

*LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT*

J

103

H7

1977/78

F6

A1



Third Session
Thirtieth Parliament, 1977-78

Troisième session de la
trentième législature, 1977-1978

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du comité
sénatorial permanent des*

**Foreign
Affairs**

**Affaires
étrangères**

Chairman:

The Honourable GEORGE C. van ROGGEN

Président:

L'honorable GEORGE C. van ROGGEN

March 16, 20 and 21, 1978
April 3, 4, 6, 11 and 13, 1978
June 20 and 21, 1978

Les 16, 20 et 21 mars 1978
Les 3, 4, 6, 11 et 13 avril 1978
Les 20 et 21 juin 1978

Issue No. 1

Fascicule n° 1

Respecting:

Canadian Relations with the United States

Concernant:

Les relations Canada-États-Unis

REPORT OF THE COMMITTEE

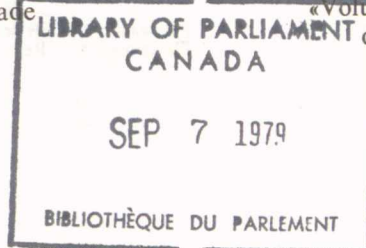
RAPPORT DU COMITÉ

Entitled:

Canada-United States Relations
"Volume II—Canada's Trade
with the United States"

Intitulé:

Les relations Canada-États-Unis
«Volume II—Les relations commerciales
du Canada avec les États-Unis»



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
FOREIGN AFFAIRS

The Honourable George C. van Roggen, *Chairman*
The Honourable Allister Grosart, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Asselin	Laird
Barrow	Lang
Bélisle	Macnaughton
Cameron	McElman
Connolly	McNamara
(Ottawa West)	*Perrault
Croll	Petten
*Flynn	Riel
Hastings	Rowe
Lafond	Sparrow
	Yuzyk—(22)

**Ex Officio Members*

(Quorum 5)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT
DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

Président: L'honorable George C. van Roggen
Vice-président: L'honorable Allister Grosart

et

Les honorables sénateurs:

Asselin	Laird
Barrow	Lang
Bélisle	Macnaughton
Cameron	McElman
Connolly	McNamara
(Ottawa-Ouest)	*Perrault
Croll	Petten
*Flynn	Riel
Hastings	Rowe
Lafond	Sparrow
	Yuzyk—(22)

**Membres d'office*

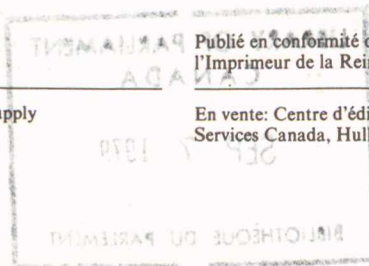
(Quorum 5)

Published under authority of the Senate by the
Queen's Printer for Canada

Available from Canadian Government Publishing Centre, Supply
and Services Canada, Hull, Québec, Canada K1A 0S9

Publié en conformité de l'autorité du Sénat par
l'Imprimeur de la Reine pour le Canada

En vente: Centre d'édition du gouvernement du Canada, Approvisionnement
Services Canada, Hull, Québec, Canada K1A 0S9



ORDERS OF REFERENCE

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate, Thursday, November 3, 1977.

“With leave of the Senate,

The Honourable Senator van Roggen moved, seconded by the Honourable Senator McElman:

That the Standing Senate Committee on Foreign Affairs be authorized to examine and report upon Canadian relations with the United States;

That the Committee be empowered to engage the services of such counsel and technical, clerical and other personnel as may be required for the purpose of the said examination, at such rates of remuneration and reimbursement as the Committee may determine, and to compensate witnesses by reimbursement of travelling and living expenses, if required, in such amount as the Committee may determine;

That the papers and evidence received and taken on the subject in the three preceding sessions be referred to the Committee; and

That the Committee have power to sit during adjournments of the Senate.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.”

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate, Tuesday, 20th June, 1978.

“With leave of the Senate,

The Honourable Senator van Roggen moved, seconded by the Honourable Senator McElman:

That the Standing Senate Committee on Foreign Affairs be authorized to publish and distribute Volume II of its Report on Canadian relations with the United States as soon as it becomes available, even though the Senate may not then be sitting.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.”

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate, Thursday, 29th June, 1978.

“With leave of the Senate,

The Honourable Senator Langlois moved, seconded by the Honourable Senator Petten:

That the Honourable Senators authorized to act for and on behalf of the Senate in all matters relating to the internal economy of the Senate during any period between sessions of Parliament or between Parliaments be authorized to publish and distribute Volume II of the Report of

ORDRES DE RENVOI

Extrait des Procès-verbaux du Sénat, le jeudi 3 novembre 1977.

«Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur van Roggen propose, appuyé par l'honorable sénateur McElman,

Que le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères soit autorisé à étudier les relations du Canada avec les États-Unis et à faire rapport à ce sujet.

Que le Comité ait le pouvoir de retenir les services des conseillers et du personnel technique, administratif et autre qu'il jugera nécessaire aux fins ci-dessus, et au tarif de rémunération de remboursement qu'il pourra déterminer et à rembourser aux témoins leurs frais de déplacement et de subsistance, si nécessaire, et à leur verser les émoluments qu'il pourra déterminer.

Que les documents et les témoignages recueillis sur ce sujet au cours des deux dernières sessions soient déferés au Comité.

Que le Comité soit autorisé à siéger durant les ajournements du Sénat.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Extrait des Procès-verbaux du Sénat, le mardi 20 juin 1978.

«Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur van Roggen propose, appuyé par l'honorable sénateur McElman,

Que le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères soit autorisé à publier et à distribuer le Volume II de son rapport sur les relations du Canada avec les États-Unis dès qu'il sera disponible, même si le Sénat ne siège pas à ce moment-là.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Extrait des Procès-verbaux du Sénat, le jeudi 29 juin 1978.

«Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Langlois propose, appuyé par l'honorable sénateur Petten,

Que les honorables sénateurs autorisés à agir au nom du Sénat en toutes questions concernant la régie intérieure du Sénat durant les intersessions et toutes périodes entre les législatures soient autorisés à publier et à distribuer le Volume II du rapport du Comité sénatorial per-

the Standing Senate Committee on Foreign Affairs on Canadian relations with the United States.

manent des affaires étrangères sur les relations du Canada avec les États-Unis.

The question being put on the motion, it was— Resolved in the affirmative.”

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Le greffier du Sénat

Robert Fortier

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, MARCH 16, 1978

(2)

[Text]

The Standing Senate Committee on Foreign Affairs met *in camera* this day at 11:05 a.m.

Present: The Honourable Senators van Roggen (*Chairman*), Grosart (*Deputy Chairman*), Laird, Lang, Macnaughton, McElman, McNamara and Rowe. (8)

In attendance: Mr. P. C. Dobell, Director; and Mrs. Carol Seaborn, Special Assistant to the Committee; both from the Parliamentary Centre for Foreign Affairs and Foreign Trade.

The Chairman outlined the method by which the Draft Report was being prepared. A general discussion took place on the scope of the Report, time elements involved before tabling and the method of procedure for its consideration.

On Motion of Senator McElman, it was *Resolved* that the Chairman be authorized to make arrangements, as he may deem necessary, for the provision of Special Services in connection with the preparation of this Committee's Report to the Senate on Canadian Relations with the United States.

The Honourable Senators were informed that part of the Draft Report would be available to them this afternoon.

At 12 o'clock the Committee adjourned to the call of the Chairman.

MONDAY, MARCH 20, 1978

(3)

Pursuant to notice, the Standing Senate Committee on Foreign Affairs met this day at 4:00 p.m. *in camera*.

Present: The Honourable Senators van Roggen (*Chairman*), Connolly (*Ottawa West*), Lafond, Lang, Macnaughton, McElman and Yuzyk. (7)

Present but not of the Committee: The Honourable Senator Thompson.

In attendance: Mr. P. C. Dobell, Director, Parliamentary Centre for Foreign Affairs and Foreign Trade; Mrs. Carol Seaborn, Special Assistant to the Committee.

The Committee proceeded to consider part of the draft report respecting Canada-United States relations. Certain amendments were made to the draft and comments made with a view to the revision of the wording.

At 6:10 p.m. the Committee adjourned to the call of the Chairman.

EVENING MEETING

(4)

The Committee resumed *in camera* at 8:15 p.m.

PROCÈS-VERBAUX

LE JEUDI 16 MARS 1978

(2)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères se réunit aujourd'hui à huis clos à 11 h 05.

Présents: Les honorables sénateurs van Roggen (*président*), Grosart (*vice-président*), Laird, Lang, Macnaughton, McElman, McNamara et Rowe. (8)

Aussi présents: M. P. C. Dobell, directeur et M^{me} Carol Seaborn, adjoint spécial auprès du Comité; tous deux du Centre parlementaire des affaires étrangères et du commerce extérieur.

Le président explique la méthode employée pour la préparation de l'avant-projet de rapport. La discussion s'engage sur la portée du rapport, les délais en cause avant sa présentation et la marche à suivre pour son étude.

Sur une motion du sénateur McElman, il est *décidé* d'autoriser le président à prendre les dispositions qu'il jugera opportunes pour la mise sur pied des services spéciaux nécessaires à la préparation du rapport sur les relations entre le Canada et les États-Unis, que le Comité doit remettre au Sénat.

Les honorables sénateurs sont informés qu'une partie de l'avant-projet de rapport sera mise à leur disposition au cours de l'après-midi.

A midi, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

LE LUNDI 20 MARS 1978

(3)

Conformément à l'avis de convocation, le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères se réunit aujourd'hui à huis clos à 16 heures.

Présents: Les honorables sénateurs van Roggen (*président*), Connolly (*Ottawa-Ouest*), Lafond, Lang, Macnaughton, McElman et Yuzyk. (7)

Présents mais ne faisant pas partie du Comité: L'honorable sénateur Thompson.

Aussi présents: M. P. C. Dobell, directeur du Centre parlementaire des Affaires étrangères et du commerce extérieur; M^{me} Carol Seaborn, adjoint spécial auprès du Comité.

Le Comité poursuit l'étude d'une partie de l'avant-projet de rapport concernant les relations entre le Canada et les États-Unis. Certaines remarques sont faites à propos de l'avant-projet et certaines modifications lui sont apportées, en vue de la révision du libellé.

A 18 h 10, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

SÉANCE DU SOIR

(4)

Le Comité reprend ses travaux à huis clos à 20 h 15.

Present: The Honourable Senators van Roggen (*Chairman*), Connolly (*Ottawa West*), Laird, Lang, Macnaughton and McElman. (6)

In attendance: Same as at afternoon meeting.

The Committee resumed its consideration of the draft report and made certain changes and suggestions in relation thereto.

At 10:12 p.m. the Committee adjourned to the call of the Chairman.

TUESDAY, MARCH 21, 1978

(5)

Pursuant to notice, the Standing Senate Committee on Foreign Affairs met this day *in camera* at 10:10 a.m.

Present: The Honourable Senators van Roggen (*Chairman*), Grosart (*Deputy Chairman*), Connolly (*Ottawa West*), Lafond, McElman and Sparrow. (6)

In attendance: Mr. P. C. Dobell, Director, Parliamentary Centre for Foreign Affairs and Foreign Trade; Mrs. Carol Seaborn, Special Assistant to the Committee.

The Committee continued its study of the draft report respecting Canada-U.S. relations. The Committee made amendments to the draft report and discussed the general outline for the balance of that report.

At 12:30 p.m. the Committee adjourned to the call of the Chairman.

MONDAY, APRIL 3, 1978

(6)

Pursuant to notice, the Standing Senate Committee on Foreign Affairs met this day *in camera* at 2:10 p.m.

Present: The Honourable Senators van Roggen (*Chairman*), Grosart (*Deputy Chairman*), Connolly (*Ottawa West*), Lafond, McElman and McNamara. (6)

In attendance: Mr. P. C. Dobell, Director of the Parliamentary Centre for Foreign Affairs and Foreign Trade, and Mrs. Carol Seaborn, Special Assistant to the Committee.

The Committee resumed consideration of its draft report respecting Canada-U.S. relations, discussing in particular the format of the report and future procedures.

At 3:15 p.m. the Committee adjourned to the call of the Chairman.

TUESDAY, APRIL 4, 1978

(7)

Pursuant to adjournment and notice, the Standing Senate Committee on Foreign Affairs met *in camera* at 11:10 a.m. this day.

Présents: Les honorables sénateurs van Roggen (*président*), Connolly (*Ottawa-Ouest*), Laird, Lang, Macnaughton et McElman. (6)

Aussi présents: Les mêmes que pour la séance de l'après-midi.

Les membres du Comité reprennent l'étude de l'avant-projet de rapport, y apportent certains changements et font quelques suggestions.

A 22 h 12, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

LE MARDI 21 MARS 1978

(5)

Conformément à l'avis de convocation, le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères se réunit aujourd'hui à huis clos à 10 h 10.

Présents: Les honorables sénateurs van Roggen (*président*), Grosart (*vice-président*), Connolly (*Ottawa-Ouest*), Lafond, McElman et Sparrow. (6)

Aussi présents: M. P. C. Dobell, directeur du Centre parlementaire des affaires étrangères et du commerce extérieur; M^{me} Carol Seaborn, adjoint spécial auprès du Comité.

Le Comité poursuit son étude de l'avant-projet de rapport concernant les relations entre le Canada et les États-Unis. Le Comité apporte des modifications à l'avant-projet de rapport et discute de l'aperçu général du reste du rapport.

A 12 h 30, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

LE LUNDI 3 AVRIL 1978

(6)

Conformément à l'avis de convocation, le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères se réunit aujourd'hui à huis clos, à 14 h 10.

Présents: Les honorables sénateurs van Roggen (*président*), Grosart (*vice-président*), Connolly (*Ottawa-Ouest*), Lafond, McElman et McNamara. (6)

Aussi présents: M. P. C. Dobell, directeur du Centre parlementaire des affaires étrangères et du commerce extérieur, et M^{me} Carol Seaborn, adjoint spécial auprès du Comité.

Le Comité reprend l'étude de son avant-projet de rapport concernant les relations entre le Canada et les États-Unis et discute notamment de la présentation du rapport et des procédures à venir.

A 15 h 15, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

LE MARDI 4 AVRIL 1978

(7)

Conformément à la motion d'ajournement et à l'avis de convocation, le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères se réunit aujourd'hui à huis clos à 11 h 10.

Present: The Honourable Senators van Roggen (*Chairman*), Grosart (*Deputy Chairman*), Connolly (*Ottawa West*), Lafond, Lang and McElman. (6)

In attendance: Mr. P. C. Dobell, Director of the Parliamentary Centre for Foreign Affairs and Foreign Trade, and Mrs. Carol Seaborn, Special Assistant to the Committee.

The Committee continued its consideration of the draft report on Canada-United States relations.

At 12:50 p.m. the Committee adjourned to the call of the Chairman.

AFTERNOON MEETING

(8)

The Standing Senate Committee on Foreign Affairs resumed at 2:30 p.m. *in camera*.

Present: The Honourable Senators van Roggen (*Chairman*), Grosart (*Deputy Chairman*), Connolly (*Ottawa West*), Lafond, McElman and Yuzyk. (6)

In attendance: Same as at morning meeting.

The Committee continued its study of the draft report respecting Canada-U.S. relations.

At 5:00 p.m. the Committee adjourned to the call of the Chairman.

THURSDAY, APRIL 6, 1978

(9)

Pursuant to adjournment and notice, the Standing Senate Committee on Foreign Affairs met *in camera* at 9:38 a.m. this day.

Present: The Honourable Senators van Roggen (*Chairman*), Grosart (*Deputy Chairman*), Connolly (*Ottawa West*), Lafond, Laird, Lang, McElman and Rowe. (8)

In attendance: Mr. P. C. Dobell, Director of the Parliamentary Centre for Foreign Affairs and Foreign Trade; and Mrs. Carol Seaborn, Special Assistant to the Committee.

The Committee continued its consideration of the draft report on Canada-United States relations.

At 1:10 p.m. the Committee adjourned to the call of the Chairman.

TUESDAY, APRIL 11, 1978

(10)

Pursuant to adjournment and notice, the Standing Senate Committee on Foreign Affairs met *in camera* at 11:05 a.m. this day to consider procedural matters.

Present: The Honourable Senators van Roggen (*Chairman*), Cameron, Connolly (*Ottawa West*), Lafond, Laird, Lang and McElman. (7)

Present but not of the Committee: The Honourable Senator Molson.

Présents: Les honorables sénateurs van Roggen (*président*), Grosart (*vice-président*), Connolly (*Ottawa-Ouest*), Lafond, Lang et McElman. (6)

Aussi présents: M. P. C. Dobell, directeur du Centre parlementaire des affaires étrangères et du commerce extérieur, et M^{me} Carol Seaborn, adjoint spécial auprès du Comité.

Le Comité reprend son étude de l'avant-projet de rapport concernant les relations entre le Canada et les États-Unis.

A 12 h 50, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

SÉANCE DE L'APRÈS-MIDI

(8)

Le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères reprend ses travaux à 14 h 30 à huis clos.

Présents: Les honorables sénateurs van Roggen (*président*), Grosart (*vice-président*), Connolly (*Ottawa-Ouest*), Lafond, McElman et Yuzyk. (6)

Aussi présents: Les mêmes qu'à la séance de la matinée.

Le Comité poursuit son étude de l'avant-projet de rapport concernant les relations entre le Canada et les États-Unis.

A 17 heures, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

LE JEUDI 6 AVRIL 1978

(9)

Conformément à la motion d'ajournement et à l'avis de convocation, le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères se réunit aujourd'hui à huis clos à 9 h 38.

Présents: Les honorables sénateurs van Roggen (*président*), Grosart (*vice-président*), Connolly (*Ottawa-Ouest*), Lafond, Laird, Lang, McElman et Rowe. (8)

Aussi présents: M. P. C. Dobell, directeur du Centre parlementaire des affaires étrangères et du commerce extérieur; et M^{me} Carol Seaborn, adjoint spécial auprès du Comité.

Le Comité poursuit son étude de l'avant-projet de rapport sur les relations entre le Canada et les États-Unis.

A 13 h 10, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

LE MARDI 11 AVRIL 1978

(10)

Conformément à la motion d'ajournement et à l'avis de convocation, le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères se réunit aujourd'hui à huis clos, à 11 h 05, afin d'étudier les questions de procédure.

Présents: Les honorables sénateurs van Roggen (*président*), Cameron, Connolly (*Ottawa-Ouest*), Lafond, Laird, Lang et McElman. (7)

Présent mais ne faisant pas partie du Comité: L'honorable sénateur Molson.

In attendance: Mr. P. C. Dobell, Director of the Parliamentary Centre of Foreign Affairs and Foreign Trade; and Mrs. Carol Seaborn, Special Assistant to the Committee.

The Committee continued its study of Canada-U.S. relations. The Chairman outlined to Committee members plans for future work on the Committee's draft report.

On motion of Honourable Senator Connolly

Resolved,—That the draft Report on Canada-U.S. Relations, which is presently under study by this Committee, be translated; and that 40 sets of page proofs be printed for the use of the Committee.

The Chairman was authorized to make arrangements for the retention of a secretary-typist to continue work on a mailing list.

Senator Lafond volunteered to review the Committee's draft report in both official languages prior to its dispatch to the Printing Bureau.

At 11:38 a.m. the Committee adjourned to the call of the Chairman.

THURSDAY, APRIL 13, 1978

(11)

Pursuant to adjournment and notice, the Standing Senate Committee on Foreign Affairs met *in camera* at 9:40 a.m. this day.

Present: The Honourable Senators van Roggen (*Chairman*), Cameron, Lafond, Macnaughton, McElman, Rowe and Sparrow. (7)

In attendance: Mr. P. C. Dobell, Director of the Parliamentary Centre on Foreign Affairs and Foreign Trade; and Mrs. Carol Seaborn, Special Assistant to the Committee.

The Committee continued its study on the draft report on Canada-U.S. relations.

At 11:00 a.m. the Committee adjourned to the call of the Chairman.

TUESDAY, JUNE 20, 1978

(12)

Pursuant to adjournment and notice the Standing Senate Committee on Foreign Affairs met *in camera* at 10:05 a.m. this day.

Present: The Honourable Senators van Roggen (*Chairman*), Barrow, Cameron, Connolly (*Ottawa West*), Croll, Lafond, Laird and McNamara. (8)

In attendance: Mr. P. C. Dobell, Director of the Parliamentary Centre for Foreign Affairs and Foreign Trade, and Mrs. Carol Seaborn, Special Assistant to the Committee.

The Chairman advised the Committee that he has sought a supplementary budget of \$6,000.

The Chairman and Mr. Dobell outlined the method of procedure during the rewriting of the Draft Report.

On motion of Senator Laird,

Aussi présents: M. P. C. Dobell, directeur du Centre parlementaire des affaires étrangères et du commerce extérieur; et M^{me} Carol Seaborn, adjoint spécial auprès du Comité.

Le Comité poursuit son étude des relations entre le Canada et les États-Unis. Le président fait part aux membres du Comité des projets concernant les prochains travaux relatifs à l'avant-projet de rapport.

Sur motion de l'honorable sénateur Connolly

Il est décidé,—Que l'avant-projet de rapport sur les relations entre le Canada et les États-Unis, que les membres du Comité étudient présentement, soit traduit; et qu'il en soit tiré 40 épreuves, à l'intention du Comité.

Le président est autorisé à retenir les services d'une secrétaire copiste qui poursuivra la rédaction de la liste de diffusion.

Le sénateur Lafond offre de revoir les deux versions officielles de l'avant-projet de rapport du Comité, avant qu'il soit remis à l'imprimerie.

A 11 h 38, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

LE JEUDI 13 AVRIL 1978

(11)

Conformément à la motion d'ajournement et à l'avis de convocation, le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères se réunit aujourd'hui à huis clos à 9 h 40.

Présents: Les honorables sénateurs van Roggen (*président*), Cameron, Lafond, Macnaughton, McElman, Rowe et Sparrow. (7)

Aussi présents: M. P. C. Dobell, directeur du Centre parlementaire des affaires étrangères et du commerce extérieur; et M^{me} Carol Seaborn, adjoint spécial auprès du Comité.

Le Comité poursuit son étude de l'avant-projet de rapport sur les relations du Canada et les États-Unis.

A 11 heures, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

LE MARDI 20 JUIN 1978

(12)

Conformément à la motion d'ajournement et à l'avis de convocation, le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères se réunit aujourd'hui à huis clos à 10 h 05.

Présents: Les honorables sénateurs van Roggen (*président*), Barrow, Cameron, Connolly (*Ottawa-Ouest*), Croll, Lafond, Laird et McNamara. (8)

Aussi présents: M. P. C. Dobell, directeur du Centre parlementaire des affaires étrangères et du commerce extérieur et M^{me} Carol Seaborn, adjoint spécial auprès du Comité.

Le président informe le Comité qu'il a demandé un budget supplémentaire de \$6,000.

Le président et M. Dobell exposent la marche à suivre pour la retranscription de l'avant-projet de rapport.

Sur motion du sénateur Laird,

Resolved,—That the Chairman request from the Senate, authority to make public, during the forthcoming recess of Parliament, this Committee's report on Canada-U.S. Relations, should such action be deemed to be necessary.

The Committee proceeded to a general study of the Report.

At 11:30 a.m. the Committee adjourned to the call of the Chairman.

AFTERNOON SITTING

(13)

Pursuant to adjournment and notice the Committee resumed at 2:30 p.m.

Present: The Honourable Senators van Roggen (*Chairman*), Grosart (*Deputy Chairman*), Barrow, Cameron, Laird, Lang, McNamara and Yuzyk. (8)

In attendance: Same as at morning meeting.

The Committee continued a general review of the Report.

At 3:30 p.m. the Committee adjourned to the call of the Chairman.

WEDNESDAY, JUNE 21, 1978

(14)

Pursuant to adjournment and notice the Standing Senate Committee on Foreign Affairs met *in camera* at 3:08 p.m. this day.

Present: The Honourable Senators van Roggen (*Chairman*), Barrow, Laird, Lang, McElman, McNamara and Yuzyk. (7)

In attendance: Mr. P. C. Dobell, Director of the Parliamentary Centre on Foreign Affairs and Foreign Trade, and Mrs. Carol Seaborn, Special Assistant to the Committee.

The Committee resumed its consideration of its Draft Report to the Senate on Canada-United States Relations.

Agreed that the title of the Report be Volume II, Canada's Trade Relations with the United States.

On motion of Senator McElman,

Resolved,—That the Report entitled Volume II, Canada's Trade Relations with the United States be adopted as this Committee's Report to the Senate subject to some rephrasing by the Chairman.

Following discussion, on motion of Senator Barrow,

Resolved,—That 10,000 English copies and 2,500 French copies of the Committee's Report be printed in special booklet form.

The Chairman thanked the Committee members for their co-operation and assistance in the preparation of the Report.

At 3:42 p.m. the Committee adjourned to the call of the Chairman.

ATTEST:

Il est décidé,—Que le président demande au Sénat l'autorité de publier, au cours de la prochaine intersession du Parlement, le rapport du comité sur les relations entre le Canada et les États-Unis, si une telle mesure est réputée nécessaire.

Le Comité commence une étude générale du rapport.

A 11 h 30, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

SÉANCE DE L'APRÈS-MIDI

(13)

Conformément à la motion d'ajournement et à l'avis de convocation, le Comité reprend ses travaux à 14 h 30.

Présents: Les honorables sénateurs van Roggen (*président*), Grosart (*vice-président*), Barrow, Cameron, Laird, Lang, McNamara et Yuzyk. (8)

Aussi présents: Les mêmes qu'au cours de la séance de la matinée.

Le Comité poursuit son étude générale du rapport.

A 15 h 30, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

LE MERCREDI 21 JUIN 1978

(14)

Conformément à la motion d'ajournement et à l'avis de motion, le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères se réunit aujourd'hui à huis clos à 15 h 08.

Présents: Les honorables sénateurs van Roggen (*président*), Barrow, Laird, Lang, McElman, McNamara et Yuzyk. (7)

Aussi présents: M. P. C. Dobell, directeur du Centre parlementaire des affaires étrangères et du commerce extérieur et M^{me} Carol Seaborn, adjoint spécial auprès du Comité.

Le Comité poursuit l'étude de son avant-projet de rapport sur les relations entre le Canada et les États-Unis, qui doit être déposé au Sénat.

Il est convenu que le rapport s'intitulera: Relations commerciales entre le Canada et les États-Unis, Volume II.

Sur motion du sénateur McElman,

Il est décidé,—Que le rapport intitulé Relations commerciales entre le Canada et les États-Unis, Volume II, soit adopté en tant que rapport du présent Comité au Sénat, sujet à certaines modifications par le président.

Après discussion, sur motion du sénateur Barrow,

Il est décidé,—Que 10,000 exemplaires anglais et 2,500 exemplaires français du rapport du Comité seront imprimés sous forme de brochures.

Le président remercie les membres du Comité de leur coopération et de l'aide qu'ils ont apportée à la préparation du rapport.

A 15 h 42, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

ATTESTÉ:

Le greffier du Comité

E. W. Innes

Clerk of the Committee

REPORT OF THE COMMITTEE

Wednesday, June 21, 1978

The Standing Senate Committee on Foreign Affairs, to which was referred Canadian Relations with the United States, in obedience to its Order of Reference of November 3, 1977, has proceeded with that study and now presents the appended document as its second report entitled "Canada-United States Relations—Volume II—Canada's Trade Relations with the United States".

RAPPORT DU COMITÉ

Le mercredi 21 juin 1978

Le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères, auquel la question des relations entre le Canada et les États-Unis a été déférée, a effectué cette étude conformément à son ordre de renvoi du 3 novembre 1977, et actuellement présente le document ci-annexé à titre du deuxième rapport intitulé: «Les Relations Canada-États-Unis—Volume II—Les relations commerciales du Canada avec les États-Unis».

Le président

George C. van Roggen

Chairman



June 1978

Canada- United States Relations

VOLUME II Canada's Trade Relations with the United States

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON FOREIGN AFFAIRS

Chairman: The Honourable George C. van Roggen

Deputy Chairman: The Honourable Allister Grosart



Jun 1978

Les relations Canada- États-Unis

VOLUME II

Les relations commerciales du
Canada avec les États-Unis

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

Président: L'honorable George C. van Roggen

Vice-président: L'honorable Allister Grosart

MEMBERSHIP OF THE COMMITTEE

(21 June, 1978)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON FOREIGN AFFAIRS

The Honourable George C. van Roggen, *Chairman*

The Honourable Allister Grosart, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Asselin	Hastings	McNamara
Barrow	Lafond	Petten
Bélisle	Laird	Riel
Cameron	Lang	Rowe
Connolly (<i>Ottawa West</i>)	Macnaughton	Sparrow
Croll	McElman	Yuzyk

Ex Officio Members: Flynn and Perrault.

(Quorum 5)

Note: The Honourable Senators Carter and Deschatelets also served on the Committee.

MEMBRES DU COMITÉ

(21 juin 1978)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

Président: L'honorable George C. van Roggen

Vice-président: L'honorable Allister Grosart

et

Les honorables sénateurs:

Asselin	Hastings	McNamara
Barrow	Lafond	Petten
Bélisle	Laird	Riel
Cameron	Lang	Rowe
Connolly (<i>Ottawa-Ouest</i>)	Macnaughton	Sparrow
Croll	McElman	Yuzyk

Membres d'office: Flynn et Perrault

(Quorum 5)

Remarque: Les honorables sénateurs Carter et Deschatelets ont également fait partie du Comité.

ORDERS OF REFERENCE

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate, Thursday, November 3, 1977.

“With leave of the Senate,

The Honourable Senator van Roggen moved, seconded by the Honourable Senator McElman:

That the Standing Senate Committee on Foreign Affairs be authorized to examine and report upon Canadian relations with the United States;

That the Committee be empowered to engage the services of such counsel and technical, clerical and other personnel as may be required for the purpose of the said examination, at such rates of remuneration and reimbursement as the Committee may determine, and to compensate witnesses by reimbursement of travelling and living expenses, if required, in such amount as the Committee may determine;

That the papers and evidence received and taken on the subject in the three preceding sessions be referred to the Committee; and

That the Committee have power to sit during adjournments of the Senate.

The question being put on the motion, it was—

Resolved in the affirmative.”

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate, Tuesday, 20th June, 1978,

“With leave of the Senate,

The Honourable Senator van Roggen moved, seconded by the Honourable Senator McElman:

That the Standing Senate Committee on Foreign Affairs be authorized to publish and distribute Volume II of its Report on Canadian relations with the United States as soon as it becomes available, even though the Senate may not then be sitting.

The question being put on the motion, it was—

Resolved in the affirmative.”

ORDRES DE RENVOI

Extrait des procès-verbaux du Sénat, le jeudi 3 novembre 1977.

«Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur van Roggen propose, appuyé par l'honorable sénateur McElman,

Que le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères soit autorisé à étudier les relations du Canada avec les États-Unis et à faire rapport à ce sujet.

Que le Comité ait le pouvoir de retenir les services des conseillers et du personnel technique, administratif et autre qu'il jugera nécessaire aux fins ci-dessus, et au tarif de rémunération de remboursement qu'il pourra déterminer et à rembourser aux témoins leurs frais de déplacement et de subsistance, si nécessaire, et à leur verser les émoluments qu'il pourra déterminer.

Que les documents et les témoignages recueillis sur ce sujet au cours des deux dernières sessions soient déferés au Comité.

Que le Comité soit autorisé à siéger durant les ajournements du Sénat.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Extrait des procès-verbaux du Sénat, le mardi 20 juin 1978,

«Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur van Roggen propose, appuyé par l'honorable sénateur McElman,

Que le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères soit autorisé à publier et à distribuer le Volume II de son rapport sur les relations du Canada avec les États-Unis dès qu'il sera disponible, même si le Sénat ne siège pas à ce moment-là.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate, Thursday, 29th June, 1978,

“With leave of the Senate,

The Honourable Senator Langlois moved, seconded by the Honourable Senator Petten:

That the Honourable Senators authorized to act for and on behalf of the Senate in all matters relating to the internal economy of the Senate during any period between sessions of Parliament or between Parliaments be authorized to publish and distribute Volume II of the Report of the Standing Senate Committee on Foreign Affairs on Canadian relations with the United States.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.”

Robert Fortier,

Clerk of the Senate

Extrait des procès-verbaux du Sénat, le jeudi 29 juin 1978,

«Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Langlois propose, appuyé par l'honorable sénateur Petten,

Que les honorables sénateurs autorisés à agir au nom du Sénat en toutes questions concernant la régie intérieure du Sénat durant les intersessions et toute période entre les Législatures, soient autorisés à publier et à distribuer le Volume II du rapport du Comité sénatorial permanent des affaires étrangères sur les relations du Canada avec les États-Unis.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Le greffier du Sénat,

Robert Fortier.

REPORT
of the
STANDING SENATE COMMITTEE ON FOREIGN AFFAIRS
on
CANADA-UNITED STATES RELATIONS
VOLUME II
"Canada's Trade Relations with the United States"

Table of Contents

	<i>Page</i>
I. 1. Introduction	1
2. Background	3
II. A PROFILE OF CURRENT BILATERAL TRADE	5
1. The Basic Facts	5
2. Merchandise Trade	6
3. Non-Merchandise Trade	9
4. Factors Influencing Trade Between Canada and the United States	9
5. Areas of Concern	12
a) Current Account Deficit	12
b) Imbalance in End Products	13
c) Deterioration in Travel Account	14
d) Relocation and Disinvestment	14
III. BASIC CAUSES OF PROBLEMS	16
1. Loss of Competitiveness	16
a) Comparative Wage Rates	16
b) Differences in Productivity	18
c) Higher Unit Labour Costs	19
d) Comparative Taxation Levels	21
(i) Corporate Taxation	21
(ii) Resource Taxation	22
(iii) Indirect Taxation	22
(iv) Personal Income Taxes & Social Security Levels	23
(v) Taxation and Uncertainties in the Investment Climate	24

TABLE DES MATIÈRES

Les relations commerciales du Canada avec les États-Unis

	<i>Page</i>
I. 1. Introduction	1
2. Aperçu historique	3
 II. PROFIL DU COMMERCE BILATÉRAL ACTUEL	 5
1. Les données de base	5
2. Commerce des marchandises	6
3. Commerce des invisibles	9
4. Facteurs qui influent sur le commerce entre le Canada et les États-Unis	11
5. Secteurs préoccupants	12
a) Déficit des paiements courants	13
b) Déséquilibre du commerce des produits finis	13
c) Détérioration du compte touristique	15
d) Déplacement des entreprises et des capitaux	15
 III. ORIGINE DES DIFFICULTÉS	 17
1. Perte de compétitivité	17
a) Comparaison des échelles de salaires	17
b) Écart entre les niveaux de productivité	19
c) Coûts unitaires de main-d'œuvre plus élevés	21
d) Comparaison des niveaux d'imposition	23
(i) Imposition des sociétés	23
(ii) Imposition des industries d'exploitation des ressources naturelles	23
(iii) Impôts indirects	24
(iv) Impôt sur le revenu des personnes physiques et cotisations de sécurité sociale	25
(v) Imposition et incertitudes du climat des investissements	26
e) Le cours du change	26
f) Comparaison des coûts de financement	27
g) Différence du coût des machines et du matériel	27
h) Inconvénients naturels du climat et de la géographie	28
2. Causes des déplacements des entreprises et des capitaux	28
 IV. NOS POINTS FORTS ET NOS POINTS FAIBLES SUR LE PLAN DES ÉCHANGES—APPROCHE SECTORIELLE	 35
1. Secteur des ressources naturelles	35

	<i>Page</i>
e) Exchange Rate	24
f) Relative Financing Costs	25
g) Higher Machinery and Equipment Costs	25
h) Natural Disadvantages of Climate and Geography	26
2. Causes of Relocation and Disinvestment	26
IV. TRADE STRENGTHS AND PROBLEMS FROM A SECTORAL VIEWPOINT	32
1. The Resource Sector	32
a) U.S. Tariff Protection on Fabricated Products	35
b) Two Areas For Examination	41
(i) The Relative Costs and Value-added Contributions of the Resource and the Secondary Manufacturing Sectors	41
(ii) Problems in Statistical Classifications	42
2. The Manufacturing Sector	42
a) Structural Problems in the Manufacturing Sector	43
b) New Challenges	47
c) Areas of Specialization	47
d) Possible Policy Responses to the Problem	49
(i) The Possibilities for Rationalization	50
(ii) The Need for More R & D	53
(iii) Government Procurement	58
e) The Machinery Industries	61
(i) "End-Use" Tariff Exemptions	64
(ii) A Remission Program, a Possible Remedy?	64
(iii) Farm Machinery	65
f) Assistance to Manufacturing Companies with Respect to Cus- toms Duty	68
3. The Tourist Industry	70
4. Small Businesses	77
V. NON-TARIFF MEASURES	80
VI. TWO SPECIAL CASES OF LIMITED FREE TRADE	89
1. Bilateral Trade in Defence Products	89
2. Bilateral Trade in Automotive Products	94
VII. FUTURE DIRECTIONS AND CONCLUSIONS	108
1. Multilateral Trade Negotiations	110
2. Alternative Policies	112
a) Modified Tariff Protection with a Program of Domestic Reme- dies	112
b) Sectoral Free Trade Arrangements with the United States	113
c) Multilateral Free Trade or Unilateral Free Trade	115
d) Bilateral Free Trade with the United States	116
3. Conclusion	120

	<i>Page</i>
a) Protection tarifaire américaine sur les produits manufacturés	38
b) Deux domaines à approfondir	45
(i) Comparaison des coûts et de l'apport en «valeur ajoutée» entre le secteur des ressources naturelles et le secteur secondaire.....	45
(ii) Problèmes de classification statistique	46
2. Secteur manufacturier	46
a) Problèmes structurels dans le secteur manufacturier	49
b) Nouveaux défis	51
c) Secteurs de spécialisation	52
d) Solutions au problème	54
(i) Possibilités de rationalisation	55
(ii) Nécessité d'accroître la recherche et le développement	59
(iii) Marchés d'État	65
e) Fabrication des machines	68
(i) «Usage final» et franchise de droit	70
(ii) Un programme de remise serait-il le remède éventuel?	71
(iii) Machines agricoles	72
f) Aide aux sociétés manufacturières en matière de droits de douane	76
3. Industrie touristique	78
4. Petites entreprises	86
 V. LES MESURES NON TARIFAIRES.....	 89
 VI. DEUX EXEMPLES DE LIBRE-ÉCHANGE RESTREINT	 99
1. Commerce bilatéral du matériel de défense	99
2. Commerce bilatéral des produits de l'industrie automobile	105
 VII. ORIENTATIONS FUTURES ET CONCLUSIONS	 120
1. Négociations commerciales multilatérales	122
2. Autres possibilités	124
a) Tarifs protectionnistes modifiés et programme de redressement national	124
b) Accords sectoriels de libre-échange avec les États-Unis.....	125
c) Libre-échange multilatéral ou unilatéral	128
d) Libre-échange bilatéral avec les États-Unis	129
3. Conclusion	133
 Annexe A—Comparaison des échelles des salaires entre le Canada et les États-Unis	 139
 Annexe B—Comparaison des niveaux d'imposition.....	 151
 Appendice 1. Statistiques	 159
 Appendice 2. Mesures non tarifaires dénoncées réciproquement par le Canada et les États-Unis.....	 161

	<i>Page</i>
Annex A: Detailed Analysis of Comparative Wage Rates between Canada and the United States	126
Annex B: Detailed Analysis of Comparative Taxation Levels	137
Appendix 1. Statistical Appendix.....	144
Appendix 2. List of Non-Tariff Measures Notified by Canada and United States against each other.....	146
Appendix 3. The Ford Company's Graph to Illustrate the Automotive Parts Problem	149
Appendix 4. The Committee's Proposal for Disaggregation of Statistics related to Automotive Parts.....	150
Appendix 5. List of Witnesses heard by the Committee.....	151

	<i>Page</i>
Appendice 3. Graphique de la <i>Ford Motor Company</i> illustrant la question des pièces d'automobiles	164
Appendice 4. Propositions du Comité recommandant la ventilation statistique du commerce des produits de l'automobile.....	165
Appendice 5. Liste des témoins entendus par le Comité	166

Acknowledgements

In the preparation of this report, the Committee has received the fullest cooperation from witnesses in the business community, labour organizations, various associations, government officials and individuals. This type of study would have been impossible without their informed and frank testimony and the Committee is very grateful for their assistance.

To all members of the Committee I wish to record my thanks, and most particularly to the Deputy Chairman, Senator Allister Grosart, whose wise counsel has helped focus us on the important issues of the inquiry.

The Committee is indebted to the support of the Parliamentary Centre. Peter Dobell and Carol Seaborn provided the continuous effective staff during all stages of the study and the report. The Clerk of the Committee, E.W. Innes has been a source of unfailing assistance. At certain stages of the report-writing phase, the Committee was helped by Professor Keith Acheson and Dr. David Dodge. Walter Duffett undertook to check the statistics.

The Library of Parliament provided assistance through its Research Branch and, through its Reference Branch prepared an index of the proceedings of the Committee on which the report is based. This index is available from the Clerk of the Committee.

George C. van Roggen.

REMERCIEMENTS

Le Comité remercie très sincèrement les témoins représentant le monde des affaires, les organisations syndicales, les associations et les instances gouvernementales ainsi que les témoins à titre privé sans qui le présent rapport n'aurait pas vu le jour. C'est grâce à leur concours, à leur collaboration sans réserve et à leurs témoignages francs et avisés qu'on a pu mener à bien une étude de cet ordre.

Merci également à tous mes collègues du Comité et en particulier au vice-président, le sénateur Allister Grosart, dont les conseils judicieux ont fait ressortir les questions importantes sur lesquelles nos efforts ont porté.

Le Comité sait également gré au Centre parlementaire de l'appui qu'il lui a prodigué. Nos collaborateurs, M. Peter Dobell et M^{me} Carol Seaborn nous ont, pour leur part, efficacement secondés à toutes les étapes de l'étude et du rapport. Quant au greffier du Comité, M. E. W. Innes, son aide ne s'est jamais démentie. Le professeur Keith Acheson et M. David Dodge ont aussi prêté leur concours à un stade ou l'autre de la rédaction du rapport alors que M. Walter Duffett assurait la vérification statistique.

La Bibliothèque du Parlement nous a également assistés par l'intermédiaire de son service de recherche; entre-temps, son service de consultation et de référence a préparé un index des délibérations du Comité sur quoi se fonde notre rapport. On peut se procurer cet index auprès du greffier du Comité.

George C. van Roggen.

CANADA'S TRADE RELATIONS WITH THE UNITED STATES

I 1. Introduction

This is the second report on Canada-United States relations by the Standing Senate Committee on Foreign Affairs. The first report was published in January 1976 and dealt with the institutional framework for the relationship. This report deals with Canada's trade relations with the United States.

It was recognized that this would be a complex and lengthy undertaking. In addition to examining the strengths and weaknesses of Canada's trade with the United States, the enormous concentration of Canada's trade with that country, involving all sectors of the economy meant that Canadian commercial policy and national economic policy are to some extent encompassed in the study.

The Committee was aware from the beginning that many Canadian industrial sectors were in difficulty. As the hearings progressed, the evidence exposed a far more disturbing situation than had been generally perceived. Fortunately, in the interval, various economic analysts and the media have done much to call attention to these facts. These have been particularly valuable in pinpointing problems in individual sectors.

One of the clearest indicators of trouble was the growing uncompetitiveness of many Canadian industries. Was this a result of serious but temporary problems in Canada's industrial sector, or was it the expression of a more deep-rooted structural malaise? In order to determine the answer, the Committee sought out a series of business and labour witnesses, representing a broad segment of the major industrial categories in the country.* These witnesses were asked to provide comparative data on factors affecting Canada's and their specific industry's competitive position. As a result, the Committee's record of proceedings includes an important collection of statistics on the degree to which certain Canadian industries have priced themselves out of the U.S. market and of commentary on the basic causes.

Clearly, with the wide variety of complex problems involved in Canada-United States trade, there was no possibility that one study could produce a general solution for all sectors. Nor would it have been anything but rash to try to make pronouncements on remedies for specific industries when the details in a situation can change from plant to plant and month to month. This report is an overview and the reader should keep this in mind when reading sections which touch on areas of his or her particular expertise.

In spite of the predominantly bilateral focus to the study, the Committee has taken account of changing international factors which have such an important

* See Appendix 5 for a list of witnesses. In the report, witnesses have been identified in the position they held at the time of the hearings although this may have changed since then.

LES RELATIONS COMMERCIALES DU CANADA AVEC LES ÉTATS-UNIS

I 1. Introduction

Le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères présente son deuxième rapport sur les relations du Canada avec les États-Unis. Le premier rapport, publié en janvier 1976, portait sur le cadre institutionnel des relations entre les deux pays, et celui-ci traite plus particulièrement des relations commerciales.

Le Comité s'est rendu compte que ce serait une entreprise complexe et fort longue. À l'étude des points forts et des points faibles de ces relations entre le Canada et les États-Unis, s'ajoutait celle de la politique commerciale, voire de la politique économique nationale du Canada, à cause de l'énorme concentration des échanges à laquelle n'échappait aucun secteur de l'économie.

