



LIBRARY DEPT. OF EXTERNAL AFFAIRS
MINISTÈRE DES AFFAIRES EXTERIEURES

Déclarations et Discours

N° 75/7

REFERENCE

LA POLITIQUE DU CANADA CONCERNANT LES INVESTISSEMENTS ÉTRANGERS ET L'ÉNERGIE

Allocution du secrétaire d'État aux Affaires extérieures, l'honorable Allan J. MacEachen, devant les membres du Centre des Relations interaméricaines, New York, le 19 mars 1975

...Lorsqu'ils entendent parler des "relations interaméricaines", certains Canadiens pensent encore spontanément aux relations entre les États-Unis et les républiques d'Amérique du Sud. Pour ma part, je suis parfaitement conscient du fait que nos intérêts essentiels se recoupent, car depuis quelques années vous vous intéressez de plus en plus aux relations entre le Canada et les États-Unis. Au moment où ils se tournent davantage vers les autres continents -- vers l'Europe, vers le Japon, vers le Tiers-Monde -- les Canadiens sont, à mon sens, paradoxalement portés à assumer plus pleinement leur identité nord-américaine.

J'aimerais vous entretenir de l'un des grands succès de la diplomatie américaine, d'une histoire qui s'étend sur un bon siècle. S'il n'en est pas souvent fait mention dans les ouvrages sur les crises internationales et les grands conflits, c'est tout simplement qu'elle appartient à une catégorie bien distincte de manuels d'histoire; je veux parler bien sûr des relations canado-américaines. Au moment où nombre d'entre vous, comme d'autres Américains, remettez sans doute en question certaines des activités de votre pays à l'étranger et ressentez même une certaine désillusion à ce sujet, j'ai d'autant plus de plaisir, en tant que secrétaire d'État aux Affaires extérieures du Canada, à revoir avec vous certaines pages de cette histoire réussie. De nombreux Canadiens se sentent mal à l'aise lorsque leur gouvernement exprime de telles vues, car les occasions ont été si nombreuses de les formuler qu'elles sont devenues des clichés; je me garderai donc de parler de "la plus longue frontière non défendue au monde" et autres allusions folkloriques qui entourent les relations canado-américaines.

Et pourtant, il n'en demeure pas moins que les États-Unis sont depuis très longtemps des voisins modèles pour le Canada; et je crois que vous pourriez en dire autant des Canadiens. Ce qu'il faut surtout garder à l'esprit, c'est le fait qu'au moment où les relations entre nos deux pays semblent traverser une phase difficile, les Américains comme les Canadiens peuvent puiser espoir et réconfort dans la liste interminable de fins heureuses auxquelles ont abouti leurs revendications respectives.

Certains d'entre vous se demandent sans doute pourquoi, chaque fois que les journaux parlent du Canada, on y trouve la mention d'une nouvelle discussion avec les États-Unis. Parfois, la controverse porte sur une question d'environnement, parfois sur l'énergie, le commerce, ou un autre aspect de la vie économique -- ce qu'il est convenu d'appeler les "points de friction" dans les relations canado-américaines. Nous, Canadiens, estimons pour notre part que, ces derniers temps, la situation a été présentée de façon plus dramatique qu'elle ne l'est en réalité. On a beaucoup parlé de ces "points de friction"; mais on passe plus souvent sous silence la vaste gamme d'accommodements qui continuent de faciliter dans une très large mesure les contacts quotidiens entre nos deux gouvernements, voire entre les différents secteurs de nos deux sociétés.

Mais les problèmes existent. Ils sont la conséquence des liens très étroits d'interdépendance qui existent entre le Canada et les États-Unis. Ils proviennent également des nouvelles politiques et orientations qu'adopte le Canada dans le cadre du processus de définition -- ou de redéfinition -- de son identité nationale, et de la réévaluation de nos véritables intérêts nationaux. Il arrive que les décisions prises par le Canada, ou par les États-Unis, dans l'optique de leurs intérêts nationaux respectifs, aient pour l'autre pays des retentissements assez sérieux. Mais aux yeux des Canadiens, il faut faire entrer en ligne de compte une autre dimension du problème: en effet, malgré leur interdépendance, nos économies ne se situent pas dans le même ordre de grandeur.

