



Déclarations et Discours

No 82/1

LE CANADA ET LES ÉTATS-UNIS DANS LES ANNÉES 80 : ASSOCIATION, CONFLIT OU... ?

Discours du secrétaire d'État aux Affaires extérieures, M. Mark MacGuigan, au Colloque sur le Canada à l'University of Southern California, Los Angeles, le 28 janvier 1982.

... Ma curiosité fut piquée lorsque j'ai pris connaissance du thème de ce colloque : " Le Canada et les États-Unis dans les années 80 : Association, conflit ou... ? " Association ou conflit. Noir ou blanc. Avec nous ou contre nous. J'ai bien l'impression que la vie internationale de ces dernières années du vingtième siècle se révélera bien plus complexe, même entre les plus proches voisins et alliés, que le thème de ce colloque ne le laisse entendre. Nous allons sans aucun doute connaître à la fois l'association et le conflit. Quoi qu'il en soit, en ces temps complexes, j'ai un message très simple à vous livrer.

Le meilleur ami

Je voudrais faire ressortir trois points. Premièrement, nous sommes le meilleur ami des États-Unis. Deuxièmement, nous sommes votre plus important partenaire commercial. Troisièmement, le Canada n'est pas une copie conforme des États-Unis et il n'agira pas toujours comme vous.

Certains d'entre vous croient que ces trois propositions sont l'évidence même. D'autres pourront douter de leur fondement. D'autres encore n'auront jamais envisagé le Canada en ces termes. Toutefois, ce message est vrai et vaut la peine d'être répété parce que nous vivons effectivement des temps dangereux.

L'Est et l'Ouest sont armés comme ils ne l'ont jamais été.

Les événements en Pologne confirment que le communisme, loin de libérer l'esprit de l'homme et de satisfaire ses besoins quotidiens, concentre plutôt la puissance de l'État et réprime la dissension.

Certains Européens de l'Ouest, se rappelant leur passé et craignant pour l'avenir, sont tentés d'essayer de récuser cette ère nucléaire.

Les valeurs morales sont partout battues en brèche — la violence fait des victimes innocentes à Téhéran, au Salvador, en Argentine et même dans nos rues. Anouar Sadate est assassiné, le pape est grièvement blessé, le président Reagan est la cible d'un assassin.

Dans les pays démunis du monde se manifeste une insatisfaction généralisée devant la pauvreté, devant la lenteur des progrès et devant des systèmes politiques et économiques qui servent à entretenir les privilèges, l'indignité et l'inhumanité.

L'incertitude économique accompagne l'instabilité politique. Les tendances protec-

tionnistes se manifestent partout tandis que le progrès économique est hésitant et que les vieilles solutions deviennent partie du problème. Quant aux nouvelles solutions, elles sont plus insaisissables que jamais.

Aux États-Unis, les vieux instincts de l'isolement resurgissent.

Ce sont certes là des temps difficiles que nous vivons, mais ce ne sont pas les plus difficiles. Le communisme soviétique n'est pas immuable. En Europe de l'Est, le désir de liberté demeure toujours aussi vivant. On pourrait même dire que le dégoût du communisme est plus fort que jamais en Europe de l'Ouest. La situation s'améliorera bien un jour dans les pays pauvres du monde. Je suis donc convaincu que le peuple américain saura relever les défis des années 80. Et il ne se retrouvera pas seul.

Il y a deux ans presque jour pour jour, notre ambassade en Iran réussissait à faire sortir six employés de votre ambassade de ce pays troublé. Cette action s'imposait, et vous auriez sans doute fait de même. Mais ce qui m'a surpris dans cet incident, c'est la vigueur de la réaction du peuple américain : non pas sa gratitude, mais son sentiment d'isolement. Le peuple américain se sentait seul.