Dès le début de ses travaux, le Comité savait bien que de nombreux secteurs de l'industrie canadienne faisaient face à de sérieuses difficultés. Mais, plus son enquête avançait, plus les témoignages lui présentaient une situation beaucoup plus inquiétante qu'il ne le supposait en général. Heureusement, dans l'intervalle, divers économistes et les médias ont beaucoup fait pour attirer l'attention là-dessus. C'est ainsi qu'on a pu cerner les problèmes qui se posent dans chacun des secteurs.

L'un des signes manifestes de difficultés était la détérioration croissante de la compétitivité des industries canadiennes. Était-ce le résultat d'une crise grave mais temporaire du secteur industriel canadien, ou bien l'expression d'un malaise structurel plus profond? Pour le savoir, le Comité a tenu à entendre des porte-parole du patronat aussi bien que des travailleurs représentant une vaste section des principales catégories d'industries*. Ces témoins ont été priés de fournir des données de comparaison sur les facteurs touchant la position concurrentielle du Canada et de leurs propres industries. De ce fait, les procès-verbaux du Comité représentent un important recueil de statistiques qui montre dans quelle mesure certaines industries canadiennes se sont exclues du marché américain en forçant leurs prix, le tout accompagné de commentaires qui en expliquent les causes.

Vu la grande diversité et la complexité des problèmes que posent les échanges canado-américains, il était évidemment impossible qu'une seule étude puisse apporter une solution unique pour tous les secteurs. En outre, il aurait été imprudent d'essayer de recommander des remèdes pour certaines industries, alors que les circonstances peuvent changer d'une usine à l'autre et d'un mois à l'autre. Ce rapport présente une vue d'ensemble du problème et le lecteur devra en tenir compte lorsqu'il examinera les sections qui traitent de domaines qu'il connaît particulièrement bien.

Bien que le Comité ait adopté un point de vue essentiellement bilatéral dans cette étude, il a tenu compte de l'évolution de certains facteurs internationaux qui

* Voir l'appendice 5 pour la liste des témoins. Ceux-ci ont été cités en fonction du poste qu'ils occupaient lors des auditions, même s'ils en ont changé depuis lors.

impact on Canadian-U.S. trade, namely, the formation of large economic trading blocks of which Canada is not a member, the evolving international investment picture, the problems of other major trading partners with high inflation and unemployment rates, and the emergence of efficient low-cost, manufacturing centres in developing countries. These developments have increased the challenges and stresses for Canadian industry and frequently have compounded the problems of trading with the United States. Nor has the warning of the Science Council been ignored that, while comparisons of Canadian industry's performance with that of U.S. industry may be cause for alarm, it is also important to remember that U.S. industry itself has been experiencing a severe deterioration in its competitive and innovative capacities vis-a-vis countries such as Japan and West Germany. This makes the situation in Canada all the more serious.

In summary, the Committee has taken a broad look at Canadian-U.S. trading relations, a closer look at some particular problem areas, and attempted a cross-section assessment of the structure and performance of Canadian industry in relation to the United States. It has tried to ask some hard questions such as whether there is a future for manufacturing in Canada and, if so, in what areas? It has sought to look at both the short-term situation and the longer-term solutions to problem areas.

Recognition and analysis of problems of the Canadian economy must not be confused with despair or negativism. Canada, unlike many countries, is blessed with enormous natural wealth and unspoiled land and water, which together can provide the highest quality of life for its people. Canada is in every way in charge of its own destiny and only requires a collective discipline to reach its full potential. This report is designed to help in making the correct choices.

Food and Energy Sectors Excluded from the Study

Two areas of the economy were excluded from consideration—food production (agriculture and fishing) and energy. In the food production sector, third country markets are far more important than either country's market for sales of major products such as grains. In general, while similar types of agricultural products are grown in the two countries, the United States can, because of a wide range of climate, produce many fruits and vegetables which have a much shorter growing season in Canada or may be unproduceable in the colder climate. This seasonal fruit and vegetable trade creates quite special problems and results in special regulatory provisions. But while the U.S. is a major source of fruit and vegetables, Canada supplies a good deal of fish and fishery products and distilled alcoholic beverages to bring the food products category of bilateral trade into a rough balance. Trade in meat and dairy produce is substantial, but it is complicated by off-shore imports and by the existence of Canadian marketing boards. The latter may deserve a study in themselves. For these various reasons, the Committee set aside this sector, but the basic statistics are set out in Table 1 of the Statistical Appendix.

As for cross-border energy trade, the situation has been changing rapidly in recent years due to actions taken by both Canada and the United States. After the Organization of Petroleum Exporting Countries (OPEC) action of 1973, Canada reassessed its inventory and future needs and announced it would gradually phase

ont des répercussions considérables sur les commerce canado-américain, notamment la formation de vastes blocs économiques commerciaux dont le Canada ne fait pas partie, l'évolution de la conjoncture internationale en matière d'investissements, les problèmes que posent à d'autres grands partenaires commerciaux une forte inflation et des taux de chômage élevés, enfin, l'apparition de centres manufacturiers efficaces et bon marché dans les pays en développement. Ces nouveaux facteurs ont accentué les difficultés et les pressions dont souffre l'industrie canadienne tout en multipliant souvent les problèmes que posent les échanges avec les États-Unis. Pourtant, ainsi que l'a signalé le Conseil des sciences, même si la comparaison entre le rendement de l'industrie du Canada et des États-Unis peut être une cause d'inquiétude, il ne faut pas oublier que l'industrie américaine a subi elle aussi une grave détérioration de ses capacités concurrentielles et novatrices par rapport au Japon et à l'Allemagne fédérale, par exemple, ce qui rend la situation d'autant plus préoccupante.

En résumé, le Comité a étudié l'ensemble des relations commerciales canado-américaines et examiné de plus près certains secteurs en crise pour tâcher d'établir un profil de la structure et du rendement de l'industrie canadienne par rapport à celle des États-Unis. Il n'a pas hésité à se poser certaines questions, par exemple, s'il y avait un avenir au Canada pour le secteur manufacturier et, le cas échéant, dans quel domaine. Il a voulu examiner la situation à court terme et rechercher des solutions à plus longue échéance.

Reconnaître et analyser les problèmes de notre économie n'est pas une preuve de désespoir ou de négativisme. Contrairement à bien des pays, le Canada jouit de richesses naturelles considérables, de terres et d'eaux inexploitées qui peuvent assurer à sa population le plus haut niveau de vie. Il est en tout point maître de sa destinée et il n'a besoin que d'une discipline collective pour réaliser ses possibilités. Le présent rapport se propose d'aider les Canadiens à bien choisir.

Secteurs exclus de l'étude: la production alimentaire et l'énergie

Deux secteurs de l'économie ont été exclus de l'étude: la production alimentaire (agriculture et pêches) et l'énergie. Dans le secteur de la production alimentaire, les marchés des pays tiers sont beaucoup plus importants que ceux des États-Unis ou du Canada pour la vente des produits de base, les céréales par exemple. En général, quoique tous deux cultivent des denrées agricoles de même catégorie, en raison de leur grande diversité de climat, les États-Unis peuvent produire beaucoup de fruits et de légumes pour lesquels la saison de culture est beaucoup plus courte, voire nulle, au Canada. Ce commerce saisonnier des fruits et des légumes soulève des problèmes très particuliers et exige donc des dispositions spéciales. Mais si les États-Unis constituent une source essentielle de fruits et de légumes, le Canada fournit de son côté de grandes quantités de poissons, de produits piscicoles et de boissons alcoolisées pour équilibrer plus ou moins le commerce bilatéral des produits alimentaires. Les échanges concernant la viande et les produits laitiers sont importants, mais compliqués par les importations d'outre-mer et par la présence d'offices canadiens de commercialisation qui, à eux seuls, méritent une étude distincte. Pour ces diverses raisons, le Comité n'a pas traité de ce secteur, mais des statistiques pertinentes sont présentées au Tableau I de l'appendice.

Quant aux échanges d'énergie entre le Canada et les États-Unis, la situation a rapidement changé ces dernières années en raison des mesures prises par les deux

out oil exports to the United States. It has already moved to reduce them. While existing gas export contracts to the United States are being honoured, supplementary exports are closely regulated and no new long-term export licences have been granted since by the National Energy Board. Moreover, prices for both oil and gas have moved swiftly up, not in relation to costs, but to the international OPEC price level. Since the normal energy trade pattern has been massively affected by these extraordinary factors, the Committee decided the energy sector merited a separate study which would look at bilateral trade in coal, electricity and uranium, as well as oil and gas, and probably encompass pipeline arrangements, refining, petrochemicals, exploration and investment.

Nevertheless, this trade represents, in dollar terms, about 15 per cent of all Canadian exports southward. Moreover, the United States ships a significant amount of coal to Canada. The energy trade therefore cannot be excluded when considering the overall balance of payments picture and the effect on the economy of invisible flows. In 1974 Canada netted \$3.9 billion in sales of various forms of energy with the United States. This included refined products, liquid petroleum gases and radioactive ores as well as natural gas, crude petroleum, coal and electricity. By 1977, this had moved to \$3.7 billion. Energy trade statistics are given in Table 2 in the Statistical Appendix. These demonstrate that Canada at present is relying significantly on energy exports to the United States to alleviate its balance of payments problem.

2. Background

Next year, 1979, will mark the 100th anniversary of the introduction of the 'National Policy' of 1879—a tariff policy which has shaped Canada's subsequent commercial and economic development in a major way. Designed to form a protected national market, it was supported by other national policies including the development of east-west transportation facilities and the encouragement of western settlement. Their common aim was to promote national unity and strengthen the new federation to the point where it would be independent of its dynamic and at times acquisitive neighbour.

Whatever its economic benefits, the protective tariff has not had the unifying influence that was hoped for. Instead, it has become a focus of resentment within the western and the Atlantic provinces. The central provinces were seen to enjoy an enormous advantage in producing manufactured goods for the Canadian market behind a protective tariff, whereas resource goods were exported free of duty. The Atlantic and western provinces considered that they—as consumers of high cost, domestically-produced goods and imported products made more costly by the tariff—paid the price of protection, while gaining none of its advantages in terms of tax revenues or employment opportunities. From time to time, Canadian governments have considered a major policy change in the direction of free trade with the United States. In 1911 reciprocal free trade was the main issue in the election campaign. But the basic thrust of the National Policy persists, albeit with periodic changes in the level of tariff protection.

pays. En 1973, après l'intervention de l'OPEP, (Organisation des pays exportateurs de pétrole) le Canada a réévalué ses réserves et ses besoins futurs et annoncé qu'il supprimerait progressivement ses exportations de pétrole vers les États-Unis, ce qu'il a déjà commencé à faire. Les contrats d'exportation de gaz naturel sont respectés, mais les nouvelles exportations sont étroitement contrôlées et l'Office national de l'énergie n'a pas accordé de nouveaux permis d'exportation à long terme. En outre, les prix du pétrole et du gaz naturel sont montés en flèche, non pas pour une raison de coûts, mais pour s'aligner sur les cours internationaux fixés par l'OPEP. Comme ces facteurs extraordinaires ont considérablement ébranlé les structures normales du commerce de l'énergie, le Comité a décidé que ce secteur méritait à lui seul une étude distincte. Celle-ci examinerait les échanges bilatéraux tant dans les secteurs du charbon, de l'électricité et de l'uranium que dans ceux du pétrole et du gaz naturel, et elle pourrait aussi englober les accords sur les pipe-lines, le raffinage, la prospection en pétrochimie et les investissements.

Sur le plan monétaire, ces échanges représentent toutefois environ 15% de l'ensemble des exportations du Canada vers les États-Unis. En outre, ces derniers expédient un important volume de charbon vers le Canada. Par conséquent, on ne peut exclure les transactions en matière d'énergie lorsqu'on examine la situation globale de la balance des paiements et l'effet des mouvements invisibles sur l'économie. En 1974, le Canada avait réalisé \$3.9 milliards nets sur ses ventes d'énergie sous diverses formes aux États-Unis. Celles-ci comprenaient non seulement le gaz naturel, le pétrole brut, le charbon et l'électricité, mais aussi les produits raffinés, le gaz de pétrole liquéfié et les minerais radioactifs. En 1976, ce chiffre est passé à \$3.7 milliards. Des statistiques détaillées sur le commerce de l'énergie sont présentées au Tableau 2 figurant en appendice. Elles montrent bien que le Canada compte sur ses exportations vers les États-Unis pour atténuer le problème de sa balance des paiements.

2. Aperçu historique

L'an prochain, en 1979, nous célébrerons le centenaire de l'adoption de la «politique nationale» de 1879, politique douanière qui a en bonne partie déterminé l'évolution économique et commerciale du Canada. Conçue pour créer un marché intérieur protégé, elle a été appuyée par d'autres mesures d'envergure nationales notamment la mise en place de moyens de transport est-ouest et la promotion de la colonisation de l'Ouest. Leur but commun était de favoriser l'unité nationale et de renforcer la nouvelle fédération afin qu'elle puisse se montrer indépendante vis-à-vis de son voisin dynamique et parfois âpre au gain.

Quels qu'aient pu être ses avantages économiques, cette politique protectionniste n'a pas eu l'influence unificatrice escomptée. Elle est plutôt devenue un objet de ressentiment dans les provinces de l'Ouest et dans les Maritimes qui estimaient que les provinces du centre tiraient un énorme avantage de la fabrication de produits manufacturés destinés au marché canadien tout en profitant de la protection des tarifs douaniers alors que les matières premières étaient exportées en franchise. Les provinces maritimes et les provinces de l'Ouest estimaient, qu'en tant qu'acheteurs de denrées très chères produites dans le pays et de produits importés rendus plus coûteux par l'imposition de droits de douane, elles faisaient les frais de ces mesures

In the early 1930s, largely in response to the U.S. Smoot-Hawley tariff, Canadian tariffs were raised to their highest point. Since 1935 there has been a gradual dismantling and reduction of tariffs through international negotiations, most notably through a series of conferences under the aegis of the General Agreement on Tariffs and Trade (GATT). There remains, nonetheless, a residual degree of protectionism not only in the remaining tariffs of Canada and other countries, but also in a variety of non-tariff measures as well. Together they serve as an important factor influencing the volume and mix of goods traded between Canada and the United States. The current Tokyo Round of the GATT multilateral trade negotiations (MTNs) is committed to further liberalization of both tariff and non-tariff barriers.

In 1974 the United States Congress passed a Trade Act which included a specific authorization for the President to "enter into a trade agreement with Canada aimed at eliminating or moving to eliminate trade barriers between the two countries on a reciprocal basis".* In other words, the U.S. President was empowered to conclude a free trade arrangement with Canada. Such a Congressional initiative directed to Canada might have been expected to stir widespread debate in Canada. The surprise is that the move barely gained public notice. The following year the Economic Council's three and a half year study of Canada's trade strategy, "Looking Outward", concluded that Canada would reap particular benefits in a bilateral free trade arrangement with the United States. While the Council's report aroused some interest and concern in the business community, it was largely ignored at the political and official levels.

Canada's present economic and trade outlook is far from promising and there is no agreement on remedies. The international trading world is consolidating itself into trading blocs. Canada has not joined in this process, and yet such is Canadian sensitivity even to suggestions for continental trading arrangements that the idea of a North American trading unit has not received reasoned public and political consideration. In Canada business and labour circles there is considerable nervousness over the more immediate consequences which GATT tariff reductions might have on their industries. A dramatic increase in Canadian plant investment has taken place in the United States in the past several years as both Canadian-controlled and subsidiary firms have expanded or relocated south of the border. Against this background the Committee decided to give serious consideration to Canada's trading relationship with the United States with the bilateral free trade alternative in mind. Further, the Committee considered that it was appropriate for it as a parliamentary body to respond to the specific resolution directed to Canada by the U.S. Congress.

* U.S. Congress, Official Summary of the Trade Act of 1974, p. 3

sans bénéficier d'aucun des avantages qu'elles assuraient en matière de recettes fiscales ou de possibilités d'emploi. De temps à autre, certains gouvernements canadiens ont envisagé un important revirement politique en faveur du libre-échange avec les États-Unis. En 1911, le libre-échange réciproque constituait le principal sujet de la campagne électorale. Néanmoins, l'impulsion donnée par la politique nationale a longtemps subsisté bien qu'on ait périodiquement modifié le degré de protection douanière.

Au début des années 30, et surtout en réaction contre les mesures tarifaires américaines de Smoot-Hawley, les droits de douanes canadiens ont été élevés au maximum. Depuis 1935, on les a toutefois graduellement abaissés à la suite de négociations internationales, notamment dans le cadre d'une série de conférences tenues sous les auspices de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT). Un certain protectionnisme subsiste néanmoins non seulement sous forme de droits de douane encore imposés par le Canada et d'autres pays, mais aussi sous forme d'obstacle non tarifaires. L'ensemble a beaucoup influé sur le volume et la diversité des marchandises échangées entre le Canada et les États-Unis. Le Tokyo Round, qui se poursuit actuellement dans le cadre des négociations commerciales multilatérales du GATT, vise à accroître la libéralisation des obstacles tarifaires et non tarifaires.

En 1974, le Congrès américain a adopté une loi dite *Trade Act* qui autorise expressément le Président à «conclure un accord commercial avec le Canada en vue de supprimer immédiatement ou progressivement et à titre réciproque les barrières commerciales entre les deux pays». * Autrement dit, le président des États-Unis a été autorisé à conclure un accord de libre-échange avec le Canada. On aurait pu s'attendre à ce que pareille initiative du Congrès soulève un vaste débat au Canada. Or, on constate avec étonnement que le public n'a guère réagi. L'année suivante, l'étude intitulée *Au-delà des frontières* qu'avait menée le Conseil économique pendant trois ans et demi concluait que le Canada aurait tout intérêt à signer avec les États-Unis un accord bilatéral de libre-échange. Ce rapport a suscité quelque intérêt et certaines préoccupations dans les milieux d'affaires, mais il est passé presque inaperçu dans les milieux politiques et officiels.

Les perspectives économiques et commerciales actuelles du Canada sont loin d'être brillantes et les milieux officiels ne parviennent pas à s'entendre sur les remèdes à y apporter. La communauté économique internationale se divise en blocs commerciaux. Le Canada ne s'est pas joint à ce processus et il se montre tellement sensible quant à la conclusion d'accords commerciaux que même l'idée d'un bloc commercial nord-américain n'a jamais été étudiée sérieusement par les milieux politiques et l'opinion publique. Les milieux économiques et le monde ouvrier s'inquiètent des répercussions immédiates qu'auront les réductions tarifaires proposées dans le cadre du GATT sur leurs industries. Le Canada s'est installé massivement sur le marché américain au cours des dernières années, les entreprises canadiennes et les filiales américaines s'étant agrandies ou réimplantées aux États-Unis. C'est pourquoi le Comité a décidé d'approfondir les relations commerciales du Canada avec les États-Unis dans la perspective d'un libre-échange bilatéral. En outre, le Comité a estimé qu'il lui revenait, en tant qu'organisme parlementaire, de réagir contre la résolution adoptée par le Congrès américain vis-à-vis du Canada.

* Congrès américain, résumé officiel de la loi dite *Trade Act* de 1974, page 3

II A PROFILE OF CURRENT BILATERAL TRADE

In general terms, trade relations between Canada and the United States at the present time can be characterized as friendly, with none of the rancor and ill-feeling which marked the relationship in 1971 and 1972 in the wake of President Nixon's surcharge. Currently there are few serious bilateral trade issues causing concern between the two countries. This may be due in part to the fact that a number of tariff and non-tariff issues which would normally be dealt with on a bilateral basis are being negotiated at the multilateral levels, in the GATT multilateral trade negotiations in Geneva. In this forum both governments have committed themselves to the objective of further liberalization of trade barriers. Considering the enormous volume, variety and complexity of the trade between Canada and the United States, the trade relations are remarkably positive and bilateral trade continues to expand. In 1977 the value of merchandise goods traded between Canada and the United States was over \$60 billion, more than between any two other countries in the world.

1. The Basic Facts

For both trading partners the trade relationship is of major significance. For the United States, Canada is its most important customer. With only one-tenth the population of the nine European Community (EC) countries, Canada buys as much from the United States as do the EC countries combined and more than twice as much as Japan. Canada is currently a market for over 22 per cent of U.S. exports and a source of 20 per cent of its imports. It is second to the Netherlands as a source of the largest amount of direct investment in the United States. Until very recently, Canada has been the prime location for direct investment by Americans.

From a Canadian point of view, this bilateral trade is of overwhelming economic importance. Approximately 70 per cent of Canadian exports go to the United States and a similar percentage of imports come from the United States. This preponderance of Canada's trade with the United States is in contrast to the 10 per cent of its trade with the European Community, the 5 per cent with Japan and the 15 per cent with the rest of the world which even includes the huge grain shipments to the Soviet Union and China.

At least 15 per cent of the nation's Gross National Product (GNP) is generated by Canada's exports to the United States and one out of every two jobs in the goods-producing industries is dependent on exports to the United States in one way or another. The United States is the largest market for all major Canadian commodity sectors, except agriculture. Bilateral trade in automotive products alone reached \$20 billion in 1977, which was by itself significantly more than Canada's trade in all items with the European Community and Japan combined.

II PROFIL DU COMMERCE BILATÉRAL ACTUEL

Dans l'ensemble, on peut qualifier d'amicales les relations commerciales qu'entretient actuellement le Canada avec les États-Unis puisqu'il ne subsiste rien de la rancœur et du ressentiment qui les ont caractérisées en 1971 et en 1972 au moment de l'imposition de la surtaxe de Nixon. Actuellement, il n'y a que peu de questions commerciales bilatérales qui préoccupent les deux pays. Cet état de choses provient peut-être en partie du fait qu'un certain nombre des questions tarifaires et non tarifaires, qui seraient normalement réglées sur une base bilatérale, font l'objet de négociations multilatérales dans le cadre du GATT à Genève. Là, les deux gouvernements se sont engagés à libéraliser davantage les barrières tarifaires. Compte tenu de l'imposant volume ainsi que de la grande variété et complexité du commerce entre les États-Unis et le Canada, les relations commerciales entre les deux pays sont remarquablement bonnes et le commerce bilatéral continue de s'intensifier. En 1977, la valeur des marchandises échangée dépassait \$60 milliards, somme inégalée nulle part ailleurs.

1. Les données de base

Pour les deux associés, les relations commerciales sont de toute première importance. Le Canada est le plus important client des États-Unis. Comptant seulement un dixième de la population des neuf pays de la Communauté économique européenne (CEE), il achète autant aux États-Unis que les pays de la CEE et plus de deux fois plus que leur achète le Japon. Le Canada offre à l'heure actuelle des débouchés pour plus de 22 p. 100 des exportations américaines et constitue la source de 20 p. 100 de leurs importations. Il est la deuxième source d'investissements directs aux États-Unis, après les Pays-Bas. En matière d'investissements directs, il a été jusqu'à présent un lieu de prédilection pour les Américains.

Du point de vue canadien, ce commerce bilatéral est primordial. Environ 70% des exportations et des importations du Canada se font avec les États-Unis. Cette prépondérance des échanges commerciaux entre le Canada et les États-Unis est saisissante par rapport aux échanges commerciaux avec la CEE (10%), le Japon (5%) et le reste du monde (15%), pourcentage qui comprend les exportations massives de céréales vers l'Union soviétique et la Chine.

Au moins 15% du PNB (produit national brut) proviennent de ces exportations et dans les industries de biens, un emploi sur deux dépendrait d'une manière ou d'une autre des échanges bilatéraux. Les États-Unis constituent le marché le plus vaste pour tous les principaux secteurs des produits de base, à l'exception de l'agriculture. Rien que pour le secteur de l'automobile, le commerce bilatéral atteignait \$20 milliards en 1977, ce qui dépassait de loin les échanges entre le Canada et la Communauté européenne et le Japon conjugués.

2. Merchandise Trade

A glance at the accompanying charts 1 and 2 reveals the pattern of Canada-United States trade. Detailed statistics for the various trade categories are set out in Table 1 of the Statistical Appendix.

Trade in agricultural products is limited despite the fact that both countries are producers of a wide range of products. After oil and gas, iron ore and concentrates constitute the next most important Canadian export in crude materials, while United States supplies a significant amount of coal to Canada. In this category the dollar value of exports has remained constant in the \$5 billion range during the three year period 1975 to 1977 with the increased natural gas prices masking the volume declines in the petroleum exports. Adjustments in terms of trade have been to Canada's disadvantage since 1975 due to the fact that prices for such important export commodities as unwrought nickel, copper and zinc have not kept pace with the prices of manufactured goods of which Canada is such a heavy importer from the United States.

In the fabricated materials category, three main items of trade stand out; forest products, non-ferrous metals and chemicals. Half of Canada's exports of fabricated materials (17.4 per cent) are in forest products, underlining the importance of these shipments of lumber, wood pulp and newsprint to the United States. Iron and steel and alloys, aluminum and alloys, copper, nickel and zinc metals go mainly from Canada to the United States, while chemicals and chemical products are important U.S. exports to Canada. Fertilizers are the main chemical product which Canada exports to the U.S.

The strong point of Canada's merchandise exports to the United States lies in the fabricated materials category. The value of these exports has risen from \$1.7 billion in 1960 to almost \$11 billion in 1977, giving Canada consistently strong payments balances in this category. In 1976 Canada's surplus was \$3.9 billion and in 1977 it was \$5.9 billion.

In the end-product category, automotive products constitute the principal item traded in both directions, amounting to two-thirds of Canadian exports and close to one-half of U.S. end product imports to Canada. Aside from auto products, the majority of goods exported by Canada in this category are capital goods, such as equipment and machinery of all kinds. While a notable growth has been achieved in Canadian machinery exports to the U.S. in recent years, the level of these exports still constitutes only about one-quarter of the level of imports. The United States supplies a wide range of consumer items and has also become a major exporter of electronic computers to Canada.

The weakness of Canada's trade performance lies in the inability of Canadian end products, aside from automotive products, to counter the increasing flow of U.S. and other imports, which are in many cases displacing Canadian domestic production. While the value of Canadian exports in this category, excluding automotive products, rose impressively from \$271 million in 1960 to \$3.6 billion in 1977, the inflow of U.S. products rose in comparable proportion from \$1.6 billion in 1960 to \$10.3 billion in 1977, leaving Canada with a massive payments deficit of \$6.7 billion

2. Commerce des marchandises

Un coup d'œil aux graphiques 1 et 2 qui suivent montre la forme que prend le commerce entre le Canada et les États-Unis. Des statistiques détaillées sur les diverses catégories d'échanges commerciaux sont présentées au Tableau 1 figurant en appendice.

Les échanges de produits agricoles sont restreints en dépit du fait que les deux pays en produisent une grande variété. Après le pétrole et le gaz, le minerai et les concentrés de fer constituent la deuxième grande exportation canadienne de matières brutes, tandis que les États-Unis fournissent au Canada une grande quantité de charbon. A cet égard, la valeur en dollars des exportations est demeurée constante, c'est-à-dire qu'elle s'est située dans une fourchette de \$5 milliards pendant trois ans, de 1975 à 1977, les hausses de prix du gaz naturel masquant les diminutions réelles du volume des exportations de pétrole. Les termes de l'échange sont défavorables au Canada depuis 1975 en raison du fait que les prix d'importantes exportations de produits de base comme le nickel, le cuivre et le zinc bruts n'ont pas suivi la hausse des prix des produits industriels que le Canada importe en grandes quantités des États-Unis.

Pour ce qui est des demi-produits, trois grandes catégories ressortent: les produits forestiers, les métaux non ferreux et les produits chimiques. La moitié des exportations canadiennes de demi-produits (17.4%) est constituée de produits forestiers, ce qui montre l'importance de ces expéditions de bois de construction, de pâte de bois et de papier journal aux États-Unis. Le fer, l'acier et leurs alliages, l'aluminium et ses alliages, le cuir, le nickel et les métaux contenant du zinc sont surtout acheminés du Canada aux États-Unis, tandis que les produits chimiques représentent d'importantes exportations américaines vers le Canada, notamment les engrais.

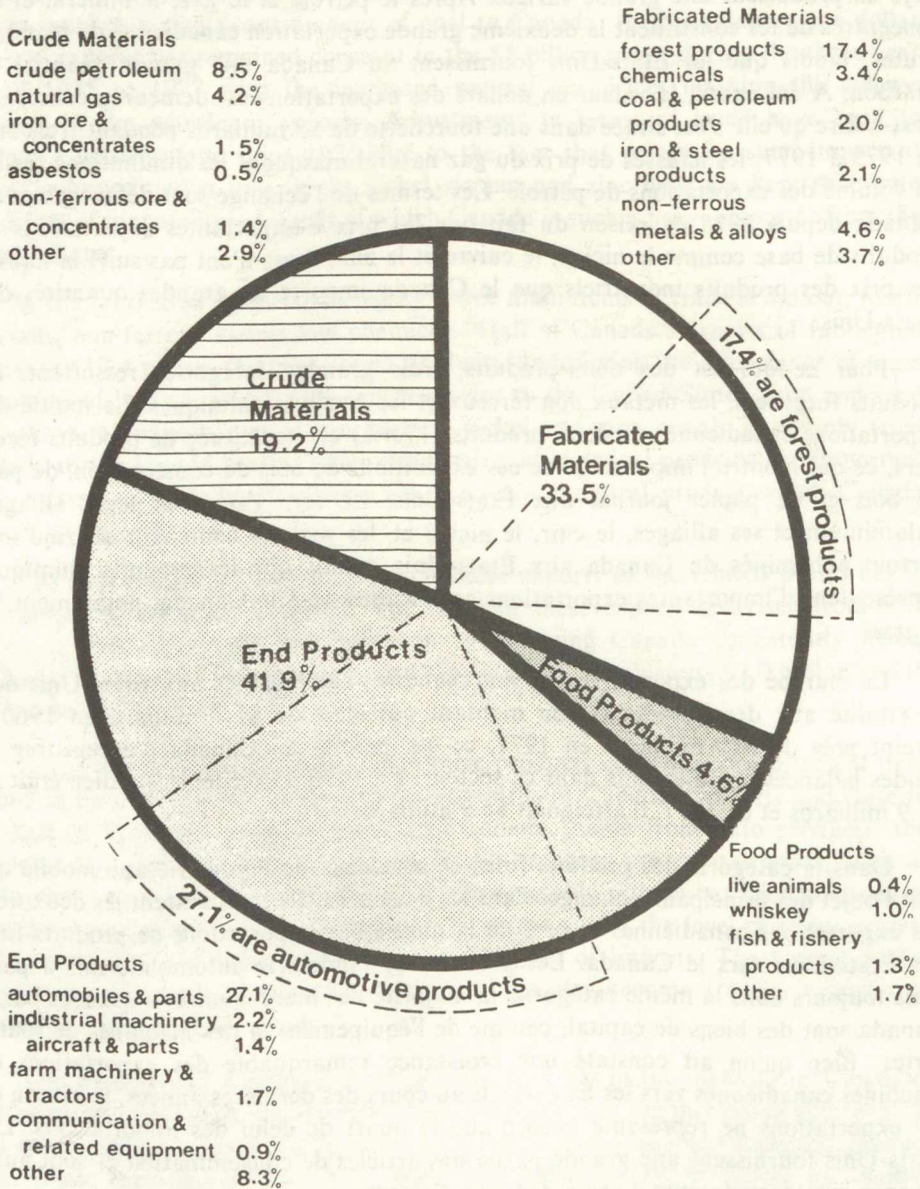
Le marché des exportations de marchandises canadiennes aux États-Unis doit sa vitalité aux demi-produits. Son montant qui était de \$1.7 milliard en 1960 a atteint près de \$11 milliards en 1977, ce qui permet au Canada d'enregistrer de solides balances de paiements dans ce secteur. En 1976, l'excédent canadien était de \$3.9 milliards et en 1977, il atteignait \$5.9 milliards.

Dans la catégorie des produits finis, ce sont ceux de l'industrie automobile qui font l'objet des principaux échanges dans les deux sens. Ils représentent les deux tiers des exportations canadiennes et près de la moitié des importations de produits finis des États-Unis vers le Canada. Les produits de l'industrie automobile mis à part, mais toujours dans la même catégorie, la majorité des marchandises exportées par le Canada sont des biens de capital, comme de l'équipement et des machines de toutes sortes. Bien qu'on ait constaté une croissance remarquable des exportations de machines canadiennes vers les États-Unis au cours des dernières années, le niveau de ces exportations ne représente encore que le quart de celui des importations. Les États-Unis fournissent une grande partie des articles de consommation et sont aussi devenus gros exportateurs d'ordinateurs au Canada.

Le faible rendement commercial du Canada tient au fait que les produits finis canadiens, mis à part les produits de l'industrie automobile, n'arrivent pas à contrer

Chart 1

Canadian Exports to United States by Category (as % of total Canadian exports to United States, average over period 1971-77)

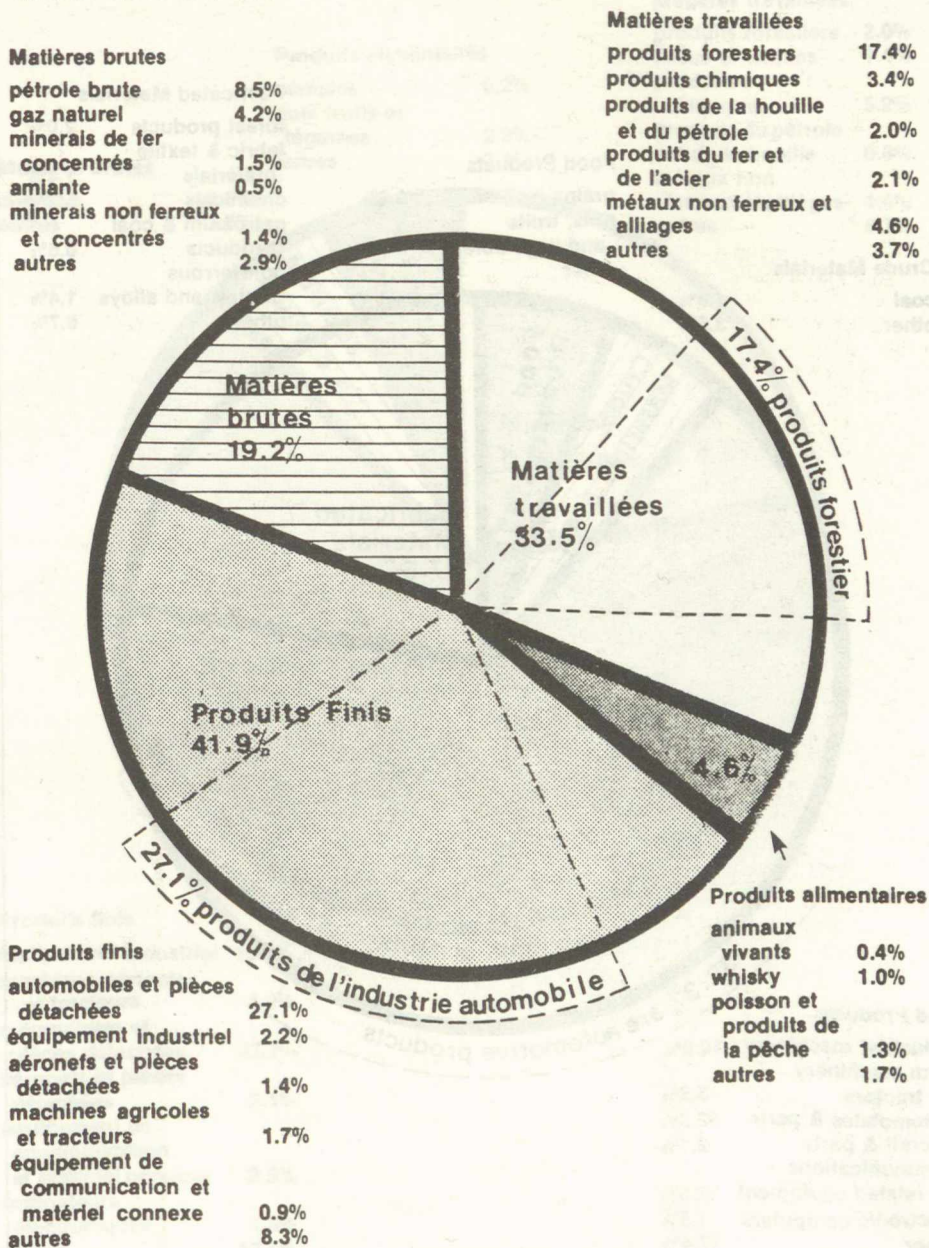


*Percentages for the segments in the main circle do not add to 100 because Special Transactions are excluded. This category includes items such as private donations of goods, settlers' effects and imports for diplomats.

Source: Statistics Canada

Illustration 1

Exportations du Canada en provenance des États-Unis (par catégories en pourcentages de la totalité de ces exportations, moyenne établie entre 1971-77)

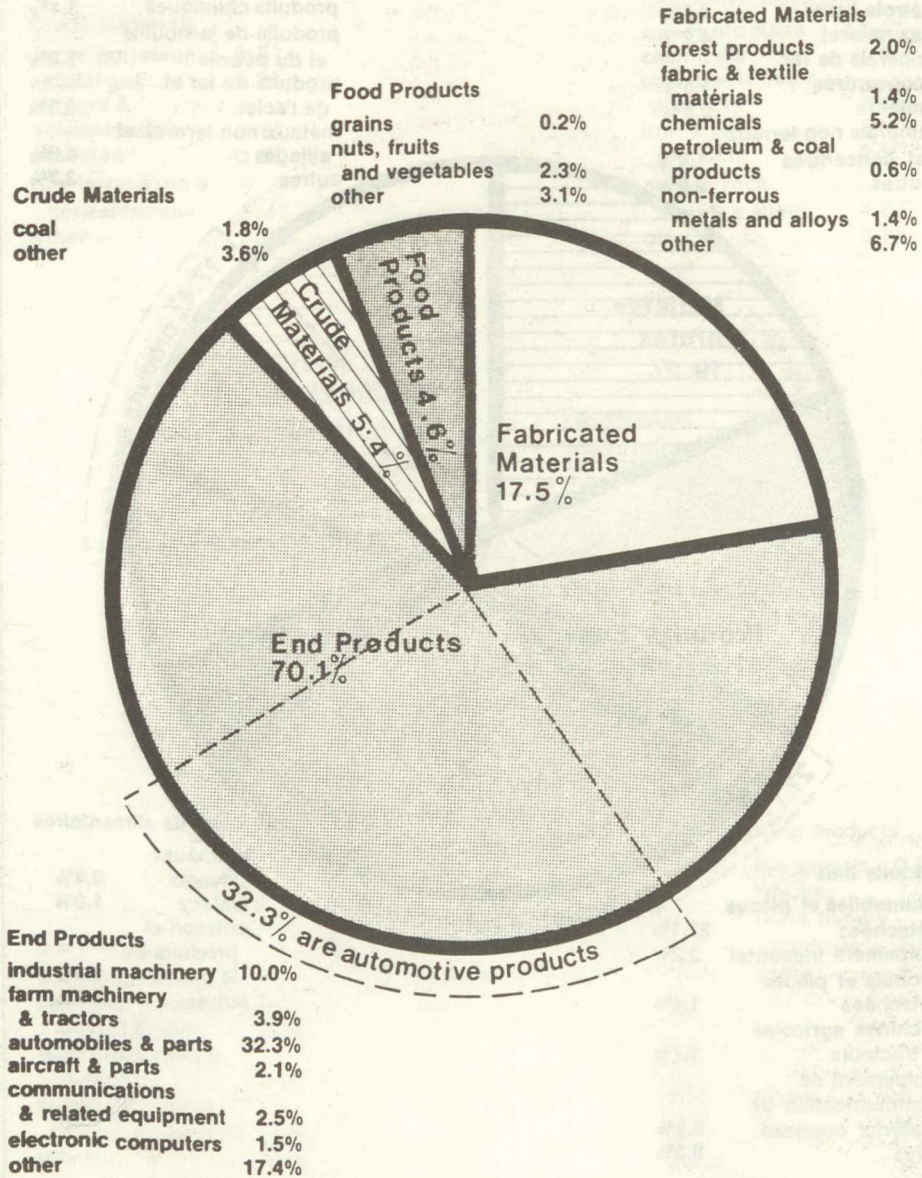


*L'addition des pourcentages des secteurs du cercle ne donne pas 100 parce que les transactions spéciales sont exclues. Cette catégorie comprend par exemple les dons de biens de particuliers, les biens des nouveaux résidents et les produits importés pour diplomates.

Source: Statistique Canada

Chart 2

Canadian Imports from the United States by Category (as percentage of total Canadian imports from US, average over period 1971-77)

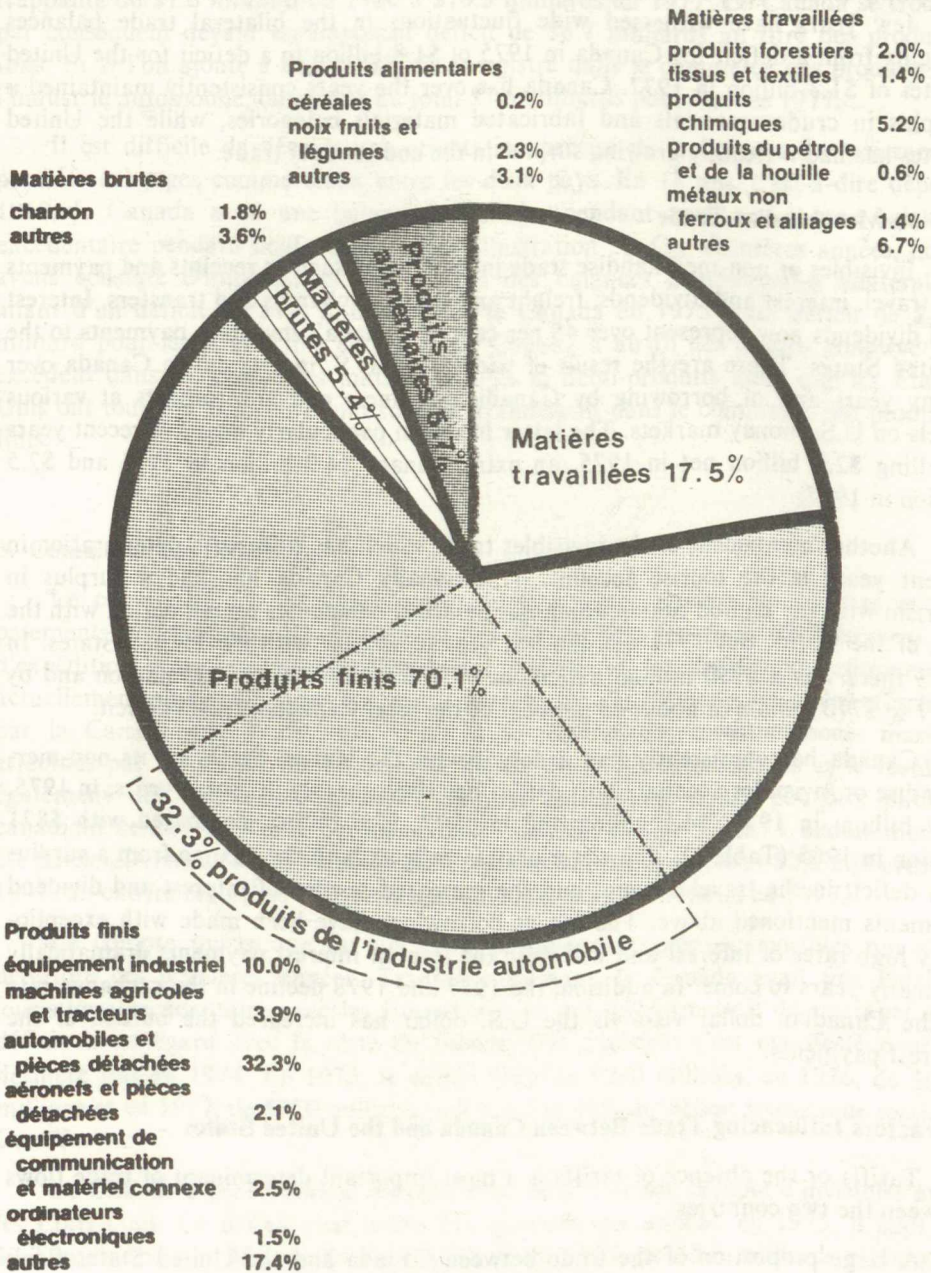


*Percentages for the segments in the main circle do not add to 100 because Special Transactions are excluded. This category includes items such as private donations of goods, settlers' effects and imports for diplomats.

Source: Statistics Canada

Illustration 2

Importations du Canada en provenance des États-Unis (par catégories en pourcentages de la totalité de ces importations, moyenne établie entre 1971-77)



*L'addition des pourcentages des secteurs du cercle ne donne pas 100 parce que les transactions spéciales sont exclues. Cette catégorie comprend par exemple les dons de biens de particuliers, les biens des nouveaux résidents et les produits importés pour diplomates.

Source: Statistique Canada

in this category. If the deficit in the automotive trade is added to this, the total Canadian deficit is \$7.6 billion in end products in 1977.

It is difficult to find a definite pattern developing in the merchandise trade payments balances between the two countries. In the past 18 years, since 1960, Canada has had a deficit in nine years and a surplus in nine years (Chart 3). The last few years have witnessed wide fluctuations in the bilateral trade balances ranging from a deficit for Canada in 1975 of \$1.8 billion to a deficit for the United States of \$1.3 billion in 1977. Canada has over the years consistently maintained a surplus in crude materials and fabricated materials categories, while the United States has had a steadily growing surplus in the end product trade.

