendant tant d'années.

Les problèmes que soulève la mise sur pied d'un accord de libre-échange englobant l'Union européenne et l'ALENA sont gigantesques tant sur les plans technique que politique. Mais cela ne devrait pas nous décourager. Tout le monde sait, du moins c'est ce que je conclus de mon expérience, qu'il n'est pas nécessaire de régler tous les problèmes dès le début. Certains peuvent être laissés en suspens et souvent, en étant négligés, ils disparaissent. Il importe avant tout de prendre la décision de se lancer dans le projet. Cette décision déclenchera des facteurs constructifs qui autrement n'entreraient pas en jeu.

Le Canada se trouve dans une situation unique pour prendre une telle initiative. Le pays a toujours eu la réputation d'être un point de liaison facilitant les relations entre la Grande-Bretagne et les États-Unis. Il y a une génération, comme je l'ai déjà signalé, le premier ministre Pearson recommandait la création d'une zone nord-atlantique de libre-échange. Les deux principaux partenaires commerciaux du Canada sont les États-Unis et les pays de l'Union européenne. Nous avons déjà un lien contractuel avec l'Europe. Le Canada a l'avantage de s'être tourné aussi vers les pays du Pacifique et il a pris l'initiative il y a plusieurs années de développer ses relations avec le Japon et la Chine; en outre, il est membre de l'Organisation du Traité de défense collective pour l'Asie du Sud-Est (OTASE) et du mécanisme de Coopération économique Asie-Pacifique (APEC). Cela est important parce qu'en recommandant un accord de libre-échange entre l'Union européenne et la zone de libre-échange des Amériques, le Canada attirerait l'attention sur la possibilité d'agrandir cette zone proposée de libre-échange de la région de l'Atlantique pour y inclure les pays de la région de l'Asie-Pacifique désireux d'y adhérer et capables de répondre aux exigences de cette appartenance. La mondialisation du libre-échange est une idée dont l'heure est venue.

Je devrais peut-être répéter ce que j'ai dit au début, au cas où quelqu'un penserait autrement, ces opinions sont les miennes et ne sont pas nécessairement celles du gouvernement. En abordant le sujet, M. Chrétien m'a incité, et j'espère qu'il en a incité d'autres, à penser aux possibilités futures sous de nouveaux angles.

Cette allocution arrive à sa fin. Mais ce n'est pas le cas de l'histoire. La révolution commerciale internationale qui a eu lieu pendant les quelque 50 ans où j'ai fait partie du gouvernement n'a pas encore eu son plein effet sur les vies des hommes et des femmes, et sur le développement économique des pays qu'ils habitent. Les choses s'orientent dans la bonne direction du point de vue du Canada et d'un point de vue mondial. Les innovations technologiques se répandent plus rapidement qu'auparavant et il en est de même du capital de placement. L'économie mondiale prend de l'essor tout comme la démocratie. Mais le progrès pour certains particuliers et certaines entreprises entraîne des perturbations pour d'autres. Les gouvernements démocratiques du monde, et certainement celui du Canada, doivent faire face à la tâche importante de veiller à ce que les moins nantis ne soient pas oubliés et qu'ils puissent profiter autant que les mieux nantis de la nouvelle richesse créée par la révolution commerciale, d'une part, et des innovations et investissements qui l'accompagnent, d'autre part.

CA1  
EA13  
95T66  
DOCS

Department of Foreign Affairs and International Trade

O.D. Skelton  
Memorial Lecture



**THE TRADING REVOLUTION**

BY MITCHELL SHARP

CALGARY, Alberta • February 7, 1995

.b2668932 (E)  
.b2668944 (F)

Department of Foreign Affairs and International Trade

43-2572-116 / 43-2572-117 (.b2668944)

O.D. Skelton  
Memorial Lecture

THE TRADING REVOLUTION

BY MITCHELL SHARP

Dept. of External Affairs  
Min. des Affaires extérieures

MAY 9 1995

RETURN TO DEPARTMENTAL LIBRARY  
RETOURNER A LA BIBLIOTHEQUE DU MINISTERE



# O.D. Skelton Memorial Lecture

Oscar Douglas Skelton was born on July 15 1878 in Orangeville, Ontario. After a brilliant undergraduate career at Queen's University in Kingston, Ontario, Skelton was awarded his M.A., along with medals for highest standing in Latin and Greek. In 1908, he received his Ph.D. in political economy from the University of Chicago. That same year, Dr. Skelton was named Sir John A. Macdonald Professor of Political and Economic Science at Queen's. Eleven years later, he was named Dean of Arts, a post he held until he resigned from the university in 1925. Dr. Skelton was a prolific scholar, the author of several major books, including biographies of Sir Alexander Tilloch Galt and Sir Wilfrid Laurier.