Détermination collective

Mais vous n'êtes pas seuls. Sur les questions fondamentales de sécurité, les démocraties présentent un front uni. Nous pouvons nous quereller ; nos analyses peuvent diverger. Et même lorsqu'elles coïncident, les remèdes que nous préconisons peuvent parfois différer. La question de l'imposition de sanctions contre l'Union soviétique en est un exemple. Mais la tolérance de la dissension est l'essence même de cette liberté qui distingue l'Ouest de l'Est, qui nous ennoblit et qui rend notre mode de vie supérieur. Ce sont les Soviétiques qui s'attendent à l'unanimité de leurs partenaires réticents. L'unanimité entre nous n'est pas nécessaire, et dans un sens elle n'est même pas souhaitable. Ce qui, par contre est nécessaire, c'est la détermination collective de défendre notre liberté. Et je peux vous assurer que cette détermination demeurera toujours vivante.

Vous n'êtes pas seuls. Nos deux pays ne se sont pas livrés la guerre depuis plus d'un siècle. Nous avons combattu côte à côte pour défendre nos idéaux et nos valeurs pendant les deux guerres mondiales. Nous étions ensemble en Corée. La défense de l'Amérique du Nord est notre responsabilité commune ; la frontière que nous partageons avec vous est donc sûre.

Le plus important partenaire commercial

Le deuxième point que je voudrais établir, c'est que nous sommes également votre plus important partenaire commercial. Nos échanges bilatéraux sont énormes. Vos échanges avec nous représentent le double de vos échanges avec le Japon et le triple de vos échanges avec le Mexique, et sont presque aussi importants que vos échanges avec les dix pays de la Communauté économique européenne réunis.

Le Canada suit de près le Japon en tant que principal partenaire commercial de la Californie, dont les exportations au Canada ont représenté près de 3,1 milliards de dollars l'an dernier. Quarante mille emplois dans la région de Los Angeles dépendent entièrement des échanges avec le Canada, tandis que cent mille autres en dépendent jusqu'à un certain point. Lorsque des groupes de pression tentent de vous persuader

de la justesse de la politique d'achat aux États-Unis ou de la logique de la réciprocité, souvenez-vous que, depuis la Seconde Guerre mondiale, le Canada enregistre chaque année des déficits en compte courant avec les États-Unis.

Les Américains ont investi au Canada plus que partout ailleurs au monde, soit plus de 70 milliards de dollars en investissements directs et de portefeuille. Les Canadiens, de leur côté, ont investi aux États-Unis plus que partout ailleurs, soit plus de 13 milliards de dollars. Les investisseurs canadiens changent littéralement la physionomie urbaine de votre pays.

Le Canada et les États-Unis sont issus de la liberté de choisir leur propre mode de vie. Pendant des centaines d'années, des hommes et des femmes ont opté librement de s'y établir. Les milliers de Polonais qui émigrent actuellement au Canada et aux États-Unis témoignent de l'emprise que notre liberté exerce toujours sur l'imagination populaire. De ces vagues humaines successives ont émergé deux sociétés distinctes partageant les mêmes idéaux et espoirs, soit la démocratie, les droits de l'homme et la liberté. Nos valeurs se sont donc développées dans un même cadre moral.

Les différences

Nous avons manifestement beaucoup en commun. Mais nous ne sommes pas identiques. Les États-Unis sont issus d'une révolution. Vous avez mis l'accent sur le creuset culturel pour donner au monde une nouvelle culture. Vous êtes vraiment devenus une superpuissance.

De son côté, le Canada est moins peuplé et plus jeune. Nous ne sommes indépendants que depuis cent quatorze ans. Après une évolution graduelle, nous en sommes aux dernières étapes de l'édification de notre nation. Nous nous sommes cependant efforcés de préserver notre diversité. À titre d'exemple, le français est la langue maternelle de 30 p. cent des Canadiens, d'où la dualité que notre nouvelle constitution garantira d'ailleurs.

Mais nos chemins se sont écartés il y a plus de deux cents ans, même si nos objectifs sont essentiellement restés les mêmes. Cette divergence a mené à des institutions politiques différentes et même à une perception bien distincte du rôle du gouvernement.