3. Non-Merchandise Trade

Invisibles or non-merchandise trade include items such as receipts and payments for travel, interest and dividends, freight and shipping charges and transfers. Interest and dividends now represent over 45 per cent of Canada's invisibles payments to the United States. These are the result of widespread U.S. investment in Canada over many years and of borrowing by Canadian business and governments at various levels on U.S. money markets. The latter has been particularly heavy in recent years totalling \$2.8 billion net in 1975, an extraordinary \$4.9 billion in 1976 and \$2.5 billion in 1977.

Another component of the invisibles trade which has suffered a deterioration in recent years is the tourist account. Traditionally Canada has had a surplus in tourism with the United States which has helped it balance its tourist deficit with the rest of the world. But 1974 was the last year of surplus with the United States. In 1975 there was a \$250 million deficit, in 1976 it had risen to \$600 million and by 1977 to \$770 million or about 45 per cent of the total Canadian travel deficit.

Canada has consistently had a deficit with the United States on its non-merchandise or invisibles account. This deficit has risen sharply in recent years; in 1975, \$3.7 billion, in 1976, \$4.5 billion and in 1977, \$5.6 billion, compared with \$871 million in 1965 (Table 1). This deterioration reflects both the change from a surplus to a deficit in the travel account and the increased burden of interest and dividend payments mentioned above. The recent borrowings have been made with exceptionally high rates of interest and will raise the level of interest payments dramatically for many years to come. In addition, the 1977 and 1978 decline in the exchange rate of the Canadian dollar vis-à-vis the U.S. dollar has increased the burden of the interest payments.

4. Factors Influencing Trade Between Canada and the United States

Tariffs or the absence of tariffs is a most important determinant of trade flows between the two countries.

A large proportion of the trade between Canada and the United States flows freely with no tariff barriers. In terms of the dollar value of trade, the institution of reciprocal free trade under the Automotive Agreement in 1965 has had an enormous impact on the stimulation of this two-way trade which has increased twenty fold

l'afflux croissant des importations américaines et étrangères qui, dans de nombreux cas, se substituent à la production nationale. Bien que la valeur des exportations canadiennes dans ce domaine, sauf les produits de l'industrie automobile, qui était de \$271 millions en 1960, ait atteint la somme impressionnante de \$3.6 milliards en 1977, la valeur des importations de produits américains est passée de façon tout aussi frappante de \$1.6 milliard en 1960 à \$10.3 milliards en 1977. Le Canada se trouve par conséquent devant un imposant déficit de \$6.7 milliards au titre des produits finis. Et si l'on ajoute à cela le déficit enregistré dans le commerce des produits de l'industrie automobile, on atteint au total \$7.6 milliards pour l'année 1977.

Il est difficile de déceler une orientation précise de la balance des paiements pour les échanges commerciaux entre les deux pays. En 18 ans, c'est-à-dire depuis 1960, le Canada a eu une balance déficitaire pendant neuf ans et une balance excédentaire pendant neuf autres. (Voir Illustration 3). Ces dernières années, nous avons constaté d'importantes fluctuations des balances commerciales bilatérales, allant d'un déficit de \$1.8 milliard pour le Canada en 1975 à un déficit de \$1.3 milliard pour les États-Unis en 1977. Le Canada a au fil des années conservé un excédent dans les catégories matières brutes et demi-produits alors que les États-Unis ont toujours enregistré un excédent grandissant dans le commerce des produits finis.

3. Commerce des invisibles

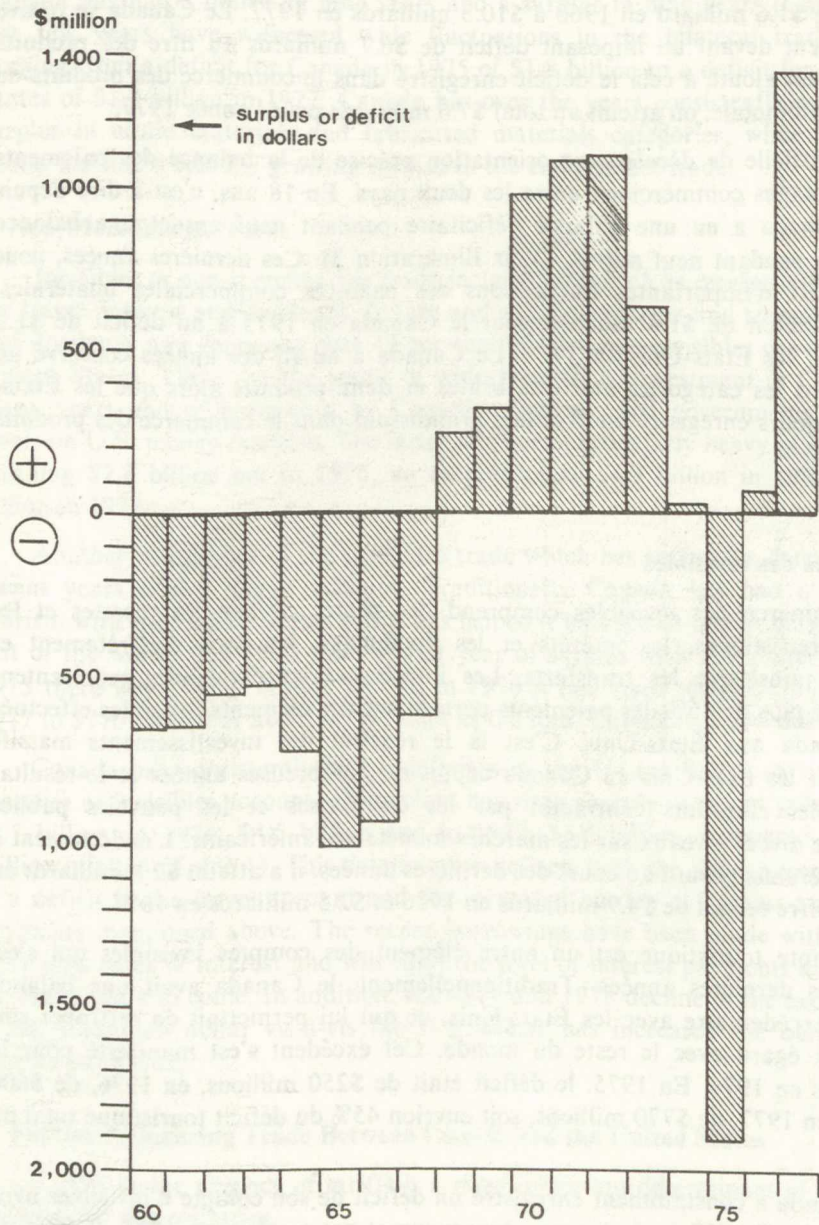
Le commerce des invisibles comprend des postes comme les recettes et les paiements touristiques, les intérêts et les dividendes, les frais d'affrètement et d'expédition ainsi que les transferts. Les intérêts et les dividendes représentent actuellement plus de 45% des paiements portant sur des éléments invisibles effectués par le Canada aux États-Unis. C'est là le résultat des investissements massifs effectués par les États-Unis au Canada depuis de nombreuses années et le résultat également des emprunts contractés par les entreprises et les pouvoirs publics canadiens de divers niveaux sur les marchés monétaires américains. L'endettement a été particulièrement lourd au cours des dernières années: il a atteint \$2.8 milliards en 1975, un chiffre record de \$4.9 milliards en 1976 et \$2.5 milliards en 1977.

Le compte touristique est un autre élément des comptes invisibles qui s'est détérioré ces dernières années. Traditionnellement, le Canada avait une balance touristique excédentaire avec les États-Unis, ce qui lui permettait de rattraper son déficit à cet égard avec le reste du monde. Cet excédent s'est manifesté pour la dernière fois en 1974. En 1975, le déficit était de \$250 millions, en 1976, de \$600 millions et en 1977, de \$770 millions, soit environ 45% du déficit touristique total du Canada.

Le Canada a constamment enregistré un déficit de son compte d'invisibles avec les États-Unis. Ce déficit s'est accru brusquement ces années: en 1975, il était de \$3.7 milliards; en 1976, de \$4.5 milliards et en 1977, de \$5.6 milliards alors qu'il n'était que de \$871 millions en 1965 (Tableau 1). Cette aggravation du déséquilibre de la balance des paiements traduit à la fois le passage d'une balance excédentaire à une balance déficitaire du compte touristique et l'accroissement de la charge des

Chart 3

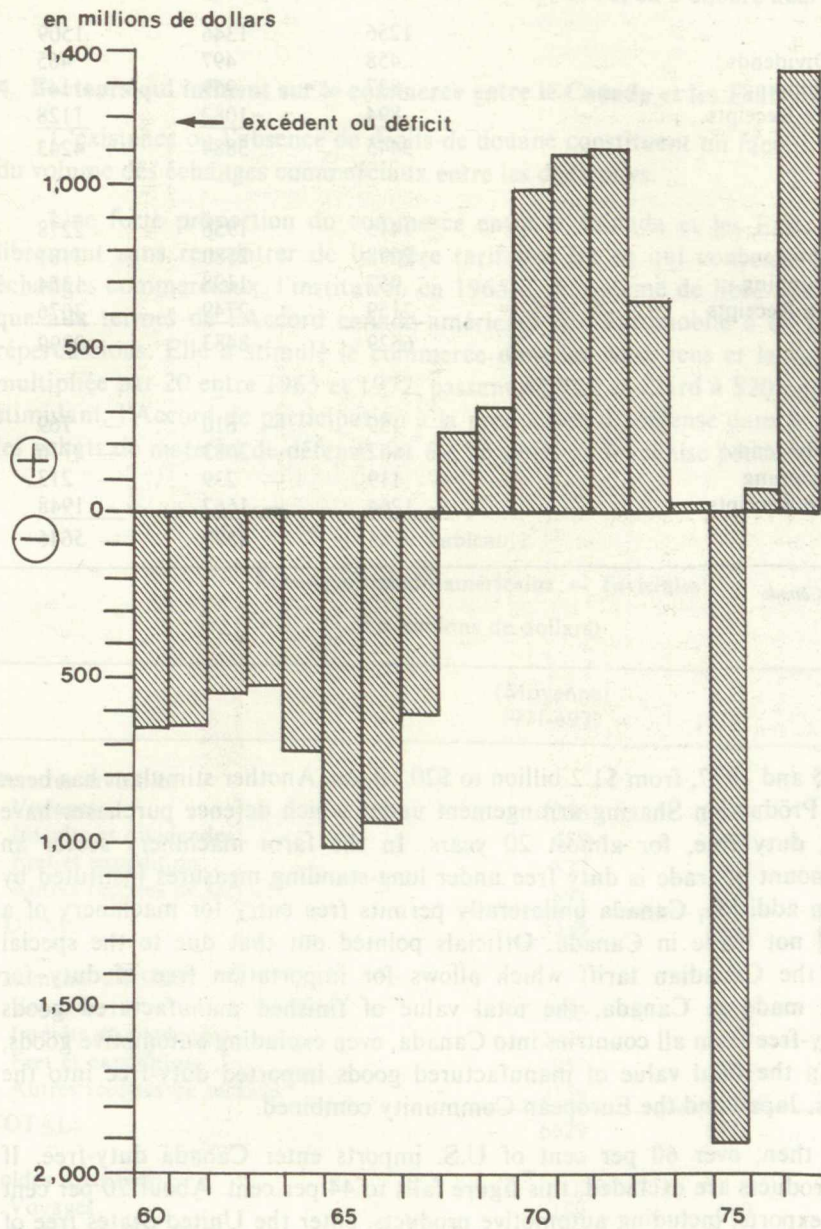
Canada's Balance of Merchandise Trade with the United States



Source: Statistics Canada

Illustration 3

Balance commerciale (marchandises) entre le Canada et les États-Unis



Source: Statistique Canada

(\$ millions)

	Average 1971-77	1976	1977
Receipts			
Travel	1256	1346	1509
Interest & Dividends	458	497	465
Freight & Shipping	837	959	1141
Other Service Receipts	<u>894</u>	<u>1082</u>	<u>1128</u>
TOTAL:	3445	3884	4243
Payments			
Travel	1415	1956	2278
Interest & Dividends	2098	2580	3181
Freight & Shipping	957	1198	1354
Other Service Receipts	<u>2159</u>	<u>2749</u>	<u>3076</u>
TOTAL:	6629	8483	9899
Balances			
Travel	— 159	— 610	— 769
Interest & Dividends	— 1642	— 2083	— 2716
Freight & Shipping	— 119	— 239	— 213
Other Service Receipts	<u>— 1264</u>	<u>— 1667</u>	<u>— 1948</u>
TOTAL:	— 3184	— 4599	— 5646

Source: *Statistics Canada*

between 1965 and 1977, from \$1.2 billion to \$20 billion. Another stimulant has been the Defence Production Sharing arrangement under which defence purchases have been traded, duty free, for almost 20 years. In the farm machinery sector an important amount of trade is duty free under long-standing measures instituted by both sides. In addition, Canada unilaterally permits free entry for machinery of a class or kind not made in Canada. Officials pointed out that due to the special provision in the Canadian tariff which allows for importation free of duty for products not made in Canada, the total value of finished manufactured goods imported duty-free from all countries into Canada, even excluding automotive goods, is higher than the total value of manufactured goods imported duty-free into the United States, Japan and the European Community combined.

In total then, over 60 per cent of U.S. imports enter Canada duty-free. If automotive products are excluded, this figure falls to 44 per cent. About 70 per cent of Canadian exports, including automotive products, enter the United States free of duty; if automotive products are excluded this falls to 57 per cent.

Existing levels of tariffs shape the size and stage of manufacture of each country's exported products. Generally speaking, Canadian tariffs are somewhat higher than those of the United States, but there are a number of peaks in the U.S.

intérêts et des dividendes à verser dont on a parlé précédemment. Les emprunts récemment contractés ont été consentis à des taux d'intérêt exceptionnellement élevés et augmenteront énormément la dette pendant de nombreuses années. En outre, l'effritement du taux de change du dollar canadien par rapport à celui du dollar américain, qu'on a pu constater en 1977 et 1978, en a encore accru le fardeau.

4. Facteurs qui influent sur le commerce entre le Canada et les États-Unis

L'existence ou l'absence de droits de douane constituent un facteur déterminant du volume des échanges commerciaux entre les deux pays.

Une forte proportion du commerce entre le Canada et les États-Unis circule librement sans rencontrer de barrière tarifaire. En ce qui concerne la valeur des échanges commerciaux, l'institution en 1965 d'un système de libre-échange réciproque aux termes de l'Accord canado-américain de l'automobile a eu d'importantes répercussions. Elle a stimulé le commerce dans les deux sens et la valeur en a été multipliée par 20 entre 1965 et 1972, passant de \$1.2 milliard à \$20 milliards. Autre stimulant, l'Accord de participation à la production de défense dans le cadre duquel les achats de matériel de défense ont été négociés en franchise pendant près de vingt

Tableau 1
Échanges canado-américains — Invisibles
(En millions de dollars)

	(Moyenne) 1971-1977	1976	1977
Recettes invisibles			
Voyages	1256	1346	1509
Intérêts et dividendes	458	497	465
Fret et expédition	837	959	1141
Autres recettes de services	894	1082	1128
TOTAL:	3445	3884	4243
Paiements invisibles			
Voyages	1415	1956	2278
Intérêts et dividendes	2098	2580	3181
Fret et expédition	957	1198	1354
Autres recettes de services	2159	2749	3076
TOTAL:	6629	8483	9899
Soldes invisibles			
Voyages	— 159	— 610	— 769
Intérêts et dividendes	— 1642	— 2083	— 2716
Fret et expédition	— 119	— 239	— 213
Autres recettes de services	— 1264	— 1667	— 1948
TOTAL:	— 3184	— 4599	— 5646

Source: *Statistique Canada*.

tariffs. The United States has higher tariffs on raw materials and on some semi-processed materials such as non-ferrous metals, nickel, copper, lead, zinc and aluminum than does Canada. While pulp and newsprint face no tariffs either way, trade in paper manufactured products is affected by significant duties. U.S. tariffs on end products are usually lower than Canadian levels. In both countries, considerable protection is provided to chemicals and chemical and plastic products, toys, footwear, clothing and clothing accessories.

In addition, both countries have a range of non-tariff measures including countervail, export subsidies, quotas, government procurement policies and consumer and health standards which affect the trade flow. However, officials told the Committee that tariffs are, at least at present, the more important determinant of conditions of access between Canada and the United States than non-tariff measures. This is not the case in respect to trade with Japan or the European Community where non-tariff measures are a much greater barrier and, if the GATT negotiations reduce tariffs significantly, it will not be the case even with the United States.

5. Areas of Concern

Despite the see-saw of trade balances between the two countries over the last two decades, which might seem to indicate a certain equilibrium of trade flows, a number of specific areas emerged during the course of the Committee's study which appear to be cause for concern to Canada. Some of these problems are well known, others have not been widely discussed. All are having or could have serious future ramifications. Most of these problems relate to Canada's trade performance rather than to specific trade issues or disputes between the two countries. They include:

- the growing Canadian current account deficit,
- the large imbalance of end product trade, including deficits in automotive and machinery trade,
- the deterioration in the travel account,
- the relocation and expansion in the United States of companies including both Canadian controlled companies and U.S. subsidiaries.

a) The Current Account Deficit

In financial terms a problem is posed by the very large Canadian current account deficit with the United States since 1975. The current account surplus or

Table 2

Canada's Current Account Deficit with the United States
(millions of dollars)

1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977
-1301	-744	-877	-227	-215	-272	-933	-1632	-4796	-4206	-3940

Source: Department of Finance, Economic Review, 1977, 1978, p. 198.

ans. Dans le secteur des machines agricoles, une grande part du commerce n'est assujettie à aucun droit de douane en vertu d'un accord bilatéral de longue date. En outre, le Canada permet unilatéralement l'entrée en franchise de machines d'une catégorie ou d'un modèle qu'on ne fabrique pas au Canada. Des responsables ont souligné que par suite d'une disposition spéciale du tarif douanier canadien qui permet l'entrée en franchise de produits qui ne sont pas fabriqués dans le pays, la valeur totale des produits finis importés en franchise de tous les pays, même en excluant les produits de l'industrie automobile, est supérieure à la valeur totale des marchandises importées en franchise aux États-Unis, au Japon et dans la Communauté économique européenne réunis.

Au total donc, plus de 60% des importations provenant des États-Unis entrent au Canada en franchise. Si l'on exclut les produits de l'industrie automobile, on constate que ce chiffre tombe à 44%. Environ 70% des exportations canadiennes, y compris les produits de l'industrie automobile, entrent aux États-Unis en franchise; si l'on exclut ces produits, la proportion tombe à 57%.

Les taux actuels des droits de douane déterminent l'importance et le stade de la production des articles que chaque pays destine à l'exportation. De façon générale, les droits de douane canadiens sont légèrement supérieurs à ceux des États-Unis, bien que ces derniers atteignent parfois des niveaux records. Les États-Unis imposent des droits de douane supérieurs à ceux qu'impose le Canada sur les matières premières et sur certaines matières à demi traitées comme les métaux non ferreux, le nickel, le cuir, le plomb, le zinc et l'aluminium. Alors que la pâte de bois et le papier journal ne sont assujettis à aucun droit de douane, ni dans un sens ni dans l'autre, le commerce des produits de papeterie est lourdement frappé. Les droits que les États-Unis imposent sur les produits finis sont habituellement inférieurs à ceux que perçoit le Canada. Dans les deux pays, il existe d'importantes mesures de protection pour les produits chimiques et les articles en plastique, les jouets, les chaussures, les vêtements et accessoires d'habillement.

En outre, tous deux ont adopté un ensemble de mesures non tarifaires, notamment des droits compensateurs, des subventions à l'exportation, des contingents, des politiques d'approvisionnement ainsi que des normes de consommation et d'hygiène qui influent sur le volume des échanges. Toutefois, des responsables ont déclaré au Comité que les droits de douane sont, pour l'instant du moins, un facteur qui détermine bien davantage les modalités d'échanges entre le Canada et les États-Unis que les obstacles non tarifaires. Tel n'est pas le cas du commerce avec le Japon ni avec la Communauté économique européenne pour lesquels les obstacles non tarifaires constituent une barrière beaucoup plus importante et, si les tarifs douaniers subissent une baisse importante lors des négociations du GATT, tel ne sera plus le cas du commerce avec les États-Unis.

5. Secteurs préoccupants

Malgré le profil en dents de scie que présentent les balances commerciales des deux pays depuis vingt ans et qui semble traduire un certain équilibre des mouvements du commerce, le Comité a pu, au cours de son étude, relever un certain nombre de questions qui semblent particulièrement inquiétantes. Quelques-unes sont bien connues, d'autres n'ont pas été approfondies, mais elles ont, ou pourraient toutes

deficit combines the surplus or deficit on merchandise trade with the surplus or deficit on invisibles. It does not include the balance on capital flows between the two countries. For the last three years, Canada's current account deficit has averaged over \$4 billion. The cause has been the growing deficit in the invisibles or service account. As a result, even in years of large merchandise trade surpluses, such as 1977, the invisibles deficit has been only partially offset. If the merchandise trade account should slip into deficit, as it has done frequently in the past, the current account deficit would mount alarmingly.

b) Imbalance in End Products

As noted above the trade deficit in end products with the United States has grown sharply in recent years. Imports have more than doubled since 1972 whereas exports, while growing rapidly, started at a low base and the absolute gap has steadily widened. The deficit has spiralled from \$2.8 billion in 1972 to a peak of \$8.2 billion in 1975, dropping to \$7.6 billion in 1977.

The imbalance in end products was originally attributed to a weakened demand for Canadian products during the 1974-75 period of cyclical recession in the United States, while imports continued strong into Canada due to a relatively less severe recession. It was argued that when the United States economy improved, demand for Canadian products would pick up. This has not happened. In fact, in 1977, a comparatively good year for the United States, the dollar value of Canadian end products exported to the United States, excluding automotive products, actually declined despite inflated prices. It is evident that the trend in manufactured end products is going against Canada for other more deep-seated reasons.

Two sectors of secondary manufacturing are of particular concern; the machinery sector and the automotive sector. Of these, the latter has received much more attention, but the disequilibrium in the machinery sector is greater and deserves particular notice.

In 1975, Canada's overall deficit in the machinery sector* was \$3.8 billion. With the United States alone the deficit in this sector was \$3.1 billion in 1975, rising to \$3.5 billion in 1976. Compared to this last figure, Canada's 1976 automotive trade deficit with the United States of \$1 billion looks much less disturbing, particularly when it is realized that the \$3.5 billion deficit was on a total bilateral trade of \$5.7 billion whereas the \$1 billion automotive deficit was out of a total of \$20 billion in cross-border automotive trade. Not only the deficits but the trends in machinery trade are also cause for concern. Despite the fact that there has been considerable growth in machinery manufacturing in Canada in the past ten years and an increase in exports, imports are nevertheless taking an increasing portion of the Canadian machinery market, rising from 53 per cent in 1970 to 62 per cent in 1975.

Automotive goods trade between the two countries is by far the largest single item of bilateral trade. Canada has had a substantial imbalance in this trade which

* This includes machinery and equipment used by Canada's resource, processing, and manufacturing industries including mechanical equipment for power generation. It includes agricultural equipment but not electrical and transportation equipment.

avoir, de sérieuses conséquences. La plupart ont trait à la situation du commerce canadien plutôt qu'à des questions commerciales précises ou à des conflits entre les deux pays. Citons notamment le déficit croissant du compte courant du Canada, le déséquilibre marqué du commerce des produits finis, dont les déficits du commerce des produits de l'industrie automobile et des machines, la détérioration du compte touristique, le déplacement et l'expansion aux États-Unis de sociétés canadiennes et de filiales américaines.

a) Déficit des paiements courants

Sur le plan financier, l'important déficit des paiements courants que le Canada a accumulé depuis 1975 vis-à-vis des États-Unis pose une sérieuse difficulté. L'excédent ou le déficit du compte courant résulte de l'addition de l'excédent ou du déficit du commerce des marchandises à l'excédent ou au déficit des invisibles. Il n'inclut pas le solde des mouvements de capitaux entre les deux pays. Pour les trois dernières années, ce déficit dépasse \$4 milliards. Le facteur déterminant a été le déficit croissant des invisibles ou du compte des services. Par conséquent, même dans les années où l'on enregistre d'importants excédents du commerce des marchandises, comme en 1977, le déficit des invisibles ne peut être que partiellement compensé. Si le compte du commerce des marchandises accuse un déficit, comme cela s'est souvent produit par le passé, le déficit des paiements courants augmente de façon inquiétante.

Tableau 2

Déficit de la balance des paiements courants avec les États-Unis

(En millions de dollars)

1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977
-1301	-744	-877	-227	-215	-272	-933	-1632	-4796	-4206	-3940

Source: Ministère des Finances, Revue économique, 1977, 1978, p. 205.

b) Déséquilibre du commerce des produits finis

Comme nous l'avons déjà dit, le déficit commercial du commerce des produits finis avec les États-Unis s'est nettement accru ces dernières années. Les importations ont plus que doublé depuis 1972, alors que les exportations, bien qu'elles se soient développées rapidement, ont commencé à un faible niveau et l'écart absolu s'est élargi de façon constante. Le déficit est monté en flèche passant de \$2.8 milliards en 1972 à \$7.6 milliards en 1977.

A l'origine, on attribuait le déséquilibre de la balance des produits finis à une diminution de la demande de produits canadiens au cours de la récession cyclique de 1974-1975 aux États-Unis, alors que le Canada continuait à importer activement car il traversait une récession relativement moins aigüe. Certains estimaient qu'une

has persisted since 1974, with a deficit that year of \$1.2 billion, in 1975 of \$1.9 billion, in 1976 of \$1 billion and in 1977 almost \$1 billion again.

The main problem is the automotive parts industry, in particular the trade in those parts known as the original equipment parts which become part of the assembled motor vehicle, as distinct from after-market parts which are the service or replacement parts available separately. In the parts trade, as distinct from trade in assembled vehicles, Canada's deficit has grown from \$1.9 billion in 1974, to \$2.4 billion in 1975, \$2.5 billion in 1976 and over \$2.9 billion in 1977. While Canadian surpluses in assembled vehicle trade have partly offset the deficits in the parts trade for these years, an overall imbalance remains. Underlying problems are related to a shift in the sourcing of parts by the automobile manufacturers and concern that Canada may not be participating in the unprecedented technological changes and major restructuring which are imminent in this industry.

c) Deterioration in the Travel Account

As noted above a major trouble spot in the invisibles account is the tourism and travel account, with its recent and fast-growing deficit with the United States. In the Canadian economy, tourism ranks with petroleum, minerals, automotive products, forest products and wheat as an important earner of U.S. dollars. Total tourism receipts in Canada in 1976 amounted to \$1.9 billion and 88,000 jobs directly or indirectly are attributable to its operations.

The trend seems to be for fewer Americans to come to Canada, and to come for shorter periods, while at the same time they have been travelling overseas far more than in the past. Canadians, for their part, are increasing their visits to the United States, and at the same time travelling less in Canada. In 1976 for example, there was an increase of 6.8 per cent in Canadian visits southward but an 8.6 per cent decrease in American visits to Canada. Although it was felt at the time that the 1976 figures reflected the pull of the bicentennial celebrations in the United States, the trend persisted in 1977. In that year, U.S. visitors decreased by 1.4 per cent while Canadians going to the United States rose by 5.5 per cent.

Two particular factors are seen as having contributed to these developments: the uncompetitively high Canadian costs in the hospitality industry and the 1977 U.S. legislation which has adversely affected U.S. convention business in Canada.

d) Relocation and Disinvestment

The past two or three years has seen a relocation trend by Canadian producers which has serious implications for Canada-United States trade. A growing number of Canadian manufacturing companies have chosen to locate facilities in the United States, or are contemplating a plant expansion in the United States rather than in Canada. The period of the Committee inquiry was punctuated by media reports in which business representatives explained why Canadian corporations found the U.S. business environment more favourable for investment and expansion than the Canadian. The U.S. Conference Board reported a four-fold increase in the number of new Canadian investment projects in the United States during 1976 as compared to 1975. The exodus continued during 1977.

amélioration de l'économie américaine ranimerait la demande de produits canadiens. Ce ne fut pas le cas. En 1977, année qui a été assez bonne pour les États-Unis, la valeur des produits finis canadiens exportés aux États-Unis, à l'exclusion des produits de l'industrie automobile, a en réalité diminué malgré le gonflement artificiel des prix. Il est maintenant évident que la tendance que suivent les produits manufacturés est défavorable au Canada pour d'autres raisons beaucoup plus profondes.

Deux secteurs de l'industrie secondaire sont particulièrement préoccupants: celui des machines et celui des produits de l'industrie automobile. Ce dernier a davantage attiré l'attention, mais le déséquilibre qui sévit dans le secteur des machines est plus grave et mérite qu'on s'y arrête.

En 1975, le déficit global du Canada dans le secteur des machines* atteignait la somme énorme de \$3.8 milliards. Avec les États-Unis seulement, le déficit enregistré dans ce secteur s'établissait à \$3.1 milliards en 1975 et à \$3.5 milliards en 1976. En regard de ce dernier chiffre, le déficit d'un milliard de dollars qu'a accumulé le Canada en 1976 pour le commerce des produits de l'industrie de l'automobile avec les États-Unis semble beaucoup moins inquiétant, surtout si l'on tient compte du fait que le déficit de \$3.5 milliards a été enregistré pour des échanges bilatéraux totalisant \$5.7 milliards alors que le déficit d'un milliard sur les produits de l'industrie automobile était calculé sur un total d'échanges commerciaux s'élevant à \$20 milliards. Outre ces déficits, les tendances manifestées par le commerce des machines sont aussi source d'inquiétudes. Bien qu'on ait constaté au cours des dix dernières années une forte expansion de la fabrication de machines au Canada ainsi qu'une augmentation des exportations, les importations accaparent néanmoins une part grandissante de ce secteur du marché canadien: elles étaient de 53% en 1970 et de 62% en 1975.

Les produits de l'industrie de l'automobile constituent de loin à eux seul le poste le plus important du commerce bilatéral. Le Canada a connu jusqu'en 1974 un déséquilibre prononcé dans ce domaine, son déficit ayant atteint cette année-là \$1.2 milliard, en 1975 \$1.9 milliard, en 1976 \$1 milliard et en 1977 près d'un milliard encore.

Le commerce des pièces d'automobiles est celui qui cause le plus de problèmes, et plus particulièrement celui des pièces dites d'origine qui font partie du véhicule monté et qui se distinguent des pièces de rechange, c'est-à-dire des pièces d'entretien ou de remplacement qu'on peut se procurer séparément. Dans le commerce des pièces, séparé de celui des véhicules assemblés, le Canada a connu un déficit qui est passé de \$1.9 milliard en 1974 à \$2.4 milliards en 1975, à \$2.5 milliards en 1976 et à plus de \$2.9 milliards en 1977. Alors que les excédents canadiens enregistrés dans le commerce des véhicules assemblés ont en partie comblé les déficits du commerce des pièces ces dernières années, un déséquilibre global persiste. Le problème tient à ce

* Ce secteur inclut les machines et l'équipement utilisés par les industries d'exploitation des ressources naturelles, de traitement et de fabrication, y compris l'équipement mécanique servant à la production de l'électricité. Il inclut encore l'équipement agricole, mais non l'équipement électrique ni le matériel de transport.

Figures published by the U.S. Commerce Department show the rise in Canadian investment in the United States. Canada was third after West Germany and Japan in the amount of direct investment in U.S. companies in the first half of 1977; 16 U.S. companies were bought by Canadian interests during this period. Most investments were in U.S. manufacturing industries. Preliminary data for uncompleted acquisitions for the second half of 1977 showed Canada in the lead in U.S. acquisitions.

The relocation or failure-to-expand decisions by U.S. multinationals with subsidiaries in Canada are also showing an unwelcome increase. In 1977 for the first time in the U.S. Commerce Department records, figures show that U.S. parent companies took more funds out of Canada than they committed in direct investment. The net loss for 1977 was \$440 million compared to an annual average net inflow of \$500 million during the past decade.

The recent invasion of the United States by Canadian real estate and development companies constitutes a separate case, not readily comparable with the movement southward by manufacturing companies. Their products are primarily entrepreneurial and organization skills rather than a product to be manufactured. While press reports of assets controlled by large Canadian developers in the U.S. market reach \$2 billion or more, the actual Canadian outflow of dollars when one allows for mortgage financing is undoubtedly much less. Furthermore they do produce an invisible return to Canada.

In analyzing this trend of business expansion southward, it is important to distinguish the underlying rationale behind the Canadian companies' decision-making. It is understandable that successful Canadian companies may, at appropriate times, decide to go multinational and break into the U.S. market through direct investment in subsidiary plants in the United States. Such companies are merely following the proven prescription for efficiency and cost competitiveness, by getting closer to the larger market, and Canada will benefit in most cases from the production of components and from invisibles flowing back. What is alarming is that some Canadian companies have decided, after an assessment of comparative costs of doing business in the two countries, that they can no longer afford to expand their Canadian plants or divert new investment into production facilities in Canada, whereas they can do so in the United States. Companies such as ATCO and Northern Telecom explained to the Committee that they are going to supply off-shore countries from their lower cost U.S. plants rather than their Canadian plants, in order to remain competitive and retain the off-shore markets. Others suggested that they might even find it economic to supply Canadian markets from the United States.

que les fabricants d'automobile ont changé de fournisseurs de pièces et à ce qu'il est à craindre que le Canada ne puisse prendre part aux changements technologiques sans précédent qui semblent imminents dans cette industrie.

c) Détérioration du compte touristique

L'autre source de grosses difficultés à propos des comptes invisibles concerne le tourisme et le compte touristique ainsi que le déficit croissant qu'ils accusent depuis quelque temps avec les États-Unis. Dans l'économie canadienne, le tourisme est aussi important que le pétrole, les minerais, les produits de l'automobile, les produits forestiers et le blé comme facteur de rentrées de devises américaines. En 1976, le total des recettes touristiques du Canada s'élevait à \$1.9 milliard et ce secteur assurait 88,000 emplois.

Il semble que moins d'Américains aient tendance à venir au Canada, et qu'ils y séjournent pour des périodes moins prolongées, alors que, par ailleurs, ils voyagent outre-mer bien davantage qu'autrefois. Pour leur part, les Canadiens voyagent plus aux États-Unis et moins au Canada. En 1976, par exemple, il y avait un accroissement de 6.8% des voyages touristiques des Canadiens vers le Sud, mais une diminution de 8% des visites des Américains au Canada. On a cru, à l'époque, que les chiffres de 1976 traduisaient l'attraction offerte par les cérémonies du bicentenaire des États-Unis, mais cette tendance s'est maintenue en 1977. Cette année-là, le nombre des visiteurs américains a diminué de 1.4%, alors que celui des Canadiens se rendant aux États-Unis a augmenté de 5.5%.

Deux facteurs particuliers ont contribué à ce changement: les coûts élevés non concurrentiels du Canada dans l'industrie touristique et les mesures législatives américaines de 1977 qui ont sérieusement restreint le nombre des congrès tenus au Canada par les Américains.

d) Déplacement des entreprises et des capitaux

Depuis deux ou trois ans, les producteurs canadiens ont eu tendance à déplacer leurs entreprises vers les États-Unis et cette orientation a de graves répercussions sur le commerce canado-américain. Un nombre croissant d'entreprises canadiennes ont décidé de s'installer aux États-Unis ou envisagent de s'y développer plutôt qu'au Canada. A plusieurs reprises pendant la durée de l'enquête du Comité, des rapports de presse et des représentants des industries ont expliqué pourquoi les sociétés canadiennes estimaient que la conjoncture industrielle était plus favorable aux investissements et à l'expansion chez nos voisins. Selon le *Conference Board*, il y a eu aux États-Unis en 1976 quatre fois plus de nouveaux projets d'investissements canadiens qu'en 1975, et cet exode des capitaux s'est poursuivi en 1977.

Les chiffres publiés par le Département du commerce américain témoignent de l'augmentation des investissements canadiens aux États-Unis. Le Canada venait immédiatement après l'Allemagne de l'Ouest et le Japon pour ce qui est des investissements directs dans les entreprises américaines pendant la première moitié de 1977; seize entreprises américaines ont été achetées par des intérêts canadiens pendant cette période. La plupart des investissements ont été effectués dans des

III BASIC CAUSES OF THE PROBLEMS

1. Loss of Competitiveness

The fear that Canada is pricing itself out of international markets, and particularly the U.S. market, was expressed by many witnesses during the hearings. Concern over the declining competitiveness of Canadian industry led the Committee to devote a number of hearings during 1976 and 1977 to explore the reasons and any remedial measures that might be proposed. In the meantime the problem has been documented by a number of other studies and commented on extensively in the media. Some of the detailed analysis prepared by the Committee is published as Annexes A and B to the report.

a) Comparative Wage Rates

Throughout the hearings the most frequently cited concern of the majority of witnesses was the rapid growth in Canadian labour costs, largely brought about by higher wage settlements in Canada than in the United States. Between 1970 and 1976, compensation per hour in manufacturing in Canada increased by 82 per cent compared to 59 per cent in the United States. By mid-1975 the average level of wages in this sector in Canada surpassed that in the United States. In 1976 this trend continued and by the end of that year average hourly earnings in Canadian manufacturing stood at \$5.98 compared to \$5.34 in the U.S.

However, significant differences were reported in individual industries. In forest products, electrical machinery, business forms, and telecommunications equipment, Canadian wages were substantially higher than U.S. wages; in carbon steel and automotive assembly approximate parity existed; in a number of other areas such as auto parts, farm machinery and specialty steels, Canada retained a wage cost advantage.

Simple hourly wage differentials may present a somewhat biased picture of comparative labour costs in the two countries, as there are some basic differences in the bases employed in calculating wage increases. Further, testimony by witnesses indicated that in some industries fringe benefits are more generous in the United States as compared to Canada. For example, Du Pont's management reported that in a similar fibre plant, Canadian wages are 109 per cent of U.S. wages but the total remuneration *including benefits* to a Canadian worker is 98 per cent of the U.S. level. The figures for a similar petrochemical plant are 106 per cent and 95 per cent respectively. Important social benefits which are paid, in part, by contributions from employers in the United States are provided by the state in Canada. In any comparison it is necessary to remember that some part of the higher wages paid to workers in Canada is taxed to help finance these programs.

industries manufacturières américaines. Les données préliminaires pour la deuxième moitié de 1977 concernant les transactions d'achat non encore conclues montraient que le Canada venait en tête à cet égard.

C'est à regret qu'on constate que les sociétés multinationales américaines qui ont des filiales au Canada décident de plus en plus souvent de transférer leurs entreprises ou de renoncer à leur expansion. En 1977, pour la première fois dans l'histoire du Département du commerce américain, les chiffres montrent que des sociétés mères américaines ont retiré du Canada plus de capitaux qu'elles n'en ont placés sous forme d'investissements directs. La perte nette enregistrée en 1977 s'établissait à \$440 millions alors que l'apport annuel moyen était de \$500 millions net pendant la dernière décennie.

L'invasion récente des États-Unis par des sociétés immobilières et des promoteurs canadiens constitue une question à part qui ne peut se comparer au déplacement des industries manufacturières vers le Sud. Il s'agit surtout dans ce cas de fournir des experts en matière de gestion et d'organisation plutôt que de produits à manufacturer. Quoique les media estiment à \$2 milliards ou plus la valeur brute des avoirs que possèdent de grands promoteurs canadiens sur le marché américain, le volume réel des sorties de capitaux, compte tenu du financement d'hypothèques, est en fait bien moindre. Ils se traduisent, en outre, par des rentrées invisibles au Canada.

En analysant cette tendance à l'expansion vers le Sud, il importe de déterminer sur quels critères les sociétés fondent essentiellement leurs décisions. Il est tout à fait compréhensible que des entreprises canadiennes prospères décident, lorsqu'elles le jugent opportun, de fonder des multinationales et de se placer sur le marché américain en investissant directement dans des filiales installées aux États-Unis. Elles suivent simplement la recette infaillible qui assure la compétitivité sur le plan de l'efficacité et des coûts, en se rapprochant du marché américain, et le Canada bénéficie dans la plupart des cas de la production des composants et des invisibles qui en découlent. Ce qui est inquiétant, ce sont les sociétés canadiennes qui, après comparaison du prix de revient des activités industrielles dans les deux pays, décident qu'elles ne peuvent plus se permettre d'agrandir leurs usines ni consacrer de nouveaux investissements à des installations de production au Canada, alors qu'elles le peuvent aux États-Unis. Des sociétés comme ATCO et *Northern Telecom* ont expliqué qu'afin de rester concurrentielles et de conserver leurs marchés «off-shore», elles allaient approvisionner les pays étrangers à partir de leurs usines américaines à bas prix de revient plutôt que de leurs usines canadiennes. D'autres ont laissé entendre qu'il leur serait même plus économique d'approvisionner les marchés canadiens à partir de leurs bases américaines.

Despite this, money wages increased so much faster in Canada than in the United States that an unusual combination of forces must have been at work. No thoroughly convincing explanation why Canadian manufacturing wage rates rose so dramatically was presented to the Committee, but several contributing factors were suggested. These factors were in two broad categories: a) those related to the "tightness" of labour markets, i.e., the balance between aggregate demand for and supply of labour, and b) those related to changes in the structure of labour markets such as social security, minimum wages, and unionization.*

The Committee finds that:

a) The "tighter" Canadian labour market during the period from 1970 to 1975 created upward pressure on wages in Canada relative to the United States. The numbers employed in Canada increased by 19.5 per cent compared to 8.5 per cent in the United States.

b) Both monetary and fiscal policy were more expansionary in Canada than in the United States from mid-1975 on. The resulting price increases had the effect of accelerating wage demands.

c) The public sector in Canada expanded much more rapidly in Canada than in the United States from 1970 to 1975, generating increased demand for labour and putting pressure on wage levels. In Canada employment in "public administration" grew at an extraordinary 30 per cent in this period compared to 18 per cent in the private sector. Furthermore, wages in the Canadian public sector were pushed up by a dramatic expansion in the number of public employees covered by collective bargaining.

d) In Canada during the 1970s the unemployment insurance provisions were liberalized in respect to duration, level and qualifying periods of benefits much more rapidly than in the United States. This created increased friction in the labour market and pushed Canadian wage rates higher.

e) Over the decade from 1967 to 1976 the average federal Canadian minimum wage was increased by 180 per cent while the United States federal minimum wage was increased by 65 per cent (Table 6 on page 75). By mid-1977 the overall average Canadian minimum was 15 per cent higher than the U.S. federal level and much higher than in many contiguous U.S. states. Increased minimum wage rates put pressure on wages just above the minimum and eventually on all wage rates. (see pages 75 to 77 for a fuller discussion of minimum wages, particularly as they affect the tourist industry.)

f) Canada's average of days lost due to strikes during the decade 1966 to 1975 was 38 per cent higher than that of the United States. In 1976 Canada lost 2.27 working days per worker whereas the United States lost only 1 day per worker.

g) Contributing to this deterioration of labour relations in Canada was a variety of factors including:

* See Annex A for the detailed analysis.

III ORIGINE DES DIFFICULTÉS

I. Perte de compétitivité

Au cours des auditions, bon nombre de témoins ont exprimé leur crainte que le Canada ne s'exclue lui-même, par ses prix excessifs, des marchés internationaux et notamment du marché américain. Les préoccupations suscitées par le recul de la position concurrentielle de l'industrie canadienne a amené le Comité, en 1976 et en 1977, à consacrer un certain nombre d'auditions à l'étude des causes de ce phénomène et des mesures de redressement à envisager. Dans l'intervalle, ce problème a fait l'objet d'un certain nombre d'autres études et de commentaires abondants dans les media. Une partie de l'analyse détaillée préparée par le Comité figure aux annexes A et B de ce rapport.

a) Comparaison des échelles de salaire

Sur l'ensemble des auditions, la préoccupation la plus fréquemment exprimée par la majorité des témoins a été l'escalade rapide des coûts de la main-d'œuvre canadienne, due en grande partie au niveau plus élevé des échelles de salaire au Canada. Entre 1970 et 1976, la rémunération horaire dans le secteur manufacturier a augmenté de 82% au Canada contre 59% aux États-Unis. Au milieu de l'année 1975, le niveau moyen des salaires dans ce secteur dépassait celui des États-Unis. Cette tendance s'est poursuivie en 1976 et à la fin de cette même année, la moyenne des salaires horaire était de \$5.98 contre \$5.34 aux États-Unis.

Les témoins ont cependant fait état de différences importantes selon les secteurs industriels. Dans les produits forestiers, les machines électriques, les formulaires à l'usage des entreprises et le matériel de télécommunication, les salaires canadiens ont été sensiblement plus élevés que les salaires américains; dans les secteurs de l'acier au carbone et de l'assemblage d'automobiles, ils s'équivalaient pratiquement; dans un certain nombre d'autres secteurs, comme les pièces détachées d'automobiles, les machines agricoles et la production d'aciers spéciaux, le Canada a conservé l'avantage avec des salaires inférieurs.