In 1925, Dr. Skelton accepted Prime Minister W.L. Mackenzie King's offer to succeed Sir Joseph Pope as Under Secretary of State for External Affairs. Until his death, in late January 1941, Dr. Skelton served as the principal adviser to the Prime Minister, sometimes called the "deputy prime minister". To Mackenzie King, his death was "the most serious loss thus far sustained in my public life." One Canadian historian has described him simply as the most powerful civil servant in Canadian history.

As head of the Department of External Affairs for more than fifteen years, Dr. Skelton helped to define a distinct Canadian foreign policy. He also was responsible for the recruitment of a remarkably able group of officers. Dr. Skelton firmly believed in appointment and promotion by merit and the list of recruits he attracted to Ottawa is an impressive one indeed, highlighted by two Governors-General (Georges Vanier and Jules Léger) and one Prime Minister (Lester B. Pearson) as well as numerous senior mandarins.



O.D. Skelton

Mitchell Sharp was born in Winnipeg, Manitoba, in 1911. He graduated with a B.A. from the University of Manitoba in 1934, then pursued further studies there and at the London School of Economics. During that time, he worked as an economist and writer specializing in the grain trade. In 1942, he was asked by the Deputy Minister of Finance to join that Department and in 1947 he was named Director of its Economic Policy Division. As Associate Deputy Minister of Trade and Commerce from 1951 to 1957, his responsibilities included international trade relations. He served briefly as Deputy Minister before resigning from the public service in 1958 to take up an appointment as Vice-President of Brazilian Traction, Light and Power Company.

In 1963, after his election as Member of Parliament for the Toronto constituency of Eglinton, Mr. Sharp returned to the Department of Trade and Commerce as its Minister. From 1965 to 1968, he served as Minister of Finance. From 1968 to 1974, he was Secretary of State for External Affairs and Deputy Prime Minister. He was President of the Privy Council and Leader of the Government in the House of Commons from 1974 until 1976. Two years later, he resigned from Parliament to take up an appointment as Commissioner for the Northern Pipeline Agency, which he held until 1988. During that time, he also served as Co-Chairman of a Task Force on Conflict of Interest, which published a report on *Ethical Conduct in the Public Service* in 1984. From 1976 to 1986, Mr. Sharp was also head of the Canadian group and deputy chairman of the Trilateral Commission.

A Privy Councillor and an officer of the Order of Canada, Mr. Sharp was a Policy Associate with Strategicon from 1988 until he took up his present duties as a Personal Advisor to the Prime Minister following the 1993 general elections.

Like those of my generation living in Western Canada, I remember only too well the grim coupling of the Great Depression and the great Prairie drought, both of which began in 1929, when I was 18 years of age, struggling to make a living and get an education.

Those disastrous events made an indelible impression on me and on my contemporaries. World War II ended the Depression and, at its conclusion, opened the way to a reconstruction of Canadian society designed to avoid another depression, to promote economic development, and to provide a social security net to protect the aged, the unemployed and the sick from the poverty, the privations and the humiliations they had suffered before the War.

In the midst of the War, I was asked to take a wartime job in the Department of Finance and had the privilege of being at the centre of economic policy making, during the War and in the post-war period of reconstruction.

I preface this lecture with a description of the beginnings of my personal involvement in public affairs for two reasons. First, although O.D. Skelton had died before I arrived in Ottawa to take that wartime job, I became very much aware of his legacy. Dr. Skelton was appointed by Liberal Prime Minister Mackenzie King as the Under Secretary of State for External Affairs. Mr. King was his own Foreign Minister, so, effectively, Dr. Skelton was the top civil servant in Ottawa. He used his position to recruit talented individuals to join him and to establish firmly the tradition of competence, impartiality and political neutrality in the senior ranks of the public service of Canada of which, for the best of reasons, he is regarded as the founder. Among his most significant recruits was Clifford Clark, a former colleague at Queen's University, whom he persuaded the Conservative Prime Minister R.B. Bennett to appoint as Deputy Minister of Finance. It was Clifford Clark who asked me to take that wartime job in his Department in 1942 as a result of which I came to work with many of the individuals that Dr. Skelton had attracted to Ottawa, like Lester B. Pearson, in whose Ministry I served many years later.