Penchons-nous sur certaines données économiques de base qui traduisent bien le déséquilibre des relations entre nos deux pays. Premièrement, en ce qui concerne la population et le Produit national brut, vos chiffres sont dix fois supérieurs aux nôtres. Deuxièmement, environ 67 p. 100 de nos exportations sont acheminées vers les marchés américains, mais elles ne constituent que le quart des importations des États-Unis. Troisièmement, vous nous fournissez 69 p. 100 de nos importations, ce qui représente seulement un cinquième de l'ensemble des exportations américaines. En fait, les États-Unis absorbent environ 35 p. 100 de tous les produits fabriqués au Canada; et pourtant, nous achetons moins de 2 p. 100 de votre production. Plus de 80 p. 100 de l'ensemble des investissements étrangers directs faits au Canada proviennent des États-Unis, alors que l'inverse représente moins de la moitié de 1 p. 100 de votre actif social.

Les investissements massifs des États-Unis au Canada font partie des phénomènes importants de l'après-guerre et ils ont atteint les niveaux que je viens de mentionner au début des années 70.

C'est ainsi que s'est imposée la nécessité de réévaluer les incidences d'un tel degré de dépendance économique sur un même pays, ainsi que de l'interaction socio-culturelle qui vient parallèlement accentuer le déséquilibre entre nos deux sociétés.

Nous ne pouvions qu'avoir ces faits présents à l'esprit lorsque le Gouvernement canadien a procédé en 1970 à la révision de sa politique étrangère; qui plus est, les mesures économiques adoptées par l'administration américaine en août 1971 ont mis encore plus en évidence les effets d'une relation économique trop exclusive avec les États-Unis. Deux conclusions se sont graduellement dessinées.

En premier lieu, l'extrême vulnérabilité du Canada face aux États-Unis -- qui, de l'avis de certains Canadiens, laissait même planer des doutes sur la raison d'être du Canada en tant qu'entité politique distincte.

En second lieu, il nous est apparu que si la souris canadienne retrouvait si souvent son lit envahi par l'éléphant américain -- pour reprendre la métaphore du premier ministre Trudeau -- c'était en grande partie parce qu'elle n'avait pas su y attirer d'autres partenaires. Ou encore, si vous me permettez un mot d'esprit personnel, le Canada avait, dans un accès de puritanisme, choisi de pratiquer une stricte monogamie dans un monde polygame! Nous nous rendons maintenant compte de l'importance de la Communauté européenne et nous nous tournons vers le marché florissant que constitue le Japon. Nous avons avantage à renforcer nos relations avec les pays en voie de développement, l'Europe de l'Est, la Chine et les pays du bassin du Pacifique.

C'est pourquoi ces dernières années nous avons décidé de mettre en oeuvre des politiques économiques nationales devant nous permettre d'exercer un plus grand contrôle sur notre propre destin économique; nous avons également mis au point une stratégie diplomatique destinée à diversifier nos relations internationales. Par exemple, le premier ministre du Canada rentrait dimanche dernier d'une tournée européenne qui lui a permis d'étudier les secteurs d'intérêt commun, à la fois sur les plans bilatéral et multilatéral, avec les dirigeants de cinq des États membres de la Communauté européenne.

J'insiste cependant sur le fait que notre politique étrangère vise à compléter et non à remplacer les relations que le Canada entretient depuis toujours avec les États-Unis. Parallèlement, nos politiques économiques ont pour but véritable de renforcer l'économie canadienne et de nous permettre d'atteindre le degré de maturité grâce auquel nous pourrions occuper notre vraie place

dans le cadre de relations mieux équilibrées et plus saines avec les États-Unis. Il suffit d'examiner la situation, géopolitique du Canada pour constater que ses liens avec les États-Unis constitueront toujours l'aspect le plus important de sa politique étrangère. Et nous sommes loin de déplorer cette situation: nonobstant l'éveil national des dernières années, le Gouvernement canadien est pleinement conscient des avantages plutôt extraordinaires que le Canada retire de son voisinage avec les États-Unis et des liens traditionnellement étroits qui l'unissent à ce pays.