La simple différence des salaires horaires peut donner une idée quelque peu trompeuse de la comparaison des coûts de la main-d'œuvre entre les deux pays, car on note des différences fondamentales dans les éléments de base retenus par les deux pays pour le calcul des augmentations de salaire. En outre, les dépositions des témoins indiquent que dans certaines industries, les avantages sociaux sont plus généreux aux États-Unis qu'au Canada. Par exemple, la direction de DuPont a comparé la situation de deux usines semblables de fibres synthétiques et a indiqué que les salaires canadiens représentaient 109% des salaires américains, mais que la rémunération totale versée à un travailleur canadien, *avantages sociaux compris*, ne

- rapid inflation from 1973;
- the fringe benefits enjoyed by public sector employees which became objectives for the private sector unions;
- the perception of Canadian business by 1975 of the softened world markets and even stiffer import competition;
- the different pattern of collective bargaining in Canada as compared to the United States;
- the increased expectations which resulted from the buoyant state of the economy from 1972 to 1974.

The various factors cited above combined during the mid-1970s to push up Canadian wage rates. Since wages constitute a large component in the cost of production, this became an important reason why Canadian products were increasingly at a competitive disadvantage, especially during the years 1975 and 1976. By 1977, however, the situation improved. Increases in new wage settlements came down from 17 per cent in 1975 to 10 per cent in 1976 and to under 8 per cent in 1977. This last level was roughly parallel to the U.S. level. There was also a dramatic improvement in the strike record, with 70 per cent less man days lost than in 1976.

Provided the phasing out of the Anti-Inflation Board (AIB) in April 1978 does not result in a new wave of disproportionately high wage settlements and so long as the depreciated Canadian dollar remains at or below .90 cents U.S., Canadian industry will be in roughly the same competitive position it was in 1970.

b) Differences in Productivity

Undue emphasis on wage levels, however, should not obscure the fact that lower productivity levels in Canada are also a major contributor to the uncompetitive cost of many Canadian products. For manufacturing industries in Canada, labour productivity—the volume of output per manhour worked—is about 80 to 85 per cent of the U.S. level on average. Labour productivity is, however, an incomplete measure. There are other relevant factors of production which can be measured such as the amount or effective use of capital, the innovative capacity of the plant, the scale of the plant operations or the skill levels of managers. Together they constitute what is known as total factor productivity and affect the cost per unit of output. By this more complete measure Canada also has an approximately 20 per cent lower productivity level than the United States.

During the past decade the productivity gap between Canada and the United States has been narrowing slowly. A recent comparison by the Conference Board in Canada of goods' producing industries concluded that, between 1967 and 1974, output per manhour rose faster in Canada than in the United States. The gains in relative labour productivity performance were particularly strong in the Canadian durable goods industries, for example in the metal and wood products industries. It should be noted however that Canada is an efficient producer of some industrial products not susceptible of scale production, with rates of production comparable to

représentait que 98% de la rémunération du travailleur américain. Dans deux usines semblables de pétrochimie, ces chiffres étaient respectivement de 106% et de 95%. Les avantages sociaux élevés qui, aux États-Unis, sont payés en partie par les contributions des employeurs, au Canada, sont pris en charge par l'État. Dans toute comparaison, il ne faut pas oublier qu'une partie des salaires élevés versés aux travailleurs canadiens est soumise à l'imposition pour faciliter le financement des programmes correspondants.

Malgré cela, l'augmentation des salaires a été tellement plus rapide au Canada qu'elle a dû être le résultat d'une combinaison inhabituelle de forces. On n'a présenté au Comité aucun argument véritablement convaincant pour justifier un relèvement aussi prodigieux des salaires canadiens dans le secteur manufacturier, mais plusieurs facteurs ont été évoqués à cet égard. Ces facteurs relèvent de deux grandes catégories: ceux qui concernent le «resserrement» du marché de la main-d'œuvre, c'est-à-dire l'équilibre entre l'ensemble de l'offre et de la demande de main-d'œuvre, et ceux qui concernent les changements de structure du marché du travail, comme la sécurité sociale, le salaire minimum, la syndicalisation*.

Le Comité constate que:

a) Le «resserrement» du marché canadien de la main-d'œuvre entre 1970 et 1975 a créé une plus forte pression à la hausse sur les salaires. D'autre part, le nombre des travailleurs a augmenté de 19.5% au Canada contre 8.5% aux États-Unis.

b) Depuis le milieu de l'année 1975, les politiques monétaire et financière ont été plus expansionnistes au Canada qu'aux États-Unis. Il en a résulté des augmentations de prix qui ont eu pour effet d'accélérer les demandes d'augmentation de salaire.

c) Le secteur public canadien a connu une expansion beaucoup plus rapide de 1970 à 1975, ce qui a engendré une plus forte demande de main-d'œuvre et exercé une pression sur les échelles de salaire. Pendant cette période, l'emploi dans «l'administration publique» au Canada a connu une fantastique expansion de 30%, contre 18% pour le secteur privé. En outre, les salaires dans le secteur public ont connu une forte ascension du fait de l'augmentation spectaculaire des effectifs résultant des négociations collectives.

d) Au cours des années 70, on a libéralisé plus rapidement au Canada qu'aux États-Unis les dispositions de l'assurance-chômage concernant des éléments comme la durée des prestations, leur montant ainsi que les périodes y donnant droit. Les frictions s'en sont trouvées considérablement aggravées sur le marché du travail et les échelles de salaire ont monté plus rapidement.

e) De 1967 à 1976, le salaire minimum dans la fonction publique a augmenté au Canada de 180%, alors qu'aux États-Unis, cette augmentation a été d'environ 65%. (Voir Tableau 6 page 83). Au milieu de 1977, le salaire minimum moyen au Canada était de 15% supérieur au salaire américain au niveau fédéral et

* Voir l'analyse détaillée à l'Annexe A

that attainable in the United States. Mr. Walter Ward, Chairman of Canadian General Electric, referring to "custom-built equipment" reported that

"Our transformer plant in Guelph, Ontario, produces approximately one-third as many units per year as its associate in Pittsfield, Massachusetts, and, as near as we can measure, the productivity at Guelph, in some years, is very close to that at Pittsfield." (I, 38:8)*

Further, it should be noted that not all Canadian industry suffers from comparatively low rates of productivity. In steel, cement, or pulp, Canada does well by international comparisons.

But these bright spots must not be allowed to obscure the fact that much of Canadian manufacturing is not competitive with that in the United States. Most of the large Canadian companies which testified before the Committee showed significant divergence in productivity levels with comparable U.S. operations, often within their own companies. (See Table 3). These were firms generally considered to be outstanding and successful in Canadian terms.

Table 3
Productivity Comparisons*

Product	Measure	Canada as % of U.S.	Company & Committee Proceedings
Business forms	tons per 100 man hours in 1976	64.2%	Moore Corporation (II, 15:8)
Petrochemicals	volume/man year	89%	DuPont of Canada (II, 11:23)
Fibres	volume/man year	88%	DuPont of Canada (II, 11:23)
Steel	ton shipped per man hour	99%	Stelco (II, 8A:27)
Portable Habitable Structures	board ft/min.	90%(Calg) 85%(Mtl)	ATCO (II, 2:14)
Major electrical appliances	output/employee	85%	CGE (I, 38:7)
Custom-built power transformers	output/employee	100%	CGE (I, 38:8)
Appliance motors	physical output/employee	82.3%	CGE (I, 38:8)
Telecommunication equipment	output per individual	100%	Northern Telecom (II, 3:18)

*Most of the above figures are from companies with affiliated operations in the United States and Canada.

* Footnotes referring to Committee proceedings indicate the issue and page number. As evidence was taken during both the first and second sessions of the 30th Parliament, the proceedings of the first session (1974-76) are identified by the prefix I while those of the second session (1976-77) are identified by the prefix II; for example, (I, 18:24) or (II, 18:24)

beaucoup plus élevé que celui qui prévalait dans bon nombre d'États américains limitrophes. L'augmentation du salaire minimum exerce une pression sur les salaires situés juste au-dessus et par voie de conséquence, sur toute l'échelle salariale. Un exposé plus complet sur le salaire minimum, en particulier dans l'industrie touristique, figure aux pages 83 à 86.

f) La moyenne du temps perdu en grève au Canada de 1966 à 1975 était de 38% supérieure à la moyenne américaine. En 1976, le Canada a perdu 2.27 jours ouvrables par travailleur contre 1 jour ouvrable aux États-Unis. En 1977, on a noté une spectaculaire amélioration au Canada, le total des jours perdus étant de 70% inférieur à celui de 1976.

g) Parmi les facteurs qui ont contribué à cette détérioration des relations de travail au Canada, il faut citer:

- l'inflation rapide qui a sévi à parti de 1973,
- les avantages sociaux dont bénéficiaient les fonctionnaires et qui sont devenus l'objectif des syndicats du secteur privé,
- la façon dont les entreprises canadiennes ont perçu, à partir de 1975, le ralentissement des marchés mondiaux conjugué au renforcement récent de la concurrence des importations,
- les différences de méthode de négociation collective d'un pays à l'autre,
- les revendications plus vigoureuses des travailleurs entraînées par la fermeté de l'économie de 1972 à 1974.

Les différents facteurs ci-dessus se sont combinés aux environs de 1975 pour faire monter les salaires canadiens. Les salaires constituant une grande partie des coûts de production, c'est l'une des principales raisons pour lesquelles les produits canadiens se sont trouvés dans une position de plus en plus désavantagée face à la concurrence notamment en 1975 et 1976. Pourtant, en 1977, la situation s'est améliorée. Les augmentations consenties dans les accords salariaux sont passées de 17% en 1975 à 10% en 1976 et à moins de 8% en 1977. Ce dernier taux était à peu près équivalent au taux américain.

Dans la mesure où la disparition de la Commission de lutte contre l'inflation en avril 1978 n'entraînera pas une nouvelle vague d'accords prévoyant des salaires exagérément élevés, et tant que le dollar canadien ne dépassera pas 90c. américains, l'industrie canadienne se maintiendra à peu près à la position concurrentielle qu'elle occupait en 1970.

b) Écarts entre les niveaux de productivité

On aurait tort cependant d'insister exagérément sur les niveaux des salaires sans reconnaître le fait que les niveaux inférieurs de la productivité au Canada contribuent également beaucoup au manque de compétitivité d'un grand nombre de produits canadiens. Pour le secteur manufacturier, la productivité de la main-d'œuvre, c'est-à-dire le volume de production par heure de travail, représente environ 80 à 85% de la moyenne américaine. Mais c'est une donnée incomplète. Il existe d'autres facteurs de production dont il faut tenir compte, comme le montant du capital engagé ou son utilisation, la capacité d'innovation des usines, l'importance de leurs

In discussing Canadian labour productivity one fact must be stressed. The productivity gap is not caused by Canadian workers being less energetic and hard working. Witnesses emphasized that the Canadian labour force was just as diligent as that of the United States. Mr. David Culver of Alcan, for example, asserted that "Canadian workers in the aluminum industry are very good workers, as good as can be found anywhere in the world." (I, 35:11) and Mr. A.V. Peters of Michelin stated that the quality of labour at the Nova Scotia plant was "a pleasant surprise" and its labour productivity compared to the best in the parent plant at Clermont-Ferrand, France and to that in their U.S. plant as well. (II, 24:12, 30). Other factors account for the generally lower productivity in Canada. Of these, the most important are short production runs and the persistently low level of research and development done by industry in Canada. But there are others related to financing costs, management skills and taxation disadvantages. Finally there are certain natural higher cost factors inherent in Canadian production and transportation which are due to the severe climate and the ribbon-like shape of the Canadian market which geography has imposed.

c) Higher Unit Labour Costs

The problem posed by the rapid growth in Canadian wage rates in terms of competition with the United States was succinctly expressed by Mr. Walter Ward of Canadian General Electric

"The important fact is that Canada had, in effect reached and passed the parity point in manufacturing wages while it still was as much as 20 per cent away from reaching parity in productivity. In essence, the real problem that faces Canadian manufacturing today lies in this combination of factors." (II, 38:7)

The fact that the modest gains in Canadian productivity levels in the 1970s were far outstripped by increases in wage rates has meant a consistent increase in Canadian labour costs per unit of output relative to the United States. In the period 1970 to 1976, the cumulative increase in Canadian labour costs per unit of output amounted to 80.7 per cent as compared to 43.3 per cent in the United States.* With unit labour costs growing at such different rates in the two countries Canada's ability to compete in the U.S. market was significantly impaired.

Looking ahead, Canada is in a position to make productivity gains in the next several decades at a slightly faster rate than in the United States, if the right decisions are taken. The trend toward more liberalized trade will bring about some rationalization of the presently fragmented Canadian industry which should result in productivity gains. U.S. industry, which already has a relatively much higher degree of specialization, cannot expect to achieve the same level of improvements. But large production runs themselves are not usually sufficient to ensure that a product is competitive. A key ingredient to enhanced productivity is the development of new products, continuing and progressive improvement of existing products, as well as the

* Both percentages expressed in terms of U.S. dollars

activités ou le niveau de compétence de leurs dirigeants. Ces éléments constituent globalement ce que l'on appelle la productivité totale des facteurs et ils influent sur le coût de production par unité. Avec cette méthode plus complète de calcul, le Canada accuse toujours un niveau de productivité d'environ 20% inférieur à celui des États-Unis.

Au cours des dix dernières années, on a noté une lente diminution de l'écart entre les productivités canadienne et américaine. Une comparaison récente des industries de biens effectuée par le *Conference Board* au Canada a amené celui-ci à conclure qu'entre 1967 et 1974, le rendement par heure/homme s'est accru plus rapidement au Canada qu'aux États-Unis. Dans la comparaison des résultats de la productivité de la main-d'œuvre, l'avantage a été particulièrement marqué pour le Canada en ce qui concerne les industries de biens durables, notamment pour les produits du bois et des métaux. Il conviendrait de faire remarquer cependant que le Canada est un bon producteur de certains produits industriels incompatibles avec la production à grande échelle et pour lesquels les taux de production sont comparables à ceux qu'atteignent les Américains. Parlant du matériel fabriqué sur commande, M. Walter Ward, président de la *Canadian General Electric* a dit ceci:

Notre usine de transformateurs à Guelph en Ontario, fabrique annuellement, environ $\frac{1}{3}$ du nombre d'unités fabriqués par son homologue à Pittsfield au Massachusetts, et pour autant que nous puissions faire une évaluation précise, sur certaines années, la production à Guelph est très proche de celle de l'usine de Pittsfield. (I, 38:8)*

En outre, il convient de noter que les faibles taux de productivité n'affectent pas toutes les industries canadiennes. Si l'on fait une comparaison à l'échelon international, les productions canadiennes d'acier, de ciment et de pâte de bois figurent en bonne place.

Mais ces quelques succès ne doivent pas masquer le fait qu'une bonne partie du secteur manufacturier canadien n'est pas concurrentielle par rapport à la production américaine. La plupart des grandes sociétés canadiennes qui ont témoigné devant le Comité ont fait état d'écarts importants dans les niveaux de productivité avec leurs homologues américains, parfois au sein d'une même société. (Voir le Tableau 3 qui présente un aperçu des écarts en question.) En outre, il s'agissait généralement d'entreprises considérées comme exceptionnellement prospères dans le contexte canadien.

Lorsqu'on étudie la productivité de la main-d'œuvre canadienne, il faut insister sur le facteur suivant: l'écart de productivité ne provient pas de ce que les travailleurs canadiens sont moins dynamiques et manifestent moins d'ardeur au travail. La plupart des témoins ont souligné que la main-d'œuvre canadienne était tout aussi productive que ne l'est celle des États-Unis. Par exemple, M. David Culver, de l'Alcan, a déclaré que «les ouvriers canadiens qui travaillent dans l'industrie de l'aluminium sont très compétents, autant que ceux des autres pays...» (I, 35:11) et

* Les notes qui se rapportent aux délibérations du Comité renvoient au numéro du fascicule et à la page. Les témoignages ayant été recueillis au cours des première et deuxième sessions de la trentième Législature, les délibérations de la première session (1974-76) sont indiquées par le préfixe I alors que celles de la deuxième session (1976-77) le sont par le préfixe II; par exemple, (I, 18:24) ou (II, 18:24)

implementation of new production processes and marketing techniques. The flow of innovative ideas in a firm depends largely on the research and development (R & D) being done. This report will discuss the problems and possibilities for effective rationalization and increased R & D in Canadian industry in Chapter IV.

Since the period during which the Committee heard its testimony, the depreciation of the Canadian dollar has largely compensated for the relative increase in unit labour costs in Canada relative to the United States, between 1970 and 1977. For the moment, with wage increases in the two countries roughly parallel and with strike activity in Canada at its lowest level since 1971, the competitive relationship which prevailed in 1970 has been largely restored.

Unfortunately, however, productivity increases at best will only support marginal adjustments year by year. Certain industries such as steel and auto assembly have productivity rates comparable to those in U.S. plants and these industries are the exceptions that can support real parity in wages. In general, Canadian productivity rates cannot support parity with the United States. If unit labour costs are to be competitive with U.S. industry, a substantial differential in the exchange rate of the dollar will be essential for many years. In the longer term, however, it would be preferable in industries with lower labour productivity than in the United States if increases in Canadian wage rates were restrained.

d) Comparative Taxation Levels

(i) *Corporate Taxation*

Taxes can have a major impact on industry's cost competitiveness.* The Committee received evidence documenting the tax disadvantage facing Canadian mining and forest industries compared to their American counterparts. However, Canadian corporate tax rates in general are a little lower than those in the United States. Combining federal and provincial levies, the rates vary between 46 and 51 per cent in Canada, whereas the comparable figure in the United States is about 50 per cent. For manufacturing and processing industries, the Canadian rates are substantially lower, running between 40 and 45 per cent. While Canadian treatment of losses is slightly less advantageous than that in the U.S., this is more than offset by the more favourable treatment accorded to intercorporate dividend payments.

In general, the United States provides stronger incentives to new investment through investment tax credit than does Canada. On the other hand, Canada permits very much faster write-offs for capital cost allowances than does the U.S. In Canada new manufacturing and processing equipment can be written off in two years, whereas in the U.S. many types of machinery have to be depreciated over ten to fifteen years for tax purposes.

Canadian producers, especially those who carry large inventories, are at a tax disadvantage relative to their American counterparts in periods of inflation, because inventory profits in Canada must be calculated on a "first-in-first out" (FIFO) basis

* This section summarizes a more detailed analysis made by the Committee which is attached as Annex B.

Tableau 3

Données comparatives sur la productivité*

Produits	Unités de mesure	Comparaison procentuelle de la productivité canadienne par rapport à celle des États-Unis	Société & fascicule du Comité
Formules commerciales	Tonnes par 100 heures-hommes en 1976	64.2%	Société Moore (II, 15:8)
Produits pétrochimiques	Volume/année-homme	89%	Dupont du Canada (II, 11:23)
Fibres	Volume/année-homme	88%	Dupont du Canada (II, 11:23)
Acier	Tonnes de produit expédié par année/homme	99%	Stelco (II, 8A:27)
Maisons préfabriquées	Pieds de planche par minute	Calgary 90% Montréal 85%	ATCO (II, 2:14)
Gros appareils électriques	Rendement par employé	85%	CGE (I, 38:7)
Transformateurs électriques construits sur commande	Rendement par employé	100%	CGE (I, 38:8)
Moteurs d'appareils électriques	Rendement physique par employé	82.3%	CGE (I, 38:8)
Matériel de télécommunication	Rendement par personne	100%	Northern Telecom (II, 3:18)

*La plupart des chiffres ci-dessus émanent de sociétés qui ont des activités identiques aux États-Unis et au Canada.

pour M. A. V. Peters, de la société Michelin, la qualité du travail à l'usine implantée en Nouvelle-Écosse est une «heureuse surprise» et la productivité se compare avantageusement à celle de la société mère à Clermont-Ferrand (France) et à celle de l'usine américaine (II, 24:12,30). D'autres facteurs expliquent également le niveau généralement moins élevé de la productivité au Canada. Parmi ceux-ci, les plus importants seraient la brève durée des périodes de fabrication et l'insuffisance chronique des efforts de recherche et de développement effectués par l'industrie canadienne. Mais il faut aussi tenir compte d'autres facteurs relatifs aux coûts de financement, à la compétence des gestionnaires et aux désavantages fiscaux. Enfin, il existe certains facteurs de coûts naturellement plus élevés inhérents à la production et au transport qui sont dus à la rigueur du climat et à la dissémination du marché canadien.

c) Coûts unitaires de main-d'œuvre plus élevés

Le véritable problème que pose la croissance rapide des échelles de salaires canadiennes du point de vue de la concurrence avec les États-Unis a été exprimé par M. Walter Ward, de la *Canadian General Electric*, de la manière suivante:

while U.S. producers have the option—which most have taken—of calculating these profits on a “last-in-first-out” (LIFO) basis for tax purposes. In April 1977 the Canadian government responded partially to this problem by introducing a 3 per cent inventory valuation credit.

In the United States, the Domestic International Sales Corporation (DISC) provides a considerably reduced tax rate for profits earned on exports. However, the preponderance of testimony by Canadian industry witnesses indicated that this U.S. export subsidy tax scheme had not been a major competitive disadvantage for Canada.

(ii) *Resource Taxation*

In the resource field, companies in the United States have a clear tax advantage. Companies in Canada must pay heavy additional fees, taxes and royalties which leaves them in a disadvantageous position vis-à-vis their U.S. counterparts. The Department of Finance calculates that while the effective rate of tax on income for all taxes is six percentage points lower in Canada than in the U.S. for all industries, it is 12 and 24 percentage points higher in Canada for the mining and forestry industries respectively.

A major problem for the Canadian resource industries, and particularly the mining industry in recent years, relates to the jurisdictional disputes between the federal and provincial levels of government over the right to tax. Witnesses testified that this combined tax burden was seriously constraining the development of new mines in Canada. Mr. Alfred Powis of Noranda said that Canadian taxes in this area were more than double those in parts of the United States. He gave illustrations from his company's mines in British Columbia, Ontario and Nevada. Fortunately, this situation has begun to improve. British Columbia and Ontario have both taken steps in 1977 and 1978 to lighten the tax burden on the mining industry in their provinces. In April 1978 the Minister of Finance indicated he was reviewing taxation of the mineral industry in consultation with the provincial authorities. Nevertheless, the uncertainties and complexities of double taxation continue to have a serious effect on economic health in the Canadian resource sector.

In the Committee's opinion, it is intolerable that two of the most important components of the Canadian industrial spectrum, mining and forestry, should be shackled in this fashion. **The Committee recommends to both levels of government that they reach agreements as soon as possible to reduce the tax burden on the non-fuel mining and forestry industries in the various provinces.**

(iii) *Indirect Taxation*

One of the more important differences in the structure of Canadian and American taxes on business relates to taxes other than corporate income taxes, particularly the much heavier indirect taxes which burden Canadian industry. Mr. R.D. Brown of Price Waterhouse & Co. explained that these hidden taxes—sales taxes on equipment and supplies, capital taxes, business and franchise taxes—were applied to Canadian business whether they were profitable or not. The general manufacturing sales tax of 12 per cent had no equivalent south of the border. Mr.

Le fait important est que le Canada avait, en effet, atteint et dépassé le point de parité des salaires dans l'industrie de fabrication, tandis que sa productivité était encore inférieure de 20%. Socialement, le réel problème auquel se heurte actuellement l'industrie canadienne de fabrication réside dans cet ensemble de facteurs. (II, 38:7)

Le fait que les gains modestes de productivité au cours des années 70 aient été largement compensés au Canada par les hausses de salaires s'est traduit comparativement par une élévation constante des coûts de la main-d'œuvre par unité de production. Au cours des années 1970 à 1976, les coûts de main-d'œuvre par unité de production se sont accrus de 80.7% au Canada contre 43.3% aux États-Unis.* Ces coûts s'élevant à un rythme très différent dans les deux pays, la capacité concurrentielle du Canada vis-à-vis des États-Unis a connu un sensible déclin.

En ce qui concerne les perspectives, le Canada est en mesure de réaliser, au cours des décennies à venir, des gains de productivité à un rythme légèrement plus rapide que les États-Unis pourvu que l'on prenne des décisions judicieuses. La tendance à la libéralisation du commerce devrait assurer une certaine rationalisation à l'industrie canadienne actuellement fragmentée, et par voie de conséquence, la productivité devrait s'en trouver améliorée. L'industrie américaine, déjà relativement beaucoup plus spécialisée, ne peut s'attendre à des améliorations aussi rapides. Mais la production en grande série ne suffit généralement pas à elle seule à assurer la compétitivité d'un produit. Parmi les mesures décisives pour améliorer la productivité, on peut citer la création de nouveaux produits, l'amélioration constante et progressive des produits existants ainsi que la mise en œuvre de nouveaux procédés de fabrication et de techniques de commercialisation. La circulation des idées novatrices dans une société dépend largement des activités de recherche et de développement qu'elle poursuit. Le présent rapport évoquera au chapitre IV ci-dessous, les difficultés que poserait une rationalisation efficace de l'industrie canadienne et les possibilités qu'ouvrirait l'intensification des travaux de recherche et de développement.

Depuis que le Comité a tenu ses auditions, la dépréciation du dollar canadien a largement compensé l'augmentation relative des coûts unitaires de main-d'œuvre au Canada par rapport aux États-Unis entre 1970 et 1977. Pour le moment, compte tenu du niveau à peu près égal des augmentations de salaire dans les deux pays et des activités de grève qui ont atteint leur plus faible niveau depuis 1971 au Canada, la situation concurrentielle qui prévalait en 1970 s'est rétablie.

Malheureusement, la productivité ne pourra au mieux être augmentée que par des ajustements mineurs d'une année à l'autre. Certaines industries, comme les aciéries et l'assemblage d'automobiles, ont des taux de productivité comparables à leurs homologues américains et elles peuvent supporter une réelle parité des salaires. Mais en général, les taux de productivité canadiens ne peuvent s'aligner sur ceux des États-Unis. Il faudrait que l'écart du taux de change du dollar soit maintenu pendant des années pour que les coûts unitaires de main-d'œuvre puissent devenir compétitifs par rapport à ceux des États-Unis. Mais à plus long terme, il serait préférable de restreindre les taux de salaire canadiens dans les industries où la productivité de la main-d'œuvre est plus faible que chez nos voisins.

* Ces deux pourcentages sont exprimés en dollars américains.

Brown called these taxes inefficient and characterized their impact as "a front-end load on Canadian industry" (I, 28:6). In fact, the burden of these taxes more than offsets the benefits of the lower Canadian corporate tax rate described above.

The April 1978 budget appeared to recognize the burden by its offer to finance provincial retail sales tax reductions by 2 to 3 per cent, but this measure is only temporarily in effect and designed to provide an economic stimulus. A more permanent solution is important to improve Canadian competitiveness. Several possibilities have been suggested. The complete exemption from the federal manufacturing sales tax and from provincial sales taxes of a broad range of producers' goods would certainly alleviate, though not eliminate this problem. This method would cause a minimum amount of administrative problems under existing tax structures, but could involve a significant revenue loss. A second method would be to rebate to producers the sales tax which has been levied on inputs which they purchase. While this solution is administratively more difficult than the first, it would probably provide the maximum of benefit to producers with a minimum of loss of revenue. The suggestion of several witnesses that the sales tax burden could be eliminated by switching to a value added tax (VAT), similar to that used by European countries, to assist manufacturers does not appear to be readily applicable to Canada. The main difficulty would be that the sales tax field is shared between federal and provincial jurisdictions. However, since proposals recently advanced by the Minister of Finance for the replacement of the federal manufacturing sales tax with a wholesale tax are to be re-examined, the Committee recommends that the above proposals, or other methods designed to reduce this "front-end load" tax burden on producers, be given urgent consideration.

(iv) *Personal Income Taxes and Social Security Tax Levels*

The Committee heard testimony from numerous Canadian business witnesses relating how difficult it is for their companies to bring young executives to Canada because of the comparatively much harsher tax régime. In fact, the average Canadian personal income tax burden is not much higher than the U.S. and there is a wide variation in tax levels across states and provinces which makes comparison difficult. Nevertheless, as of 1977, an employee earning roughly \$20,000 or over faced higher taxes in Canada than in almost all states in the U.S. and if this taxpayer were married and the sole earner in the family, he was quite severely disadvantaged relative to a U.S. counterpart. The typical young executive earning about \$30,000 would fall into this category. The tax differential could increase if the executive moved from a low tax state to a high tax province. While a move from the high tax state of New York to the low tax province of Alberta would result in a saving of almost \$1,000 in income and social security taxes, a move from a low tax state such as Texas to a high tax province such as Saskatchewan could result in additional taxes of about \$4,000. Quebec would be even more disadvantageous. The "brain drain" from Canada to the United States is naturally influenced by this situation.

However, average tax rates do not tell the whole story, and transfer payments may go a long way to offset higher personal income tax burdens in Canada. Payments received via family allowances and hospital and medical insurance have no

d) Comparaison des niveaux d'imposition

(i) *Imposition des sociétés*

L'impôt a des répercussions décisives sur la compétitivité de l'industrie en matière de coûts.* Le Comité a reçu la preuve du désavantage fiscal qu'affrontent les industries minière et forestière canadiennes par rapport à leurs homologues américains. Cependant, les taux canadiens d'imposition des sociétés sont en général un peu inférieurs aux taux américains. En additionnant impôts fédéraux et provinciaux, on parvient, pour le Canada, à des taux qui varient entre 46 et 51%, alors que le chiffre correspondant pour les États-Unis est d'environ 50%. Pour les industries de fabrication et de transformation, les taux canadiens sont sensiblement inférieurs et s'échelonnent entre 40 et 45%. Si les pertes donnent lieu à des dégrèvements légèrement moins avantageux au Canada qu'aux États-Unis, cette différence est très largement compensée par le traitement plus favorable réservé aux versements de dividendes d'une société à une autre.

En général, les États-Unis accordent des stimulants plus intéressants pour les nouveaux investissements au moyen d'un crédit d'impôt. Par contre, la législation canadienne autorise des amortissements beaucoup plus rapides que les lois américaines. Au Canada, le matériel neuf de fabrication et de transformation peut être amorti en deux ans, alors qu'aux États-Unis, la dépréciation de nombreux types de machines doit être étalée sur 10 à 15 ans pour fins d'imposition.

Les producteurs canadiens, notamment ceux qui maintiennent des stocks importants, subissent un désavantage par rapport à leurs homologues américains en période d'inflation, car leurs plus-values sur les stocks doivent être calculées suivant la méthode de l'épuisement successif, alors que les producteurs américains ont la possibilité, dont la plupart se prévalent, de calculer ces plus-values selon la méthode de l'épuisement à rebours pour fins d'imposition. En avril 1977, le gouvernement a résolu partiellement le problème en mettant en vigueur un crédit d'évaluation des stocks de 3%.

Aux États-Unis, la Domestic International Sales Corporation (DISC) assure également un taux d'imposition considérablement réduit pour les bénéfices réalisés sur les exportations. Pourtant, la majorité des témoignages des industriels canadiens ont fait apparaître que ce procédé fiscal de subvention des exportations n'avait pas constitué un obstacle concurrentiel important pour le Canada.

(ii) *Imposition des industries d'exploitation de ressources naturelles*

Dans le domaine des ressources naturelles, les sociétés américaines jouissent d'un avantage manifeste sur le plan fiscal. Au Canada, les sociétés sont soumises à d'importants droits, impôts et redevances supplémentaires qui les placent dans une situation désavantageuse par rapport aux industries américaines. Selon le ministère

* Cette section résume une analyse plus détaillée préparée par le Comité qui figure à l'Annexe B.

U.S. counterpart. Moreover, the combined old age security/Canada Pension Plan benefits in Canada are likely to be higher upon retirement than U.S. social security payments. Most of these benefits would, however, be of little or no interest to a U.S. executive working only a few years in Canada and are not of prime consideration to many productive and entrepreneurially-minded Canadians.

(v) *Taxation and Uncertainties in the Investment Climate*

One other factor of Canadian taxation which bothered Canadian industry related to the business uncertainty created by the almost continuous revisions in the tax system. Not only does business find it expensive to cope with the administrative difficulties caused by the rapidity of tax changes, but more importantly, it loses its basis for making long term investment decisions.

Whether this situation is much worse than pertains in the United States is difficult for the Committee to judge. However, it is important that governments, both federal and provincial, recognize the handicap effect on Canadian business of constant unpredictability in corporate taxation fields.

e) *Exchange Rate*

The decline in Canadian competitiveness in the U.S. market in the mid-1970s was attributed by a number of witnesses to the over-valued Canadian dollar which reached as high as \$1.03 in terms of the U.S. dollar by mid-1976. Both resource and manufactured goods exports were hampered by this situation while the import of manufactures was stimulated.

Since the time the testimony was received, the value of the Canadian dollar has declined to a level that falls within the .85 cent to .95 cent (U.S.) range which most witnesses in late 1976 considered as more "appropriate", considering the existing differences in costs and productivity in the two countries. Canadian unit labour costs had risen 52 per cent since 1970 compared to 35 per cent over the same period in the U.S.

In 1977 the Canadian dollar declined during most of the year, falling below .90 cents in terms of the U.S. dollar by late October. An examination of trade figures for the fourth quarter of 1977 reveals the important impact which a realistically valued dollar can have on trade patterns. For this period the volume of imports was down by 1.8 per cent from the corresponding quarter a year earlier whereas exports were up 12.2 per cent. Imports of end products declined by 2.5 per cent in volume terms from a year earlier and exports in this category increased by 15.7 per cent. Inflation, however, meant that the dollar deficit in end products was not reduced, while for the same reason improvements in exports of resource commodities were reflected in the larger dollar surplus in this category.

Analysts are inclined to attribute this welcome trend in fourth quarter figures to the dollar's devaluation in 1977. It is however, difficult to be sure how much is due to the pick-up of the U.S. economy, which has shown greater strength than the Canadian economy. In any case, as Mr. Carl Beigie, Executive Director of the C.D.

des Finances, alors que le taux effectif d'imposition sur le revenu est inférieur de six points au Canada pour toutes les industries, il y est supérieur de 12 et 24 points respectivement pour les industries minière et forestière.

Les conflits de compétence entre les gouvernements fédéral et provinciaux en matière de fiscalité ont suscité un gros problème pour les industries primaires canadiennes, particulièrement ces dernières années pour l'industrie minière. Des témoins ont indiqué que le double fardeau fiscal nuisait considérablement à l'exploitation de nouvelles mines au Canada. M. Alfred Powis, de la Noranda, a déclaré que, dans ce secteur, les taxes dépassaient le double de celles qui s'appliquaient dans certaines régions des États-Unis. Il a fourni des exemples illustrant ce point pour des exploitations minières comparables situées en Colombie-Britannique, en Ontario et au Nevada. Cette situation commence heureusement à s'améliorer. La Colombie-Britannique et l'Ontario ont pris en 1977 et 1978 des mesures pour alléger le fardeau fiscal de l'industrie minière dans leur province. En avril 1978, le ministre des Finances a indiqué qu'il consultait les autorités provinciales en vue de reconsidérer l'imposition des industries minières. Malgré cela, la complexité et l'incertitude de la double imposition continuent à freiner la croissance du secteur des ressources naturelles.

De l'avis du Comité, il est tout à fait inadmissible que deux des secteurs les plus importants de l'industrie canadienne, soit les produits miniers et forestiers, soient ainsi entravés. **Le Comité recommande aux deux niveaux de gouvernement de réduire le fardeau fiscal qui pèse sur l'industrie minière et forestière dans les diverses provinces.**

(iii) *Impôts indirects*

L'une des différences structurelles les plus sensibles entre les fiscalités canadienne et américaine des entreprises concerne sans doute les impôts autres que les impôts sur le revenu des sociétés, et en particulier, les impôts indirects beaucoup plus lourds qui accablent l'industrie canadienne. M. R. D. Brown, de la société Price Waterhouse & Co., a expliqué que ces taxes occultes—taxes de vente sur le matériel et les approvisionnements, impôts sur le capital, taxes sur les commerces et les concessions—étaient appliquées aux entreprises, qu'elles aient réalisé des bénéfices ou non. La taxe générale de vente sur les produits fabriqués, dont le taux est de 12%, n'a pas d'équivalent aux États-Unis. M. Brown a jugé ces taxes inefficaces et a assimilé leurs effets à un fardeau imposé «au départ», à l'industrie canadienne. (I, 28:6) En réalité, ce fardeau fiscal peut annuler les avantages que représente le taux inférieur d'imposition des sociétés dont nous venons de parler.

Le budget d'avril 1978 semble avoir reconnu ce fardeau dans la mesure où il a proposé de financer 2 à 3% des réductions des taxes provinciales de vente au détail, mais cette mesure n'est que temporaire dans ses effets et vise à stimuler l'économie. Il faudrait une solution plus durable pour améliorer la compétitivité du Canada. Plusieurs possibilités ont été évoquées. Une exonération complète de la taxe fédérale de vente sur la fabrication et des taxes provinciales de vente pour une large gamme de biens apporterait certainement une amélioration, sans toutefois supprimer totalement le problème. Cette méthode n'engendrerait que peu de difficultés d'ordre

Howe Research Institute, told the Committee at a time when the dollar was woefully overvalued yet sustained by heavy external borrowing

“the exchange rate as a tool for adjusting to what has happened to wage and productivity trends between the two countries is a very blunt instrument.” (I, 29:11)

Blunt it may be, but the devaluation of the Canadian dollar has provided the essential corrective element to compensate for competitive weakness. Unfortunately, while providing essential relief, it does nothing to correct the underlying structural problems which bedevil Canadian production.

f) Relative Financing Costs

A focus of concern for many industries was the financing of capital formation. By far the most important source of new financing for the private sector is within companies themselves. This source has been growing increasingly inadequate—both because of depressed profit levels and the inflated costs of new plant and equipment. From 1971 to 1973, 75 per cent of funds for financing new or replacement investment were generated from internal company sources whereas for the years 1974 to 1976, only 66 per cent of funds were so generated. Business representatives before the Committee compared the situation in Canada unfavourably with the situation in the United States and blamed a lack of governmental and public understanding of the role of profits in business.

In addition, it was observed that lower interest rates in the United States make capital borrowings easier for firms seeking to expand or improve. Nor has there been the same availability of capital for borrowing in Canada as is generally the case in the United States, the Committee was told.

In the mid-1970s the differential between Canadian and U.S. interest rates widened substantially. The premia of rates from 1972 to 1976 on Canadian industrial bonds over U.S. corporate bond rates averaged about 130 basis points. While the difference narrowed somewhat in 1977 it is expected that Canada's heavy capital requirements during the next few years will keep the Canadian rate higher for some time to come.

g) Higher Machinery and Equipment Costs

Another area of higher capital costs in Canada relative to the United States was the higher cost for equipment and machinery. Canada imports a very high proportion of industrial equipment; in 1976 over \$2½ billion from the United States alone. Evidence was presented to the Committee showing that Canadian forestry producers paid an average of 15.5 per cent more for machinery and equipment than their U.S. counterparts. Averaging all sectors, a 1976 study estimated prices for machinery and equipment could be 25 per cent higher in Canada than in the United States. U.S. producers can easily surmount the tariff and still compete with Canadian producers. While lower import tariffs might help reduce slightly the costs of machinery and equipment, this is a cost which Canadian industry will have to continue to absorb.

administratif vu la structure fiscale actuelle, mais elle pourrait entraîner une perte de revenus non négligeable. Une autre méthode consisterait à permettre aux producteurs de déduire la taxe de vente prélevée antérieurement sur les intrants. Cette solution est administrativement moins intéressante que la première, mais elle assurerait probablement un maximum de bénéfices aux producteurs en même temps qu'un minimum de perte de revenus. Plusieurs témoins ont proposé que le fardeau de la taxe sur les ventes soit supprimé par l'adoption d'une taxe à la valeur ajoutée (TVA) semblable à celle qu'utilisent certains pays européens pour venir en aide aux industriels; dans l'immédiat, une telle solution ne semble pas applicable au Canada. La principale difficulté tient à ce que le secteur des taxes de vente relève à la fois des administrations fédérale et provinciales. Cependant, étant donné qu'on va réexaminer les propositions formulées récemment par le ministre des Finances en vue de remplacer la taxe fédérale de vente sur la fabrication par une taxe sur les ventes en gros, le Comité recommande que l'on étudie sans tarder les propositions ci-dessus et les autres méthodes visant à réduire le déséquilibre fiscal qui frappe les producteurs.

(iv) *Impôt sur le revenu des personnes physiques et cotisations de sécurité sociale*

Plusieurs représentants d'entreprises canadiennes ont fait part dans leur témoignage des difficultés qu'éprouvait leur société à attirer de jeunes cadres au Canada du fait du régime fiscal comparativement beaucoup plus sévère. En fait, le fardeau moyen de l'impôt sur le revenu des personnes physiques est beaucoup plus élevé au Canada qu'aux États-Unis. Il existe une grande différence dans les niveaux d'imposition selon les États et les provinces, ce qui rend toute comparaison difficile. Cependant, en 1977, l'employé qui gagnait environ \$20,000 ou plus devait supporter des impôts plus élevés au Canada que dans la quasi-totalité des États américains, et si ce contribuable était marié tout en étant le seul soutien de famille, il était très sérieusement désavantagé par rapport à son homologue américain. Un jeune cadre gagnant environ \$30,000 tomberait dans cette catégorie. S'il passait d'un État faiblement imposé à une province à forte imposition, la différence d'imposition pourrait augmenter. En déménageant de l'État de New York (où les impôts sont élevés) pour s'installer dans la province de l'Alberta (où ils le sont moins), on pourrait économiser presque \$1,000 en impôt et en sécurité sociale; par contre, en quittant le Texas (où les impôts sont faibles) pour la Saskatchewan (où ils sont plus élevés), la charge fiscale additionnelle serait d'environ \$4,000. Le choix du Québec serait encore plus désavantageux. «L'exode des cerveaux» vers les États-Unis est directement lié à cette situation.

Il convient cependant de remarquer que le taux moyen d'imposition ne reflète pas intégralement la situation et les paiements de transfert peuvent pratiquement contrebalancer le fardeau plus lourd de l'impôt canadien sur le revenu. Les prestations perçues au titre des allocations familiales et de l'assurance hospitalière et médicale n'ont pas d'équivalent aux États-Unis. De plus, la combinaison de la sécurité de la vieillesse et des prestations du régime de retraite du Canada est susceptible d'assurer aux retraités des revenus supérieurs aux prestations de sécurité sociale du système américain. Naturellement la majorité de ces prestations ne présenteraient qu'un faible intérêt pour un cadre américain qui ne travaillerait que quelques années au Canada et ne seraient pas d'une importance capitale aux yeux de nombreux Canadiens entrepreneurs.

h) The Natural Disadvantages of Climate and Geography

Some costs can be attributed to the climate and geography of Canada and represent an inescapable cost handicap which Canadian business must bear in competing with U.S. business in Canada, in the United States, or abroad.

The colder climate has meant higher costs for Canadian industry. Insulation, deep foundations and other cold weather building specifications add costs to the construction of plants and warehouses. Heating costs are higher, as is construction in the winter. The Canadian climate is also an inhibiting factor for forest growth, a cost factor becoming particularly evident to the forest industry in competition with companies harvesting the much faster growing trees of the south-eastern United States.

Climate and geography combine to make access to resources more difficult and costly than in the United States. Resource companies in remote areas are frequently required even to set up town-sites and provide municipal services.

Because of the geographic stretch of Canada, Canadian manufacturing companies are often faced with high transportation costs in order to get their goods to market. The sparse population of 23 million, stretching in a narrow ribbon across a continent over 5,000 miles wide, represents a badly structured market on which to build a domestic market base. U.S. plants can usually reach the necessary concentration of markets much more readily. Business witnesses also observed that, because of the distances and transportation costs involved, they were obliged to carry between 50 to 60 per cent more inventory than in a comparable U.S. plant.

2. Causes of Relocation and Disinvestment

As referred to in the previous chapter, there has been a significant movement by many Canadian companies to set up plants in the United States or to expand their U.S. operations rather than those in Canada. Simultaneously U.S. companies are cutting back on reinvestment in Canada and are repatriating profits. For the first time in 1977, U.S. parent companies took more funds out of Canada than they invested in Canada, including reinvestment.

Industry witnesses gave a variety of reasons behind each decision. Businessmen explained that they sought the lower wage rates and the higher productivity rates in the United States. They mentioned:

- the lower capital costs in the United States for plant and equipment;
- the greater availability and lower costs of financing;
- the more favourable tax rates and lower transportation costs;
- the availability of the export incentive scheme DISC;
- the ready availability of highly developed cores of research and development (R & D);
- a better availability of trained managerial personnel;
- a more favourable industrial relations climate in the U.S. with labour unions less politically involved; and

(v) *Imposition et incertitudes du climat des investissements*

L'incertitude des milieux d'affaires engendrée par les révisions presque continues du régime fiscal constitue un autre facteur qui nuit à l'industrie canadienne. Non seulement les entreprises trouvent onéreux de faire face aux difficultés administratives provoquées par la rapidité des changements de la fiscalité, mais elles se trouvent ainsi privées des éléments de base indispensables pour décider de leurs investissements à long terme.

Il est difficile, pour le Comité, de déterminer si cette situation est pire que celle qui prévaut aux États-Unis. Il importe toutefois que les gouvernements, tant fédéral que provinciaux, reconnaissent le handicap que constitue le caractère totalement imprévisible de la fiscalité des sociétés pour les entreprises canadiennes.

e) *Le cours du change*

Le déclin de la compétitivité du Canada sur le marché américain au milieu des années 70 a été attribué par un certain nombre de témoins à la surévaluation du dollar canadien, qui a atteint le cours record de \$1.03 É.-U. au milieu de 1976. Les exportations de matières premières tout comme celles des produits manufacturés ont souffert de cette situation par ailleurs propice aux importations de biens manufacturés.