Recently, I was asked by the Prime Minister to give some advice to the newly sworn ministers of his government. The first thing you do, I advised them, is get to know your Deputy Minister who will be your most reliable supporter. He or she wants you to succeed because if you succeed your Deputy will succeed. If you fail your Deputy has to clean up the mess. I think O.D. Skelton would have approved.

The second reason for going back to the great Depression and the great drought is that it is an excellent point of time from which to begin this lecture which is billed as "Ethics and International Trade." I offered that title when I was asked what I was going to talk about before I had written a word. I shall deal with ethical questions affecting trade, but as you will discover, they are not as central as the title suggests.

I am the first O.D. Skelton Memorial lecturer who has been a politician and a Minister of the Crown. This, and my present poorly paid position as a personal advisor to the Prime Minister, requires me to say that mine is a personal, rather than an official, perspective on trade policy, past and present.

So I begin by reminding you of the attitude toward international trade prevailing during the Dirty Thirties among politicians and the general public, not only in Canada, but

everywhere in the advanced countries. The onset of the Depression, the resulting surge in unemployment and business failures, led governments to resort to protectionism by imposing additional restrictions on imports. Here in Canada, Prime Minister Bennett boasted about blasting his way into foreign markets by raising tariffs. The United States enacted the infamous Smoot-Hawley tariffs, the highest level of protection in the history of that country, counterpart of American isolationist philosophy then prevailing. Although the Depression was less severe in Britain and European countries, their governments bowed to popular demands by imposing new barriers to imports.

In retrospect, it is evident that the protectionist measures designed to alleviate the effects of the Depression had the opposite effect; they prolonged it. To some extent, this adverse effect was recognized before the outbreak of the war. The exchange of trade preferences in 1932 among the countries of the British Empire, while discriminatory, did mark a small break in the pattern of rising protectionism. R. B. Bennett opened negotiations with the United States and Mackenzie King completed them when he returned to office in 1935, for a series of tariff reductions with the United States which were extended to all countries with which Canada had most-favoured-nation trade agreements. Before the war broke out in 1939, the average level of tariff protection around Canada was between 25 and 30 per cent, amongst the highest of any Western country, particularly with respect to manufactured goods, and comparable to the United States. Canadians were still, before the war, enamoured with John A. Macdonald's National Policy.

The post-war financial reformers, including some distinguished Canadians like Louis Rasminsky, met in Bretton Woods in 1944 to restore confidence in currencies and to provide funds for investment in underdeveloped countries, leading to the formation of the International Monetary Fund and the World Bank. The reformers on the trade side, including Dana Wilgress and John Deutsch, met a few years later in Havana and Geneva to promote the formation of an international trade organization designed to restore order in trade relations disrupted by the war, and to provide a framework for negotiations among member countries to lower trade barriers.

The United States rejected the concept of an international trade organization. So the Canadian delegation had to settle for a General Agreement on Tariffs and Trade, which turned out to be one of the most effective, as well as the least bureaucratic, post-war instruments of economic reform.

The GATT became the instrument by which the governments of the advanced countries of the free world (as they were then called) traded concessions and dismantled step by step the barriers to trade they had erected in the bad old days of the 1930's.

In a series of seven rounds of negotiations over nearly five decades among the member countries, tariffs were steadily eliminated and reduced. When the reductions of the last round – the Uruguay Round – are completed, the average level of most-favoured-nation tariffs imposed by the United States, by the European Community and by Canada, will be of the order of 2 or 3 per cent. Very few individual tariffs will be above 5 per cent. Exceptions occur because some quantitative restrictions will be replaced by tariffs, unfortunately at very high levels. And, of course, some quantitative restrictions remain in effect, particularly around the European Union, which are important to Canada.



From the outset, Canada has been a leading supporter of the GATT. This is a multilateral forum. The members, which increased in number, year by year, are countries with which we do business and want to do more. One of the principal reasons we entered into a trade agreement with Japan in 1954, for example, was to sponsor that country as a member of the GATT to bring it within the multilateral rules. The principle of most-favoured-nation treatment – in other words, the principle of non-discrimination – conforms to Canada's outlook on the world: we want as much freedom as possible.