Considérons un domaine précis qui nous intéresse et nous préoccupe réciproquement: les investissements. Je sais que les États-Unis expriment quelque inquiétude relativement aux mesures que nous avons prises en vue d'examiner l'investissement étranger au Canada. De même, nous sommes conscients du fait que les Américains sont actuellement, et de loin, le groupe le plus imposant d'investisseurs étrangers au Canada. C'est pourquoi je veux expliquer ici la nature des mesures que nous avons prises en vue d'examiner l'investissement étranger, et ce qui a motivé notre action.

L'accroissement rapide de l'investissement étranger direct au Canada est principalement un phénomène des années postérieures à 1950. De 1950 à 1970, la valeur comptable de l'investissement étranger direct est passée de \$4 à \$26.5 milliards. Des résidents de la Grande-Bretagne détiennent 10 p. 100 de l'investissement total au pays et les autres pays européens et le Japon en possèdent un autre 10 p. 100; les États-Unis contrôlent le reste, soit 80 p. 100.

On estime que des résidents de pays étrangers contrôlent près de 60 p. 100 de nos industries manufacturières, environ la moitié de nos mines et de notre métallurgie et un peu plus des trois quarts de nos industries de pétrole et de gaz naturel. Dans certains secteurs de l'économie tels les produits chimiques, les automobiles, les ordinateurs, l'équipement de transport et la machinerie, le contrôle étranger va de 80 p. 100 à plus de 90 p. 100. Le degré de contrôle étranger sur l'industrie est en fait beaucoup plus élevé au Canada que dans n'importe quel autre pays industrialisé.

Par le passé, la politique canadienne en matière d'investissements étrangers a été ouverte et réceptive. Contrairement à plusieurs pays, nous n'avons pas de mécanismes de contrôle et de vérification du rythme des investissements. En fait, le Canada encourageait l'investissement étranger le plus possible, reconnaissant qu'il était absolument essentiel à son développement économique.

Aujourd'hui, les Canadiens sont beaucoup plus au courant des coûts et des avantages de l'investissement étranger pour le Canada; conséquemment, ils désirent réduire les premiers et accroître les seconds. Ils reconnaissent toutefois que, comme par le passé, l'investissement étranger constitue une contribution importante et nécessaire à notre expansion économique.

C'est à partir de cette réalité que la Loi sur l'examen de l'investissement étranger a été conçue. Elle représente un effort vers l'établissement d'un contrôle plus efficace de notre milieu économique et l'obtention d'avantages accrus pour le Canada, compte tenu de nos besoins en investissements étrangers et de nos obligations envers nos partenaires économiques au sein de la communauté internationale.

La Loi sur l'examen de l'investissement étranger s'applique à toute l'économie et donne au Gouvernement du Canada le pouvoir de contrôler:

- 1) l'acquisition du contrôle d'entreprises canadiennes par des étrangers;
- 2) les investissements étrangers en vue d'établir des entreprises nouvelles; et
- 3) l'expansion de firmes sous contrôle étranger déjà établies, dans des domaines qui n'ont aucun rapport avec leur domaine d'exploitation.

La première partie de la Loi concernant les acquisitions étrangères ou les prises de succession est entrée en vigueur en avril 1974. Les autres dispositions concernant l'établissement d'entreprises nouvelles sous contrôle étranger et l'expansion de firmes déjà existantes et sous contrôle étranger par l'établissement d'entreprises nouvelles qui n'ont aucun rapport avec celles déjà en exploitation ne sont pas encore entrées en vigueur. On remarquera que, dans ce contexte, les prérogatives et les intérêts des gouvernements provinciaux sont un facteur dont il faut tenir compte.