Depuis que ces témoignages ont été présentés, la valeur du dollar canadien est tombée à un niveau situé entre \$0.85 et \$0.95 É.-U., et la plupart des témoins estimaient à la fin de 1976 que ce taux de change était plus «approprié», compte tenu des différences de coûts et de productivité d'un pays à l'autre. Les coûts unitaires de main-d'œuvre ont augmenté de 52% au Canada depuis 1970 contre 35% aux États-Unis.

En 1977, le dollar canadien a baissé durant une grande partie de l'année, tombant à moins de \$0.90 É.-U. à la fin du mois d'octobre. Une étude des résultats commerciaux du quatrième trimestre de 1977 révèle les répercussions importantes que peut avoir un dollar dont le cours est réaliste sur les structures commerciales. Au cours de cette période, le volume des importations a baissé de 1.8% par rapport au même trimestre de l'année précédente alors que les exportations ont augmenté de 12.2%. Le volume des importations de produits finis a baissé de 2.5% par rapport à l'année précédente, et les importations dans cette même catégorie de biens ont augmenté de 15.7%. L'inflation a pourtant empêché toute réduction du déficit financier en ce qui concerne les produits finis, alors que grâce à elle l'amélioration des exportations de matières premières s'est traduite par un fort excédent dans cette catégorie.

Certains analystes ont été tentés d'attribuer cette tendance salubre des résultats du quatrième trimestre à la dévaluation du dollar de 1977. Il est malgré tout difficile de faire la part des choses, la reprise de l'économie américaine ayant fait preuve d'une croissance plus vigoureuse que l'économie canadienne. M. Carl Beigie, directeur exécutif de l'Institut de recherche C.D. Howe, a fait au Comité la remarque suivante, à une époque où le dollar était surévalué, mais soutenu par d'importants emprunts contractés à l'étranger.

- the availability of non-unionized labour in some southern U.S. states.

During 1975 and 1976 the high exchange rate of the Canadian dollar was seen as a stimulus to relocate in the United States.

In discussing the investment drain and trends to relocate in the United States, many witnesses spoke critically of the unfavourable business environment in Canada as compared to that south of the border. Canadian businessmen referred repeatedly to the widespread misunderstanding in Canada of the importance of profits. For example, both Mr. Ian Barclay of B.C. Forest Products and Mr. Walter Ward of Canadian General Electric stressed that profits must have a realistic relationship to adequate return on equity investment. Furthermore, profits were needed to maintain or expand plants and to replace inventory, which in periods of inflation meant at inflated figures. Mr. R. W. Chorlton of Wajax was more blunt.

"We have permitted the development of a concept whereby profit has become a dirty word, and profitable corporations are believed in some mysterious way to siphon off the wealth of society for their own nefarious ends. Nothing could be further from the truth. Profits generated by Canadian corporations are the life blood of our economy." (II, 9:22)

Dissatisfaction and uneasiness were expressed over the degree of government intervention in the Canadian market place. This was coupled with examples of the difficulties posed for industry by unpredictable government policies. Industrial undertakings requiring long term financial lead times were being restricted, witnesses said, by uncertainties of government policy. Mr. W. A. Darby, General Accountant, Taxation, of Stelco spoke of the difficulties which companies could encounter in this regard.

"Any incentives that are adopted should be put in place for a long-term period. You cannot put your foot on the capital spending accelerator and then put on the brake. You must have time for advance planning. You cannot react quickly. It has to become an integral part of the Canadian tax structure so that when we make our long-range plans, we have a reasonable idea of what our return on investment is going to be." (II, 8:58)

Mr. Carl Beigie of the C.D. Howe Research Institute drew the distinction between "the fundamental difference in apparent philosophy" between the United States and Canadian governments. The Canadian approach, he said, has been "to increase regulation, to increase the use of marketing boards, to increase government intervention, to increase controls on exports." (I, 29:13) Businessmen and labour representatives reiterated this theme to the Committee, both groups frequently referring to the AIB's controls as an example. There was, however, a recognition that controls had conferred certain benefits as well and may have been necessary.

A number of business witnesses complained about the unproductive industrial relations atmosphere in Canada as compared to the United States, citing the fact that the labour unions in Canada were more political and less business-oriented than their U.S. counterparts.

The crisis of confidence in the Canadian business environment appeared to afflict U.S. investors and businessmen as well as Canadian. Mr. William Eberle, the former U.S. Trade Negotiator to the Tokyo Round of the multilateral trade negotiations and now a businessman, explained to the Committee the perceptions and concerns current in the United States.

«Je crains que le cours du change ne soit pas un bon instrument pour rectifier les courbes salariales et de productivité des deux pays . . . » (I, 29:11)

Cet instrument peut ne pas être bon, mais la dévaluation du dollar canadien a permis de compenser le manque de compétitivité du Canada. Elle ne corrige malheureusement pas les problèmes structurels sous-jacents qui nuisent à la production canadienne.

f) Comparaison des coûts de financement

Pour beaucoup d'industries, le centre de préoccupation porte sur le financement de la formation de capital. C'est le mode de financement interne qui est de loin le plus souvent utilisé dans le secteur privé. Il est de moins en moins approprié, tant à cause des faibles niveaux de profits que du coût croissant du matériel et de la construction de nouvelles usines. De 1971 à 1973, 75% des fonds qui ont servi à financer les nouveaux investissements ou les investissements de remplacement venaient des sociétés elles-mêmes, alors que de 1974 à 1976, 66% seulement de ces fonds étaient d'origine interne. Des représentants d'entreprises qui ont comparu devant le Comité ont trouvé la situation canadienne moins bonne que la situation américaine et en ont attribué la cause à un manque de compréhension officiel et public du rôle du profit dans l'entreprise.

De plus, ils ont fait remarquer que les taux d'intérêt moins élevés aux États-Unis facilitaient d'autant les emprunts de capitaux pour les firmes qui cherchaient à prendre de l'expansion ou à s'améliorer. On a dit au Comité que généralement, il y avait moins de capitaux à la disposition des emprunteurs au Canada qu'aux États-Unis.

Au milieu des années 70, l'écart entre les taux d'intérêts canadiens et américains s'est considérablement accru. De 1972 à 1976, la différence moyenne entre les taux des obligations des sociétés canadiennes et américaines était d'environ 130 points. L'écart a quelque peu diminué en 1977, mais il est à prévoir que les vastes besoins en capitaux du Canada au cours des quelques années à venir maintiendront les taux canadiens à un niveau élevé pendant un certain temps.

g) Différence du coût des machines et du matériel

Les machines et le matériel constituent un autre secteur où les coûts en capital sont plus élevés au Canada qu'aux États-Unis. Une très grande partie du matériel utilisé par l'industrie canadienne est importée; en 1976, les importations en provenance des États-Unis ont à elles seules atteint \$2½ milliards. Les témoins ont montré au Comité que les exploitants forestiers canadiens payaient en moyenne 15.5% de plus que leurs homologues américains pour l'achat des machines et du matériel. Dans une étude de 1976 concernant tous les secteurs de l'économie, on a estimé que les différences de prix d'un pays à l'autre dans ce domaine pouvaient atteindre 25%. Les producteurs américains peuvent facilement absorber le tarif douanier tout en restant concurrentiels par rapport aux producteurs canadiens. Un abaissement des droits de douane sur les importations peut permettre de réduire sensiblement les coûts des machines et du matériel, mais il s'agit là d'une charge que l'industrie canadienne devra continuer à assumer.

"We in the United States are, first and foremost, worried... about the attitude toward investment in Canada and this is brought out first of all by your FIRA, wage and price controls, by the rate of inflation. It is a concern that is hard to put one's finger on, but the question which pervades most board rooms in the United States is whether this is the kind of country in which to place investment. There is concern as to whether or not long term profits are going to be there; there is concern as to the future of the private enterprise system in Canada." (II, 17:11)

Recognition by the U.S. business community and economic analysts that the principal objectives of the Foreign Investment Review Act (FIRA) are not to block investment, as much as to gain better terms for Canada, has been slow in coming. However, the U.S. Administration has stated that it does not consider FIRA to be a "serious obstacle" to most foreign direct investment in Canada.*

While Canada has long been regarded in the United States as a reliable trading partner, a number of developments in the 1970s may have caused a reassessment of this attitude and may be responsible in part for the disinvestment trends by U.S. companies. Such decisions as the 1973 phase-out of Canadian oil exports for example was a surprise blow to U.S. industry. Even though there is now a wider U.S. understanding of the reasons for the change, the initial reaction to the "blue-eyed Arabs of the North" included outraged demands for retaliation. Mr. Eberle characterized this as "the Canadian shock to the United States." (II, 17:29)

The nationalization by the Saskatchewan government of a part of the potash industry produced a strong negative reaction from the United States. The United States is heavily dependent upon Saskatchewan as a source of potash. Almost 70 per cent of U.S. potash needs came from Canada in 1974. In an aide-mémoire on the issue to the Canadian federal government, the United States government spoke of "the major potential for damage to U.S. interests and to U.S.-Canadian relations inherent in this action."** A number of U.S. political figures expressed concern over the security of their import supply. Even though the Saskatchewan government made it clear it wished to expand production (and presumably sales), some of the U.S. customers tended to interpret Saskatchewan's action as an attempt to increase revenues by restricting supplies and increasing prices. In the opinion of Mr. Alfred Powis, President of Noranda, the Saskatchewan government's policy has resulted in U.S. attempts to develop alternative sources of supply of potash in third countries such as the Soviet Union. However, the 1977 decision of U.S. producers to develop potash deposits in New Brunswick suggests that U.S. attitudes may be relaxing.

The recently announced intention of the Quebec government to take over a U.S.-owned asbestos company in Quebec has produced a similar uneasy reaction in the United States, although it may have been less unexpected. The 1976 election platform of the Parti Québécois had called for nationalization of this industry, which accounts for 80 per cent of Canadian production and 50 per cent of the free world supply. Since the election, the policy emphasis of the Quebec government has been to seek to increase the amount of processing of this product within the province.

* U.S. Embassy, Annual Review of the Canadian Economy 1977

** Aide-mémoire, U.S. Embassy, Ottawa, December 9, 1975

h) Inconvénients naturels du climat et de la géographie

Certains coûts sont imputables au climat et à la géographie du Canada et représentent un désavantage inéluctable dont les entreprises canadiennes doivent tenir compte pour concurrencer les entreprises américaines au Canada, aux États-Unis ou à l'étranger.

Le climat plus froid entraîne des coûts plus élevés pour l'industrie canadienne. L'isolation, la profondeur des fondations et les autres particularités de la construction en fonction du froid élèvent les coûts de construction des usines et des entrepôts. Les coûts du chauffage et de la construction en hiver sont plus élevés. Le climat canadien constitue également un facteur qui retarde la croissance des forêts. Il devient particulièrement évident pour les industries forestières en concurrence avec des sociétés qui exploitent des arbres à croissance beaucoup plus rapide dans le sud-est des États-Unis.

Le climat et la géographie se conjuguent pour rendre l'accès aux ressources naturelles plus difficile et plus coûteux qu'aux États-Unis. Les sociétés qui exploitent ces ressources dans des régions éloignées sont souvent obligées d'aménager des habitations et d'assurer des services municipaux.

Du fait de l'étendue géographique du Canada, les fabricants canadiens doivent souvent faire face à des coûts de transport élevés pour acheminer leur production jusqu'au marché. La population clairsemée de 23 millions d'habitants qui s'étend sur un étroit ruban de 5,000 milles de long d'un bout du continent à l'autre constitue un marché intérieur mal structuré. Les usines américaines peuvent généralement atteindre beaucoup plus facilement la concentration de marchés nécessaire. Des représentants des entreprises ont fait remarquer dans leur témoignage qu'étant donné les distances et les frais de transport qui en découlaient, le volume des stocks qu'ils étaient obligés de maintenir était supérieur de 50 à 60% à celui d'usines américaines analogues.

2. Causes des déplacements des entreprises et des capitaux

Comme nous l'avons mentionné au chapitre précédent, un grand nombre de sociétés canadiennes songent maintenant à s'implanter aux États-Unis ou préfèrent accroître l'importance de leurs filiales américaines. Parallèlement, les sociétés américaines cessent de réinvestir au Canada et rapatrient leurs profits. Pour la première fois en 1977, les sociétés mères américaines retirent plus de capitaux du Canada qu'elles n'en investissent ou n'en réinvestissent.

Les porte-parole de l'industrie ont donné toutes sortes de raisons pour justifier ces décisions. Certains hommes d'affaires ont expliqué que c'étaient les salaires inférieurs et les taux supérieurs de productivité qui les attiraient vers les États-Unis. Ils ont également mentionné les raisons suivantes:

- les frais d'immobilisations moins élevés
- les capitaux plus facilement disponibles et à des taux d'intérêt plus bas
- la fiscalité plus souple et les frais de transport moins onéreux;

There is no doubt that the election of the Parti Quebecois government in Quebec has had an unsettling impact on the U.S. business and investment community's perception of Canada. The concept of Canada as a cohesive and unified country has suffered a serious blow in Americans' minds. Doubts as to the reliability of Canada as a resource supplier have been sown by this Quebec political development as well as by provincial expropriations of U.S. resource companies. Certainly there is enough concern in Washington as to the extent of provincial powers over resources that some press reports have suggested that the United States seek to develop direct relations with the provinces rather than dealing through Ottawa.

An important and somewhat surprising stimulus to the expansion and relocation of Canadian companies in the United States, as well as to the reduced investment by U.S. subsidiaries in Canada, is the prospect of reduced tariffs resulting from the current GATT trade talks. It was argued that, for Canadian companies, any tariff liberalization on top of the other competitive disadvantages of producing in Canada, would make it more attractive to produce in the United States. Mr. R. W. Chorlton of Wajax commented,

"Now because of the rapid escalation of Canadian wage rates we are studying . . . our manufacturing at our Seattle plant. Preliminary indications are that because of lower component costs, lower wage rates and a somewhat larger domestic market, we would derive corporate economic benefit from closing down in Canada and developing our Seattle unit. Any reduction in Canadian tariff rates would, of course, increase these benefits." (II, 9:21)

U.S. multinationals, influenced concurrently by the more fundamental change taking place in the location of standard technology industries on a global scale, also appear to be considering the reduction of production facilities in Canada. According to a 1978 survey by the U.S. Department of Commerce which forecasts planned capital expenditure by U.S.-controlled companies in Canada, such expenditures will rise by only 1 per cent as compared to 5 per cent in 1977 and 10 per cent in 1976.

The attitude toward tariff liberalization by both Canadian companies and U.S. subsidiaries in Canada appears to be almost entirely defensive. Preoccupied with their vulnerability if the Canadian tariff were lowered, producers in Canada expressed little if any interest in the expanded opportunity of exporting to the U.S. market when U.S. tariffs were simultaneously lowered. Part of the explanation, at least for Canadian-controlled companies, may lie in the presumption that non-tariff barriers such as import quotas and U.S. procurement practices represent obstacles to exports from Canada which would nullify the effect of a reduction in the U.S. tariff. (As far as U.S. subsidiaries are concerned, many are constrained by the parent corporation from selling in the United States in any case, so their indifference to the U.S. market opportunities is not unexpected.) A number of witnesses whose firms were expanding into the United States were quite explicit that U.S. federal and state procurement policies constituted barriers to market penetration which could only be effectively circumvented by establishing U.S. production centres. Some witnesses spoke of the difficulties posed by the U.S. customs administration, while others feared the imposition of U.S. import quotas. In short, a whole range of non-tariff measures were seen to loom large in restricting market penetration in the United States.

- le programme de stimulants aux exportations (DISC)
- les centres de recherche et de développement plus perfectionnés
- le personnel de gestion plus expérimenté,
- le climat plus favorable des relations de travail car les syndicats y sont moins politisés et
- une main-d'œuvre non syndiquée peut être engagée dans certains États du Sud.

Le cours élevé du dollar canadien en 1975 et en 1976 a aussi été cité comme un véritable encouragement au déplacement des entreprises vers les États-Unis.

En débattant la question de la fuite des capitaux et des entreprises vers les États-Unis, de nombreux témoins se sont élevés contre l'état déplorable du climat des affaires au Canada. A maintes reprises, les hommes d'affaires canadiens ont fait allusion à la fausse notion que beaucoup ont du profit. A ce sujet, M. Walter Ward, président de la *Canadian General Electric*, rappelait au Comité que la proportion des profits par rapport aux ventes dans son entreprise était demeurée inférieure à 4% au cours des dernières années, alors que le rendement des investissements s'était maintenu à environ 10%. Non seulement ces profits n'étaient pas nets en raison de l'inflation, mais il avait fallu les réinvestir en immobilisations ou pour le renouvellement des stocks dont le coût était maintenant beaucoup plus élevé (I, 38:21). M. R. W. Chorlton de la *Wajax* a été plus mordant:

De nos jours, le mot profit a une nuance péjorative et beaucoup croient que les entreprises prospères accaparent les richesses de la société pour satisfaire leurs infâmes besoins. La vérité est tout autre. Les profits réalisés par les sociétés canadiennes constituent le sang de notre économie, et si les socialistes doctrinaires réussissent à nous convaincre du contraire notre survie économique sera moins qu'assurée. (9:22)

Les hommes d'affaires se sont notamment montrés mécontents et inquiets du haut degré d'intervention des pouvoirs publics dans le marché canadien. Pour bien illustrer leur sentiment, ils ont cité en exemple les difficultés que leur posent les décisions imprévisibles du gouvernement. D'aucuns ont affirmé que certaines entreprises industrielles, dont l'administration doit s'appuyer sur une planification financière de longue haleine et dont la rentabilité n'est souvent assurée qu'après plusieurs années, étaient condamnées à végéter en raison de l'incertitude suscitée par certaines décisions gouvernementales. C'est en ces termes que M. W. A. Darby, comptable général à la division de l'impôt à la Stelco, rappelait les problèmes que posent aux sociétés commerciales les stimulants fiscaux.

Tout stimulant devrait être mis en place pour une longue période. Vous ne pouvez pas vous lancer à fond de train dans les dépenses de capital et ensuite freiner, par intermittence. Il faut planifier à l'avance. Il est impossible de réagir rapidement. Il faut que cela devienne une partie intégrante de la fiscalité canadienne de façon à nous permettre d'évaluer, lorsque nous planifions à long terme, quel sera le rendement de nos investissements. (II, 8:58).

De son côté, M. Carl Beigie, de l'Institut de recherche C. D. Howe, établissait la distinction entre les théories que professent apparemment les gouvernements américain et canadien à cet égard. Au Canada, on a eu tendance à « multiplier les réglementations et les offices de commercialisation, à accroître l'intervention gouvernementale et les contrôles des exportations. » (I, 29:13). Les hommes d'affaires et les chefs syndicaux n'ont cessé de reprendre ce thème devant le Comité, les deux

The implications of such a situation for the future of Canadian manufacturing can only be regarded with concern. Even if a Canadian producer, wishing to export to the U.S., succeeds in reducing his costs and produces a product competitive with a U.S. product in the U.S. market, he could be restricted in that market by non-tariff measures. This at least appears to be the view of the Canadian exporting companies which are minimizing their risks by locating production facilities within the U.S. itself, thereby protecting the access of their products to 90 per cent of the total North American market.

Finally, another factor in the relocation and expansion in the U.S. is the steady and continuing shift of the U.S. population from the east and north towards the south and west of the United States; that is, farther and farther away from the production centres of the Canadian manufacturing industry. This problem was raised by the Canadian Manufacturers' Association and in the Committee's opinion is a valid point which does not appear to be sufficiently recognized. The accompanying map illustrates the movement of population during the past two hundred years in the United States, a movement which actually understates the shift of industry and of purchasing power. The population of the south and west is younger and tends to have higher patterns of consumption. The economic life of the area is more vigorous than the national average. Industry is newer and concentrated in fields which tend to be growing faster. In 1975, approximately 80 per cent of total Canadian sales of fabricated and end products to the United States were made to states lying within approximately 500 miles of the Canadian border. As purchasing power and industry moves toward the south-west, selling to the U.S. market and serving it from Canada will become increasingly difficult and costly. It is little wonder that many Canadian companies anxious to profit from this large and fast-growing market throughout the south and west of the United States, have established or expanded production and service facilities across the border.

groupes faisant fréquemment référence, entre autres, aux contrôles de la Commission de lutte contre l'inflation. Toutefois, il a été reconnu que ces contrôles avaient eu certains avantages et qu'ils avaient peut-être même été nécessaires dans certains cas.

Certains hommes d'affaires se sont plaints du climat des relations industrielles moins favorables à la production au Canada qu'aux États-Unis, soulignant, entre autres, que les syndicats canadiens étaient plus politisés et moins soucieux de la bonne marche des affaires que leurs homologues américains.

La crise de confiance qui caractérise le climat des affaires au Canada semblait affliger les investisseurs et les hommes d'affaires des deux pays. M. William Eberle, qui représentait les États-Unis aux négociations commerciales multilatérales du Tokyo Round et qui est maintenant dans les affaires, a expliqué au Comité certaines appréhensions et inquiétudes qui ont cours aux États-Unis:

«Aux États-Unis, nous sommes tout particulièrement inquiets . . . de l'attitude canadienne envers l'investissement et cela est dû, tout d'abord à votre AEIE, au contrôle des prix et des salaires, et au taux d'inflation. Il est difficile de cerner cette inquiétude, mais la question qui se pose dans la plupart des conseils d'administration des États-Unis est de savoir si le Canada est un pays où il est avantageux d'investir. On se demande s'il y aura ou non des profits à long terme, si l'avenir de l'entreprise privée au Canada est assuré. (II, 17:11)

Les entreprises et les milieux d'affaires américains ont mis du temps à reconnaître que les principaux objectifs de la Loi sur l'examen des investissements étrangers ne sont pas tant de bloquer les investissements que d'en améliorer les modalités. Cependant, le gouvernement américain a déclaré qu'il ne considère pas l'Agence d'examen de l'investissement étranger comme un «sérieux obstacle» à la plupart des investissements directs faits au Canada.*

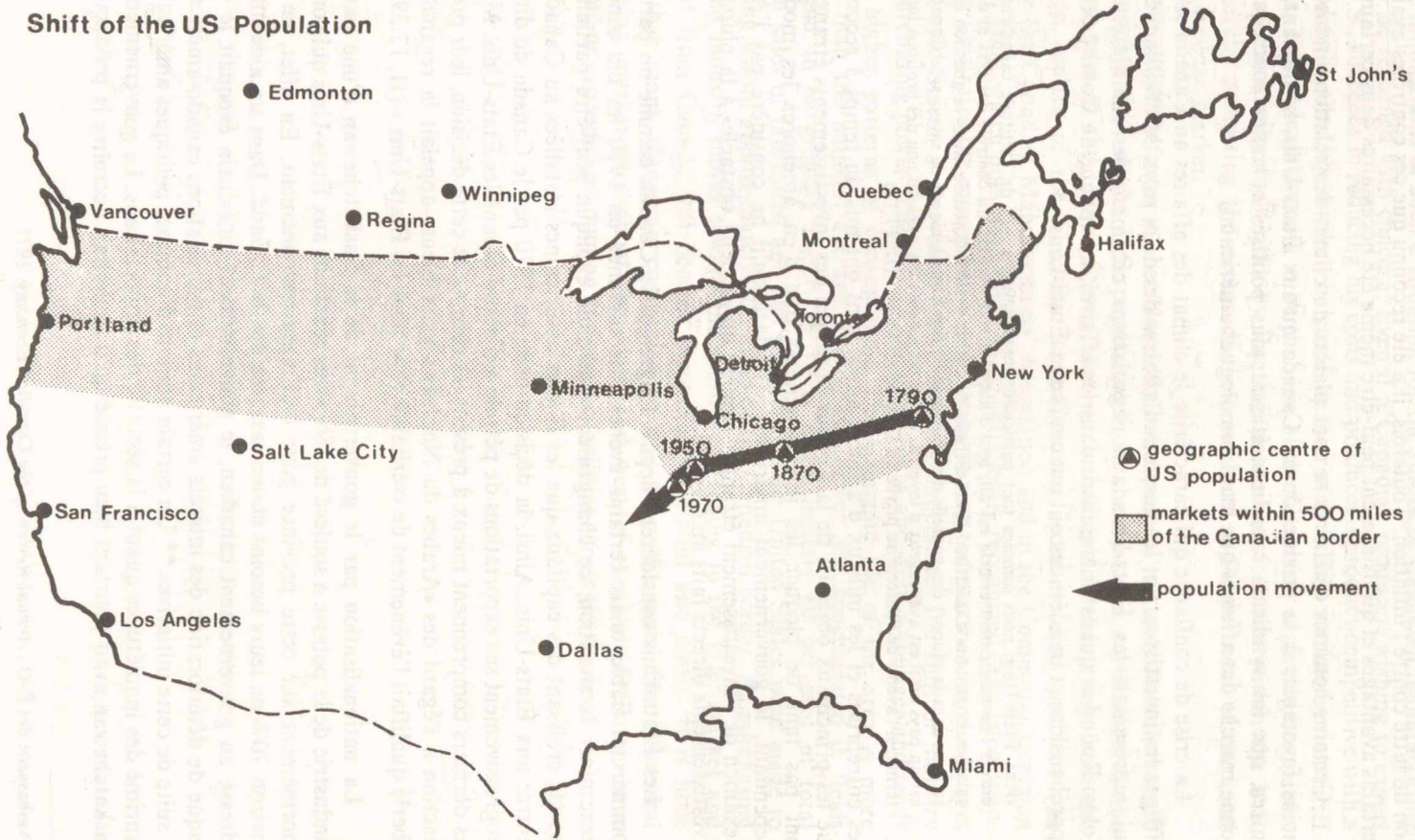
Les États-Unis considèrent depuis longtemps le Canada comme un partenaire commercial fiable, mais certains événements survenus en 1970 les ont amenés à réexaminer la situation; ce changement d'attitude explique peut-être partiellement l'exode croissant des capitaux que les filiales américaines installées au Canada font rentrer aux États-Unis. Ainsi, la décision prise en 1970 par le Canada de diminuer progressivement ses exportations de pétrole a d'abord étonné les États-Unis. Même si ces derniers comprennent mieux à présent les raisons de cette décision, leur première réaction à l'égard des «Arabes du Nord aux yeux bleus» appelait la revanche. M. Eberlé qualifiait l'événement de «véritable choc pour les États-Unis.» (II, 17:29)

La nationalisation par le gouvernement de la Saskatchewan d'une partie de l'industrie de la potasse a soulevé de très vives réactions aux États-Unis qui comptent énormément sur cette province pour leur approvisionnement. En effet, en 1974, environ 70% de leurs besoins étaient assurés par le Canada. Dans un aide-mémoire adressé au gouvernement canadien, le gouvernement américain évoquait le «grand risque de détérioration des intérêts américains et des relations canado-américaines à la suite de cette initiative».** Un certain nombre d'hommes politiques américains ont exprimé des inquiétudes quant à la sécurité des importations. Le gouvernement de la Saskatchewan avait pourtant bien précisé qu'il souhaitait accroître la production (et

* Ambassade des É-U., *Annual Review of the Canadian Economy*, 1977.

** Aide-mémoire, Ambassade des États-Unis, Ottawa, 9 décembre 1975.

Shift of the US Population



sans doute les ventes), mais certains clients américains ont eu tendance à interpréter cette initiative comme un moyen d'augmenter les rentrées de devises en diminuant le volume livré et en majorant les prix. Selon M. Alfred Powis, président de *Noranda*, la politique du gouvernement de la Saskatchewan a poussé les États-Unis à essayer de trouver d'autres sources d'approvisionnement en potasse dans des pays tiers, comme l'Union soviétique. Cependant, la décision prise en 1977 par les producteurs américains d'explorer des dépôts de potasse dans le Nouveau-Brunswick traduit un assouplissement probable de leur attitude.

L'intention dont faisait récemment part le gouvernement du Québec de nationaliser une société d'amiante appartenant à des Américains a suscité les mêmes inquiétudes aux États-Unis avec, sans doute, un effet de surprise moindre. Dans son programme électoral de 1976, le Parti québécois prônait la nationalisation de cette industrie qui assure 80% de la production d'amiante et 50% de l'approvisionnement de l'ensemble du monde libre. Depuis les élections, le gouvernement du Québec s'est attaché à essayer d'augmenter le volume d'amiante traité dans la province.

Il ne fait aucun doute que la prise du pouvoir par le Parti québécois a bouleversé l'image que le monde américain des affaires et les investisseurs ont du Canada. L'idée que se faisaient les Américains d'une nation homogène et unie a été sérieusement remise en cause. Cet événement politique ainsi que l'expropriation éventuelle de sociétés extractrices américaines leur ont fait craindre de ne plus pouvoir compter sur le Canada comme source d'approvisionnement. Washington est suffisamment préoccupé par la question des pouvoirs provinciaux en matière de ressources pour que certains journalistes aient laissé entendre que les États-Unis cherchent à entrer directement en relation avec les provinces au lieu de traiter par l'intermédiaire d'Ottawa.

La réduction éventuelle des tarifs douaniers à la suite des négociations du GATT a grandement influé sur la tendance manifestée par les industries canadiennes à s'implanter aux États-Unis et à y accroître leurs intérêts. Par ailleurs, elle compterait également pour beaucoup dans la baisse des investissements des filiales américaines au Canada. Pour les sociétés canadiennes, la libéralisation des tarifs douaniers ajoutée aux autres désavantages concurrentiels qu'il y a à produire sur place constitue une véritable incitation à transférer leurs activités aux États-Unis. M. R. W. Chorlton de la Wajax observait:

Maintenant, étant donné l'augmentation rapide des salaires canadiens, nous étudions les conséquences, sur les coûts et sur le marché, d'une augmentation de la production de notre usine de Seattle. Les premiers éléments indiquent qu'en raison du coût inférieur des composants de base, du taux inférieur des salaires et de l'importance du marché national, la société aurait intérêt à cesser l'exploitation de l'usine canadienne et à développer l'usine de Seattle. Une réduction du tarif douanier canadien ferait naturellement augmenter les bénéfices. (II, 9:21)

Pendant ce temps, influencées par la tendance encore plus marquée vers la concentration aux États-Unis des industries de pointe, les multinationales américaines semblent prêtes à réduire leurs installations au Canada. D'après une enquête effectuée en 1978 par le Département américain du commerce sur les prévisions de dépenses en immobilisations des sociétés à capitaux américains installées au Canada, ces dépenses ne s'accroîtraient que de 1% contre 5% en 1977 et 10% en 1976.

IV TRADE STRENGTHS AND PROBLEMS FROM A SECTORAL VIEWPOINT

1. Resource Sector

Canada is the United States' most important single source of industrial raw materials. In 1976 Canada provided 23 per cent of U.S. imports of industrial raw materials in the non-fuel category and 14 per cent of fuel imports. In the same year, 34 per cent of U.S. imports of seven non-ferrous metals came from Canada and 64 per cent of its iron ore imports.

In both crude materials and resource-based fabricated products, Canada has a large trade surplus. In 1977 for example, Canada exported \$5.4 billion worth of crude materials to the United States and imported \$1.7 billion for a surplus of \$3.6 billion. In fabricated materials, it exported in the same year \$10.9 billion worth of goods and imported \$4.9 billion for a surplus of almost \$6 billion.

An assumption has been prevalent in Canada in recent years that Canada is "a hewer of wood and a drawer of water" for its industrialized trading partners, notably the United States. Stimulated perhaps by the large foreign—mainly U.S.—ownership in the Canadian resource sector, the idea had gained wide acceptance that Canada's non-renewable resources are being exploited with little benefit to the country. In contrast to this popular assumption, the Committee received ample evidence demonstrating the large degree of upgrading of many resource-based products which is already taking place, and the significant amount of "value added" in early stages of resource processing.

There is in fact a general public misunderstanding about the extent of actual processing of Canadian resources already taking place before export. Apart from the natural gas and petroleum industry, where 95 per cent of the product is used as fuel for energy purposes in a relatively unprocessed form, there is in fact little justification for the popularly-held "hewer and drawer" image. Part of the problem appears to stem from failure to recognize that "value added" is not synonymous with the final assembly of end products or finished manufactured goods. In the processing industries, "value added" can, nevertheless involve considerably more employment, skill and technology than are involved in the manufacture of many end products.

The forest products industry accounts for approximately 12 per cent of the "value added" of all primary and manufacturing industries in the country. In British Columbia, the forest industry provides direct and indirect employment for 250,000 people. Mr. Ian Barclay of B.C. Forest Products Limited pointed out that certain wood products which might seem to be only slightly processed such as bleached chemical pulp actually contained more "value added" than kraft linerboard and some rough grades of paper. Mr. John Stenason of Canadian Pacific Investments

L'attitude des sociétés canadiennes et des filiales américaines installées au Canada envers la libéralisation des tarifs douaniers semble être presque entièrement défensive. Préoccupés par leur vulnérabilité face à un éventuel abaissement des droits de douane canadiens, les producteurs installés au Canada manifestent peu ou pas d'intérêt devant les possibilités croissantes qui leur sont offertes d'exporter leurs produits vers les marchés américains où les tarifs douaniers ont été simultanément allégés. Cette attitude peut s'expliquer en partie, du moins chez les sociétés à capitaux canadiens, par le fait qu'avec l'abaissement des tarifs douaniers américains, les obstacles non tarifaires, comme les contingentements sur les importations et les pratiques d'achat américaines représenteront de gros obstacles aux exportations à partir du Canada qui annuleraient en fait l'effet d'une réduction apportée au tarif douanier américain. (De toute façon, comme il n'est pas rare qu'une société mère empêche ses filiales américaines de vendre leurs produits aux États-Unis, il n'est pas surprenant de voir ces dernières manifester une certaine indifférence à l'égard des possibilités qu'offre le marché américain). Devant le Comité certains représentants d'industries en pleine expansion aux États-Unis ont été assez catégoriques à ce sujet. Ainsi, les politiques d'achat pratiquées tant par le gouvernement fédéral des États-Unis que par les États étaient pour eux de réels obstacles à la pénétration du marché, obstacles qui ne sauraient être surmontés que par l'établissement de centres de production aux États-Unis. D'aucuns ont soulevé le problème des difficultés que cette question pose à l'administration des douanes américaines pendant que d'autres se sont montrés inquiets de l'imposition éventuelle de contingentements à l'importation aux États-Unis. Bref, les mesures non tarifaires constituent en grande partie des obstacles à la pénétration du marché américain.

Ce n'est qu'avec pessimisme qu'on peut envisager les répercussions de cette situation sur l'avenir des industries manufacturières canadiennes. Même si un producteur canadien désireux d'exporter ses produits aux États-Unis réussissait à abaisser ses coûts et à améliorer sa compétitivité sur le marché américain, il pourrait arriver qu'il n'y ait pas accès en raison de l'existence d'obstacles non tarifaires. C'est du moins ainsi que semblent percevoir la situation les sociétés exportatrices canadiennes qui, préférant réduire les risques, installent dès le départ leurs usines aux États-Unis et s'assurent ainsi une pénétration de 90% de tout le marché nord-américain.

Enfin, parmi les facteurs qui expliquent la réimplantation et l'expansion des entreprises aux États-Unis, mentionnons le déplacement continu de la population américaine de l'est et du nord vers le sud et l'ouest du pays. Ce mouvement l'éloigne donc sans cesse davantage des centres de production du secteur manufacturier canadien. Le Comité estime que ce problème qui a été soulevé par l'Association des manufacturiers canadiens, est un facteur intéressant auquel on n'accorde pas suffisamment d'importance. La carte ci-jointe illustre bien le mouvement démographique survenu au cours des deux derniers siècles qui ne rend cependant pas entièrement compte du déplacement de l'industrie et du pouvoir d'achat. Les populations du Sud et de l'Ouest sont plus jeunes et ont des habitudes de consommation plus exigeantes. La vie économique de cette région est en outre plus active que la moyenne nationale. Les usines sont plus récentes et elles sont concentrées dans des domaines susceptibles de connaître un accroissement plus rapide. En 1975, environ 80% du total des ventes

(CPI) estimated that kraft pulp represents at least 80 per cent of the processing from basic wood fibre to finished paper product. Newsprint, a major Canadian export to the United States, is in the most finished state possible for export since American newspapers can hardly be written, edited or printed in Canada. A cut and dressed piece of 2" x 4" lumber represents considerably more "value added" in terms of capital and labour than many finished manufactured goods and is, except for the final assembly in a house, in its most processed state.

For the mining industry, there are many examples of significant "value added" in the primary stages of processing. Table 4 prepared by the Noranda group of companies, illustrates the distribution of "value added", capital requirements and employment generated as copper is mined, concentrated, smelted, refined, made into rod and transformed into building wire. 60 per cent of the "value added" occurs

Table 4
**Capital Required, Direct Employment Created and Value Added
 at Different Levels of an Integrated Copper Industry**

	Mining & Conc.	Smelt. & Refining	Rod Mill	Wire & Cable	Total
Capital Required (Mill. \$)					
Fixed Assets	\$300	\$250	\$15	\$190	\$755
Working Capital	20	30	15	110	175
Total	<u>\$320</u>	<u>\$280</u>	<u>\$30</u>	<u>\$300</u>	<u>\$930</u>
Employees Required	1,200	450	50	2,500	4,200
Value Added					
Per Pound Copper	\$0.75	\$0.25	\$0.02	\$0.69	\$1.71
Per Year (Mill. \$)	\$150	\$50	\$4	\$138	\$342
Per Employee					
Fixed Capital	\$250,000	\$556,000	\$300,000	\$76,000	\$180,000
Working Capital	17,000	67,000	300,000	44,000	42,000
Total Capital	<u>\$267,000</u>	<u>\$623,000</u>	<u>\$600,000</u>	<u>\$120,000</u>	<u>\$222,000</u>
Value added per year	\$125,000	\$111,000	\$80,000	\$56,000	\$81,000
Through Rod					
% of capital required	51%	44%	5%	—	100%
% of employees	71	26	3	—	100
% of value added	74	24	2	—	100
Through Wire & Cable					
% of capital required	35%	30%	3%	32%	100%
% of employees	29	11	1	59	100
% of value added	44	15	1	40	100

Note: The above assumes development of two typical British Columbia open pit mines each producing 50,000 tons of copper in concentrate per year, integrated with a smelter plus refinery capable of producing 100,000 tons of metal per year. All of the metal would then be rolled into rod which would then all be drawn into building wire. Capital costs are estimated in unescalated 1976 dollars and a copper price of \$1.00 per pound is assumed.

Source: Estimates by Noranda Group companies.

canadiennes aux États-Unis dans le secteur des produits manufacturés et finis étaient destinés à des États situés à environ 500 milles de la frontière canadienne. A mesure que le pouvoir d'achat et l'industrie se déplacent vers le sud-ouest, il devient de plus en plus difficile et onéreux d'approvisionner et de desservir ce marché à partir du Canada. Il n'est donc pas très étonnant que de nombreuses sociétés canadiennes voulant profiter de ce vaste marché en rapide expansion dans tout le Sud et l'Ouest des États-Unis aient implanté ou développé leurs installations de production et de services de l'autre côté des frontières.

Aluminum undergoes extensive upgrading. Sometimes, although thought of as a Canadian resource, it is a product made from mainly imported raw materials. In a labor-intensive upgrading process, Mr. David Gault, of the Aluminum Company of Canada, gave the Committee an example of the contrasting amounts of "value added" at two stages, the more intensive amount being in the latter stage.

"If we then take the form of aluminum ingot and roll it into a form of sheet, the popular concept of this we have added a lot of value and produced a lot of jobs. We have just built a new very modern rolling mill in Kingston, Ontario, which will roll 150,000 tons of aluminum sheet per year. It provides 145 jobs in the factory, 10 are going to be 2,150 man working in the electrical plant and another 150,000 tons of ingot for the rolling mill in Kingston (1, 22, 15).

This works out to be approximately 12 times the number of jobs in the creation of a ton of aluminum than to roll it into aluminum sheet, a later stage of processing.

Another major processing industry, the Canadian steel industry, has developed into a modern, efficient and competitive one on the basis of high-quality iron ore and imported coal. While not a major export industry, it now supplies 90 per cent of the Canadian domestic market, reinforcing the fact that in such industries, import substitution is as important as exporting. Some fabricated iron and steel products have made significant inroads into the U.S. market in recent years. While large volumes of iron ore are shipped to the United States in raw or selected form, U.S. iron ore and coking coal are also shipped into Canada to provide most economically the raw materials basic for some complex steel manufacturing. This bilateral exchange of iron ore is mainly a matter of transport and economics.

In the petroleum and natural gas sector, Canada is now embarking on upgrading through a number of world-class petrochemical plants of which the two largest are synthetic plants, one in Sarnia, Ontario and the other in Red Deer, Alberta, each with a capacity well in excess of 1 billion pounds a year. According to the Canadian Chemical Producers Association, the total value added for the oil and gas used by the petrochemical industry for liquid chemical products in manufacturing, although only 2 per cent in volume, is equal to the "value added" for the whole of the oil and gas used as fuel.

For the Canadian resource sector, the conventional theory as an unexploited and neglected part of a technological base of the country is popular.

* Although he made the point that the fact that the mines suffered from the declining price of a

before the rod is drawn into wire. Similarly, Mr. Stenason of CPI pointed out that over 60 per cent of the processing of lead and zinc is achieved at the concentrate stage. He told the Committee that, for lead and zinc, 80 per cent of his company's production was fully processed or significantly processed in Canada, while all of its production of forest products, including pulp and paper, was Canadian processed, either wholly or largely. Mr. Alfred Powis of Noranda gave the Committee some overall Canadian figures which showed that in 1974, 80 per cent of Canadian copper exports to the United States had been transformed to the metal stage, 59 per cent of zinc exports and 53 per cent of lead.*

Aluminum undergoes extensive upgrading. Sometimes mistakenly thought of as a Canadian resource, it is a product made from mainly imported raw products. To these raw materials, Canadian aluminum producers apply capital, labour and energy in a labour-intensive upgrading process. Mr. David Culver of the Aluminum Company of Canada gave the Committee an example of the contrasting amounts of "value added" at two stages, the more intensive amount being in the earlier stage.

"If we then take the pound of aluminum ingot and roll it into a pound of sheet, the popular concept is that we have added a lot of value and provided a lot of jobs. Well, we have just built a new, very modern rolling mill in Kingston, Ontario, which can roll 150,000 tons of aluminum sheet per year. It provides 165 jobs. But back in the Saguenay, there are going to be 2,250 men working in the chemical plants and smelters to produce that 150,000 tons of ingot for the rolling mill in Kingston." (1, 35:12)

This works out to be approximately 15 times the number of jobs in the creation of a ton of aluminum than to roll it into aluminum sheet, a later stage of processing.

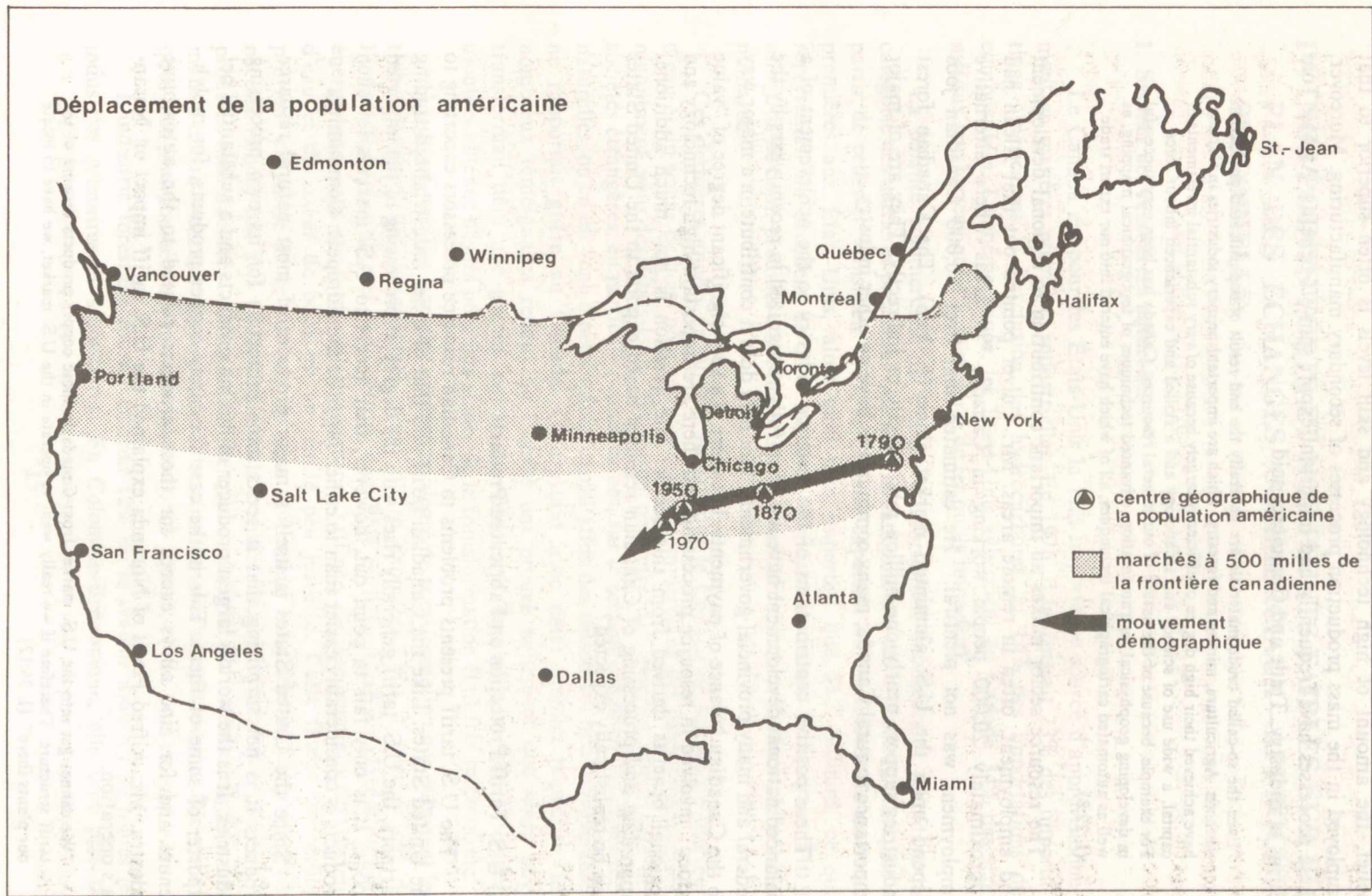
Another major processing industry, the Canadian steel industry, has developed into a modern, efficient and competitive force on the basis of indigenous iron ore and imported coal. While not a major export industry, it now supplies 90 per cent of the Canadian domestic market, reinforcing the fact that in such industries, import substitution is as important as exporting. Some fabricated iron and steel products have made significant inroads into the U.S. market in recent years. While large volumes of iron ore are shipped to the United States in raw or pelletized form, U.S. iron ore and coking coal are also shipped into Canada to provide, most economically, the raw materials basic for some companies' steel manufacturing. This bilateral exchange of iron ore is mainly a matter of transportation economics.