Les Canadiens, au contraire de leurs voisins américains, s'attendent à ce que leurs gouvernements participent à la vie économique nationale et à ce qu'ils aident à unir et à développer un territoire énorme, sous-peuplé et géographiquement impitoyable. C'est pourquoi, en principe, ils n'ont aucune objection à l'intervention de l'État. Ils s'accoutument fort bien des réseaux de radio et de télévision d'État, des compagnies aériennes nationales, de la famille de sociétés gravitant autour du Canadien National, de Petro-Canada et d'une foule d'autres initiatives gouvernementales.

Mais l'intervention de l'État ne constitue pas pour autant un principe. Il s'agit simplement d'une réaction canadienne d'ordre pratique à un ensemble de circonstances données, et ne reflète donc nullement un malaise philosophique quelconque devant le rôle de l'entreprise privée. Le secteur privé a été et restera le moteur de notre développement économique. Nous croyons fermement, tout comme vous, qu'une société libre est fondée sur une économie libre.

Nos économies respectives reposent sur des structures fort différentes. La nôtre, qui ne constitue qu'un dixième de la vôtre, est plus tributaire des industries de ressources primaires. Notre secteur manufacturier est plus restreint. Si nos intérêts économiques respectifs sont parallèles à bien des égards, à d'autres égards précis et importants ils divergent. Au cours des vingt dernières années, le débat public au Canada sur le degré de divergence qui serait souhaitable ou même possible a porté sur la question de la propriété étrangère.

Le Canada est en passe d'atteindre la maturité. Tout comme vous, lorsque vous étiez à notre stade de développement, les Canadiens ne sont guère satisfaits qu'autant de centres de décisions économiques soient situés à l'extérieur de leur pays. Après tout, un certain noyau d'indépendance économique nationale est nécessaire, même dans ce monde interdépendant.

Coûts des investissements étrangers

Les Canadiens reconnaissent volontiers les avantages que leur ont apportés les investissements étrangers, mais ils sont également conscients des coûts fort importants qu'ils ont entraînés.

Vous vous demandez probablement " Quels coûts ? Qu'importe d'où vient l'argent ? " Si les Canadiens reconnaissent que le capital n'a pas de frontière, ils ne remarquent pas moins que les sociétés qui le dépensent s'identifient à une nation et qu'elles font partie intégrante du processus politique de leur pays d'origine. Je ne peux, par exemple, m'empêcher de remarquer que les multinationales américaines ont adressé leurs plaintes beaucoup plus souvent à Washington qu'à Ottawa au sujet de notre Programme énergétique national. D'ailleurs je pense que même le terme " multinationale " est trompeur, et qu'il serait parfois plus exact d'appeler ces sociétés des entreprises à bases multiples.

Permettez-moi de vous donner quelques précisions sur certains des coûts. Les opérations de nombreuses filiales sous contrôle étranger sont caractérisées par un pouvoir décisionnaire restreint, par de faibles niveaux de recherche et de développement, par des capacités d'exportation limitées et une propension à importer, même lorsque des sources d'approvisionnement local concurrentielles sont disponibles, et, dans certaines industries, par des cycles de production courts et peu rentables. La prise de contrôle d'une industrie par des intérêts étrangers peut mener à une diminution plutôt qu'à une augmentation de la concurrence. Et ainsi de suite.

En 1974, après dix ans d'étude, le gouvernement créait une Agence d'examen de l'investissement étranger, l'A.E.I.E., pour filtrer les investissements étrangers en fonction des " avantages appréciables " qu'ils peuvent apporter au Canada. Cette action n'est pas d'ailleurs unique. Tous les gouvernements, y compris celui des États-Unis, limitent d'une façon ou d'une autre la liberté d'investissement des étrangers.