Although this is so, Canada didn't always participate in the GATT negotiations on the same basis as other industrialized countries. For example, in the sixth round of tariff cuts – the Kennedy Round – when I was Minister of Trade and Commerce, we did not agree to across-the-board percentage cuts in our tariffs. We argued that because of the nature of our trade – the high proportion of foodstuffs and raw materials in our exports and of manufactured goods in our imports – other countries gained much more valuable access to our market for manufactured goods than we gained from an equal percentage cut in the already low tariffs on foodstuffs and raw materials in countries to which we exported. We insisted on equivalence of benefits – which meant our tariffs on manufactured goods remained relatively high. At the time it was good politics. The government got credit for clever bargaining. However, one result was that it left our costs stubbornly high. Consequently, we have had more difficulty in adjusting both to the Canada-United States Free Trade Agreement and to the globalization of markets.

Multilateralism was, and is, a persistent strand of Canadian trade policy, although it was breached by entering into a free trade agreement with the United States. That is why we continue to participate in the GATT negotiations; that is why we support the formation of a world trade organization. And that is why we support NAFTA and its enlargement; the more members in NAFTA, the less isolated we feel in our relationship with the United States.

The second persistent strand of Canadian trade policy is our preoccupation with Canada-United States relations which goes back to the beginnings of our confederation. I shall not attempt an historical review, since 1867. An account of some more recent events in which I was involved will illustrate the nature of that relationship.

Some of you may remember Prime Minister John Diefenbaker's press conference on returning from a trip to the United Kingdom in 1957 when he proposed that we should divert 15 per cent of our imports from the United States to the United Kingdom. I remember the occasion very well indeed because I was at the time Deputy Minister of Trade and Commerce and prepared a memorandum to my Minister pointing to the difficulties and the dangers of any such proposal. Notwithstanding the warnings of its advisers, the Diefenbaker government defended this idea of trade diversion at a meeting of the so-called Joint Cabinet Committee – in Washington in 1957. Donald Fleming, the Minister of Finance, spoke about not wanting to have all our eggs in one basket. John Foster Dulles retorted that the reason Canada sold so much to the United States was because Americans paid cash and that Canada wouldn't be able to sell much to Europe if it hadn't been for the Marshall Plan. Pretty tough stuff.

The British government, of course, liked the idea and suggested that one way to achieve the diversion of imports was to enter into a Canada-United Kingdom free

trade agreement. The Canadian government pretended that no such proposal had been made. Later I learned that the British government was disappointed that nothing happened because at that time they were being thwarted by General de Gaulle of France in their effort to get into the European Community.

As a statistical fact, Canada was more dependent on trade with the United States at the end of the Diefenbaker regime than it had been at the beginning.

When the Pearson government took office in 1963, one of the early developments was the negotiation of the automotive agreement with the United States. Curiously, the idea came from the American side, who put it forward as an alternative to a proposal by Canada to promote exports of automobiles and automobile parts to the United States by duty withdrawal. The Americans said that this would look like subsidization of exports and would incur countervail; instead, why not have free trade between manufacturers? And so it came about, with excellent results for our export trade and for the companies concerned, particularly those located in Canada, all of whom were American owned. It wasn't real free trade, of course, since consumers still had to pay duty on imports of automobiles from the United States. But it achieved its purpose.

The autopact worked so well that in the late 1970's and early 1980's efforts were made to find other industries that offered the same possibilities of a sectoral approach to free trade; but the search was in vain. It proved impossible to find any other industry with the special characteristics of the automotive industry, like complete American ownership.

Until the 1970's, there was a so-called "special relationship," never well defined, between Canada and the United States in economic affairs. It was founded on the principle that our economies were so intertwined that the United States could not improve its balance of payments at the expense of Canada. Any attempt to do so would have an adverse reaction on United States exports to Canada and on the financial return on American investments in Canada. I used this argument on several occasions to persuade the American authorities to modify the application of United States policies so as to exempt Canada.

In 1971, the U.S. Secretary of the Treasury, despite our protest, decided to treat Canada like other countries by imposing a tax on imports from Canada for balance of payments reasons. The special relationship came to an end. The Trudeau government undertook a fundamental review of our policy towards the United States, from which emerged a document signed by me as Secretary of State for External Affairs which became known as the Third Option paper. It rejected a continuation of the pragmatic policies then being followed; it rejected a free trade agreement with the United States; (there were no supporters for this option from any of the ministers or their deputies) and recommended as a Third Option that "Canada can pursue a comprehensive, long-term strategy to develop and strengthen the Canadian economy and other aspects of its national life and in the process to reduce the present Canadian vulnerability."

