



CANADA

DÉCLARATIONS ET DISCOURS

DIVISION DE L'INFORMATION
MINISTÈRE DES AFFAIRES EXTÉRIEURES

OTTAWA - CANADA

N^o 71/23

LE CANADA ET LA SURTAXE AMÉRICAINE

Texte de l'allocution prononcée par le secrétaire d'État aux Affaires extérieures, l'honorable Mitchell Sharp, devant les membres du Centre pour les relations inter-américaines, à New York, le 21 septembre 1971.

Monsieur le Président,

C'est un grand plaisir pour moi que de me trouver cet après-midi devant une assemblée aussi remarquable que la vôtre. En tant que ministre des Affaires extérieures du Canada je suis heureux que votre Conseil ait décidé, fort à propos, d'élargir le champ de ses intérêts pour y faire entrer le Canada qui, en fin de compte, est un membre de la famille interaméricaine depuis quelques centaines d'années. Cette initiative judicieuse arrive au moment où le Canada lui-même élargit son horizon et commence à se voir avant tout comme une nation d'Amérique.

La Seconde Guerre mondiale a donné au Canada le sens de sa force et de son indépendance. A cette époque, nous nous considérons principalement comme une nation de l'Atlantique nord, possédant des liens étroits avec cet immense pays-ci, au sud de nos frontières, et avec l'Europe à l'est. L'évolution du commerce mondial et l'évolution des relations entre les puissances nous ont amenés progressivement à modifier nos orientations par rapport à la communauté mondiale. Cette modification a pris forme et consistance au cours de la révision fondamentale de notre politique étrangère, entreprise en 1968 lors de l'élection de M. Pierre-Elliott Trudeau au poste de premier ministre, et terminée l'an dernier, si l'on peut dire qu'une révision de ce genre soit jamais terminée.

Cette révision a eu comme première conséquence de nous permettre de réaffirmer les liens politiques, économiques et culturels étroits qui nous unissent aux États-Unis et à l'Europe. La seconde conséquence a été de nous obliger à reconnaître notre position dans le monde des années 1970 en acceptant d'abord le fait que nous sommes une nation américaine possédant des intérêts et des objectifs dans l'hémisphère tout entier. Citons, parmi ces intérêts et objectifs, notre responsabilité particulière envers la région de l'Arctique et son écologie, et un rapprochement plus grand avec les nations de l'Amérique centrale, de l'Amérique du Sud et des Antilles.

La conséquence normale de cette réorientation de notre politique a été de nous faire prendre conscience de notre qualité de puissance du Pacifique. Il a suffi d'une génération pour modifier profondément la vision

que le Canada avait de sa place dans le monde. Nous demeurons la nation de l'Atlantique nord que nous étions il y a vingt-cinq ans, mais nous nous voyons aujourd'hui tout autant comme une nation de l'Arctique, une nation du Pacifique et avant tout, comme je le disais il y a un instant, comme une nation d'Amérique.

L'évolution de l'orientation générale d'un pays *bilingue et multiculturel* comme le Canada se fait imperceptiblement, d'un côté par suite des changements qui se produisent dans la compréhension des objectifs et des intérêts nationaux, et, de l'autre, par suite de l'évolution de l'atmosphère internationale. L'étude que nous avons terminée l'an dernier nous a permis de nous rendre compte de l'évolution qui s'était faite et de prendre des directions nouvelles.

Le fait de reconnaître notre état de nation du Pacifique a été l'une des forces qui nous ont amenés à reconnaître la République populaire de Chine et à réclamer, pour le Gouvernement de Pékin, le siège de la Chine aux Nations Unies. Ces décisions paraissent bien anodines à la veille de la visite historique que le président Nixon s'apprête à faire à Pékin; en 1968, plusieurs Américains s'étaient montrés très réservés quant à nos premières démarches en ce sens.

La reconnaissance de notre position de nation arctique est l'une des considérations qui nous ont conduits, il y a quelques mois, à signer un protocole de consultations avec l'autre grande puissance arctique du monde, l'Union soviétique. Le mois prochain, M. Kossyguine séjournera une semaine au Canada, rendant ainsi la visite qu'a faite le premier ministre canadien en Union soviétique. Force nous est de reconnaître par là à quel point le Canada et l'Union soviétique partagent les mêmes atouts, les mêmes intérêts et les mêmes problèmes.