Tout investissement étranger se doit maintenant d'être considéré par le Gouvernement canadien dans l'optique suivante: est-il susceptible d'apporter des avantages appréciables au Canada? La réponse à cette question se fonde sur les cinq critères suivants:

- 1) l'impact sur l'activité économique, y compris des facteurs tels l'emploi, la transformation des res-
-

sources canadiennes et l'augmentation des exportations;

- 2) l'étendue et l'importance de la participation canadienne en matière de propriété et de gestion;
- 3) l'effet sur la productivité, le rendement et les progrès techniques;
- 4) l'effet sur la concurrence; et
- 5) la compatibilité avec les politiques nationales et provinciales en matière industrielle et économique.

Ces critères indiquent que le Gouvernement cherche à obtenir un meilleur rendement de l'économie; il s'agit là de l'objectif principal du processus d'examen de l'investissement étranger en cours.

Chaque cas est examiné à fond et tous les efforts sont déployés pour assurer à l'investisseur éventuel un traitement juste et raisonnable. Le dossier des demandes étudiées démontre que c'est bien ce qui se passe.

Depuis la mise en vigueur de la Loi en avril 1974, 121 demandes certifiées de prise de succession ont été étudiées. De ce nombre, 52 ont été accueillies, 9 refusées, et 15 retirées. Pour les autres, le processus d'examen n'est pas terminé.

Nous cherchons à trouver un équilibre entre nos besoins constants d'investissements étrangers directs et notre désir, ou plutôt notre besoin, d'exercer un contrôle plus grand sur notre économie. L'investissement étranger est toujours bienvenu au Canada, mais nous voulons faire en sorte qu'il nous apporte des avantages appréciables. De notre côté, nous croyons que le Canada peut offrir des avantages appréciables aux investisseurs étrangers.

J'aimerais maintenant discuter d'une autre question qui préoccupe les États-Unis comme le Canada, à savoir l'énergie et plus particulièrement le pétrole et le gaz naturel. Permettez-moi de vous exposer l'historique et l'orientation de la politique canadienne dans ce secteur.

En premier lieu, je voudrais parler de la taxe que nous avons imposée sur nos exportations de pétrole vers les États-Unis. Le Gouvernement des États-Unis est maintenant à même de mieux comprendre la position du Canada, mais il semble toujours régner une grande confusion dans le public sur cette question. Lorsqu'il a établi cette taxe en octobre 1973, le Canada a été accusé par

ses critiques de vouloir profiter indûment de l'augmentation marquée du coût du pétrole qui commençait alors à se faire sentir et de la dépendance des États-Unis sur le pétrole importé. Les critiques n'ont toutefois pas tenu compte du fait que notre "autonomie pétrolière" est plus apparente que réelle. Nous importons comme nous exportons du pétrole, dans des proportions à peu près égales. Environ la moitié de notre production est exportée aux États-Unis; l'autre moitié approvisionne la partie du Canada située à l'ouest de la vallée de l'Outaouais. En conséquence, les provinces de l'est du Canada dépendent totalement du pétrole importé, qu'elles achètent au prix international. Étant donné la majoration de ce prix, nous pouvons difficilement continuer d'exporter du pétrole aux États-Unis à un prix moindre que le prix du marché. En outre, la vente de nos produits à l'étranger au prix international est l'un des principes fondamentaux de notre politique énergétique. Il s'agit là d'une composante essentielle dans une économie qui dépend en grande partie de l'exportation de ses ressources naturelles. Voilà pourquoi nous avons imposé sur les exportations de pétrole une taxe qui reflète l'écart entre le prix interne et le prix international. Le Canada pourra ainsi obtenir une valeur marchande équitable pour son pétrole. La taxe à l'exportation diminuera au fur et à mesure que le prix interne grimpera, dans le cadre de l'objectif gouvernemental qui est d'intensifier les travaux d'exploration et d'encourager la conservation de l'énergie.