Since I signed the paper, I may not be an impartial judge of its effect, but for what it's worth this is my assessment. The publication of the paper did have the effect of confirming support for cultural institutions like the CBC and the Canada Council on the Arts, which helped to define Canadian identity. It led to an effort to diversify trade, particularly to do more business with Europe, and to the establishment of formal relations

between Canada and the European Community. It did not, however, bring about any significant change in the direction of our trade, which became even more concentrated on the United States. The Third Option implied an internal restructuring of the Canadian economy to reduce our dependence on the United States. This wasn't attempted and probably was too difficult to achieve given the overlapping jurisdictions of the federal and provincial governments.

Now I come to the decision by the Mulroney government to enter into a free trade agreement with the United States. I was out of politics at that time, so I speak as an observer without inside information. What surprised me and many others was the timing of the decision. In the election campaign of 1984, there had been no effort to persuade the electorate to support free trade with the United States. In other words, the government had no public mandate to embark on such a revolutionary course of action. The re-election of the government in 1989 implied retroactive approval, although it is doubtful that a majority of Canadian voters were in favour.

It was certainly consistent with Prime Minister Mulroney's general attitude to the United States, and particularly to the President. He wanted closer relations. A free trade agreement also held out the hope of an end to the uncertainty about future United States trade policy and its effect on Canada. This hope has not been fully realized. I don't think it is necessary to tell this audience about some of the difficulties that have been encountered. The Mulroney government must have been encouraged to go ahead by the conversion of Donald Macdonald, former prominent Liberal minister and colleague of mine whose Royal Commission report advocated a free trade agreement with the United States, and by a similar conversion on the part of Simon Reisman, a former Deputy Minister of Finance, who along, with Gordon Ritchie, became the chief negotiators of the agreement.

I spoke out against the agreement not because I was opposed to free trade; after all, I had spent most of my public life fighting protectionists and zealous economic nationalists. I preached the gospel of freer trade. I was one of the strongest supporters of the GATT. I had led a delegation to Latin America. As C.D. Howe's Deputy Minister I opened trading relationships with the Soviet Union. Later, as Foreign Minister, I negotiated the establishment of diplomatic relations with the People's Republic of China.

Here in Calgary, I should add that I helped to lay the foundations for what is now one of Canada's main exports to the United States, natural gas, by working with C.D. Howe to gain parliamentary approval for the Trans-Canada Pipeline, and later, as Commissioner of the Northern Pipeline Agency, by supporting the pre-build of the Alaska Natural Gas Transportation System (ANGTS). Having in mind that my main activity as Commissioner of the NPA was to facilitate the movement of natural gas to the United States, it is a bit ironic that the reason I was replaced was my public opposition to the FTA.

The reason for my opposition to the FTA is this: Geography tends to favour trade between Canada and the United States in both directions and subjects Canadians to a heavy barrage of political and cultural influences. To maintain our identity we have always had to lean against these Americanizing influences. That being so, I think it is unwise for Canada to give better treatment to trade with our powerful neighbour, the

United States, than to trade with other countries. In other words, I believe that, for Canada to retain its identity and as much freedom of action as possible, multilateralism is superior to regionalism or continentalism. My views did not prevail. My efforts, such as they are, are today directed to encouraging the extension of our trade horizons and to harnessing the free trade movement so that it becomes a vehicle for the restoration of non-discrimination as the governing principle of international trade policy.

Before drawing your attention to some things that can and should be done to achieve this goal, I would like to complete the list of what I consider to be the persistent strands of Canadian trade policy. First is our support for the principle of multilateralism, the second, our preoccupation with Canada-United States relations.

Third is our belief in the importance of trade, not only as a means of increasing our earnings as Canadians and as a nation, but as a means of promoting international understanding.

During the Second World War commercial considerations took second place to national security. Imports were limited to essentials, exports directed to our allies and denied to our enemies. The moral choices coincided with our strategic interests. When the hot war ended, and was followed by the divisions of the Cold War, new and complicated moral and ethical as well as material issues emerged in the debate about trade policy.

Central to the debate was the incompatibility of the Communist system of government that prevailed in the East Bloc countries led by the Soviet Union with the democratic market economies of the West, and the fear of Communist aggression. For some 10 years, the atmosphere of the Cold War was frigid.