Taux d'approbation élevé des demandes américaines

Remarquez bien qu'en parlant de l'Agence, j'ai dit " filtrer " et non pas " bloquer " les investissements étrangers. En août 1981, soit sept ans après la création de l'A.E.I.E., le taux d'approbation des demandes d'investisseurs américains s'élevait à 90,5 p. cent. Voilà qui ne justifie guère les allégations voulant que les investisseurs américains aient été soumis à un dur traitement.

Nous avons pris note des plaintes que les hommes d'affaires ont portées à l'endroit de l'A.E.I.E., et nous revoyons actuellement ses pratiques pour assurer qu'elles soient opportunes et efficaces. Nous allons réformer l'Agence, mais nous ne l'abolirons pas, car elle reste un instrument essentiel de notre politique économique. Même aujourd'hui, la propriété étrangère au Canada se situe à un niveau qui, vous en conviendrez certainement, ne serait tout simplement pas toléré aux États-Unis. À titre d'exemple, selon les dernières données disponibles (1978), les investissements étrangers aux États-Unis représentaient 5 p. cent du secteur minier et 3 p. cent du secteur manufacturier. Au Canada, ces niveaux sont de 40 p. cent et de 48 p. cent respectivement. Le contraste est saisissant. Vous vous rappelez sans doute les hauts cris récemment lancés ici aux États-Unis devant l'emprise étrangère sur les terres agricoles. Et pourtant, les étrangers détiennent moins de 1 p. cent de ces terres. Et je ne parlerai pas de la commotion causée par les efforts de Seagram pour s'assurer le contrôle de CONOCO et de la St. Joe Minerals l'an dernier.

Les possibilités qu'offre le Canada sont énormes. D'ici à l'an 2000, 440 milliards de dollars seront investis dans des projets d'envergure au Canada. Ces capitaux seront largement mobilisés chez nous, mais nous aurons tout de même besoin d'importants capitaux étrangers. Les étrangers — qu'il s'agisse de sociétés ou de particuliers — continueront de faire des affaires profitables au Canada. D'ailleurs, une firme aussi en vue que la Price Waterhouse n'a-t-elle pas déclaré que le Canada impose encore relativement peu de restrictions si on le compare à d'autres pays industriels ? Et si je compare notre pays à d'autres, je n'en vois pas où il serait plus sûr d'investir qu'au Canada.

La politique énergétique

Permettez-moi maintenant d'aborder la question litigieuse de l'énergie. Dans ce domaine, l'anxiété que l'on a récemment observée découle largement de notre Programme énergétique national (PEN). L'un des aspects de ce programme est la "canadianisation", objectif fort mal compris mais pourtant très simple, qui vise à faire passer à 50 p. cent d'ici à dix ans la part de l'industrie pétrolière et gazière détenue et contrôlée par les Canadiens. Il s'agit de réserver une place aux sociétés pétrolières et gazières canadiennes et non de chasser les sociétés étrangères. Nous avons certainement l'intention de donner aux sociétés canadiennes la possibilité de se développer plus rapidement. Mais ce que nous ne voulons pas faire et ne feront pas, c'est de rendre peu rentables les opérations des grandes sociétés pétrolières internationales. Nous ne connaissons d'ailleurs aucun autre grand pays producteur — y compris les États-Unis — dont le régime d'investissement soit plus attrayant que le nôtre.

Nous faisons face à une situation exceptionnelle au Canada. Tout au long des années 50 et 60, les étrangers détenaient près de 80 p. cent et contrôlaient plus de 90 p. cent de nos ressources pétrolières et gazières. Ils contrôlaient également près de 100 p. cent des opérations de raffinage et de commercialisation. Ce Canada riche en ressources n'était alors le "foyer" d'aucune société pétrolière multinationale, aussi petite soit-elle.