Ces brèves remarques préliminaires vous donnent une idée de l'optique où se place le Canada pour envisager le monde actuel et elles soulignent le fait que nous nous considérons premièrement et avant tout comme une nation appartenant aux Amériques. Nous acceptons toutes les responsabilités qui sont nôtres à ce titre et nous avons l'intention d'atteindre les objectifs et de défendre les intérêts que nous avons dans cet hémisphère, et de jouer notre rôle en tant que l'une de ses parties constituantes. C'est tout cela qui nous a conduits à faire l'examen de nos relations avec les républiques d'Amérique latine et avec les nations des Antilles, dont les citoyens se trouvent aujourd'hui en si grand nombre dans cette assemblée.

On peut observer aujourd'hui les résultats concrets de cet examen dans le fait que le Canada se rapproche du Système interaméricain et qu'il se crée des liens bilatéraux plus étroits avec les nations d'Amérique latine. Nous adhérons à de nouveaux organismes qui font partie du Système et nous nous montrons plus actifs dans ceux dont nous étions déjà membres. Nous avons fait une demande en vue d'obtenir le statut d'observateur permanent au sein de l'Organisation des États américains. Notre demande est acceptée en principe et il ne reste plus qu'à en fixer les modalités, après quoi une mission canadienne auprès de l'OEA sera mise sur pied. Il se peut que vous considériez le

statut d'observateur permanent comme un jalon sur la route qui mène à l'admission comme membre à part entière de l'Organisation et je ne vous empêcherai pas de le faire, mais je ne peux pas prédire la ligne de conduite que le Gouvernement canadien suivra dans l'avenir à ce sujet. Celle-ci dépendra beaucoup de la façon dont les membres de l'Organisation et le Canada voudront garantir leurs intérêts propres. Il est certain, d'après les entretiens que j'ai eus avec divers gouvernements d'Amérique latine, que le resserrement des liens interaméricains n'est pas subordonné à notre participation pleine et entière aux activités de l'Organisation.

La révision de la politique étrangère dont j'ai parlé plus tôt révélait que le problème prioritaire du Canada est celui de "mener une vie distincte, mais en harmonie avec l'État le plus puissant du monde". Ce problème, je sais que nos amis d'Amérique latine le connaissent bien et qu'il en est de même de la plupart des pays du monde à des degrés divers. Et c'est ici que je dois m'engager sur un terrain assez mouvant, où les appuis qui nous servaient si bien autrefois semblent se dérober tout à coup, et où les jalons nous paraissent moins fixes.

L'annonce du Plan Nixon et, plus particulièrement, les mesures économiques prises le mois dernier par les États-Unis remettent sérieusement et cruellement en question certaines de nos suppositions et nous conduisent à nous demander quelle est notre place dans l'ensemble des nations industrielles et commerciales.

L'économie du Canada et celle des États-Unis dépendent l'une de l'autre à un point tel qu'on n'en trouve d'équivalent nulle part ailleurs dans le monde, et à un degré dont on n'a pas toujours conscience de part et d'autre de la frontière. Les États-Unis achètent 68 p. 100 des exportations du Canada et nous fournissent 75 p. 100 de nos importations. Ces dernières constituent 25 p. 100 des exportations totales des États-Unis. Certains éléments de notre production industrielle sont parfaitement intégrés, par exemple les machines agricoles, les automobiles et la production de défense. Environ la moitié de l'industrie canadienne de fabrication se trouve sous le contrôle de sociétés multinationales dont le siège est aux États-Unis et, dans le cas de l'industrie pétrochimique, la proportion s'élève à plus de 90 p. 100.

Les États-Unis dépendent du Canada dans la mesure où ils y trouvent une source sérieuse et sûre de produits essentiels comme le pétrole et le gaz, les produits forestiers et les minerais. Il est indispensable au bon fonctionnement de l'économie américaine que la circulation de ces matières premières ne soit pas interrompue. Bien que de portée internationale, le commerce d'exportation du Canada se concentre fortement sur les États-Unis et ceux-ci ont grandement besoin des produits manufacturés du Canada. Il en résulte une véritable interdépendance, mais c'est une interdépendance entre puissances dont les ordres de grandeur sont différents. Toute mesure américaine qui porte atteinte à l'économie canadienne se répercute défavorablement aussi sur l'économie des États-Unis et l'inverse est vrai également. De même, en raison de la différence d'ordre de grandeur des économies des deux pays, les initiatives des États-Unis ont des répercussions beaucoup plus lointaines que ne pourraient en avoir celles du Canada.