In 1955, Lester Pearson, our Secretary of State for External Affairs, was invited to visit the Soviet Union and he asked me to go with him. It was the first sign of warmer weather. Pearson didn't want his visit to be a photo opportunity. He wanted to do something tangible to promote detente, so he took advantage of the occasion to propose the negotiation of a trade agreement, which entered into force early in 1956, as one result of which the Soviet Union became a major wheat market for Canada.

I recall this event because it illustrates Canada's general approach over the years to trade. As I have said, Canadian governments have looked upon the encouragement of trade as a useful means of promoting political understanding with our trading partners. They have been sceptical about trade embargoes as a punishment or as a means of bringing pressure to bear on governments of other countries to change their ethical behaviour, although such things have from time to time been advocated in Parliament. (We did, of course, impose restrictions on the flow of strategic goods to the East Bloc during the Cold War, in company with the NATO allies.)

Canada has never acted alone to apply trade sanctions. There have been occasions, however, when we joined international efforts with a moral purpose. One of the targets was South Africa as part of the pressure on the government of that country to abandon apartheid. There were always some doubts among impartial observers about the efficacy of the sanctions – I shared these doubts – but since they were supported by the anti-apartheid groups within South Africa as a symbol of the international condemnation of apartheid, they remained in place until the regime suddenly collapsed.

When Castro overthrew the Batista government in Cuba, the United States broke relations with the new régime and imposed an embargo on trade. Canada did not follow suit. Although we did take measures to prevent Canada from being used to circumvent the American embargo, we thought it was important to maintain ordinary channels of communication between governments through diplomatic contacts, and with ordinary Cubans through trade and tourism. If the United States had followed similar policies I venture to say that by this time Fidel Castro would not be a problem.

As for the Chinese revolution, Canada and the United States continued for several years to recognize the Republic of China government, even though its effective authority was limited to the Island of Taiwan. The United States government imposed an embargo on trade with the mainland – Canada, on the other hand, regarded the whole of China as being covered by the trade agreement that existed before the Civil War and continued to accord most-favoured-nation treatment. It was partly because of our continuing trade relations with China, especially the growing market for Canadian wheat, that the Trudeau government took the initiative of entering into negotiations to transfer our recognition from the Republic of China government in Taiwan to the People's Republic of China government in Beijing. Seldom is Canada in a position to give international leadership. This time we did so. Many countries immediately followed our example, using the Canadian formula about Taiwan. Years later, the United States government did so too.

There was very little disagreement in any quarter about the appropriateness of these political and trade decisions – until Tienanmen Square. I had been in China in 1985 and had been impressed and encouraged by the changes that had occurred since my first visit in 1972. Not only was there an improvement in living conditions, there was also a new openness in personal conversations and discussions. Needless to say, I was appalled and bitterly disappointed by the bloody suppression of dissidents in Tienanmen Square.

My shock and disappointment did not lead me, however, to conclude that Canada should change its trade policy towards China. It is through trade and travel that democracy and the rule of law are being spread throughout the world, particularly in places where, until now, enterprise has been suffocated by authoritarian and arbitrary bureaucracy. This is as true of China as of anywhere else. As the vast Chinese economy expands through trade and foreign investment, as it is expanding today, it becomes increasingly difficult to control from the centre by authoritarian methods and by the suppression of human rights. Greater freedom becomes a necessity.

---

Tremendous progress has been made since the end of the War in reducing and eliminating barriers to trade that so discouraged and distorted the world economy. Truly there has been a trading revolution. It is no longer an exaggeration to refer to the globalization of markets.

The most rapidly growing economies and markets are in the Asia-Pacific region. It was Japan and Hong Kong that originally led the way. Taiwan, South Korea and countries of South East Asia followed and massive investments are now being made in China, particularly in the provinces in proximity to Hong Kong.

Although not as spectacular, Latin America, which for so long seemed to be mired in a backwater, has returned to democracy and is beginning to move into the mainstream of development. Nowhere is there a better example of the link between trade and the extension of democracy.

It is encouraging too that our government has responded so vigorously to the new opportunities by organizing large and impressive trade expeditions to both areas, led by the Prime Minister, including hundreds of business representatives. As a former Minister and Deputy Minister of Trade and Commerce and Secretary of State for External Affairs, I have more than an ordinary interest in these developments. In my days in office, there was a clear distinction between foreign policy and trade policy. Foreign policy revolved around the great issues of war and peace. Now that the Berlin Wall is down and the Soviet Union is gone, trade policy has moved to the centre of the agenda of what is now the Department of Foreign Affairs and International Trade. To an increasing extent, relations between countries are defined by their economic relations. The European Union is a case in point. It began as a free trade area, became a customs union and now is acquiring some of the attributes of a political entity.