In the petroleum and natural gas sector, Canada is now embarking on upgrading through a number of world-scale petrochemical plants of which the two largest are ethylene plants, one in Sarnia, Ontario and the other in Red Deer, Alberta, each with a capacity well in excess of 1 billion pounds a year. According to the Canadian Chemical Producers Association, the total "value added" for the oil and gas used by the petrochemical industry for feed-stock in Canadian manufacturing, although only 5 per cent in volume, is equal to the "value added" for the whole of the oil and gas used as fuel.

Nor can the Canadian resource sector be considered merely as an unsophisticated extractor and processor from a technological point of view. Contrary to popular

* Although he made the point that the lead and zinc figures suffered from the distorting effects of a strike.

Déplacement de la population américaine



- ▲ centre géographique de la population américaine
- ▨ marchés à 500 milles de la frontière canadienne
- ← mouvement démographique

belief, the amount of high technology and skill levels is often superior to that employed in the mass production processes of secondary manufacturing. Moreover, these processes have frequently had important export spin-off benefits. As Mr. Tom Burns of Industry, Trade and Commerce said

“Even the so-called crude materials are generally the end result of sophisticated production methods. Agriculture, mining and forestry, which are important primary industries in Canada, have achieved their high degree of efficiency largely because of very substantial investments of capital, a wide use of science and technology and a skilled and experienced labour force . . . For example, because of the nature of our mineral resources, Canada has been very successful in developing geophysical instrumentation, advanced techniques of topographical mapping, as well as automated cartographical techniques, all of which have entered into our export trade.” (I, 22:8)

The resource sector makes an important contribution to regional development and employment, often in remote areas. Mr. Culver pointed out that Alcan had approximately 20,000 people working in Canada, “in areas where alternative employment was not plentiful.” He estimated that over 10,000 Canadian jobs depend upon the U.S. aluminum market alone (I, 35:6). The Canadian forest industries support nearly one million jobs directly or indirectly. They are of major importance to rural Canada; many communities have no other industry.

These positive contributions of the resource industry to the achievement of a balanced national development have not been fully recognized in recent years by the federal and many provincial governments. Not only does it contribute in a major way to the Canadian balance of payments, but there is a very significant degree of “value added” involved in resource processing and there are important high technology and regional benefits derived from this sector. The question is how much additional upgrading and processing of Canadian resource-based exports to the United States can be realistically expected?

a) U.S. Tariff Protection on Fabricated Products

The U.S. tariff presents problems to Canadian resource processors exporting to the United States. Like the Canadian tariff and that of other industrialized trading partners, the U.S. tariff generally rises with the degree of processing of the imported goods. It is only fair to point out, however, that access to U.S. markets for such products is considerably easier than to either Japan or the European Community.

Since the United States is itself a major producer of most natural resource products it is not surprising that it seeks some protection for its own processing industries. It is the world's largest producer of mining products and a substantial net exporter of some of them. This is the case for many copper products, for molybdenum and for zinc alloys except for those products related to the automotive industry. Mr. Alfred Powis of Noranda explained the U.S. tariff impact on Noranda's operation.

“We cannot get into the U.S. market from Canada in those copper products because of the tariff structure. Therefore if we really want to operate in the U.S. market, we have to locate our plants there”. (I, 36:12)

IV NOS POINTS FORTS ET NOS POINTS FAIBLES SUR LE PLAN DES ÉCHANGES COMMERCIAUX—APPROCHE SECTORIELLE

1. Secteur des ressources naturelles

Le Canada est pour les États-Unis la plus importante source d'approvisionnement en matières premières industrielles. En 1976, il fournissait 23% des importations américaines, à l'exclusion des hydrocarbures, et 14% des importations de combustibles. La même année, les États-Unis achetaient au Canada 34% des sept métaux non ferreux et 64% du minerai de fer qu'ils importent.

La balance commerciale du Canada est fortement excédentaire tant dans la catégorie des matières premières que dans la catégorie des demi-produits fabriqués à partir de celles-ci. Ainsi, en 1977, le Canada exportait \$5.4 milliards de matières premières aux États-Unis, alors qu'il n'en importait que \$1.7 milliard, ce qui représentait un excédent de \$3.6 milliards. Pendant ce temps, il exportait \$10.9 milliards de demi-produits et en importait \$4.9 milliards, soit un excédent de près \$6 milliards.

Ces dernières années, la rumeur voulait que le Canada ne soit qu'un «porteur d'eau et un scieur de bois» pour ses partenaires commerciaux des pays industrialisés, notamment pour les États-Unis. En raison peut-être de l'emprise importante des sociétés étrangères, en particulier américaines, sur le secteur canadien des ressources naturelles, on en est venu à penser que l'exploitation des ressources non renouvelables ne rapportait guère au Canada. Contrastant avec cette opinion populaire, les nombreux témoignages rendus au Comité ont prouvé nettement que notre pays transformait déjà une grande partie des ressources naturelles et que la «valeur ajoutée» obtenue dès les premiers stades de la transformation était très intéressante.

Le grand public a une idée erronée du degré de transformation que subissent les richesses naturelles canadiennes avant d'être exportées. Mis à part le cas de l'industrie du gaz naturel et du pétrole, dont 95% est déjà utilisé sur place à des fins énergétiques sous une forme relativement peu raffinée, l'image populaire du «porteur d'eau et du scieur de bois» est en réalité peu justifiée. Cette fausse impression provient en partie de ce que peu de gens savent que la «valeur ajoutée» n'est pas nécessairement liée à la phase finale de la transformation des produits finis ou des produits manufacturés. Aux stades intermédiaires, elle peut même requérir une main-d'œuvre beaucoup plus considérable, ainsi que des compétences et des techniques bien plus poussées qu'au stade final.

L'industrie forestière fournit environ 12% de la «valeur ajoutée» de toutes les industries primaires et secondaires. En Colombie-Britannique, elle crée près de

Mr. John Stenason of Canadian Pacific Investments Limited said that the stiff U.S. tariff against very high purity metals used in electronic manufacturing is the reason why their subsidiary, Cominco, set up a processing plant in Spokane, Washington, and shipped Canadian raw materials there for processing.

Officials gave the Committee an example of tariff impact based on 1971 figures. Canada exported \$285 million worth of unwrought nickel to the United States with no duty but semi-manufactured nickel attracted a nominal duty of 8.8 per cent and imports of these products dropped to \$2.6 million over an average weighted tariff of 2½ per cent*. Canadian exports of unwrought copper facing a weighted average tariff of 1.7 per cent were \$133 million. Semi-manufactured copper goods faced an average weighted tariff of 3.1 per cent and exports amounted to \$41 million.

The impact of the escalating U.S. tariff can also be seen in exports of the forest products industry. While raw lumber trades freely, a U.S. tariff is imposed as soon as the board is stained or sanded and it escalates at a rate which depends on whether it is made into veneer or plywood, prepared for flooring, doors or containers or processed in other ways. The average U.S. tariff for wood-based panels is 16 per cent but it reaches as high as 20 per cent for Douglas fir plywood. Some tariffs appear illogical. A U.S. tariff of 2.5 per cent on a dowel for example, jumps to 16.66 per cent if the dowel has a hole in its end. Pulp, paper waste, paper and paperboard face no tariff or very low U.S. tariffs, and Canada's exports in these items totalled \$1½ billion in 1971. But pulp and paper manufactured exports are subject to tariffs around 7 per cent and Canada exported only \$11 million of these products. While many of the U.S. tariffs against resource based goods are numerically low, i.e., below 5 per cent, they can be effective in blocking Canadian exports.

The effective rate of protection afforded to the U.S. processors' "value added" by these tariffs is often two or three times as great as the nominal rates would seem to imply. This is especially so when the nominal tariff protecting the processed product is higher than the tariff on inputs. For example, if the tariff on fine papers entering the United States is 6.2 per cent and the tariff on the principal input, pulp, is 0 per cent, the rate of protection of the "value added" in the fine papers will be greater than 6.2 per cent; how much greater will depend on the relative importance of pulp cost to the total cost of producing fine paper.

Conscious of these barriers against resource-based processed goods, Canada has attempted to focus attention on resource-based tariffs in the current GATT negotiations. Mr. Tom Burns of the Department of Industry, Trade and Commerce explained that the government's objective was to press for better access

"... so that there is an opportunity for Canadian producers to look at a market that is larger than the Canadian market for these downstream products, and thereby remove one of the important inhibitions against establishing in Canada the scales of production which would make us competitive internationally in downstream products." (I. 22:25)

* An average weighted tariff is a level reflecting the tariff average of items within a category, weighted by the volume imports entering the United States.

250,000 emplois directs et indirects. A ce sujet, M. Ian Barclay de la *B.C. Forest Products Limited* soulignait que certains sous-produits du bois, comme la pâte chimique blanchie, qui, dans l'esprit de certains, n'exige qu'une légère transformation, contiennent effectivement plus de valeur ajoutée que le carton Kraft et que certaines catégories inférieures de papiers. D'après M. John Stenason de la *Canadian Pacific Investments*, la pâte Kraft représenterait au moins 80% de la transformation du bois, depuis la fibre de base jusqu'aux produits de papeterie. Le papier journal, qui est l'un des principaux produits vendus aux États-Unis, est exporté sous la forme la plus achevée car il ne serait guère possible aux Américains de faire rédiger, imprimer et publier leurs journaux au Canada. La fabrication d'un madrier de 2 po. sur 4 po., qui constitue la toute dernière phase de transformation du bois, si l'on excepte le stade final de la construction d'une maison, produit beaucoup plus de «valeur ajoutée» que de nombreux produits finis manufacturés.

Dans l'industrie minière, il existe de nombreux exemples de produits dont la «valeur ajoutée» est importante dès les tout premiers stades de leur transformation. Au tableau 4 ci-joint, dressé par le groupe *Noranda*, figure une évaluation comparative de la «valeur ajoutée», des investissements et des emplois requis aux stades de l'extraction, de la concentration, de la fusion, du raffinage, du laminage (où le métal est réduit en tiges) et enfin du tréfilage du cuivre (où il est transformé en fils pour le bâtiment). On calcule que la «valeur ajoutée» a déjà atteint 60% avant que la tige ne soit tréfilée. Dans le même ordre d'idée, M. Stenason de la *CPI* soulignait que plus de 60% de la transformation du plomb et du zinc s'effectuait lors de la phase de la concentration. Selon lui, 80% de la production de plomb et de zinc de sa société étaient entièrement ou en grande partie transformés au Canada, de même que tous ses produits forestiers, y compris la pâte de bois et le papier. M. Alfred Powis, de *Noranda*, a énoncé certaines statistiques d'ensemble qui montraient qu'en 1974, 80% des exportations canadiennes de cuivre aux États-Unis avaient été transformées au Canada jusqu'au stade du métal, alors que dans le cas du zinc, cette proportion était de 59% et, dans le cas du plomb, de 53%.*

La fabrication de l'aluminium est, par ailleurs, très compliquée. On croit à tort parfois qu'il s'agit d'une richesse naturelle canadienne. Or, ce produit est fabriqué principalement à partir de matières premières importées. Au minerai de bauxite, les producteurs canadiens appliquent un processus de transformation à très forte concentration de main-d'œuvre qui exige en outre des capitaux et de l'énergie. M. David Culver, de l'*Aluminum Company of Canada*, a donné au Comité deux exemples de «valeur ajoutée» à deux stades de la fabrication du métal, le chiffre le plus fort portant sur le premier stade.

Si par la suite le livre d'aluminium en lingot devient un livre de feuilles, le concept populaire veut que nous ayons augmenté la valeur et fourni beaucoup d'emplois. Bien, nous venons tout juste de construire une nouvelle usine de laminage très moderne à Kingston (Ontario) qui peut produire 150,000 tonnes de feuilles d'aluminium par année. Elle emploie 165 personnes. Mais, au Saguenay, il y aura 2,250 hommes qui travailleront dans les usines chimiques et dans les fonderies pour produire 150,000 tonnes de lingots pour l'usine de laminage à Kingston. (I, 35:12)

* Il a toutefois signalé que dans le cas du plomb et du zinc, ce chiffre n'est pas représentatif, la production ayant été ralentie par une grève.

Canada's tactic to attain its objective has been to promote sectoral negotiations, that is to put the products of an entire industry on the negotiating table from the crude to the processed stage of production. By this approach, Canada hoped to reduce all tariffs or non-tariff measures now in place against a particular product at all the various stages of processing or manufacture. Canada specifically proposed negotiations in non-ferrous metals and forest products and government negotiators have used copper as a model for supporting their proposals. The United States gave cautious support to the sectoral approach and even proposed sectoral negotiation in steel, but by early 1978 other important GATT participants were responding negatively to this approach and it appears to have lost its chance of being used as a framework for negotiating tariffs.

The GATT negotiators had, by early 1978, agreed to make cuts along the lines suggested by Switzerland. The Swiss formula calls for a 40 per cent average cut with high tariffs being cut more deeply than low tariffs. This immediately presents Canada with a problem vis-à-vis the United States and its other major trading partners, because an estimated 90 per cent of Canada's dutiable exports to these partners encounter tariffs which are low but nonetheless effective in frustrating Canadian efforts to further process many raw materials before export. Such tariffs will receive comparatively smaller cuts. On the other hand, Canadian tariffs on manufactured goods, of which it already imports more than the three main industrial partners combined, are relatively higher than similar tariffs of other industrialized countries. These tariffs on manufactured goods will receive more drastic reductions leaving Canada more vulnerable to imports.

With the resource industries very much in mind, Canada has taken the position of linking its willingness to make tariff cuts along the lines of the Swiss formula to the progress which the negotiations make in two other areas, namely

"to the degree of success in eliminating, reducing and bringing under control certain non-tariff measures and on the willingness of the other participants to meet Canada's objective of a greater liberalization of tariff and non-tariff barriers in the key resource-based sectors of Canada's export trade (non-ferrous metals and forest products)".

This linkage will presumably permit Canada to argue that if it does not receive commensurate cuts on a weighted average for its resource-based exports it would be able to make lower-than-formula cuts on its own higher-than-average tariffs or obtain an increased number of exemptions from those lists. The outcome of the GATT negotiations is therefore, vitally important to increased Canadian processing for export.

A more liberal access to the U.S. market for resource-based products is desirable. **In the Committee's opinion therefore the reduction or elimination of these escalating tariff barriers must be a prime Canadian objective at the GATT negotiations.**

However, tariffs in the United States and elsewhere are not the only constraint to increased processing. Even if Canada achieved all its objectives at Geneva with respect to better tariff access for resource-based products, it is not at all clear how much more resource processing and upgrading in Canada would result. Canadian businessmen cited other constraints.

Tableau 4

**Capital requis, emplois créés directement et valeur ajoutée
à différents niveaux d'une industrie de cuivre intégrée**

	Exploitation et concentration	Fusion et raffinage	Laminoir à fil	Tréfilage et câbles	Total
Capital requis					
(en millions de \$)					
Immobilisations	\$300	\$250	\$15	\$190	\$755
Fonds de roulement	20	30	15	110	175
Total	\$320	\$280	\$30	\$300	\$930
Employés nécessaires	1,200	450	50	2,500	4,200
Valeur ajoutée					
Par livre de cuivre	\$0.75	\$0.25	\$0.02	\$0.69	\$1.71
Par année (millions de \$)	\$150	\$50	\$4	\$138	\$342
Par employé					
Immobilisations	\$250,000	\$556,000	\$300,000	\$76,000	\$180,000
Fonds de roulement	17,000	67,000	300,000	44,000	42,000
Capital Total	\$267,000	\$623,000	\$600,000	\$120,000	\$222,000
Valeur ajoutée par année	\$125,000	\$111,000	\$80,000	\$56,000	\$81,000
Laminoirs à fil					
% du capital nécessaire	51%	44%	5%	-	100%
% des employés	71	26	3	-	100
% de la valeur ajoutée	74	24	2	-	100
Tréfilage et câbles					
% du capital nécessaire	35%	30%	3%	32%	100
% des employés	29	11	1	59	100
% de la valeur ajoutée	44	15	1	40	100

Source: Calculs effectués par des sociétés du groupe Noranda.

La fabrication d'une tonne d'aluminium requiert donc approximativement 15 fois plus de travailleurs que son laminage en feuilles, qui est une des dernières étapes de sa transformation.

Une autre grande industrie, l'industrie de l'acier, s'est modernisée, a amélioré son efficacité et sa position concurrentielle en transformant le minerai de fer extrait au pays avec du charbon importé. N'étant pas grande exportatrice, elle approvisionne 90% du marché intérieur canadien; on peut donc en conclure que pour ce genre d'industries, la fabrication de substituts à l'importation est aussi importante que l'exportation elle-même. Ces dernières années, certains produits ouvrés en fer et en acier ont réussi une importante percée sur le marché américain. Alors que de grandes quantités de fer sont expédiées aux États-Unis sous forme de minerai ou de billettes, les États-Unis vendent du minerai de fer et du coke métallurgique à certaines aciéries canadiennes qui les achètent sous forme brute par mesure d'économie. Cet échange bilatéral permet notamment de réduire les frais de transport.

One most frequently cited was market proximity. Mr. David Culver said Alcan had not only aluminum sheet mills in the United States but specialized mills for the building products trade and a whole series of service centres, mobile home centres and small staging points. These were located near the local manufacturer so that Alcan could supply him with his more specialized requirements. The company also had several American plants which manufactured electrical bare and covered wire and cable from imported Canadian-made aluminum rod or wire bars. Mr. Culver doubted that a significant change would result in this pattern of production, even if the U.S. tariff were eliminated.

"I would hate to see us deceive ourselves into feeling that if we paid a very high price in some way in order to achieve, let's say, total free trade in the products we are talking about, both ways, that things are suddenly going to change, or even that over time there would be a tremendous change in the location of manufacturing facilities. The reason I say that is that basically the further down the line one goes, the more it is a local service business". (I, 35:18)

Mr. Powis of Noranda confirmed that the higher the level of processing, the closer to the market the production facility needed to be. He commented on the reasons why his company's very large aluminum products plant in Cleveland was not built in Canada. It was even a mistake to have built in Cleveland, he said.

"We should have a number of smaller plants closer to the market. The products tend to be tailor-made for the particular market you are operating in. You need fast delivery, otherwise your inventories get out of hand. In a great many cases our warehouses are just too far away from that Cleveland plant and we are now considering the possibility of breaking it up into a number of smaller units". (I, 36:23)

For the lead and zinc exports, Mr. Stenason of Canadian Pacific Investments emphasized that they must be closely geared to the needs of the existing market. He also made the point that if Canada did not want to supply concentrates to use in existing foreign smelters or refineries, he was confident there were other foreign competitors who would be happy to do so.

In the forest products industry, Mr. Stenason pointed out that the manufacture of fine paper was also market oriented. However, the advantages of proximity to market do not prevent competitive inroads from more distant producers. As Canada's cost competitiveness has decreased, when strikes and higher Canadian costs hit the Canadian industry in 1975 and 1976, fine paper imports from the United States took a greater share of the Canadian market despite a sizeable Canadian tariff and the acknowledged benefit of local production facilities.

The close market-orientation of another type of paper production was most striking. Moore Corporation is a Canadian-owned firm controlling 28 per cent of the U.S. business-form market, as well as 40 per cent of the Canadian. Mr. David Barr, Chairman of the company, testified that because fast service was competitively important, the company had located its manufacturing units strategically throughout the United States and Canada, each serving a limited geographic region. For sales to large companies such as Ford, Sears Roebuck and General Motors, Moore Corporation even has its own personnel working on the customers' premises on a full-time basis. For this reason, Mr. Barr thought that it was unlikely that reduction of the high tariff (20 per cent) imposed by both countries on business forms would affect the present locations of their manufacturing plants. The need to be close to a

Le Canada envisage actuellement de développer son secteur de transformation du pétrole et du gaz naturel grâce à son très important réseau d'usines pétrochimiques dont les deux principales sont des usines d'éthylène (l'une à Sarnia (Ontario) et l'autre à Red Deer (Alberta)) qui ont chacune une capacité annuelle dépassant le milliard de livres. Selon un représentant de la *Canadian Chemical Producers Association*, la «valeur ajoutée» totale du pétrole et du gaz naturel utilisés par l'industrie pétrochimique pour alimenter les autres industries canadiennes, même si elle ne représente qu'un volume de 5 p. 100, est égale à la «valeur ajoutée» de la quantité totale de pétrole et de gaz naturel utilisée comme combustibles.

Du point de vue technologique, le secteur de l'exploitation des ressources naturelles canadiennes ne devrait pas non plus être considéré simplement comme un secteur où l'on se contente d'extraire et de transformer. Contrairement à la croyance populaire, le degré de technicité et de compétence qu'il exige est souvent supérieur à celui que requièrent les techniques de fabrication en série de l'industrie secondaire. En outre, les procédés qu'il utilise ont souvent permis de tirer d'importants profits à l'exportation de leurs produits dérivés. Comme M. Burns du ministère de l'Industrie et du Commerce le disait:

Même ce que nous appelons «matières brutes» dérive généralement de méthodes de production très compliquées. Les industries agricole, minière et forestière, qui sont parmi les plus importantes du secteur primaire canadien, ont atteint un haut niveau de rendement surtout parce qu'elles ont eu recours à des investissements massifs, à des connaissances scientifiques et techniques avancées et à une main-d'œuvre spécialisée et expérimentée. Ainsi, en raison de la nature de ses ressources minérales, le Canada a réussi à mettre au point certains instruments géophysiques et certaines techniques avancées de cartographie topographique et de cartographie automatisée; ces initiatives ont toutes favorisé l'expansion de nos exportations. (I, 22:9)

Le secteur des ressources naturelles contribue fortement au développement de l'économie locale et au maintien de l'emploi dans les régions, souvent les plus éloignées. A ce propos, M. Culver faisait remarquer que l'*Alcan* employait environ 20,000 personnes «dans des régions où les offres d'emploi ne sont pas nombreuses.» Au Canada, ajoutait-il, plus de 10,000 emplois dépendent directement du marché américain de l'aluminium (I, 35:6) L'industrie forestière canadienne fournit directement ou indirectement, près d'un million d'emplois. Elle est d'une importance capitale dans les régions rurales où de nombreuses localités n'ont aucune autre industrie.

Le gouvernement fédéral et la plupart des gouvernements provinciaux n'ont pas pleinement reconnu, ces dernières années, l'apport précieux fourni par l'industrie de l'exploitation des ressources naturelles. En effet, celle-ci a contribué à équilibrer la balance canadienne des paiements; la transformation de ces ressources donne lieu à une forte «valeur ajoutée»; d'importantes innovations techniques en découlent et l'économie régionale en bénéficie. Reste à savoir jusqu'à quel point on peut espérer, tout en étant réaliste, transformer ou valoriser davantage les demi-produits que nous exportons aux États-Unis?

a) Protection tarifaire américaine sur les produits manufacturés

Les tarifs américains causent des difficultés aux industries canadiennes de transformation des matières premières qui exportent aux États-Unis. A l'instar de ce qui se passe généralement au Canada et dans d'autres pays industrialisés, plus les

regional market was, however, reinforced by two important non-tariff barriers—government purchasing and country-of-origin labelling.

Another constraint, at least at present, is the relatively high capital cost disadvantages of newly constructed Canadian facilities. Mr. John Stenason warned that any new Canadian smelting or refining plants built at current high costs and designed to penetrate export markets, including the U.S. market, would have a very difficult time competing with the products of existing low-cost plants in those countries.

In respect to the increased processing of Quebec asbestos a 1978 industry report pointed out that the market for traditional asbestos products was being rapidly overtaken by new asbestos based products or by non-asbestos substitutes. Rather than expanding processing in Quebec, the challenge to the industry will be to develop new products and processes in order to maintain and expand its market.

In addition, non-tariff measures such as quotas can be instrumental in barring exports of resources and resource products to the United States. Mr. Alfred Powis told the Committee that Canadian zinc and lead exporters fight a continual battle against the attempts of American industry to have quotas on imports. In December 1977 an application by U.S. zinc producers sought an increase of the tariff from 0.7 cents a pound to 7 cents a pound for imports in excess of a base quota. In January 1978, the U.S. government was being petitioned by copper producers to increase the tariffs or impose quotas on refined copper. Even if U.S. tariffs were lowered on fabricated materials as a result of an agreement in GATT, significant increases in exports might be blocked by a variety of constraints, unless special access to the U.S. market was gained through a free trade agreement.

The goal of better U.S. access for upgraded products, is particularly important at this time for the Canadian petrochemical industry. The two new petrochemical plants scheduled to come into operation by 1980 will produce such products as ethylene, propylene and polyvinyl chloride. They will have enormous excess capacity. Only about half of the ethylene can be absorbed into plastic production on the domestic market through import substitution. The remainder must be exported to make the plants viable. The United States has already voiced an interest in improving access for these products provided additional Canadian gas supplies were made available. However, the Arab countries are also interested in upgrading their petroleum resources and the same *quid pro quo* vis-à-vis the United States will be available to them in this respect. The U.S. petrochemical industry itself will be seeking more not less protection and the competition from the established lower-cost Gulf coast producers will be very difficult for the Canadian industry which has construction costs of up to 20 per cent higher. The prospects for Canada are not particularly bright unless Canada entered a special arrangement with the United States.

A number of problems are facing many of Canada's resource industries. In the mining sector, world demand is unstable. Under-developed countries rich in resources have been undermining commodity prices by sustaining production regardless of cost and demand in order to maintain employment and earn foreign currency. Inventories are high, prices are generally low. Several Canadian ore bodies are of low

produits sont transformés et plus les tarifs sont élevés. Il serait juste de souligner cependant, que l'accès au marché américain est plus facile que celui du Japon ou de la Communauté économique européenne.

Les États-Unis étant eux-mêmes gros producteurs de la plupart des dérivés des ressources naturelles, il n'est pas étonnant qu'ils s'efforcent de protéger leurs propres industries de transformation. Ils sont le plus grand fabricant de produits miniers et un exportateur net important de certains d'entre eux. C'est le cas notamment d'un grand nombre de dérivés du cuivre et des alliages de molybdène et de zinc, autres que ceux qui servent à la fabrication de pièces d'automobile. M. Alfred Powis, de *Noranda*, expliquait comment les tarifs douaniers américains influaient sur le fonctionnement de sa société:

Nous ne pouvons vendre nos produits du cuivre sur le marché américain à cause de la structure tarifaire. Par conséquent, si nous voulons vraiment pénétrer sur le marché américain, nous devons y installer nos usines. (I, 36:13)

M. John Stenason de la *Canadian Pacific Investment Limited* a déclaré que la rigidité des tarifs douaniers américains sur les métaux très purs utilisés dans la fabrication de matériel électronique expliquait pourquoi leur filiale *Cominco* a installé une usine de transformation à Spokane, dans l'État de Washington, et y envoie des matières premières canadiennes.

Certains hauts fonctionnaires ont cité en exemple au Comité les statistiques de 1971 pour illustrer les répercussions de la structure tarifaire américaine. Le Canada a exporté en franchise \$285 millions de nickel brut aux États-Unis; pendant ce temps, comme les produits semi-ouvrés fabriqués en nickel étaient frappés d'un tarif nominal de 8.8%, la valeur des importations de nickel est tombée à \$2.6 millions, à raison d'un tarif moyen pondéré de 2.5%. Par ailleurs, les exportations canadiennes de cuivre non ouvré se sont élevées à \$133 millions à raison d'un tarif moyen pondéré de 1.7%, alors que les exportations d'objets semi-ouvrés en cuivre ont totalisé \$41 millions à raison d'un tarif moyen pondéré de 3.1%.

Les tarifs progressifs ont également eu des répercussions sur les exportations de produits forestiers. Les États-Unis admettent le bois en grume en franchise douanière, mais dès que la planche est teintée ou sablée, ils imposent un droit qui progresse selon qu'il s'agit de placage ou de contreplaqué, destiné à la fabrication de planchers, de portes ou de conteneurs, ou qui subira d'autres transformations. Le tarif moyen appliqué aux panneaux de bois est de 16%, mais il peut atteindre 20% dans le cas des panneaux de sapin de Douglas. Certains tarifs semblent illogiques. Ainsi, l'importateur de goujons doit payer un droit de 2.5% qui grimpe à 16.66% si les goujons sont perforés à leur extrémité. Les droits de douane américains sur la pâte, les rebuts, le papier et le carton sont inexistantes ou très bas; les exportations canadiennes de ces produits totalisaient \$1.5 milliard en 1971. Mais les exportations d'articles de papier étant assujetties à des droits d'environ 7%, le Canada n'en a exporté que pour une valeur de \$11 millions. Une grande partie des droits de douane dont sont frappés les demi-produits sont relativement faibles, à savoir, inférieurs à 5%, mais ils peuvent réussir à bloquer les exportations canadiennes.

grade and have been brought into production through mining expertise and high capital investment, whereas many new ore bodies in third world countries are more competitive than Canadian bodies. Challenges of another sort in the form of seabed nodules face domestic producers of metals.

The forest industry, particularly in Eastern Canada, is suffering serious difficulties due to new competition from the fast-growing trees of the southern United States. These well-planned, carefully managed, planted forests are easily accessible and readily harvested by efficient mechanical means. They are not constrained by the more rigorous climatic conditions or the rough terrain of Quebec, New Brunswick and British Columbia. Technological advances have reduced the competitive advantage of Canadian softwoods for pulp by devising new methods of pulp and paper production from hardwoods.

Despite its present and future problems, the Canadian resource sector remains the backbone of the economy and of its export trade. Without its foreign earnings, not least in the United States, Mr. Carl Beigie of the C.D. Howe Institute considered that

“even though we want to be less dependent on resource industries, what has been happening in the wage field suggests to me that in order to pay for our needs in external markets, we are going to have to be probably at least as dependent on resources for as far into the future as I can see”. (I, 29:17)

It is essential for Canada to retain a vigorous and healthy export sector. For reasons discussed in another section of this report, the Committee doubts that Canadian secondary manufacturing can, in the foreseeable future, become a strong export performer, except in a few selected indigenous high technology areas. However, in many fields of resource development, Canada is known as a world leader. In mining, sophisticated technological equipment and techniques have been developed in Canada. In most cases there is no problem of Canada running out of resources. Except in the fossil fuel sector, Canada's resources are renewable or in adequate supply for generations to come. Despite certain built-in Canadian disadvantages resulting from climate and the remote location of many of the raw materials, Canada continues to have important assets, a skilled labour force, long years of experience and some sources of inexpensive energy. Rather, Canada's difficulties derive from a recent sharp increase in unit costs of production, which the depreciation of the Canadian dollar has done something to reverse, and a variety of barriers limiting access to foreign markets.

In regard to improved competitiveness the Committee has already indicated its concern over the onerous impact of double taxation in the resource field and recommended that governments at both levels eliminate this burden as quickly as possible.* Here as elsewhere there has been far too little recognition of the capital required for investment and expansion purposes, and until recently, little understanding of the need for after-tax profits for expansion. On the resource industry's part, with few exceptions, there has been little governmental recognition of the need to increase their R & D so as to improve their technological capacity and develop new processes which will also improve their competitiveness.

* see above, Resource Taxation p. 22

Le degré réel de protection assuré aux industriels américains pour ce qui est de la «valeur ajoutée» de leurs produits est souvent trois fois supérieur à celui que pourraient entraîner des tarifs nominaux. Cela est particulièrement vrai lorsque le tarif nominal protégeant le produit ouvré est supérieur au droit de douane imposé sur les produits de base. Ainsi, si le droit imposé sur les papiers fins exportés aux États-Unis est de 6.2% et que celui qui est imposé sur le principal produit entrant dans sa fabrication, c'est-à-dire la pâte, est nul, le taux de protection, eu égard à la valeur ajoutée dans le cas des papiers fins, sera supérieur à 6.2%; l'écart sera plus ou moins grand selon l'importance relative du coût de la pâte par rapport au coût total de production du papier fin.

Conscient de ces barrières sur les produits finis fabriqués à partir des matières premières, le Canada a tenté de faire porter les discussions surtout sur la révision des tarifs douaniers frappant cette catégorie au cours des négociations actuelles du GATT. M. Tom Burns, du ministère de l'Industrie et du Commerce, a expliqué que l'objectif du gouvernement était de réclamer un meilleur accès au marché américain

...afin que les producteurs canadiens aient la possibilité d'envisager un marché plus important que le marché canadien lui-même pour ces produits d'aval et d'effacer ainsi une de nos inhibitions majeures qui nous empêchaient d'établir des industries dont l'échelle de production ferait de nous des concurrents internationaux. (I, 22:27)

La tactique utilisée par le Canada pour atteindre cet objectif a été de promouvoir les négociations sectorielles, c'est-à-dire de présenter à la table de négociations les produits de toute une industrie, depuis l'extraction de la matière première jusqu'au dernier stade de transformation. Le Canada espérait ainsi atténuer les mesures tarifaires et non tarifaires qui frappent actuellement un produit donné à tous les stades de la transformation ou de la fabrication. Le Canada a notamment proposé qu'on négocie le cas des dérivés des métaux non ferreux et des produits forestiers en utilisant le cuivre comme exemple. Les États-Unis ont appuyé, avec prudence l'idée des négociations sectorielles et ont même suggéré que le cas de l'acier soit étudié; mais dès le début de 1978, d'autres participants importants aux négociations du GATT s'étant montrés réticents, il semble peu probable que cette méthode serve de cadre aux négociations des tarifs douaniers.

Les négociateurs du GATT avaient, dès le début de 1978, accepté d'effectuer certains allègements conformément aux suggestions de la Suisse qui recommandait une diminution moyenne des tarifs douaniers de 40% et prévoyait des réductions plus fortes dans le cas des tarifs élevés. Dès le départ, cette mesure place le Canada dans une situation embarrassante vis-à-vis des États-Unis et de ses autres grands partenaires commerciaux, car environ 90% des produits qu'il exporte vers ces pays ne sont frappés, que de faibles droits de douane qui, si bas qu'ils soient, empêchent néanmoins les fabricants canadiens de transformer davantage de ces matières premières avant de les exporter. Ces droits de douane seront relativement peu abaissés. Par ailleurs, les droits imposés par le Canada sur les produits finis, qu'il importe déjà en plus grande quantité que ses trois principaux partenaires industriels réunis, sont relativement plus élevés que les tarifs douaniers analogues d'autres pays industrialisés. Ces tarifs subiront des réductions plus marquées, ce qui rendra le Canada encore plus vulnérable aux importations.

Mr. David Culver had a wise word to say about competitiveness and value added in Canada's resource sector. He stressed the importance of adding value *efficiently*. Otherwise, he said, it would be better to concentrate on developing efficiently the resources Canada had been blessed with.

"Rather than talking about seeking value added, I think we should start by saying that we seek value efficiently added and make sure we go after the conditions which will permit the efficiency. Then I am sure we are getting a net gain. Otherwise, we run this risk of frittering away some of our advantages by striving to add value when we cannot add value as well as somebody else can." (I, 35:16)

In addition, **efforts must be made by both industry and government to increase public understanding of the value of the resource sector to the national economy.** A commendable and responsible beginning to this campaign has been initiated by the pulp and paper industry, and this may stimulate comparable efforts in other resource industries.

b) Two Areas for Examination

In its discussion of the Canadian resource and manufacturing industries, the Committee identified two areas for which important basic data were not available. Before intelligent economic decisions can be made, the relevant facts, figures and costs must be publicly and clearly at hand. The Committee concluded that there were requirements for:

- a) a study to determine the relative costs and contribution to the economy made by the resource-based industry as compared to secondary manufacturing
- b) a review of Canadian statistical classifications.

(i) *The Relative Costs and "Value-added" Contributions of the Resource and Secondary Manufacturing Sectors*

In the face of rising energy costs, increasing capital costs, and hard-to-measure environmental and social costs, Canadians are asking what are the relative benefits of increased emphasis on resource upgrading as compared to a more rapid development of import-competing and export-oriented secondary industries. As long as there is competition for scarce energy or financing, the encouragement of one sector usually means the discouraging of another. The federal government has, under the Export-Import Act, broad discretionary powers to use export controls in order to promote further processing. Should such controls be used and, if so, under what conditions? Before pursuing such policies, it is essential to have all the facts.

The Committee recommends a major study which would analyse and compare the effect on Canadians and the Canadian economy of the relative "value-added" contribution made by resource-based industry as compared to secondary manufacturing. Such a study should be undertaken by one of Canada's leading research institutions. The inquiry might explore: the amount and nature of employment to be generated in each sector including skill levels, pay levels, the comparative regional and urban-rural incidence of activity, whether directly or indirectly generated; the comparative net tax effects; the relative technological sophistication of both sectors' activities; the relative dependency on foreign capital, equipment, technology and

Très soucieux de protéger ses industries primaires, le Canada a consenti à aligner ses tarifs douaniers sur la formule suisse à condition que les négociations progressent dans deux autres secteurs, c'est-à-dire

«si l'on réussit à supprimer, alléger ou contrôler certaines mesures non tarifaires et si les autres participants veulent bien répondre à l'objectif du Canada qui consiste en une plus grande libéralisation des barrières tarifaires et non tarifaires dans les secteurs clés d'exploitation des ressources dont il exporte les demi-produits (métaux non ferreux et produits forestiers.)

En liant ces deux points, le Canada pourra peut-être avancer que s'il ne bénéficie pas d'un allègement important du tarif moyen pondéré imposé sur ses exportations de matières premières, il sera amené à réduire, plus que ne l'exige la formule suisse, ses propres tarifs, qui sont actuellement plus élevés que la moyenne, ou à obtenir davantage d'exemptions. Le succès des négociations du GATT sera donc déterminant pour l'accroissement des exportations canadiennes de produits finis.

Il semble souhaitable que le marché américain des demi-produits soit plus accessible. **Le Comité estime donc que le Canada doit exiger en priorité lors des négociations du GATT l'assouplissement ou la suppression des barrières tarifaires progressives.**

Toutefois, les tarifs douaniers aux États-Unis comme ailleurs ne constituent pas le seul moyen de limiter l'accroissement des activités de transformation. Même si le Canada réussissait à atteindre tous ses objectifs à Genève et obtenait une libéralisation des tarifs imposés aux demi-produits qu'il fabrique, rien ne permet de prévoir qu'il pourrait intensifier la transformation et la valorisation de ses matières premières. Les hommes d'affaires canadiens ont cité d'autres contraintes auxquelles ils devaient faire face.

Parmi celles qui ont été le plus souvent évoquées, figure la proximité du marché. M. David Culver affirmait que l'*Alcan* avait non seulement des usines de laminage d'aluminium aux États-Unis, mais qu'elle possédait également des usines spécialisées dans le commerce des matériaux de construction et une chaîne complète de centres de service, de centres de maisons mobiles et de relais. Ils sont installés à proximité des fabricants locaux, ce qui permet à l'*Alcan* de répondre à leurs besoins les plus particuliers. L'entreprise possède également aux États-Unis plusieurs fabriques de fils et de câbles électriques nus et recouverts produits dérivés du tréfilage des barres et des tiges d'aluminium. Selon M. Culver, il est douteux que la suppression des tarifs douaniers américains entraîne une modification sensible des méthodes de fabrication:

Je ne voudrais pas que nous nous illusionnions en pensant que si nous payons un prix très élevé pour les produits afin d'obtenir, disons, le libre échange complet dont nous parlons, la situation changerait brusquement, ou même qu'au fil des années, il y aurait un changement considérable dans l'implantation des usines. Je dis cela, parce que plus on descend la filière, plus il s'agit d'entreprises de services locaux. (I, 35:19)

M. Powis, de *Noranda*, a confirmé que plus le niveau de transformation était élevé, plus il était important que l'usine soit située à proximité du marché. Il a ensuite évoqué les raisons pour lesquelles la très grosse aluminerie de sa compagnie à Cleveland n'avait pas été construite au Canada. Il a même ajouté qu'on avait fait une erreur en la construisant à Cleveland.

management, and the relative impact on the renewable and non-renewable resource base.

(ii) *Problems in Statistical Classifications*

There appears to be a shortcoming, even a distortion, in the statistical data available in respect to Canadian manufactured goods. It is understood that the data are classified according to international breakdowns, but do these classifications suit the Canadian economy? The artificial separation of "fabricated" or "processed" goods such as lumber or newsprint from the rest of the "manufactured" products or "end products" distorts the amount of manufacturing done in Canada and the actual imbalance of trade in manufactured goods. This report has indicated that many products such as newsprint or lumber are already taken to their final points of manufacture before being exported. There has been an unfortunate and misleading tendency to equate the end products category of manufactured goods with "high technology" and the fabricated group with "low technology". However, witnesses emphasized that there is more high technology involved in producing pulp and paper than in building a television set. The unfortunate result has been that the huge imbalance in end product trade has been generally misinterpreted as showing Canada has little high technology manufacturing.

Officials from Industry, Trade and Commerce before the Committee acknowledged that both fabricated materials and end products were manufactured goods and stated a preference for classifying them together. They pointed out that in the United States' commodities statistics, various items which under the Canadian system would be segregated were grouped together under the heading of manufactured goods.

The Committee recommends that Statistics Canada examine this problem of classification.

2. The Manufacturing Sector

The Canadian Manufacturers Association told the Committee that Canada has a deficit in manufactured products with every country with which it trades and in every major commodity grouping. Canada also takes a higher proportion of its imports in manufactured form than other major countries—74 per cent as compared to 60 per cent for the United States and 32 per cent for the European Community. This situation is reflected in employment figures. And the situation is deteriorating. Mr. Walter Ward of Canadian General Electric reported that the proportion of the Canadian workforce engaged in manufacturing declined from 24 per cent in 1960 to 22.5 per cent in 1973, a decline not paralleled in other industrial trading countries during the same period.

According to figures produced by the Science Council, Canada has fallen behind other industrialized countries in its rate of industrialization. Whereas in 1955 Canada was second only to the United States in terms of the production of manufactured goods per capita, by 1974 it had been overtaken by six other industrialized countries; Sweden, France, Japan, Finland, Australia, and West

Il nous faudrait plusieurs petites usines plus près de nos débouchés. Il faut habituellement que les produits répondent aux besoins spécifiques du marché et que la livraison se fasse rapidement, sinon vous vous retrouvez avec un problème de stocks. Comme la plupart de nos entrepôts sont trop loin de l'usine de Cleveland, nous envisageons d'abandonner celle-ci en faveur de plusieurs unités plus restreintes. (I, 36:25)

Quant aux exportations de plomb et de zinc, M. Stenason, de la *Canadian Pacific Investments*, a insisté sur le fait que la fabrication de ces produits doit être étroitement liée aux besoins du marché existant. Il s'est également déclaré convaincu que si le Canada ne voulait pas fournir les matières de base pour qu'elles soient ensuite transformées dans les raffineries et les fonderies étrangères, d'autres concurrents étrangers seraient certainement très heureux de le faire.

M. Stenason a fait remarquer que dans l'industrie forestière, l'emplacement des installations de fabrication du papier fin était également choisi en fonction de la proximité des marchés. Cet avantage n'empêche toutefois pas les entreprises éloignées de venir livrer une dure concurrence aux industriels locaux. La compétitivité du Canada s'étant détériorée en raison des grèves et de la montée vertigineuse des coûts en 1975 et 1976, les États-Unis ont accaparé une part plus grande du marché canadien des papiers fins et ce, malgré l'imposition d'un lourd tarif douanier et l'avantage reconnu du recours aux usines locales.