C'est dans cette perspective que l'on doit considérer l'effet sur le Canada des mesures prises par le président Nixon. La surtaxe de 10 p. 100 sur les importations touche deux milliards et quart de dollars, soit près de 25 p. 100 des exportations du Canada vers les États-Unis. C'est déjà sérieux. Mais la situation s'aggrave encore quand on considère que les deux milliards et quart de dollars touchés se trouvent dans le secteur secondaire de la fabrication à haute teneur de main-d'oeuvre, sur lequel la revalorisation du dollar canadien a déjà eu des répercussions défavorables. Si cette surtaxe reste en vigueur, les emplois seront exportés du Canada vers les États-Unis au moment où le chômage au Canada se maintient à un palier encore plus élevé que celui des États-Unis.

Cette surtaxe est sensée être temporaire. Si elle l'est réellement, le Canada sera capable d'en absorber les effets sans remaniements importants. Le Gouvernement canadien, se fondant sur cette hypothèse, a déjà présenté au Parlement une législation de nature temporaire destinée à en diminuer les effets et nous avons en réserve d'autres plans d'action pour le cas où la situation nous obligerait à y recourir. Le but de ces mesures - j'insiste là-dessus - est d'apporter un soutien à l'emploi, et non de subventionner les exportations vers les États-Unis. Les sociétés touchées peuvent réclamer une aide, qu'elles exportent vers les États-Unis ou non.

Il n'est pas inutile de jeter à nouveau un coup d'oeil sur les buts de la surtaxe de 10 p. 100 sur les importations tels qu'exposés par le Président le 15 août et repris subséquentement par d'autres porte-parole:

- Encourager les partenaires commerciaux des États-Unis à revaloriser leurs monnaies par rapport au dollar américain;
- encourager l'abaissement ou la suppression des barrières tarifaires et non tarifaires qui se dressent contre les importations américaines;
- encourager les autres nations à assumer une plus grande part de leurs responsabilités internationales.

Quel a été le comportement du Canada dans ces trois domaines? Nous avons décrété le flottement du dollar en mai 1970 et sa valeur par rapport au dollar américain a augmenté de près de 7 p. 100, en vertu du seul jeu du marché. Le Canada n'oppose pas de barrières tarifaires ou non tarifaires discriminatoires à la liberté de circulation des produits américains. Le Canada est un allié des États-Unis au sein de l'OTAN et entretient effectivement des forces armées en Europe. Nous partageons au sein de NORAD la responsabilité de la défense du continent. Notre programme d'aide au développement se compare avantageusement à celui des États-Unis pour ce qui est des chiffres par habitant et du pourcentage du produit national. Il s'accroît régulièrement et grandement, sans réduction, comme le montre, par exemple, notre participation plus active à la Banque interaméricaine de développement.

Selon les propres termes du président Nixon l'application au Canada de la surtaxe de 10 p. 100 aux importations ne se justifie pas et, actuellement, le Canada ne peut, semble-t-il, prendre aucune initiative pour répondre aux exigences du Président et éviter ainsi la surtaxe.

A plus long terme, la création envisagée de la DISC, de même que le projet d'exemptions fiscales pour la création d'emplois, qui nuiraient tous les deux aux importations, constituent une menace encore plus grave pour le Canada, nation industrielle et commerçante. Ces éventuelles mesures permanentes de protection remettent en question les fondements mêmes de nos relations commerciales avec les États-Unis et, de façon plus générale, les ententes mondiales sur le commerce. Elles semblent annoncer une refonte de la politique commerciale américaine tournant délibérément le dos à la politique de libéralisation du commerce sur laquelle la prospérité mondiale s'est bâtie depuis la fin de la dernière guerre.

J'hésite à croire que les États-Unis repoussent aujourd'hui une association qui, pendant des siècles, a si bien servi l'intérêt de nos deux sociétés pour le développement de l'Amérique du Nord. Je ne conçois pas que les États-Unis adoptent à l'égard du Canada la politique du "jeu de bataille". D'abord cela n'aurait pas de sens. On ne fait pas fructifier ses propres affaires en créant des ennuis à son meilleur client.

Le Canada a bâti, en collaboration étroite avec les États-Unis, une économie industrielle et commerciale équilibrée et réussie. Je puis vous assurer que le Canada est décidé à poursuivre la route qu'il s'est tracée. Les propositions que nous ont faites des autorités haut placées des États-Unis pour que nous réduisions notre industrie de fabrication secondaire et que nous concentrions nos activités sur l'exploitation et la transformation de nos ressources naturelles manifestent aussi peu de sensibilité que de connaissance à l'égard de notre situation. Notre main-d'oeuvre possède le taux d'expansion le plus rapide du monde. Les industries extractives et de transformation ne pourraient absolument pas absorber la main-d'oeuvre dont nous disposons déjà et encore moins créer les emplois nouveaux qui s'imposent pour aujourd'hui et pour l'avenir.