The trade expedition to Latin America had two purposes: to expand trade and to expand the NAFTA into an Americas Free Trade Area, by adding Chile to the free trade area and encouraging other Latin America countries to follow the same course. The long-run objective is the creation of a great free trade zone including most of the countries of the Americas, although there are no obstacles in the NAFTA to the addition of countries from other continents. Meanwhile, the European Union is increasing its membership. Three countries – Austria, Finland and Sweden – joined a few weeks ago and several other countries, including former republics of the Soviet Union, are seeking membership.

So here we have the spectacle of two geographical groupings of countries – which are increasing in numbers – engaged in eliminating trade barriers between their members but maintaining significant barriers against the rest of the world, including the other free trade grouping. I wonder whether those who approved the exemption from the GATT non-discrimination rule, permitting free trade areas, foresaw what is now taking place. I doubt it. If they had, I think they might have advocated a different set of rules.

In terms of the overall objective of the GATT, which is to reduce or eliminate trade barriers, it is curious that these two geographical groupings, which include all except one of the members of the Group of 7 – Japan – are making successful efforts to extend the scope of their regional free trade areas, but show few signs of wanting to establish free trade between them. It is true that the Uruguay Round lowered tariff barriers, and the GATT now covers agriculture products and services. This is helpful; it also means, of course, that there would be fewer adjustments to make as a result of removing, or redrawing, the barriers around the members of the two free trade groupings.

In my early days in politics, Lester Pearson advocated a North Atlantic Free Trade Area, to unite the economies of the Western world. He saw the advantage for Canada of belonging to a free trade area that embraced our major trading partners – the United States and Western Europe – and our major allies in NATO.

At the beginning of last December, Prime Minister Chrétien revived the idea in a speech in France. Apart from the advantages for Canada, a free trade area of this scope would give a new impetus to world economic cooperation, which is urgently needed; our international institutions are not adequate to the demands that are being placed on them by the trading and investment revolutions being played out before us.

It would be a signal, in particular, of the continued partnership of Western Europe and North America in world affairs, which my generation took for granted for so many years.

The problems involved in constructing a free trade agreement of which the European Union and NAFTA can be part are formidable, both technically and politically. But one shouldn't be deterred. It is common experience, at least it has been my experience, that not all problems need to be settled at the outset. Some can be allowed to mature and often, when neglected, disappear. The essential decision is to embark upon the exercise; that decision brings constructive factors into play, which would otherwise be dormant.

Canada is in a unique position to take this initiative. Historically, this country enjoyed a reputation as a bridge across the Atlantic in relations between Britain and the United States. A generation ago, as I have said, Prime Minister Pearson advocated a North Atlantic Free Trade Area. Canada's two major trading partners are the United States and the countries of the European Union. We already have a contractual link with Europe. Canada has the advantage that it also looks westward across the Pacific and took the lead several years ago in developing relations with Japan and China and is a member of SEATO and APEC. This is important because, in advocating a free trade agreement between the European Union and an Americas Free Trade Area, Canada would be drawing attention to the possibility of extending this proposed free trade area in the Atlantic region to include countries in the Asia-Pacific region that wish to join and can meet the requirements of membership – a global approach to free trade, an idea whose time has come.

Perhaps I should repeat what I said at the outset, in case anyone thinks otherwise, that these are my views and not necessarily the views of the Government. By opening the subject, Mr. Chrétien has stimulated me and I hope others to think in new ways about future possibilities.

This lecture is coming to an end. But history is not coming to an end. The international trading revolution that has taken place during the 50 years or so that I have been involved in government has not yet had its full effect on the lives of men and women and on the economic development of the countries they inhabit. Things are moving in the right direction from a Canadian point of view and from a global point of view. Technological innovations are spreading more rapidly than before and so is investment capital. The world economy is expanding, and so is democracy. But progress for some individuals and businesses involves disruption for others. A major task facing democratic governments everywhere, and certainly in Canada, is to ensure that the unfortunate are not forgotten and that they, as well as the fortunate, benefit from the new wealth created by the trading revolution and the innovations and investments that accompany it.