La production d'une autre catégorie de papier a fourni un exemple frappant de la nécessité de rapprocher l'usine du marché. La société *Moore Corporation* est une entreprise à capitaux canadiens qui contrôle 28% du marché américain et 40% du marché canadien des formulaires. Comparaisant devant le Comité, le président de cette société, M. David Barr, a déclaré qu'étant donné l'importance de la rapidité du service sur le plan de la concurrence, son entreprise avait installé ses usines à des endroits stratégiques à l'intérieur des États-Unis et du Canada, chacune d'elles desservant un territoire limité. Afin de pouvoir mieux approvisionner les grandes entreprises comme Ford, Sears Roebuck et General Motors, *Moore Corporation* a même détaché de façon permanente ses propres employés dans les locaux de ses clients. Pour cette raison, M. Barr estime qu'il est peu probable que l'abaissement des tarifs douaniers élevés (20%) imposés par les deux pays sur les formulaires commerciaux entraîne le déplacement de leurs installations actuelles de fabrication. La nécessité de se rapprocher des marchés régionaux a été, toutefois, renforcée par deux obstacles non tarifaires importants: les marchés d'État et l'identification obligatoire du pays de fabrication.

Les lourds investissements que requiert, du moins actuellement, la construction des usines au Canada constituent une autre contrainte. M. John Stenason a dit craindre que les nouvelles usines canadiennes de moulage et de raffinage, construites à grands frais et destinées à pénétrer les marchés d'exportation, dont le marché américain, aient beaucoup de mal à soutenir la concurrence des usines déjà implantées et dont la construction a été peu coûteuse.

Pour ce qui est d'intensifier la transformation d'amiante au Québec, un rapport de l'industrie publié en 1978 soulignait que le marché des produits traditionnels d'amiante serait rapidement dépassé par les nouveaux procédés de fabrication et par des produits de substitution. Plutôt que de développer la transformation de l'amiante au Québec, l'industrie devrait s'efforcer de mettre au point de nouveaux produits et de nouveaux procédés afin de maintenir et d'élargir son marché.

Germany. Others including Norway, Belgium, Denmark, Austria and Italy have come from far behind and almost overtaken Canada. In terms of the value of finished manufactured goods as a per cent of total exports, Canada's earlier place near the lead has been retained only because of the tremendous spurt of exports achieved as a result of the Automotive Agreement of 1965. If trade arising from the Automotive Agreement is excluded however, Canada made scant progress in its finished manufactured exports—an increase in two decades of only 3 per cent compared to Denmark's 11.3 per cent, France's 5.5 per cent, Mexico's 16.8 per cent and Sweden's 10.8 per cent. Mr. John Shepherd, Executive Director of the Science Council said that Canada could almost be considered to be "de-industrializing as a country", and a recent Science Council report referred to the sixties as "a period of serious decay in Canadian manufacturing".* This unsettling conclusion is more disturbing when it is recalled that the "golden" sixties are generally assumed to have been a very successful period of Canadian industrialization. It is now apparent that the Auto Pact-induced exports concealed an otherwise generally weak performance.

The United States is Canada's main market for manufactured goods and Canada is the largest market for U.S. manufacturers. In 1975, 70 per cent of Canada's imports from the United States were classed as end products, although the portion falls to 38 per cent if automotive products imports are excluded. 39 per cent of Canadian exports to the United States are end products, but this declines to 11 per cent if exports of automotive products are excluded. While the last figure is relatively low, the United States is, nevertheless, by far the best market for Canadian manufactured goods. Moreover, as has been noted previously, there is much more manufacturing in the exports of fabricated materials from Canada to the United States than is generally realized and than is reflected in the statistical classification.

Canadian exports in dollar terms have been growing in all categories, reflecting in part the recent high rates of inflation. However, as chart 4 demonstrates, in 1977 Canada's export of end products (other than automotive products) actually declined, even though the U.S. economy was performing well. The erosion of the U.S. market for Canadian manufactures has occurred at a time when U.S. goods have been increasing their penetration of the Canadian market. In the important machinery industry sector, for example, a recent government study found that between 1970 and 1975 the percentage of the Canadian market supplied by domestic production fell from 46.9 per cent to 37.7 per cent. Excluding automotive trade, the bilateral imbalance in end products with the United States has grown sharply: from \$4.4 billion in 1975, to \$7.7 billion in both 1976 and 1977. The trends are unmistakably unfavourable and require a fundamental reassessment of the role of manufacturing in Canada.

a) Structural Problems in the Manufacturing Sector

A phenomenon of the post-war world has been the development of highly efficient large-scale units of production with a considerable emphasis on product specialization. The trend has been assisted by increasingly efficient, low-cost trans-

* *Uncertain Prospects, Canadian Manufacturing Industry, 1971-1977*, p. 3

En outre, certaines mesures non tarifaires comme les contingentements peuvent servir à freiner l'exportation de nos ressources naturelles et de leurs dérivés vers les États-Unis. M. Alfred Powis a dit au Comité que les exportateurs canadiens de zinc et de plomb devaient constamment se battre pour décourager les industriels américains d'imposer des contingentements sur les importations de ces produits. En décembre 1977, les producteurs américains de zinc ont demandé que le tarif douanier soit porté de 0.7 cent à 7 cents la livre pour toutes les importations qui excèdent les contingents de base. En janvier 1978, ils ont présenté une requête à leur gouvernement pour réclamer une hausse des droits de douane ou l'imposition de contingentements sur le cuivre raffiné. Même si les droits de douane américains frappant les demi-produits étaient abaissés dans le cadre d'un accord du GATT, le Canada pourrait empêcher une augmentation anarchique du volume des exportations par toute une gamme de contraintes, à moins que l'accès au marché américain soit obtenu dans le cadre d'un accord spécial de libre-échange.

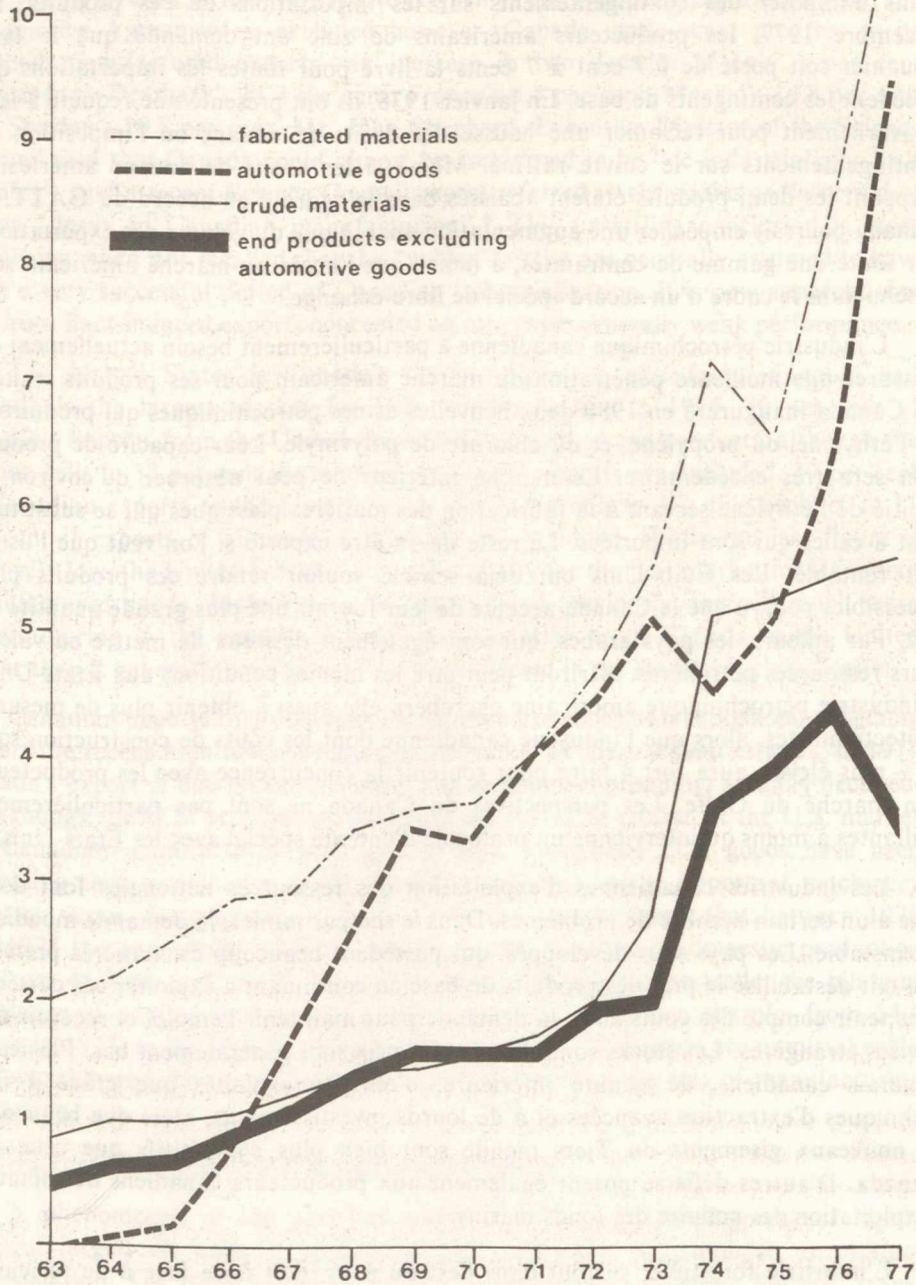
L'industrie pétrochimique canadienne a particulièrement besoin actuellement de s'assurer une meilleure pénétration du marché américain pour ses produits traités. Le Canada inaugurera en 1980 deux nouvelles usines pétrochimiques qui produiront de l'éthylène, du propylène, et du chlorure de polyvinyle. Leur capacité de production sera très excédentaire. Le marché intérieur ne peut absorber qu'environ la moitié de l'éthylène servant à la fabrication des matières plastiques qui se substitueront à celles qui sont importées. Le reste devra être exporté si l'on veut que l'usine soit rentable. Les États-Unis ont déjà semblé vouloir rendre ces produits plus accessibles pourvu que le Canada accepte de leur fournir une plus grande quantité de gaz. Par ailleurs, les pays arabes, qui sont également désireux de mettre en valeur leurs ressources pétrolières, offriront peut-être les mêmes conditions aux États-Unis. L'industrie pétrochimique américaine cherchera elle aussi à obtenir plus de mesures protectionnistes, alors que l'industrie canadienne dont les coûts de construction sont 20% plus élevés, aura fort à faire pour soutenir la concurrence avec les producteurs bon marché du Golfe. Les perspectives du Canada ne sont pas particulièrement brillantes à moins qu'intervienne un protocole d'entente spécial avec les États-Unis.

Les industries canadiennes d'exploitation des ressources nationales font donc face à un certain nombre de problèmes. Dans le secteur minier, la demande mondiale est instable. Les pays sous-développés, qui possèdent beaucoup de matières premières, ont déstabilisé le prix des produits de base en continuant à exploiter ces derniers sans tenir compte des coûts et de la demande pour maintenir l'emploi et recevoir des devises étrangères. Les stocks sont élevés et les prix sont généralement bas. Plusieurs minerais canadiens, de qualité inférieure, n'ont été exploités que grâce à des techniques d'extraction avancées et à de lourds investissements, alors que beaucoup de nouveaux gisements du Tiers monde sont bien plus compétitifs que ceux du Canada. D'autres défis se posent également aux producteurs canadiens de métaux: l'exploitation des nodules des fonds marins.

L'industrie forestière, surtout dans l'est du pays, doit faire face à de sérieuses difficultés en raison de la concurrence que lui livrent les exploitants de forêts à croissance rapide du sud des États-Unis. Leurs plantations forestières bien aménagées et bien entretenues sont facilement accessibles et peuvent être rapidement exploitées à l'aide d'instruments mécaniques modernes. Leur croissance n'est pas

Chart 4

Canadian Exports to United States 1963-77, (\$ billion)



Source: Statistics Canada

freinée par les rigueurs du climat et l'aridité du sol, comme c'est le cas au Québec, au Nouveau-Brunswick et en Colombie-Britannique. De plus, les progrès techniques ont réduit l'avantage concurrentiel que possédaient les bois mous canadiens qui entrent dans la fabrication de la pâte à papier, car ils ont permis de mettre au point de nouvelles méthodes de fabrication de la pâte et du papier à partir du bois franc.

Malgré ses problèmes actuels et futurs, le secteur canadien des ressources naturelles demeure l'épine dorsale de l'économie et de son marché d'exportation. Indépendamment des gains réalisés à l'étranger et notamment aux États-Unis, M. Carl Beigie, du *C. D. Howe Institute*, considère que:

même si nous voulons moins dépendre des industries de ressources, ce qui s'est produit dans le domaine des salaires me laisse à penser que pour satisfaire à nos besoins sur les marchés extérieurs il nous faudra probablement à l'avenir dépendre moins autant de ces ressources. (I, 29:17)

Il est essentiel que le Canada maintienne la vigueur et la santé de son secteur des exportations. Pour les raisons énoncées dans un autre chapitre de ce rapport, le Comité doute que l'industrie secondaire canadienne puisse, dans un avenir prévisible, jouer un rôle très actif sur le marché des exportations, sauf dans certains secteurs où notre pays a une nette avance technique. Il n'en reste pas moins, toutefois, que le Canada demeure un chef de file incontesté dans un grand nombre de secteurs, notamment dans les mines, où il a mis au point des outils et des techniques très perfectionnés. En général, le Canada n'a pas à craindre l'épuisement de ses ressources. Sauf dans le secteur des combustibles fossiles, elle sont renouvelables ou suffisantes pour les générations à venir. Malgré certains désavantages liés aux rigueurs du climat et à l'éloignement d'un grand nombre de matières premières, le Canada continue de posséder d'importants actifs: une main-d'œuvre qualifiée, une longue expérience et des réserves énergétiques bon marché. Les difficultés du Canada proviennent plutôt de la récente montée vertigineuse des coûts unitaires de production, que la dévaluation du dollar canadien a contribué à neutraliser, et des nombreux obstacles qui limitent son accès aux marchés étrangers.

Pour ce qui est d'améliorer la compétitivité du Canada, le Comité a déjà manifesté son inquiétude devant les conséquences néfastes de la double imposition dans le domaine des ressources naturelles et il a recommandé aux deux niveaux de gouvernements d'alléger ce fardeau le plus tôt possible.* Jusqu'à présent, et au Canada comme ailleurs, on n'a pas encore suffisamment conscience des investissements que requièrent les nouvelles immobilisations et les projets d'expansion, et jusqu'à une date récente, on ne comprenait pas que les bénéfices nets d'impôts puissent être une condition préalable à l'expansion. Le gouvernement n'a que rarement tenu compte du fait que les entreprises d'exploitation des ressources naturelles, avaient besoin d'accroître leurs activités de R et D pour renforcer leur potentiel technologique et mettre au point de nouveaux procédés qui amélioreront en même temps leur compétitivité.

M. David Culver a abordé éloquemment la question de la compétitivité et de la valeur ajoutée dans le secteur des ressources naturelles canadiennes. Il a insisté sur l'importance que revêt la valorisation efficace de nos richesses naturelles. Autrement, a-t-il dit, il vaudrait mieux concentrer nos efforts sur la simple exploration des ressources dont la nature, a doté le Canada:

* Voir plus haut, Imposition des ressources pp. 23, 24.

portation although this will now be constrained as fuel costs rise. Both these developments favour countries with large domestic market bases.

Canada is severely disadvantaged by the size and shape of its domestic market—a mere ribbon of 23 million people strung out the width of the continent. It has with Australia the dubious distinction of being one of two industrialized countries without free access to a market of at least 100 million persons. However, because of geographical proximity to the United States, Canadian tastes and expectations, to a far greater degree than those of Australia, have been influenced by the U.S. market. While called upon to produce the same wide range of product choices, Canadian industry has been unable to achieve the economies of scale necessary for efficient production of many items at competitive costs. Sophisticated automated production equipment cannot keep unit costs down if the machines must be stopped and readjusted frequently for product differentiations such as colour, size and pattern.

For several decades, Canadian tariff protection has allowed its small scale and high cost manufacturing to remain relatively unchallenged. Mr. Carl Beigie commented,

"I do not know of any other country as small, in terms of its domestic market, as Canada that has such pretensions about being able to duplicate the industrial structure of the much larger economies. We produce virtually everything in this country and we do not seem to be able to decide whether we want to specialize on the one hand, or protect, on the other." (1, 29:21)

Tariff protection combined with lack of access to a large market has meant that those Canadian manufacturers producing mainly for the domestic market have remained relatively unchallenged with their small scale high cost operations. In the mid-1970s, however, the deterioration in the competitiveness of Canadian manufactured products combined with post-war tariff reductions reduced the effectiveness of the tariff wall to the point where many U.S. imports penetrated the Canadian market easily. Canada is not only exporting less manufactured end products, but it is buying much more from the United States so that the bilateral deficit in this category is now reaching an enormous \$8 billion annually. Small plants devoted to the domestic market are in difficulty even with the existing tariff and are totally unprepared for the sizeable tariff reductions which may be agreed to at the Geneva GATT trade talks.

The weaknesses resulting from small scale production and lack of specialization have been compounded by the high degree of foreign ownership of the Canadian manufacturing sector. Inadvertently and somewhat paradoxically, the tariff, originally designed to protect Canadian industry from U.S. incursions, has been instrumental in the growth and establishment of branch plants in Canada. Eager to sell their products in Canada and to benefit from the British Preferential Tariff, U.S. businessmen established subsidiary plants behind the Canadian tariff wall. Geographical proximity made it especially easy for them to do so. The result is that more than 50 per cent of Canadian manufacturing, including many key industries, is foreign, mainly U.S. controlled.

It is in the secondary manufacturing sector, as distinct from the resource sector, that foreign ownership has resulted in the fragmenting of the Canadian industrial

Au lieu de chercher à tout prix à valoriser, je crois qu'il vaudrait mieux commencer par le faire efficacement et par s'assurer que les conditions pour cela sont bien réunies. Je suis persuadé qu'alors nous réaliserions un gain net. Autrement, nous risquons de gaspiller nos avantages en nous efforçant de valoriser quand il nous est impossible de le faire aussi bien que d'autres. (1, 35:17)

En outre, l'industrie et le gouvernement devraient s'attacher à faire ressortir aux yeux du public, l'importance du secteur des ressources naturelles dans l'économie nationale. La campagne de sensibilisation en ce sens, qui a été remarquablement bien amorcée par l'industrie des pâtes et du papier, incitera peut-être d'autres industries du secteur primaire à adopter des initiatives analogues.

b) Deux domaines à approfondir

Dans la discussion sur les ressources naturelles et les industries de transformation au Canada, le Comité a retenu deux domaines où l'on manque de données fondamentales. Pour prendre des décisions économiques sensées, il faut absolument disposer des faits, des coûts et des chiffres qui nous intéressent. Le Comité a donc conclu qu'il fallait procéder aux recherches suivantes:

- (i) détermination des coûts et de l'apport économique des industries d'exploitation des ressources naturelles et des industries de transformation, respectivement et,
- (ii) révision du système canadien de classification statistique.

i) *Comparaison des coûts et de l'apport en «valeur ajoutée» entre le secteur des ressources naturelles et le secteur secondaire.*

Face à la montée des coûts de l'énergie, du capital, ainsi que de l'environnement social et environnemental qu'il est difficile d'évaluer, les Canadiens se demandent s'ils ont intérêt à améliorer l'exploitation des ressources naturelles plutôt que de développer plus rapidement des industries secondaires pour faire face à la concurrence et favoriser les exportations. Tant que la concurrence s'exerce au niveau de la pénurie d'énergie ou de financement, le fait de favoriser l'un des deux secteurs équivaut généralement à décourager l'autre. La Loi sur les licences d'exportation et d'importation accorde au gouvernement fédéral de vastes pouvoirs discrétionnaires pour contrôler les exportations afin d'encourager, au Canada, la transformation ultérieure du produit en cause. Convient-il de recourir à ce contrôle, et, dans l'affirmative, à quelles conditions? Avant d'appliquer une telle politique, il est essentiel de connaître toutes les données.

Le Comité recommande qu'on entreprenne une grande étude qui analyserait et comparerait les effets, sur les Canadiens et sur l'économie canadienne, de l'apport relatif en «valeur ajoutée» imputable aux industries d'exploitation des ressources naturelles et à celles du secteur secondaire de transformation. Cette étude devrait être entreprise par un grand institut canadien de recherche. On pourrait examiner les points suivants: le nombre et la nature des emplois à créer dans chaque secteur, y compris les niveaux de qualification et de rémunération et leur incidence, directe ou indirecte, sur le développement des différentes régions, tant en milieu rural qu'en milieu urbain; la comparaison des conséquences fiscales; celle des niveaux de technicité des deux secteurs, leur dépendance relative à l'égard des capitaux, du

structure. The establishment of "miniature replicas" of the parent corporations has been the usual pattern; subsidiary companies designed to produce a similar range of products as the parent but often for the small Canadian market only. There are some exceptions where subsidiaries have been set up as part of a total North American production pattern and allocated specialized producer lines to produce for larger specified markets. These have unfortunately tended to be the exception rather than the rule.

Many branch plants operate under some constraints in exporting. A survey done by the Department of Industry, Trade and Commerce of 800 American manufacturing subsidiaries in Canada found that 58 per cent operated under some form of export restriction and of these 33 per cent were excluded from the U.S. market.* However, aggregate figures show that foreign-controlled firms in Canada do about as well as Canadian-controlled firms in exporting, particularly if the automotive industry is included. One is left to speculate what might have been their export performance if more of the firms had been rationalized on a North American basis or if they had not been constrained by market allocations.

In respect to imports, existing statistics reveal that foreign-owned firms are more import-oriented than Canadian firms and that an increasingly large proportion of total Canadian imports are in the form of inter-affiliate transactions. It is not surprising that American subsidiaries would import significant quantities of machinery and components from affiliates or their established sources. Cost, availability and familiarity combined with specialized technical factors probably influence such choices. Yet rigid or familiar patterns of inter-affiliate procurement can make it almost impossible for a Canadian producer seeking to enter the market. And this is so even if his product is competitively priced. Professor Ray Vernon of Harvard University told the Committee that because multinationals usually had a global strategy, they were more impervious to price competition. According to several witnesses, this has had a frustrating effect on the development of indigenous Canadian firms.

The necessary domestic rationalization of the Canadian manufacturing sector through mergers or joint ventures may be inhibited because so many firms are subsidiaries. The fear of extra-territorial application of U.S. anti-trust laws on their Canadian plants may cause U.S. parent corporations to be wary of allowing structural amalgamations of their subsidiaries although this may be perfectly legal or even encouraged in Canada. In discussing the negative effect of foreign ownership on Canadian managerial capacities and development, several witnesses expressed concern that Canadian management personnel working in subsidiary firms are likely to be limited in their decision-making responsibilities and may not be developing the skills for innovation and risk-taking. Mr. R. W. Chorlton of Wajax commented that capital management and market strategy expertise is frequently situated outside of Canada, that executive direction of the "Canadian satellites" is integrated with the U.S. parent management pool and that the subsidiaries in Canada have

"... skeleton management groups led by a young aggressive manager on his way to the 'big job' south of the border, or by an older man who is close to retirement." (II, 9:20)

* *Foreign Direct Investment in Canada: Industry, Trade & Commerce, 1972, p. 163*

matériel, de la technologie et du personnel de direction étrangers, et leurs répercussions respectives sur les ressources renouvelables et non renouvelables.

ii) *Problèmes de classification statistique*

Il semble qu'il y ait des lacunes, voire des inexactitudes, dans les données statistiques sur les biens manufacturés canadiens. On sait que les données sont classées selon la ventilation internationale, mais ce classement convient-il à l'économie canadienne? La distinction artificielle entre les biens «fabriqués» ou «transformés», comme le bois ou le papier journal, et le reste des produits «manufacturés» ou «produits finis» fausse le total des activités de fabrication effectuées au Canada et ajoute au déséquilibre réel du commerce des biens manufacturés. Le présent rapport a montré qu'un bon nombre de produits, comme le papier journal ou le bois, parviennent au dernier stade de fabrication avant d'être exportés. On a noté une tendance, à la fois fâcheuse et trompeuse, à assimiler la catégorie des produits finis des biens manufacturés aux secteurs de «haute technicité», et le groupe des biens fabriqués aux secteurs de «faible technicité». Pourtant, des témoins ont insisté sur le fait que la production de pâtes et papiers exige une technologie supérieure à celle de la construction d'un téléviseur. Cette pratique a malheureusement pour résultat que l'important déséquilibre du commerce des produits finis est généralement interprété comme une insuffisance des secteurs manufacturiers canadiens de haute technicité.

Des fonctionnaires d'Industrie et Commerce ont reconnu devant le Comité que les objets fabriqués et les produits finis constituaient les uns comme les autres des biens manufacturés qu'ils rangeraient dans la même catégorie. Ils ont indiqué que les statistiques américaines groupent dans la rubrique des biens manufacturés plusieurs articles qui sont classés à part dans le système canadien.

Le Comité recommande que Statistique Canada étudie ce problème de classification.

2. Secteur manufacturier

L'Association des manufacturiers canadiens a déclaré au Comité que le Canada accuse un déficit dans le secteur des produits manufacturés vis-à-vis de tous les pays auxquels il est lié par des accords commerciaux et pour tous les principaux groupes de produits de base. Le Canada importe également davantage de produits manufacturés que les autres grands pays: il en importe 74% contre 60% pour les États-Unis et 32% pour la Communauté économique européenne. Les statistiques de l'emploi reflètent d'ailleurs cette situation qui continue à se dégrader. A ce sujet, M. Walter Ward de la *Canadian General Electric* a déclaré que le nombre d'employés canadiens dans le secteur industriel était tombé de 24% en 1960 à 22.5% en 1973, déclin que n'ont pas connu les autres pays industrialisés au cours de la même période.

Les chiffres fournis par le Conseil des sciences révèlent que le taux d'industrialisation du Canada est inférieur à celui des autres pays industrialisés. Alors qu'en 1955, le Canada était, après les États-Unis, le deuxième producteur de produits manufacturés par habitant, il n'était plus en 1974, qu'à la septième place et avait été

Testimony indicated that foreign ownership was also a factor in restricting the amount of R & D done in the Canadian manufacturing sector. A number of witnesses emphasized the low R & D expenditures by foreign-owned firms in Canada have tended to impede Canadian innovation and the development of distinctive marketable export products.

b) New Challenges

A recent challenge to the domestically-oriented Canadian manufacturing industry is the growth of new low-cost manufacturing centres in developing areas such as Taiwan, Korea, Brazil and Hong Kong, the "new Japans" as they are called. Low cost standard technology items are being efficiently manufactured by very low-wage workers in these countries at costs which can absorb the Canadian tariff and compete easily on North American markets. Dr. André Raynauld, Chairman of the Economic Council of Canada explained to the Committee that while the import challenge was already serious from the United States, Japan and the European Community, it would become much more severe from these low cost countries. The unmistakable trends are for a continued and intensified erosion of the domestic market by these standard-technology import products. Multinationals will find it in their interest to produce standard technology items in low-wage cost countries instead of in Canada. Mr. John Shepherd summarized the problem when he stated that "Canada is being whipsawed between low technology countries with low labour [costs], and advanced high technology countries with a better competitive edge in design and development". (II, 18:9)

As has already been mentioned, an even greater challenge, potentially, will face Canadian producers if the GATT multilateral trade negotiations succeed in lowering tariffs on manufactured goods by 30 to 40 per cent. The challenge here will be to meet the cheaper imports on the Canadian market with competitively priced products and at the same time to take advantage of the easier access to the U.S. market to increase Canadian exports. It was evident from the testimony that few Canadian manufacturers felt they were prepared for the intensified competition.

c) Areas of Specialization

Canadian industry is being outpriced in its attempts to produce a wide range of low or standard technology items for its small market. While it is not difficult to reach the conclusion that Canada should no longer try to participate in many of these areas, it is more difficult to pin-point which areas of secondary manufacturing Canada might specialize in. Most prescriptions advocate finding particular areas of high technology in which Canada could have an advantage. According to Mr. John Shepherd of the Science Council, studies in the United States have shown that technologically intensive industries grew 45 per cent faster, their employment 88 per cent faster and their productivity 38 per cent faster than low-technology based industries.

The Economic Council considers that Canada's "comparative advantage" will lie in "knowledge-intensive" activities by which Dr. André Raynauld meant undertakings requiring a fairly sophisticated level of training and skill in the labour force.

dépassé par six autres pays industrialisés: la Suède, la France, le Japon, la Finlande, l'Australie et l'Allemagne fédérale. D'autres pays, dont la Norvège, la Belgique, le Danemark, l'Autriche et l'Italie ont fait un bond colossal et l'ont presque rattrapé. Quant à la valeur de produits finis manufacturés par rapport à l'ensemble des exportations, le Canada n'a pu conserver sa place dans le peloton de tête que grâce à l'accélération qu'ont connue les exportations à la suite de l'Accord sur l'automobile de 1965. Cependant, si on exclut les échanges suscités par cet accord, le Canada n'a fait que de très maigres progrès quant à ses exportations de produits finis manufacturés, ne réalisant en deux décennies qu'un accroissement de 3% contre 11.3% au Danemark, 5.5% en France, 16.8% au Mexique et 10.8% en Suède. Le directeur administratif du Conseil des sciences, M. John Shepherd, est même allé jusqu'à dire que le Canada pouvait pratiquement être considéré comme un pays en voie de «désindustrialisation», et dans un rapport récent, le Conseil des sciences parle des années 60 «comme d'une période de grave détérioration du secteur manufacturier canadien».* Cette conclusion est d'autant plus inquiétante si l'on se souvient que cette période faste est en général considérée comme une décennie de grandes réalisations industrielles pour le Canada. On voit maintenant que les exportations effectuées dans le cadre de l'Accord sur l'automobile masquaient une tenue par ailleurs généralement faible de l'économie.

Le Canada trouve aux États-Unis son principal marché pour les produits manufacturés et il est également le principal importateur de produits manufacturés américains. En 1975, les produits finis représentaient 70% des importations canadiennes en provenance des États-Unis, bien que ce pourcentage tombe à 38% si l'on ne tient pas compte des importations de produits de l'industrie automobile. D'autre part, les produits finis représentaient 39% des exportations canadiennes vers les États-Unis, mais ce chiffre est ramené à 11% si l'on ne tient pas compte des exportations de produits de l'industrie automobile. Bien que ce dernier chiffre soit relativement peu élevé, les États-Unis constituent tout de même et de loin le meilleur débouché pour les produits manufacturés canadiens. De plus, comme on l'a dit précédemment, les produits finis qu'exporte le Canada vers les États-Unis nécessitent un processus de fabrication plus poussé qu'on ne le pense généralement et que ne le traduisent les statistiques.

Les exportations canadiennes se sont accrues en valeur dans toutes les catégories de produits, reflétant ainsi en partie la hausse récente du taux d'inflation. Cependant, comme l'indique le Tableau 4, les exportations canadiennes de produits finis (autres que les produits de l'industrie automobile) ont en réalité régressé, bien que la conjoncture économique américaine ait été favorable. L'érosion des débouchés de produits manufacturés canadiens aux États-Unis s'est produite à une époque où les produits américains s'installaient en force sur le marché canadien. Dans le grand secteur de l'industrie des machines, par exemple, une étude gouvernementale récente a révélé qu'entre 1970 et 1975, la production nationale était tombée de 46.9% à 37.7%. A l'exception du commerce des produits de l'industrie automobile, le déséquilibre enregistré vis-à-vis des États-Unis pour les produits finis s'est accru sensiblement puisqu'il est passé de \$4.4 milliards en 1975 à \$7.7 milliards en 1976 et 1977.

* *Perspectives douteuses, Industrie canadienne des produits manufacturés, 1971-1977, page 3*

"Because our labour costs in particular are bound to be far higher than those in low wage countries, we must focus on areas of production where our more highly trained workers can help to achieve results not available in less developed economies". (I, 18:6)

In many cases, the "knowledge-intensive" activity to be exported would involve the output of intangibles rather than goods and he gave as an example a research project which Canada would conduct for a particular project in an advanced country with the subsequent production of the item being carried out in a low-wage country.

While this emphasis is for the long term and with world export markets in mind, witnesses drew attention to other possible areas of specialization which related more closely to indigenous elements in the Canadian scene springing from geography, distance, climate, or natural resources. There are still other areas where restructuring, rationalizing and perhaps concerted public procurement policies could ensure a solid domestic base, reduce the level of imports and possibly lead to some exporting.

Mr. Shepherd pointed out that there was an "industrial vacuum" in the field of renewable energies—such as solar energy, wind energy and biomass—which could be seized upon to build competitive Canadian corporations. In addition, cold ocean engineering, the defence of Canada's maritime limits and its Arctic sovereignty, the transport of resources from the North, mining machinery, electronics and project management systems, communications and transportation requirements were suggested as areas of specialization by this witness. Professor Abraham Rotstein of the University of Toronto emphasized the need "to dovetail our manufacturing capacity to a greater utilization of our resource base" and suggested the petrochemical field and other products related to Canadian resources for which Canada is at present a net importer as well as communications technology and marine technology. (II, 20:8,9)

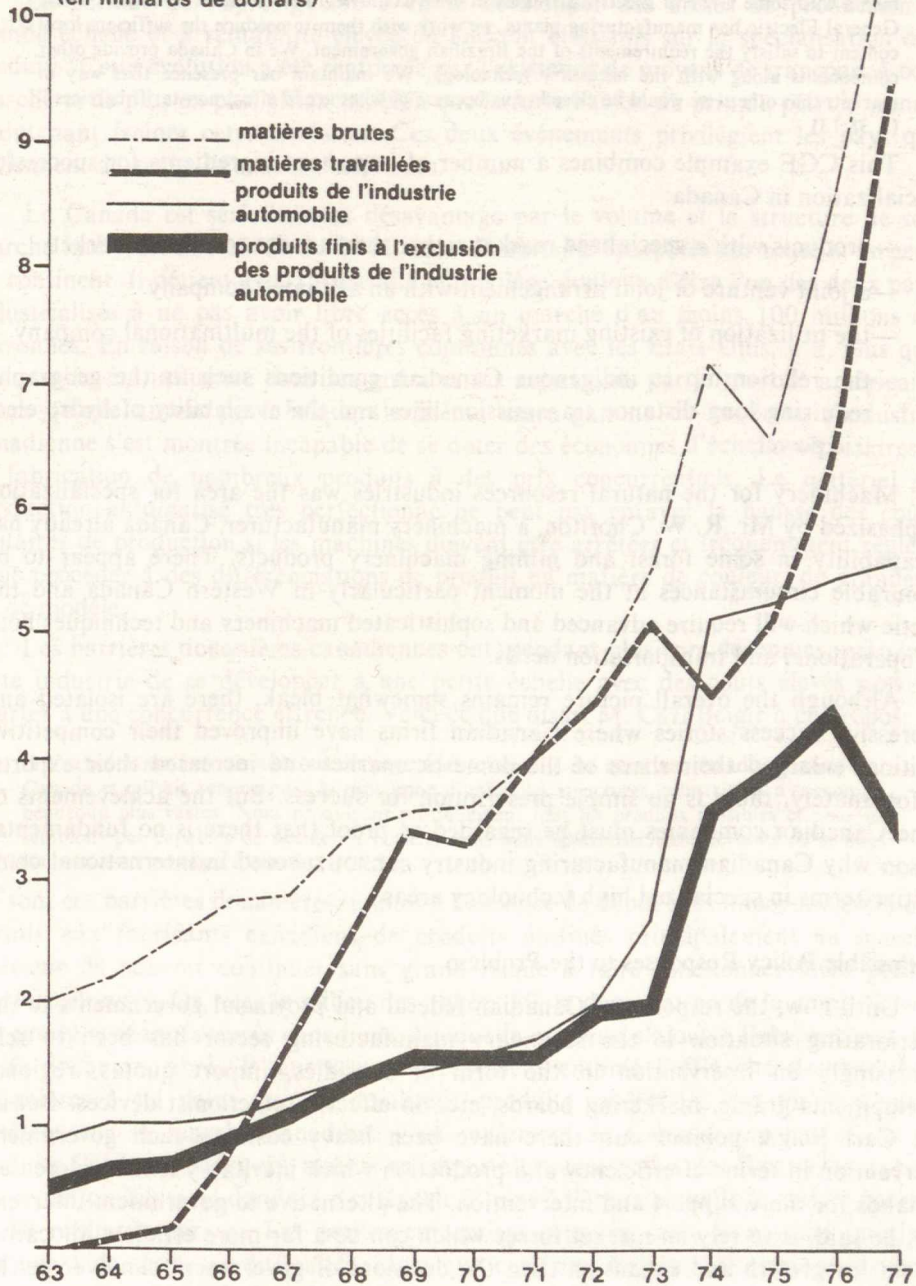
The link between specialization and Canada's natural resources and indigenous elements was repeated in the testimony of manufacturers themselves. Mr. Walter Ward of Canadian General Electric pointed out that even with the necessary improvements in the factors affecting Canada's competitive position and a sound domestic market base, no single Canadian plant in the appliance industry could match the production costs of a single U.S. plant at present. He gave an excellent example, however, of how a Canadian company can specialize in areas where there is no disadvantage from small scale production.

"... the things we can export and the things we can really do a job on tend to fall into categories where Canada has some indigenous advantage... Canada is a country of vast distances, with one of the highest uses of electricity per capita in the world, with large power blocks, such as the big provincial utilities. (Ontario and Quebec Hydro are amongst the biggest in the world.) This provides, in effect, an outdoor laboratory for the development of certain kinds of equipment such as DC transmission equipment for electrical transmission of large blocks of power... We are active in the international market in this area, such as in large air blast circuit breakers for large transmission systems; and similarly with hydro power generation... We have sold these very large generators for the Grand Coulee project in the United States. We have recently sold power circuit breakers to TVA, a large public utility in the United States..."

The second thrust we have is also a strength of a multinational subsidiary. We have some areas of technological excellence in Canada. For example, a couple of years ago we came to an agreement with General Electric that we would take responsibility for the development and supply of large air blast circuit breakers. This is because we had developed the technology in Canada; and we have big systems in Canada, in effect, a natural laboratory in the country.

Illustration 4

Exportations Canadiennes aux États Unis, 1963-1977 (en milliards de dollars)



Source: Statistique Canada

General Electric is selling this product on our behalf in the United States, and we are selling it overseas where we can.

We have a joint arrangement on high voltage DC equipment, where we are doing the same thing. Likewise, we have an advantage in hydro-electric generators, where we have had a long history of very competitive technology . . . where we have moved into joint venture arrangements with some General Electric affiliates in other countries. For instance, in Brazil, where General Electric has manufacturing plants, we work with them to produce the sufficient local content to satisfy the requirements of the Brazilian government. We in Canada provide other components along with the necessary technology. We maintain our presence that way in markets that otherwise would be closed to us because of what are in effect non-tariff barriers." (I, 38:13)

This CGE example combines a number of important ingredients for successful specialization in Canada:

- products with a specialized market rather than a mass consumer market
- a joint venture or joint arrangement with an affiliated company
- the utilization of existing marketing facilities of the multinational company
- the relationship to indigenous Canadian conditions such as the geography requiring long distance transmission lines and the availability of hydro-electric power

Machinery for the natural resources industries was the area for specialization emphasized by Mr. R. W. Chorlton, a machinery manufacturer. Canada already has a capability in some forest and mining machinery products. There appear to be favourable circumstances at the moment particularly in Western Canada and the Arctic which will require advanced and sophisticated machinery and techniques both for operational and transportation needs.

Although the overall picture remains somewhat bleak, there are isolated and impressive success stories where Canadian firms have improved their competitive position, enlarged their share of the domestic market and increased their exports. Unfortunately, there is no simple prescription for success. But the achievements of some Canadian companies must be regarded as proof that there is no fundamental reason why Canadian manufacturing industry cannot succeed in international competitive terms in specialized high technology areas.

d) Possible Policy Responses to the Problem

Until now, the response of Canadian federal and provincial governments to the deteriorating situation in the secondary manufacturing sector has been to rely increasingly on intervention in the form of subsidies, import quotas, regional developments grants, marketing boards, etc., in effect, protectionist devices. But as Mr. Carl Beigie pointed out, there have been heavy costs to such government intervention in terms of efficiency and production which inevitably lead to increased demands for more support and intervention. The alternative to government intervention, he said, is to rely on market forces which can be a far more efficient allocative system for growth and expansion than the decisions of government can ever be. In the face of the present difficulties, Mr. Beigie summed up the situation as follows:

"I see the question of allowing international market forces to have a bigger role in determining the evolution of the Canadian economy as the only real option to an increasing proliferation of interventionist policies by government in response to demands of the Canadian people". (I, 29:19)

La conjoncture économique est nettement défavorable et appelle une redéfinition intégrale du rôle que joue le secteur industriel au Canada.

a) Problèmes structurels dans le secteur manufacturier

La période de l'après-guerre a vu se développer des unités de production à grande échelle et à rentabilité élevée où l'accent était mis sur la spécialisation des produits. Cette évolution a été renforcée par l'existence de moyens de transport à bon marché et de plus en plus efficaces, bien que la forte hausse du prix du pétrole vienne maintenant freiner cette tendance. Ces deux événements privilégient les pays qui détiennent de vastes débouchés intérieurs.

Le Canada est sérieusement désavantagé par le volume et la structure de son marché intérieur: une bande de 23 millions d'habitants éparpillés sur toute la largeur du continent. Il détient avec l'Australie le privilège douteux d'être l'un des deux pays industrialisés à ne pas avoir libre accès à un marché d'au moins 100 millions de personnes. En raison de ses frontières communes avec les États-Unis, il a, plus que l'Australie, été influencé dans ses goûts et ses aspirations par le marché américain. Alors qu'elle aurait pu fabriquer la même vaste gamme de produits, l'industrie canadienne s'est montrée incapable de se doter des économies d'échelle nécessaires à la fabrication de nombreux produits à des prix concurrentiels. Le matériel de production automatisé très perfectionné ne peut pas enrayer la hausse des coûts unitaires de production si les machines doivent être arrêtées et fréquemment réglées pour procéder à des différenciations de produit en matière de couleur, de grandeur ou de modèle.

Les barrières douanières canadiennes ont, pendant plusieurs décennies, permis à cette industrie de se développer à une petite échelle avec des coûts élevés sans se heurter à une concurrence effrénée. Voici ce que disait M. Carl Beigie à ce propos:

Il n'existe à ma connaissance aucun pays dont le marché est aussi peu étendu que celui du Canada et qui ait comme nous la prétention d'imiter les structures industrielles d'économies beaucoup plus vastes. Nous produisons pratiquement tous les produits possibles et nous ne semblons pas capables de décider si nous voulons nous spécialiser dans certains ou si nous souhaitons en protéger d'autres. (I, 29:21)

Ce sont ces barrières douanières, jointes à l'absence de débouchés importants, qui ont permis aux fabricants canadiens de produits destinés principalement au marché intérieur de pouvoir continuer sans grand risque à faire fonctionner leurs petites usines onéreuses. Or, vers le milieu des années 70, la dégradation de la compétitivité des produits manufacturés canadiens, à laquelle est venu s'ajouter l'abaissement des tarifs douaniers après la guerre, a sérieusement entamé l'efficacité des barrières douanières à tel point que de nombreux produits américains ont pu facilement pénétrer sur le marché canadien. Non seulement le Canada exporte moins de produits finis manufacturés, mais il en importe beaucoup plus des États-Unis si bien que le déficit bilatéral dans cette catégorie atteint à l'heure actuelle le chiffre énorme de \$8 milliards par an. Les petites entreprises orientées vers le marché intérieur éprouvent de sérieuses difficultés, alors que certaines barrières douanières existent encore, et seront totalement prises au dépourvu si l'on s'entend, dans le cadre des négociations du GATT à Genève, pour les réduire davantage.

Les faiblesses de l'industrie canadienne dues à la production à petite échelle et au manque de spécialisation ont été accentuées par la prépondérance des intérêts

Mr. Beigie has raised a major question: whether Canadian industry should have more government support programs or be exposed to increased international competition through the lowering or eliminating of tariff barriers? Mr. Beigie's preference is clear: external competition is needed to force Canadian industry to rationalize and specialize. But another witness, Mr. John Shepherd of the Science Council asserted that tariff reduction, at this time, "effectively ensures disaster by introducing the patient to a cure he cannot survive". (II, 18:11). He favoured instead a series of government programs designed to encourage the rationalization of industry, to promote R & D efforts through offering increased incentives, and to stimulate promising products through coordinated government procurement policies. These and other techniques to strengthen Canadian industry were discussed and reviewed by the Committee with its various witnesses. They are examined with an assessment of the benefits which might be derived from each one.

(i) *The Possibilities for Rationalization*

There was no lack of acknowledgement by industry witnesses of the weaknesses and problems of secondary manufacturing in Canada. Witness after witness explained the higher costs of making a large variety of products in small scale Canadian plants and even more of short production runs compared to the efficiencies of the American large scale plants and long production runs. Mr. Ian Barclay, Chairman of British Columbia Forest Products Limited said that in plywood production there were

"... any one of five firms in the United States who can themselves produce about half the Canadian market requirement and with large economy of scale you can certainly bring your costs down." (II, 6:26)

Mr. Franklin McCarthy, President of Du Pont explained that

"For the large majority of Du Pont of Canada products, particularly in man-made fibers and plastic resins, plant scale is perhaps the single most important determinant of efficient low-cost and hence international competitiveness." (II, 11:47)

Nor did Canadian producers consider that the idea of consortia of firms for the purpose of *export only* as permitted under existing competition policy had improved the situation. Mr. Ian Rush, President of Polysar stated

"We must have the base-load of a domestic market before we can think of exporting... The domestic producer must be competitive. When there are numbers of firms each with plants, none of these plants are competitive. Even if they were to get together for export purposes, it would not have a significant effect in helping their cost position." (II, 11:40,41)

Export consortia have been little used, partly because they do not, by themselves, reduce costs and partly because of the difficulties of defining the rights of the parties to enter or withdraw from such agreements and the detailed arrangements for coverage, duration, and shares.