Inutile de dire qu'au Canada nous nous posons quelques questions tout à fait fondamentales au sujet de l'avenir. Dans la période d'après-guerre, nous avons fondé notre action sur l'hypothèse d'une plus grande liberté commerciale et d'une stabilité permanente des échanges commerciaux entre le Canada et les États-Unis. Ces échanges se sont révélés bénéfiques pour les deux pays, mais la déclaration du 15 août ne pouvait qu'ébranler notre hypothèse et notre Gouvernement se doit, de par les responsabilités qu'il a prises d'assurer la sécurité et la prospérité de plus de 20 millions de Canadiens, d'envisager les autres possibilités qui s'offrent à lui.

J'aimerais souligner qu'à mon avis les questions visant ces choix ne devront pas obligatoirement recevoir une réponse pratique, même s'il est nécessaire de les étudier en théorie. Je suis assez optimiste pour croire que la raison va l'emporter. C'est pourquoi j'ai confiance que cette période d'incertitude se terminera, que le système monétaire international se

renouvellera, se rationalisera et sera plus efficace, et que les arrangements commerciaux internationaux s'amélioreront et deviendront plus libéraux.

En filigrane derrière la crise actuelle, on peut distinguer une modification fondamentale et sans doute durable de la configuration du pouvoir et de la richesse industrielle tout autour du globe. Tout au long de la période d'après-guerre, les États-Unis ont été de beaucoup la puissance économique la plus riche et la plus en vue du monde. Ce sont eux qui ont assumé les responsabilités les plus grandes et les fardeaux les plus lourds pour le maintien du système monétaire et commercial international créé à la fin de la guerre. Cette place maîtresse a obtenu la considération qu'elle méritait dans le domaine monétaire par la position unique accordée au dollar des États-Unis en tant que réserve monétaire fermement liée au prix de l'or. Les États-Unis ont répondu à cette confiance par une prise en charge généreuse et clairvoyante et il faut leur savoir gré d'avoir rendu possible le relèvement et la croissance remarquable des économies ravagées par la guerre. Grâce à la richesse et à la générosité prévoyante des États-Unis, le mécanisme économique international mis sur pied dès la fin de la guerre s'est révélé extrêmement efficace. Contrairement à ce qui s'était passé durant les désastreuses années trente, le commerce international a connu l'expansion la plus rapide et la plus soutenue que le monde ait jamais observée, et les États-Unis eux-mêmes en ont été le principal bénéficiaire. Le Canada a joué son rôle de relèvement du monde de l'après-guerre en se lançant généreusement, comme les États-Unis, à la poursuite éclairée de ses intérêts propres.

Dans le cadre de ce système monétaire et commercial international, les événements les plus remarquables qui soient survenus concernent la montée d'une Europe plus unie et du Japon, qui, à bien des égards, sont devenus des centres commerciaux et financiers comparables, en importance, aux États-Unis. C'est dans cette situation d'ensemble que les États-Unis, sous la présidence de M. Nixon, s'efforcent de donner à leur politique des directions nouvelles, mieux adaptées aux réalités nouvelles.

La doctrine Nixon, qui annonce de la part des États-Unis un rôle moins dominant sur la scène mondiale, tient compte des rapports nouveaux qui se créent sur le plan commercial et entre les puissances. Dans le monde dit "occidental", les États-Unis ne sont plus un géant au milieu de simples mortels. La prééminence économique des États-Unis sera disputée par l'Europe des Dix, qui regroupera, avec ses États associés et par ses accords spéciaux avec d'anciennes colonies, près de 45 p. 100 du commerce mondial.

Aux antipodes par rapport à nous se trouve le Japon, qui est l'exemple même du miracle économique. Tout comme dans le domaine de la politique mondiale on voit se former un triangle composé des trois grands pôles de puissance que sont les États-Unis, l'Union soviétique et la Chine, ainsi, dans le monde non communiste, l'hégémonie économique se partage et se coordonne aujourd'hui entre les Trois Grands, soit les États-Unis, l'Europe des Dix et le Japon, avec le concours, sans doute, du Canada qui vient au quatrième rang des nations commerçantes du monde. Les États-Unis ne peuvent se dérober à leur responsabilité de chef du mouvement, mais ils doivent aujourd'hui assumer cette direction dans un contexte mondial très différent de celui qui existait il y a quelques années à peine.