La question du volume futur des exportations de pétrole a constitué une source de préoccupations pour la population américaine. Récemment, il est devenu manifeste que les réserves connues du Canada n'étaient pas aussi importantes que les prévisions initiales le laissaient croire et, qu'exploitées au rythme actuel, elles s'épuiseraient sous peu. Il est également devenu manifeste que l'exploitation d'autres sources, notamment celle des sables bitumineux de l'Athabaska, s'effectuera à un rythme beaucoup moins rapide et à un coût beaucoup plus élevé qu'on ne l'avait d'abord imaginé. Ainsi, vu l'absence de nouvelles sources d'approvisionnement, le Gouvernement canadien a décidé de mettre fin progressivement, au cours des dix prochaines années, à ses exportations de pétrole, dirigées à toutes fins utiles exclusivement vers les États-Unis.

Nous reconnaissons que cette décision pose certaines difficultés pour les États-Unis. La décision de procéder par étapes dans la suppression de nos exportations de pétrole témoigne de notre conscience des problèmes qui se posent dans certaines parties des États-Unis. Toutefois, vous conviendrez, je crois, que des raisons d'ordre économique et politique empêchent le Gouvernement canadien de continuer d'approvisionner des marchés au-delà de

ses frontières, aux dépens des besoins de sa population.

Cependant, nous sommes également conscients du problème particulier des raffineries des États septentrionaux du Centre-Ouest, formant le *northern tier*, qui dépendent entièrement ou principalement du pétrole canadien. Nous nous rappelons que ces raffineries ont été nos premiers clients durant les années soixante et nous voulons certes minimiser les répercussions que pourraient avoir sur eux les changements de notre capacité d'exportation. Nous avons indiqué au Gouvernement des États-Unis que nous étions disposés à explorer les moyens d'atténuer ce problème et, de fait, des discussions se tiennent maintenant à cette fin. Nous croyons que ces raffineurs devraient bénéficier de certains arrangements.

La question du gaz naturel peut poser un autre problème dans le cadre de nos relations bilatérales.

Le 1er janvier dernier, le Gouvernement du Canada portait à \$1 le mille pieds cubes le prix d'exportation de gaz naturel canadien. Cette mesure a été prise après qu'il eut constaté que le prix de ce produit canadien était considérablement sous-évalué sur les marchés américains. Le Canada estime que les exportations de gaz naturel devraient être placées dans une position concurrentielle par rapport à d'autres sources d'énergie aux États-Unis. Il faut également comprendre que des prix trop bas ne peuvent mener qu'au gaspillage et à une pénurie éventuelle. Le Gouvernement des États-Unis a reconnu la nécessité de majorer les prix et il semble que les deux gouvernements se soient fixés des objectifs analoges à ce sujet.

La question du volume des exportations est plus délicate. À l'heure actuelle, le Canada vend environ un billion de pieds cubes de gaz naturel par année aux États-Unis, ce qui représente à peu près 40 p. 100 de la production canadienne. Le problème vient du fait que, compte tenu de la disponibilité de ses réserves connues, le Canada pourrait faire face à une pénurie de gaz naturel dans un avenir rapproché à moins que d'autres sources puissent être exploitées. L'Office national de l'énergie étudie ce problème et fera rapport au Gouvernement.

Cette conjoncture montre jusqu'à quel point nos relations sont devenues complexes et parfois même difficiles. Dans ces circonstances, les deux parties se doivent de faire un effort particulier pour maintenir une relation fondamentalement saine, amicale et mutuellement avantageuse. Il est essentiel que la notification préalable, au besoin la discussion, la consultation et la négociation jouent un rôle central dans la conduite des relations

entre les États-Unis et le Canada. A cette fin, chaque pays doit nécessairement prendre pleinement conscience de ce que l'autre essaie d'accomplir et doit avoir l'occasion de lui faire part de ses propres préoccupations pour que celui-ci les prenne en considération. Voilà pourquoi je me devais de vous exposer la politique du Canada en matière d'investissements étrangers et d'énergie, deux secteurs qui présentent un intérêt vital pour les États-Unis comme pour le Canada.

S/C