Avant la création du PEN, les politiques du gouvernement avaient pour conséquence, bien involontaire d'ailleurs, d'accroître la propriété étrangère. Les nouveaux superprofits tirés des énormes accroissements des prix pétroliers et gaziers favorisaient alors les entreprises à plus forte production. Ces politiques garantissaient ainsi, à toutes fins utiles, que les grosses sociétés, la plupart détenues par des capitaux étrangers, seraient appelées à grossir davantage. Ce qui fait que dès 1980, près du tiers de tous les bénéfices non financiers au Canada étaient récoltés par une industrie pétrolière et gazière détenue et contrôlée par des intérêts étrangers.

**L'aspect positif
des nouvelles
règles du jeu**

Aucun autre pays développé n'a eu à faire face à ce dilemme. Et aucun autre pays, y compris les États-Unis, ne le tolérerait. Si nous n'avions pas apporté de changements, une poignée d'entreprises étrangères auraient graduellement consolidé leur emprise et exercé une énorme influence sur le Canada. Nous nous sommes donc rendu compte que nous devons agir, et ce rapidement.

Je voudrais dissiper toute impression voulant que le PEN ait soudainement rendu incertain et imprévisible le rôle des entreprises étrangères dans l'industrie canadienne des hydrocarbures. Il est vrai que les règles du jeu ont changé parce que la situation a changé. D'ailleurs, l'industrie pétrolière et gazière s'est partout transformée depuis le début des années 70. Mais les nouvelles règles du jeu au Canada sont claires et nettes. Les sociétés étrangères peuvent ne pas en tenir compte, mais ce serait au prix de leur avenir économique; ou alors, elles peuvent les utiliser à profit si elles respectent la situation qui prévaut au Canada.

Nombre de sociétés étrangères réorganisent en douce leurs affaires au Canada pour profiter du PEN. Selon le département du Commerce des États-Unis, les filiales de sociétés pétrolières américaines prévoient accroître cette année de 32 p. cent leurs investissements au Canada. Alors, pourquoi tout ce tapage ?

Nos politiques en matière d'énergie et d'investissement bénéficient largement de l'appui des Canadiens. Nous sommes disposés à discuter de leurs effets internationaux et à tenter de les traiter d'une façon qui protège les intérêts légitimes de nos partenaires économiques. Nous avons, par exemple, modifié certaines dispositions du PEN et, comme je l'ai dit, nous passons en revue l'administration de l'A.E.I.E. pour la rendre plus efficace. Mais nous ne sommes pas prêts à négocier l'orientation de ces politiques, car elles s'inscrivent dans un courant plus vaste de l'histoire économique et politique canadienne.

Et entendons-nous bien là-dessus. Nos politiques en matière d'investissement et d'énergie ne sont pas le produit d'expédients politiques à court terme. Elles s'enracinent au contraire dans deux décennies au moins de débat national intensif. Aucun gouvernement canadien ne voudrait ni ne pourrait résister à la détermination toujours croissante de notre pays de faire sa marque dans le monde.

Notre long débat constitutionnel nous laisse unis comme nous ne l'avons jamais été. Les perspectives extraordinaires de développement économique qu'offre notre pays nous remplissent d'enthousiasme. Ainsi, cette période difficile de notre histoire nous a donné dynamisme et confiance. Quant aux États-Unis, ils ont tout intérêt à trouver dans le Canada un pays fort et uni. Alors les Canadiens prospéreront et les entreprises américaines trouveront qu'il sera toujours profitable de coopérer avec nous. Mais, fait encore plus important, dans les moments cruciaux, les États-Unis continueront de trouver en nous un allié sûr.

Voilà plus de cent ans que nous sommes les meilleurs des voisins. Nous sommes chacun le plus important partenaire commercial de l'autre. Mais si nous avons beaucoup en commun, nos intérêts ne sont toutefois pas identiques. Pour revenir au thème de ce colloque, tout en maintenant des liens d'association, nous connaissons aussi inévitablement certains conflits. Je suis pourtant convaincu que si nous ne perdons jamais de vue que nos intérêts les plus fondamentaux dépassent les différends passagers, alors les relations entre nos deux pays serviront toujours de modèle aux autres nations.