La prospérité de l'après-guerre s'est basée sur des fondements de deux sortes: les politiques généreuses et pleines d'imagination mises en pratique par les États-Unis pour le relèvement mondial, et la conclusion d'accords commerciaux stables, libéraux et multilatéraux par l'intermédiaire d'instruments comme le GATT et l'OCDE. Si les pays industrialisés veulent conserver leur prospérité et leur sécurité et si l'on veut que les pays en voie de développement aient la possibilité de connaître cette prospérité, il faudra que soit mise au point une formule appropriée d'aide au développement appuyée par des accords de coopération permanents entre les nations commercantes.

Dans la mesure où l'initiative du président Nixon nous oblige à mettre cartes sur table et à repenser certains des problèmes fondamentaux qui se posent au monde sur le plan monétaire et commercial, il faut louer cette initiative. Je suis certain de ne pas me méprendre sur les intentions de l'Administration américaine en disant que je ne considère pas les décisions globales du président Nixon comme une nouvelle politique américaine, mais plutôt comme un choc délibéré destiné à créer une atmosphère dans laquelle quelques-uns des problèmes les plus tenaces des systèmes monétaires et commerciaux pourront être résolus par la collectivité mondiale travaillant en collaboration. A ce titre, les mesures en question ont été efficaces. Au Canada, tout le monde partage le désir des États-Unis de voir se réaliser le réaligement réaliste des monnaies. Nous partageons aussi leur désir de voir supprimées les restrictions commerciales arbitraires qu'imposent le Japon et l'Europe à nos produits, car nous aussi, nous en subissons les conséquences fâcheuses. L'expérience passée montre cependant que des mesures unilatérales du genre de celles qu'ont prises les États-Unis conduisent, si l'on s'y maintient, à une confrontation des politiques qui n'atteint que rarement le but visé et peut susciter des représailles. Par le truchement du GATT, la communauté commerçante du monde entier a jugé la surtaxe temporaire comme une mesure inopportune et en a demandé la suppression. Je demande donc que les surtaxes, qui sont contraires aux principes reconnus d'une juste activité commerciale, soient retirées sans délai. Je prie aussi instamment les États-Unis de ne pas donner suite à leur projet de création de la DISC et de modifier le projet d'exemptions fiscales pour l'expansion des emplois de façon à faire cesser la discrimination contre les importations.

Il y a quelques années, le Gouvernement canadien a commencé à s'inquiéter sérieusement de la possibilité d'un retour au protectionnisme, surtout de la part des États-Unis et du Marché commun européen. Depuis, avec mes collègues Edgar Benson, ministre des Finances, et Jean-Luc Pepin, ministre de l'Industrie et du Commerce, je me suis tenu en contact constant avec le Gouvernement des États-Unis, avec les Gouvernements des pays de l'Europe occidentale et avec la Commission économique européenne, pour les mettre en garde contre ce danger très réel. Nous discutons de cela encore, il y a à peine une semaine, avec M. Malfatti, président de la Commission économique européenne, de passage à Ottawa. Et je reconnais que le Canada a tout lieu de manifester une telle inquiétude; dans un combat de géants, c'est souvent le spectateur innocent qui reçoit les coups les plus durs. Nos entretiens nous ont convaincus que personne ne veut qu'une telle situation se produise. Je ne crois pas que personne ait réellement souhaité la Grande crise ou les guerres mondiales. Mais cela ne les a pas empêchées de se produire.

Le Plan Nixon nous rappelle fort à propos que les États-Unis ne peuvent plus se permettre de prendre plus que leur juste part du fardeau de la sécurité et de la prospérité matérielle du monde. Cette position est juste et acceptable. Mais, par ailleurs, et pour leur propre bien, les États-Unis ne peuvent refuser, puisque cet honneur leur revient, de prendre la tête du mouvement d'assainissement du système monétaire et des accords de commerce internationaux dont le monde a tellement besoin. Ni la Communauté économique européenne en voie d'expansion ni le Japon ne peuvent non plus se dérober à ce devoir. Les accords les plus acceptables seront conclus après des consultations multilatérales libres et exhaustives et non par le moyen d'ultimatums et de confrontations. Ces consultations doivent viser à élargir encore et à libéraliser les conditions du commerce mondial et non à les restreindre; elles ne connaîtront d'ailleurs le succès que si telle est la volonté de toutes les grandes puissances économiques. Le Canada se servira de toutes les occasions et de tous les instruments possibles pour que ces consultations soient mises en train. Nous travaillerons avec les États-Unis et avec nos autres partenaires pour nous assurer que ces consultations soient d'une grande ampleur et d'une grande portée, qu'elles traitent réellement des problèmes qui nous pressent et qu'elles posent les fondements solides d'une nouvelle ère de croissance économique aussi bien pour les pays industrialisés que pour les pays en voie de développement.

S/C