Industry representatives reiterated the prior importance of a healthy base in the domestic market as a spring board for exporting. Northern Telecom, for instance, told the Committee that its strong position in the Canadian electronic equipment market made it possible for it to compete successfully in the highly competitive U.S. electronic market.

étrangers qui se sont emparés du secteur industriel canadien. Aussi paradoxal que cela puisse paraître, ce sont les tarifs douaniers, initialement conçus pour protéger l'industrie canadienne des incursions américaines, qui ont permis aux filiales américaines de s'implanter au Canada. Soucieux d'y vendre leurs produits et de bénéficier du Tarif de préférence britannique, les chefs d'entreprises américains ont contourné les barrières douanières en créant des filiales canadiennes. La proximité géographique leur a permis de s'implanter très facilement. C'est ainsi que plus de 50% de l'industrie manufacturière du Canada, dont plusieurs industries clés, sont détenus par des intérêts étrangers et principalement américains.

C'est surtout dans le secteur manufacturier secondaire et non dans le secteur des matières premières que la mainmise étrangère a entraîné la fragmentation de la structure industrielle canadienne. La création de «répliques miniatures» des sociétés mères a été le modèle adopté habituellement au Canada: les filiales fabriquaient une gamme de produits semblables à celles de la société mère, mais ceux-ci étaient destinés uniquement au marché canadien. Il y a pourtant eu des exceptions où des filiales ont été créées dans le cadre d'un programme de production nord américain afin de fabriquer des produits spécialisés destinés à certains grands marchés. Mais ces cas ont malheureusement constitué l'exception plutôt que la règle.

De nombreuses filiales sont assujetties à certaines restrictions à l'exportation. Une enquête effectuée par le ministère du Commerce et de l'Industrie a révélé que sur 800 filiales américaines installées au Canada, 58% d'entre elles étaient assujetties à des restrictions à l'exportation et que sur ce chiffre, 33% n'avaient aucun débouché sur le marché américain.* Les chiffres globaux indiquent cependant que les entreprises contrôlées par des capitaux étrangers au Canada exportent autant que les entreprises canadiennes surtout si on tient compte de l'industrie de l'automobile. Il ne reste plus qu'à imaginer ce qu'elles auraient pu faire si un nombre plus élevé d'entreprises avait été rationalisées à la manière nord-américaine ou si elles avaient été limitées par des contingentements de marchés.

En ce qui concerne les importations, les statistiques les plus récentes indiquent que les firmes étrangères sont davantage orientées en ce sens que les entreprises canadiennes et qu'une part sans cesse croissante des importations canadiennes se font entre filiales. Il n'est donc pas surprenant que les filiales américaines importent de grandes quantités de machines et de pièces détachées fournies par leurs filiales ou leurs fournisseurs habituels. Les coûts des produits, leur disponibilité et la connaissance qu'on en a acquise se conjuguant à certains facteurs techniques, exercent vraisemblablement une influence sur ces choix. Or, ce système rigide ou courant d'approvisionnement entre filiales peut pratiquement empêcher un producteur canadien de pénétrer sur le marché. Et cela est encore plus vrai si le prix de son produit est concurrentiel. Le professeur Vernon, de l'Université Harvard, a déclaré au Comité que les multinationales résistaient davantage à la concurrence parce que d'ordinaire elles avaient mis au point une stratégie globale. De l'avis de plusieurs témoins, cette situation gêne la création d'entreprises canadiennes.

* *Investissements étrangers directs au Canada: Industrie et commerce, 1972, page 163.*

The fragmented structure of Canadian production is a difficult situation to rectify. While no one disputes the need for domestic rationalization of manufacturing in Canada in order to achieve more efficient, low cost production, there was no consensus on how to do this nor indeed whether it could be done. The most effective approach, if it were possible, would be to leave the process to the action of natural market forces. Du Pont has, by its own volition, reduced the number of lines of nylon products made in Canada by more than half since 1969. But such an approach in an industry where economies of scale await realization will only lead to lower costs if the domestic market is large enough to absorb the increased production or if an export market can be developed. In fact, as costs of production relative to the United States have increased in recent years in Canada, the tendency has been for some Canadian production to be displaced by imports so that the market for domestic production actually contracted in some fields. In the overall, the evidence suggests that natural forces cannot be counted on to produce domestic rationalization in Canadian secondary manufacturing sufficient to achieve in the short term increased productivity and lower unit costs. Some other methods are needed.

One device which has been suggested is duty remissions to encourage rationalization. Some years ago Du Pont offered to cut down the number of nylon products it made in Canada and increase the volume of production of the remaining lines if it could obtain import licences to bring complimentary lines in tariff-free from its U.S. parent company.* While this proposal was rejected, several comparable remission suggestions have in recent years been approved by the government. The Committee reviews the potential of this approach below** and recommends its wider application in the machinery field. Nevertheless, it must be acknowledged that this approach is not capable of general application and that, depending on relative levels of tariffs, it may even have a distorting effect on trade. It can bring short term benefits and promote some rationalization, but it cannot resolve the problem in the long term.

Instead of total structural mergers of two or more companies, Professor Lawrence Skeoch promoted rationalization through joint ventures, partial or quasi-mergers, specialization agreements and joint marketing arrangements. He told the Committee that these approaches were more flexible than total mergers which he described as

“... an omelet which you cannot unscramble because you have destroyed the organization, and it seems to me that the internal organization ... is just as important to a firm as the possession of patents perhaps.” (II, 16:16)

The incidence of these partial mergers has increased much more rapidly in Europe and the United States in recent years than total mergers. With this technique, he suggested Canadian firms could produce a product with some firm in the United States or elsewhere in the same way European automobile manufacturers have combined to produce the V-6 engine. These techniques could facilitate the borrowing of the most advanced technology and such arrangements with U.S. firms could also help ensure access to U.S. markets. Professor Skeoch commented that the quasi-merger is “a technique of getting some of the advantages of economies of scale

* Caroline Pestieau: *The Canadian Textile Policy: A Sectoral Trade Adjustment Strategy*, p. 70

** See p. 64

Une pléthore de filiales peut constituer une entrave à la rationalisation nationale indispensable au secteur manufacturier canadien qui pourrait se faire par le biais de fusions ou d'entreprises mixtes à risques partagés. Parce que les sociétés mères américaines craignent que la législation anti-trust américaine ne s'applique à leurs filiales canadiennes, elles redoutent de laisser celles-ci fusionner, bien que cette pratique soit parfaitement légale et même encouragée au Canada. En discutant de l'aspect néfaste de la mainmise étrangère sur les capacités de gestion des Canadiens et sur l'expansion, plusieurs témoins ont dit craindre que les dirigeants canadiens de ces filiales ne puissent prendre toutes les décisions qui s'imposent et ne soient pas en mesure d'innover et de courir des risques. M. R. W. Chorlton, de la société *Wajax*, a déclaré que les experts en gestion de capitaux et en stratégie commerciale ont la plupart du temps émigré, que la direction des «satellites canadiens» était intégrée à l'équipe de direction des sociétés mères et que les filiales au Canada ne disposaient que

«d'équipes de direction réduites, avec, à leur tête un jeune directeur agressif cherchant à obtenir une «grosse situation» aux États-Unis ou un homme âgé à la veille de la retraite» (II, 9:20)

Les témoignages ont par ailleurs établi que la mainmise étrangère contribuait à restreindre la recherche et le développement effectués dans le secteur manufacturier canadien. Un certain nombre de témoins ont insisté sur le fait que la parcimonie des crédits accordés à la recherche et au développement par les sociétés étrangères implantées au Canada avait eu tendance à freiner l'innovation au Canada ainsi que la mise au point de produits commercialisables spéciaux destinés à l'exportation.

b) Nouveaux défis

L'expansion de nouveaux centres industriels utilisant de la main-d'œuvre à bon marché dans des pays en développement comme Taïwan, la Corée, le Brésil et Hong Kong, les «nouveaux Japans» comme on les appelle, pose depuis peu un défi à l'industrie manufacturière canadienne dont les produits sont plus spécialement destinés au marché intérieur. Des produits de technicité courante sont fabriqués à moindres frais dans ces pays par des employés mal rémunérés à des coûts qui peuvent absorber les tarifs douaniers canadiens et être facilement concurrentiels sur les marchés nord-américains. M. André Raynauld, président du Conseil économique du Canada, a expliqué au Comité que, bien que le Canada soit déjà sérieusement menacé par la concurrence des États-Unis, du Japon et de la Communauté économique européenne, les pays à main-d'œuvre bon marché la rendront encore plus sévère. Ces importations de produits de technicité courante vont certainement intensifier la dégradation du marché intérieur. Les multinationales préféreront les fabriquer dans les pays en question plutôt qu'au Canada. M. John Shepherd a très bien résumé le problème lorsqu'il a déclaré que «le Canada est un pays intermédiaire entre les pays à faible niveau de technologie et de main-d'œuvre (sur le plan des coûts) et les pays avancés qui ont un haut niveau de technologie et une meilleure compétitivité en matière de conception et de développement». (II, 18:9)

Comme on l'a déjà dit, les producteurs canadiens devront vraisemblablement faire face à une menace encore plus sérieuse si, dans le cadre du GATT, les négociateurs parviennent à faire baisser de 30 à 40% les barrières douanières sur les produits manufacturés. Le marché canadien devra alors faire obstacle aux importa-

and of getting into export markets without just having to make a head-on assault on those markets". This partial form of rationalization has apparently been used very little by Canadian industry up until now. The hesitation of industry may be explained by industry's fear of being judged in restraint of trade under the existing legislation (although such arrangements are theoretically possible).

On the basis of its brief look* at competition policy from the point of view of essential improvements in Canadian productivity and competitiveness, the Committee considers that the essential point to understand is that the interests of the Canadian consumer can be protected by import competition as well as by internal anti-combines legislation. As Mr. Ian Rush of Polysar pointed out, while his firm had a virtual monopoly in the Canadian market for synthetic rubber products, there was no lack of competition from imports. When the level of import competition has increased so greatly and will progressively increase with further trade liberalization, it is no longer appropriate or necessary to assess the degree of competition which exists solely in terms of the number of domestic producers.

Nor should new Canadian legislation be modelled on U.S. anti-combine laws. Professor Lawrence Skeoch made the point that anti-trust action in the United States does not prevent U.S. corporations from remaining large and strong producers. The Canadian situation is entirely different. The difference is one of size. Fifteen per cent of the U.S. market—the target figure which the most ardent American authorities consider U.S. companies should not exceed—represents 1½ times the entire Canadian market. Canada needs strong corporations with a large share of the domestic market to compete abroad. The Committee is disturbed that a Canadian controlled company like Northern Telecom which is succeeding in the strongly competitive, high technology market in the United States and elsewhere should be faced with the prospect of being divested from its important affiliate, Bell Canada. A more promising development which recognized the need for rationalization in the Canadian manufacturing sector is the decision of two companies, CGE and GSW, to join in forming a single company, CAMCO, to make household appliances. The government appears to have supported and endorsed this joint venture.

To summarize, alteration to the Competition Act could provide some stimulus and assistance to the much needed domestic rationalization. **The Committee recommends the modification of Canadian competition policy to provide a conducive climate for rationalization of Canadian manufacturing production.**

It must be recognized however that the prospects for domestic rationalization, even under a modified competition policy, will be inhibited by the high degree of foreign ownership in the manufacturing sector. Subsidiaries of U.S. companies would be wary of undertaking mergers or co-operative arrangements in Canada which might place parent firms in the United States in danger of anti-trust action. Even though recent changes in Canadian law have expressly excluded subsidiaries from the effect of U.S. anti-trust law in Canada, many U.S. subsidiaries have shown a reluctance to rationalize. This probably stems not only from uncertainty about the actual protection offered by the Canadian law, but also from a natural reluctance by

* Another Senate Committee, the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce is undertaking a more lengthy study of the proposed competition legislation.

tions moins chères en fabriquant des produits à des prix concurrentiels tout en profitant de ce que le marché américain sera devenu d'un accès plus facile pour accroître ses exportations. D'après les témoignages recueillis, il est manifeste que peu d'entreprises canadiennes sont prêtes à faire face à cette recrudescence de la concurrence.

c) Secteurs de spécialisation

L'industrie canadienne a échoué dans sa tentative pour fabriquer un large éventail de produits à faible technicité ou de technicité courante destinés à ses débouchés peu importants. Il n'est pas difficile d'en conclure que le Canada devrait renoncer à nombre de ces secteurs, mais il l'est davantage d'énumérer les secteurs secondaires dans lesquels il devrait se spécialiser. Selon la majorité des témoins, le Canada devrait se lancer dans la technologie de pointe où il aurait des chances de réussir. Selon M. John Shepherd, du Conseil des sciences, des études effectuées aux États-Unis ont montré que les industries technocentriques ont progressé de 45% plus vite que celles qui ne le sont pas, leur main-d'œuvre de 88% et leur productivité de 38%.

Le Conseil économique estime que le Canada peut tirer "un avantage comparatif" en se spécialisant dans des activités "à forte intensité de matière grise" qui nécessitent une formation et des compétences assez élevées.

"Nos coûts de main-d'œuvre étant nécessairement plus élevés que ceux des pays à faible revenu, nous devons faire porter nos efforts sur les secteurs où notre main-d'œuvre plus spécialisée pourra parvenir à des résultats inaccessibles aux économies moins développées". (1, 18:6)

Dans de nombreux cas, les activités "à forte intensité de matière grise" destinées à l'exportation supposeraient la production de biens intangibles plutôt que de marchandises, et il a cité comme exemple un projet de recherche que le Canada effectuerait pour un pays industrialisé, la fabrication du produit en question étant effectuée dans un pays à main d'œuvre bon marché.

Bien que cette priorité ne soit applicable qu'à long terme, et dans l'optique des marchés internationaux d'exportation, les témoins ont cité d'autres secteurs de spécialisation éventuels qui étaient plus étroitement liés aux ressources naturelles du Canada du fait de sa situation géographique, des distances, de son climat ou de ses matières premières. Il existe encore d'autres secteurs où des mesures de restructuration, de rationalisation et peut-être de concertation des politiques d'approvisionnement pourraient assurer une base nationale solide à l'industrie canadienne, réduire le niveau des importations et accroître celui des exportations.

M. Shepherd a fait remarquer qu'il existait un «vide industriel» dans le secteur des sources d'énergie renouvelables, telles que l'énergie solaire, l'énergie éolienne et l'énergie des biomasses, dont on pourrait profiter pour créer des sociétés canadiennes concurrentielles. Outre ces secteurs de spécialisation, ce même témoin a cité encore l'étude des courants froids, la défense des zones maritimes du Canada et de sa souveraineté sur l'Arctique, le transport des ressources du Nord, les équipements miniers, l'électronique et les systèmes de gestion, les communications et les transports. Le professeur Abraham Rotstein, de l'Université de Toronto, a insisté sur la

competitors to join forces. The same inhibitions can be expected to deter U.S. subsidiaries in Canada from agreeing to joint ventures or other forms of collaboration with major foreign competitors. Additional inducements will be needed.

It has been suggested that the government itself should take an active part in bringing about mergers of Canadian companies, in effect, forcing rationalization in certain selected and promising areas. The Committee is doubtful if this would work. The initiatives and with them the responsibility must come from the private sector with the government's assistance limited to modifying the environment through legislation and by offering other supportive measures. If the government itself were to take the merger decisions, the economic rationale for the choices would risk being distorted by other concerns such as regional development which the government legitimately would have. Moreover, in industries with a high degree of foreign ownership, forcing subsidiaries to merge contrary to parent corporations inclinations might prove very difficult. While the Committee does not agree with "forced" rationalization, it sees benefit in a program of inducements such as special R & D support for firms in selected, potentially viable, areas which decided to merge.

It has also been suggested that unilateral free trade would be an effective way of spurring domestic rationalization in Canada. The pressure of cheaper imports would force companies to reorganize into more efficient large scale producing units to survive. However, it is doubtful whether the rationalized firms' share of the domestic market, particularly if it were eroded by imports, would provide a sufficiently large market to achieve the desired scale production. Exports would normally be essential, yet unilateral free trade would offer no improvement in access to the United States or other markets. Moreover, in such a situation many U.S. multinationals might choose to phase out their subsidiary operations in Canada and supply the Canadian market from south of the border locations. Another problem is posed by the uncertainty of demand by Canadian consumers. Would they choose the Canadian product in the face of a wide variety of imported products? If not, the objective of a large Canadian market base would be unachievable. The unilateral free trade approach does not appear to offer the solution.

Finally there is the question as to what effect bilateral free trade with the United States would have on rationalization. Clearly with no tariff protection, Canadian manufacturers would feel the pinch from lower cost free access imports. In effect they would be stimulated to merge in order to survive.

The fragmented structure of Canadian industry requires restructuring and reorganization, in particular a rationalization which will result in longer efficient production runs in key import-competing and exporting industries. The situation will become particularly urgent in the event of a GATT agreement on the multilateral lowering of tariffs. Government competition policy should provide a conducive climate for increased rationalization. **The government should encourage rationalization to the point of offering inducements but should not force mergers.**

(ii) *The Need for More R & D*

Improvement in Canadian industrial performance requires the continuous introduction and successful implementation of new production and marketing techniques.

nécessité «d'adapter notre capacité de fabrication en vue d'une meilleure utilisation de nos ressources» et il a cité comme exemple le domaine pétrochimique et celui des autres produits liés aux ressources canadiennes pour lesquelles le Canada est à l'heure actuelle un importateur net de même que les techniques de communications et de la marine. (II, 20:8, 9)

Les manufacturiers canadiens ont répété qu'il fallait profiter des ressources et éléments naturels dont disposait le Canada pour diversifier l'industrie canadienne. M. Walter Ward, de la *Canadian General Electric*, a indiqué que, même si la position concurrentielle du Canada s'améliorait et si son marché intérieur s'affermis-sait, les coûts de production d'aucune de ses usines de fabrication d'appareils électro-ménagers ne pourraient rivaliser à l'heure actuelle avec ceux des États-Unis. Il a donné d'autre part un exemple de la façon dont une société canadienne pouvait se spécialiser dans des secteurs où la production à petite échelle ne constitue pas un inconvénient.

«... les produits que nous pouvons exporter et les secteurs dans lesquels nous pouvons vraiment œuvrer tendent à faire partie de catégories pour lesquelles le Canada dispose de ressources naturelles. Le Canada est un pays immense, où le taux par tête d'électricité utilisée est l'un des plus élevés au monde; il compte d'importants complexes électriques, comme les grands services provinciaux d'utilité publique (l'Hydro-Québec et l'Hydro-Ontario figurent parmi les plus importants au monde). Cela fournit, en réalité, un laboratoire extérieur pour la mise au point de certains types d'équipement comme celui de la transmission du CC à haute tension. Nous sommes actifs dans ce domaine sur le marché international, comme dans celui des disjoncteurs à air comprimé sur les gros systèmes de transmission; il en va de même avec la production d'énergie hydro-électrique. Nous avons vendu ces très gros générateurs pour le projet Grand Coulee aux États-Unis. Nous avons récemment vendu des disjoncteurs d'énergie à TVA, l'un des grands services d'utilité publique des États-Unis ...

Notre deuxième domaine d'action repose lui aussi sur la force d'une filiale multinationale. Nous avons, au Canada, des domaines technologiques où nous excellons. Par exemple, il y a deux ans environ, nous nous sommes entendus avec *General Electric* pour assurer la mise au point et la fourniture de gros disjoncteurs à air comprimé. C'est nous qui avons exploité la technique au Canada où nous avons des systèmes importants; en réalité, nous possédons un laboratoire naturel. *General Electric* vend ce produit en notre nom aux États-Unis et nous le vendons outre-mer où nous pouvons.

Nous avons une entente conjointe sur l'équipement haute tension CC, où s'appliquent les mêmes conditions. De même, nous avons un avantage dans le domaine de générateurs hydro-électriques où depuis longtemps notre technologie est très concurrentielle, et où nous possédons les turbines hydrauliques qui les accompagnent. Nous avons également conclu des accords conjoints avec quelques filiales de *General Electric* dans d'autres pays. Par exemple, au Brésil, où la société possède des usines de fabrication, nous travaillons en collaboration avec elle pour lui permettre de produire suffisamment dans ce pays et répondre aux exigences du gouvernement brésilien. Nous fournissons au Canada d'autres composantes de même que la technologie nécessaire. Nous assurons ainsi notre présence sur des marchés qui autrement nous seraient inaccessibles en raison des barrières non tarifaires.» (I, 38:13)

Cet exemple réunit un certain nombre d'éléments importants qui pourraient permettre à l'industrie canadienne de se spécialiser. Il conviendrait en effet:

- d'orienter la fabrication des produits vers des marchés spécialisés au lieu de viser un marché de consommation de masse;
- de créer des entreprises mixtes à risques partagés ou de conclure des accords mixtes avec des sociétés affiliées;
- d'utiliser les services de commercialisation dont dispose la société multinationale;

The flow of new ideas capable of affecting productivity and improving domestic sales and exports depends in part on the research and development (R & D) activities of the firm, as well as that of supplying firms.

By international standards the performance of Canadian industry in developing a vital indigenous technical competence is poor. In 1970 the Senate Special Committee on Science Policy reported on Canada's unimpressive innovative record in industry. In an international comparison of ten countries for location of 100 significant innovations since 1945, for monetary receipts for patents, for number of patents taken out in foreign countries (year with comparable data was 1963), and export performance in research-intensive product groups, Canada ranked between eighth and tenth. By 1977, this same Committee found that no significant improvement had taken place and the Canadian technological gap for industrial innovation appeared to be widening.

As a nation, Canada spends about one half the proportion spent by other industrialized countries on R & D. Furthermore, its spending on R & D is declining in relative terms; from 1.29 per cent of its Gross Domestic Product (GDP) in 1967, Canadian R & D expenditures declined by 1975 to 1.1 per cent and by 1977 to .92 per cent. By comparison, the United States spent 2.3 per cent in 1975 of its much larger GDP.

The record for patents filed by Canadians is also revealing. In 1974, Canadian nationals and residents filed only 5.7 per cent of the total patents filed in Canada. This percentage is very low compared with 73.1 per cent for Japan, 69.5 per cent for the United States, 38.1 per cent for France and 23.5 per cent for the United Kingdom. Of the approximately 20,000 patents granted annually in Canada, 95 per cent are granted to foreigners, of which three-quarters are Americans.

In view of these statistics, it is not surprising that Canadian high technology industries have failed—with some notable exceptions—to keep pace with those in other industrialized countries. The fact is reflected in Canada's export performance in high technology fields. A recent study of 19 Canadian higher technology industries revealed that between 1970 and 1975 the balance of trade had deteriorated very significantly in 18 of the 19 examined. This group comprised a fairly broad spectrum of industries including chemicals, fibres, machinery, and communications equipment. The only industry showing a favourable balance in this period was petroleum. Yet it is the advanced high technology industries which hold the most potential promise.

The Canadian Manufacturers Association pointed with concern to the continuing decline in the ratio of Canadian industrial R & D to GDP and testimony from individual Canadian industrial representatives also showed a recognition of the need for innovation and increased R & D. Despite this awareness, the actual part played by Canadian industry in the overall industrial research in Canada is dismaying. In many industrialized countries, industry performs about 60 per cent of the total national research effort. In Canada, industry accounts for only one-third of such expenditures and even this is declining. Whereas 1.2 per cent of sales was spent by industry on R & D in 1967, the figure dropped to 0.7 in 1975.

—de mettre à profit les ressources naturelles dont dispose le Canada comme l'énergie hydroélectrique et sa superficie qui exige un vaste réseau de transmission d'énergie.

M. R. W. Chorlton, fabricant de machines, a mis l'accent sur la nécessité de construire des machines destinées aux industries d'exploitation des ressources naturelles. D'ailleurs, le Canada est déjà spécialisé dans la fabrication de celles qui sont destinées aux produits forestiers et miniers. Les circonstances semblent d'ailleurs être favorables en ce moment, surtout dans l'Ouest du Canada et dans l'Arctique qui vont avoir besoin de machines perfectionnées et de techniques de pointe tant sur le plan de l'exploitation que celui du transport.

Bien que la situation globale soit quelque peu sombre, il existe des exemples isolés et impressionnants d'entreprises canadiennes qui ont réussi à améliorer leur position concurrentielle, à élargir leur part du marché intérieur et à accroître leurs exportations. Il n'existe malheureusement pas de recette garantissant la réussite. Mais les résultats obtenus par certaines sont la preuve vivante qu'il n'existe aucune raison pour laquelle l'industrie manufacturière du Canada ne pourrait réussir à soutenir la concurrence internationale dans la technologie de pointe.

d) Solutions au problème

Jusqu'à présent, les gouvernements fédéral et provinciaux canadiens ont réagi devant la dégradation de la situation dans le secteur manufacturier secondaire en intervenant massivement sous forme de subventions, de contingents à l'importation, de subventions au développement régional, d'offices de commercialisation, etc., interventions qui constituent en fait des mesures protectionnistes. Comme M. Carl Beigie l'a fait remarquer, la rentabilité de l'industrie en a souffert et la production canadienne a été freinée, entraînant ainsi inévitablement de nouvelles demandes de soutien et d'intervention. La solution serait de laisser les forces du marché agir librement, le marché étant un système beaucoup plus efficace de répartition pour la croissance et l'expansion que les crédits du gouvernement ne peuvent l'être. En présence des difficultés actuelles, M. Beigie a résumé la situation de la façon suivante:

«D'après moi, il faudrait permettre aux forces du marché international de jouer un plus grand rôle dans l'évolution de l'économie du Canada, ce qui est la seule solution de rechange, si l'on se refuse à multiplier les politiques interventionnistes gouvernementales pour satisfaire aux exigences des Canadiens.» (I, 29:19)

M. Beigie a soulevé une question capitale: l'industrie canadienne devrait-elle bénéficier encore davantage de programmes de soutien gouvernementaux ou ne devrait-elle pas soutenir la concurrence internationale en abaissant ou en supprimant ses barrières douanières? D'après lui, la concurrence étrangère est absolument indispensable si l'industrie canadienne veut se rationaliser et se spécialiser. Par contre, un autre témoin, M. John Shepherd, du Conseil des sciences, a affirmé qu'il était illusoire de songer à résoudre le problème en réduisant les tarifs à court terme, «car nous irions inévitablement vers un désastre, en imposant aux patients une cure qu'ils ne peuvent supporter». (II, 18:11) M. Shepherd préférerait que soit adoptée toute une série de programmes gouvernementaux visant à encourager la rationalisation de l'industrie, à promouvoir les efforts en matière de recherche et de développement, en

The lack of R & D in Canada is related at least in part to the multitude of small manufacturing plants protected behind the tariff wall. Mr. John Shepherd referred to the fact that there were over 31,000 such small manufacturing plants in Canada with an average of 11 employees. Of these fewer than 5 per cent can afford to do R & D and only 3 per cent really do it. Only 367 companies in Canada have more than six qualified engineers or scientists on their staffs while the average number is two.

Foreign ownership and the branch plant structure of much of the Canadian manufacturing sector were cited as a contributing factor to the poor Canadian record for industrial R & D. In the automotive industry for example, a 1977 government study underlined the minimal amount of R & D done in Canada by the "Big Four" car companies while the Canadian subsidiaries have paid out over \$230 million annually in the past six years to the parent companies for this purpose.

Some subsidiaries of foreign-owned multinationals are, however, doing considerable research in Canada. Mr. Walter Ward of Canadian General Electric said that his company had between 800 and 900 scientists and engineers working in development, research and design. In 1974, this company spent about \$12 million on R & D, and \$101 million over a 10 year period. Although this firm imports much more technology than it exports, Mr. Ward said it was a "two-way street" with the export part growing. However, the location of the head office of multinational companies is not decisive in deciding the location of R & D. Some Canadians-owned multinationals such as Massey Ferguson do a large part of their R & D in the United States and others such as Moore Corporation do all of their R & D there.

What can be said is that firms which have substantial R & D programs in Canada have also experienced success in their exports. Northern Telecom and its affiliated Bell Northern Labs spent \$100 million in 1976 on R & D or 7 per cent of sales. Alcan and Polysar both reported large research programs, in the latter instance amounting to 2.5 per cent of sales. One small Canadian firm, Dominion Road Machinery, made a surprising R & D expenditure with excellent results. Mr. Bruce Sully said his relatively small company which has sales of \$50 million, spent more than \$2.5 million over a six-year period researching and developing an improved road grader which subsequently became a major export success in competition with the product of giant U.S. companies. These are positive examples of what can be achieved, but the overall Canadian R & D performance is lagging badly.

Incentives for Industrial R & D

The lack of industrial R & D in Canada is not an easy situation to turn around. Governments have tried a variety of incentives over a considerable period. For almost 40 years firms have been entitled to write off 100 per cent of R & D expenditures. In 1962 companies were permitted to deduct a further 50 per cent of R & D expenditure from their income for tax purposes; current expenditure was limited to additions beyond the 1961 level of spending, but capital expenditure was not limited. In 1967 this program was dropped because it was judged to provide insufficient

offrant davantage de subventions et en stimulant les produits prometteurs par le biais de programmes de marchés gouvernementaux coordonnés. Le Comité a discuté de toutes ces mesures (et d'autres encore) visant à renforcer l'industrie canadienne et il les a étudiées avec les témoins. Elles sont exposées ci-dessous et sont accompagnées d'une évaluation des avantages que l'industrie pourrait retirer de chacune d'entre elles.

i) *Possibilités de rationalisation*

Les témoins des différents secteurs industriels ont tout été unanimes à reconnaître les faiblesses et les problèmes inhérents à l'industrie de fabrication des produits secondaires au Canada. Ils ont expliqué les uns après les autres qu'il était beaucoup plus onéreux de fabriquer un large éventail de produits dans les usines canadiennes à petite échelle d'autant que leurs périodes de production sont courtes, qu'aux États-Unis où les usines de grandes dimensions ont de longues périodes de production et sont assurées d'une bonne rentabilité. Le président de la *British Columbia Forest Products Limited*, M. Ian Barclay, a déclaré que dans l'industrie du contre-plaqué,

«chacune des cinq sociétés américaines peut répondre à environ la moitié de la demande du marché canadien; et en optant pour une grande économie d'échelle, on peut certainement réduire les coûts» (II, 6:26)

De son côté, le président de la société Du Pont, M. Franklin McCarthy, a déclaré que:

«Pour la majorité des produits fabriqués par Du Pont (Canada), et surtout pour ce qui est des fibres synthétiques et des résines plastiques, la taille de l'usine est peut-être en elle-même le facteur ayant la plus importante incidence sur la rentabilité et les bas coûts, et pas conséquent sur la concurrence internationale». (II, 11:47)

Les producteurs canadiens n'ont pas non plus estimé que la formation de consortiums d'entreprises canadiennes pour fins d'*exportation*, comme le permet la Loi sur la concurrence, avait amélioré la situation. A ce propos, le président de *Polysar*, M. Ian Rush, a déclaré au Comité:

«Nous devons pouvoir compter sur le marché local avant de penser à exporter... le producteur national doit être concurrentiel. Lorsqu'il y a un grand nombre de sociétés dont chacune possède des usines, aucune de ces usines n'est concurrentielle. Même si elles se groupaient à des fins d'exportation, elles n'amélioreraient pas tellement leur position quant aux coûts». (II, 11:40, 41)

Ce procédé a été très peu utilisé, d'une part parce qu'il ne permet pas de réduire les coûts et d'autre part, parce qu'il est difficile de définir les droits des tiers de conclure de tels accords ou de s'en retirer, ainsi que de s'entendre sur la portée, la durée et le contrôle des actifs.

Les représentants de l'industrie ont de nouveau souligné que le Canada ne pourrait accroître ses exportations qu'en assainissant son marché intérieur. C'est ainsi que le représentant de la *Northern Telecom* a montré au Comité comment la position majoritaire que détient son entreprise sur le marché canadien du matériel électronique lui permettait de soutenir la concurrence sur le marché très concurrentiel des États-Unis.

Il est par ailleurs difficile de se libérer de la structure fragmentée de la production canadienne. Tout le monde s'accorde à dire qu'une production plus

control and was replaced with government support grants such as IRDIA (Industrial Research and Development Incentives Act) and PAIT (Program for the Advancement of Industrial Technology). But all these incentives were to no avail. As the record indicates, the situation has steadily deteriorated. And it became evident that IRDIA grants were being used to a large extent by companies already active in R & D. For example, between 1970 and 1975, 10 firms received 40 per cent of the total grants.

The most specific proposal put to the Committee was made by Mr. Robert Scrivener of Northern Telecom when he appeared as a witness in 1976. He suggested that Canada return to a policy of providing tax incentives for R & D rather than make grants. Subsequently, many of the large companies giving testimony supported the suggestion. Mr. Scrivener argued that tax incentives would encourage efficient and profitable R & D expenditures and that the grant system had provided an insufficient discipline on the management of R & D. Northern Telecom subsequently argued that a tax credit to be really effective must be of a size that will generate vastly increased R & D activity and it suggested a credit of 20 to 25 per cent.

The government has in the interval taken several initiatives to spur innovation in industry, three in 1977 and another two early in 1978. The 1977 measures involve the widening of the "contracting out" policy under which a larger portion of the government's requirements for research and development would be done by industry rather than in the government's laboratories; an Enterprise Development Program which provides direct assistance from the government for a wide range of R & D proposals originating with companies; and a tax-based incentive offering a 5 to 10 per cent investment tax credit for expenditures by industries on R & D between March 1977 and July 1980. In the April 1978 budget an added stimulus, introduced for a 10 year period beginning in 1978, allows companies to deduct 50 per cent of additional R & D expenditures from their income for tax purposes on top of the 100 per cent already permitted for all R & D. The deduction applies to both current and capital expenditures to the extent that they exceed the average amount done over the preceding three years. This is similar to but less generous than the measure in force from 1962 to 1966. Finally in June 1978 the Minister of Science and Technology announced additional measures—more funds for contracting out research, federal support for the creation of five university-based industrial research and innovation centres, increased funding for the three university grants councils and expansion of the National Research Council's program of industry-laboratory projects. The Minister also stated that the government hoped to see R & D expenditures rise to 1.5 per cent of GDP by 1983.

These measures are welcome evidence that the government is at last concerned about the amount of R & D being done in Canada. The new programs place some reliance on the tax system, which is the most supple instrument and they put responsibility in the hands of industry. At the same time, the Enterprise Development Program maintains and broadens the government's capacity to support through direct grants, smaller companies which may lack financial resources or sufficient profit to derive benefits from tax incentives.

It would only be realistic, however, to recognize that there are limitations to the amount of industrial research and development which will be done in Canada as

rentable et moins chère passe nécessairement par la rationalisation intérieure du secteur manufacturier au Canada, mais les différents témoins ne sont parvenus à s'entendre ni sur les moyens ni même sur les chances d'y parvenir. Si cette possibilité existe, la rationalisation de l'industrie canadienne ne pourrait se faire qu'en laissant agir les forces naturelles du marché. La société Du Pont a, de par sa propre volonté, réduit de plus de la moitié le nombre de séries d'articles en nylon fabriqués au Canada depuis 1969. Dans une industrie où les économies d'échelle n'ont pas encore été réalisées, cette démarche ne permettra de réduire les coûts que si le marché intérieur est assez vaste pour résorber l'augmentation de la production ou s'il est possible de trouver des débouchés à l'étranger. En fait, les coûts de production ayant augmenté ces dernières années au Canada par rapport aux États-Unis. La production canadienne a eu tendance à se trouver remplacée par des importations, si bien que le marché intérieur s'est en réalité comprimé dans certains domaines. Globalement, tout indique que les forces naturelles du marché ne pourront pas entraîner au Canada une rationalisation du secteur manufacturier des produits secondaires suffisante pour accroître la productivité et diminuer les coûts unitaires à court terme. D'autres procédés sont nécessaires.

Afin d'encourager la rationalisation de l'industrie canadienne, certains ont proposé de recourir aux exonérations de droit de douane. La société Du Pont, par exemple, a proposé de réduire la quantité d'articles en nylon qu'elle fabriquait au Canada et d'augmenter le volume de production des séries restantes si elle pouvait obtenir l'autorisation d'importer en franchise des séries venant de sa société mère aux États-Unis.* Cette proposition a été rejetée, mais le gouvernement a, ces dernières années, autorisé des exonérations similaires. Le Comité examine plus loin** la portée de ce point de vue et recommande qu'il soit appliqué plus généralement dans le domaine des machines. Il faut néanmoins reconnaître que cette proposition ne peut pas être appliquée à toute l'industrie et qu'elle pourrait même, selon les différents tarifs douaniers en vigueur, perturber les échanges commerciaux. Cette proposition peut apporter des bénéfices à court terme et encourager une certaine rationalisation, mais elle ne peut résoudre le problème à long terme.

En vue d'encourager la rationalisation le professeur Lawrence Skeoch préfère à la fusion structurelle de deux sociétés ou plus, les entreprises mixtes à risques partagés, les fusions partielles ou les quasi-fusions, les accords de spécialisation et les ententes de commercialisation conjointes. Il a déclaré au Comité que cette conception était plus souple que les fusions totales qu'il assimile à

«une omelette: vous ne pouvez plus en séparer les éléments parce que vous en avez détruit la texture. Il me semble que l'organisation interne d'une société a autant d'importance peut-être que ses brevets d'inventions». (II, 16:16)

Le nombre de fusions partielles a augmenté beaucoup plus rapidement en Europe et aux États-Unis au cours des dernières années que celui des fusions totales. Si elles optaient pour cette méthode, les entreprises canadiennes pourraient collaborer à la fabrication d'un produit avec leurs homologues des États-Unis ou d'ailleurs,

* Caroline Pestieau: *The Canadian Textile Policy: A Sectoral Trade Adjustment Strategy*, p. 70

** Voir p. 71

compared to the United States. For many U.S.-controlled subsidiaries in Canada, government support policies may be largely ineffective. Professor Ray Vernon, a Harvard expert on multinationals, told the Committee that he thought U.S. multinationals would be almost impervious to Canadian tax incentives designed to attract more R & D to Canadian subsidiaries. Furthermore, the very nature of R & D, he said, leads to its concentration in one place. Because of the early U.S. lead in the creation of multinationals, there has been "a gathering up of critical R & D in the United States", he said. (II, 12:36). Even a Canadian multinational company like Moore Corporation finds compelling reasons to do its research in the United States rather than Canada. Mr. Donald Dunlop, Treasurer of the company stated.

"The development of expertise and know-how in our particular industry and our company has been generated for many, many long years, principally in the U.S. market place. This is where we have our people resource. This is where all the new ideas are generated to service business with better methods of doing business. I doubt very much whether a tax incentive would cause us to change the location of where we are doing our research." (II, 15:36)

Northern Telecom had a somewhat similar outlook. Although the bulk of its research personnel are in Canada, recently it established an R & D centre in Palo Alto, California. Mr. Scrivener explained the reasons for this decision:

"... that is where the talent is. There are more people who are expert in integrated circuitry technology and software technology in that part of the world than anywhere else. What we are doing, in effect, is going fishing where the fish are". (II, 3:22)

Mr. William Eberle of the U.S. Motor Vehicle Manufacturers Association confirmed that the major research centres on the continent were in California, around Palo Alto, Berkley or Stanford in California, in the Chicago-Detroit area and in the Boston area. Each of these areas has different skill concentrations. "It is important to recognize", he said, "that we go to those institutions where the expertise is". (II, 17:24)

Not only will there continue to be a drawing to a few centres in the United States of multinationals' R & D facilities, but even in Canada R & D is likely to concentrate in a very few places. The 1977 investment tax credit does not appear to recognize that U.S. experience which has resulted in the concentration of creative talent into a few nodes should be an important example for Canadian policy. Any attempt to push Canadian R & D into regionally diversified centres should be resisted. Yet this is what the 1977 Canadian investment tax credit scheme tries to do. While there is a straightforward 5 per cent tax credit to companies for R & D efforts, this credit is increased to 7½ per cent if the research is undertaken in designated areas and to 10 per cent in the Gaspé and the Atlantic provinces. In effect, the additional incentives constitute a device to encourage regional development.

In the Committee's opinion, any natural tendency by industry to concentrate its research activity in the optimum Canadian centres should not be influenced by extraneous considerations. It may well be that Halifax, for example, will prove to be a natural centre for R & D work in fields such as maritime research. But such a development should not be artificially stimulated in order to promote regional development simultaneously. U.S. experience has an important lesson which should not be ignored—good research requires concentration of effort, not diversification.

à l'instar des fabricants d'automobiles européens qui ont mis leurs efforts en commun pour fabriquer le moteur V-6. Les quasi-fusions permettraient aux sociétés canadiennes d'emprunter les techniques les plus avancées et ces ententes avec les entreprises américaines pourraient encore faciliter une meilleure pénétration des marchés américains. Le professeur Skeoch a mentionné que la quasi-fusion est «un moyen d'obtenir certains des avantages des économies d'échelle et de se placer sur les marchés d'exportation sans avoir à les prendre d'assaut.» L'industrie canadienne a apparemment très peu utilisé jusqu'ici cette forme partielle de rationalisation. Son hésitation est peut-être due à la crainte d'être accusée de porter atteinte à la liberté du commerce aux termes de la législation actuelle (bien que ces ententes soient théoriquement possibles).

Se fondant sur son bref examen* de la politique de la concurrence comme moyen d'améliorer sensiblement la productivité et la compétitivité des industries canadiennes, le Comité estime qu'il est indispensable de comprendre que les intérêts du consommateur canadien peuvent tout aussi bien être protégés par la concurrence à l'importation que par l'adoption d'une loi anticoncurrence. M. Rush, de la société Polysar, a fait remarquer que la concurrence à l'importation était sévère bien que son entreprise détienne un quasi-monopole sur le marché canadien des produits en caoutchouc synthétique. Il n'est plus ni possible ni nécessaire d'évaluer le degré de concurrence qui existe uniquement en fonction du nombre de producteurs canadiens du moment où la concurrence à l'importation a augmenté dans une telle proportion et ne fera que continuer grâce à la libéralisation accrue des échanges commerciaux.

Il faut également éviter de modeler la nouvelle loi canadienne sur les lois anti-trust américaines. Le professeur Lawrence Skeoch a fait remarquer à juste titre que ces mesures n'empêchent pas les entreprises américaines de demeurer vastes et solides. La situation est entièrement différente au Canada et cette différence est de taille. Quinze p. cent du marché américain, objectif qui, selon certaines autorités, ne devrait pas être dépassé par les entreprises aux États-Unis, représente une fois et demie la totalité du marché canadien. Le Canada doit se doter de solides entreprises capables de détenir une grande part du marché intérieur s'il veut pouvoir soutenir la concurrence à l'étranger. Le Comité saisit mal pourquoi une entreprise à capitaux canadiens aussi importante que la *Northern Telecom*, qui réussit de magnifiques percées sur un marché extérieur hautement concurrentiel dominé par des techniques de pointe, devrait se voir séparer de sa puissante filiale, Bell Canada. La décision qu'ont prise les sociétés CGE et GSW de fusionner pour former une seule société, la CAMCO, et de fabriquer des appareils électro-ménagers, constitue une initiative beaucoup plus prometteuse qui a le mérite de reconnaître l'indispensable rationalisation que doit entreprendre le secteur manufacturier canadien. Le gouvernement semble, d'ailleurs, vouloir soutenir cette entreprise mixte à risques partagés.

En conclusion, modifier la loi sur la concurrence contribuerait peut-être à donner à la rationalisation de l'industrie nationale l'élan nouveau qui lui fait tant défaut. **Le Comité recommande que la politique canadienne sur la concurrence soit**

* Un autre comité du Sénat, le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce, entreprend à l'heure actuelle une étude plus approfondie du projet de loi sur la concurrence.

This means that the objective of increased R & D and the objective of regional development should not be pursued by the same incentive. Canada's need for improved R & D is too pressing to permit an incentives policy to be used for other purposes. The regional development weighting should be abandoned and a straight-forward R & D incentive given.

It is too early to judge what effects the 1977 and 1978 incentive programs will have. The Minister of Finance claimed when introducing his 1978 budget that Canada's tax treatment of R & D had become "one of the most generous in the world". It is true that the most recent measure to allow firms to deduct 50 per cent of additional R & D expenditure from their income for tax purposes represents a useful incentive for companies which have done relatively little or no R & D in the past. However, it offers no incentives to firms which already have a large program of research unless they have reason to increase their activities in this field. Only the modest 5 per cent tax credit of 1977 with no base period will be of benefit to such firms, and it is open for question how much stimulus there is in a 5 per cent tax credit.

The emphasis in this chapter has been on new R & D. For a country like Canada, it may be as efficient and far less costly to acquire and adapt technology developed outside of the company and even outside of the country. This is an approach which the Japanese have mastered. But in order to be aware of opportunities and to modify them, companies must have active R & D programs.

It will be important to monitor the impact of these new measures to encourage effective industrial R & D in Canada leading to innovative exportable products. The provisions of the 1978 tax incentive are in fact less generous than the similar measure in force between 1962 and 1966 which was not conspicuously successful. This must lead to scepticism that the government's target of 1.5 per cent of GDP by 1983 will be achieved, particularly since its estimates assume that industry's share of R & D will increase at 19 per cent per annum. The pull of the large centres of research in the United States and the problems posed by foreign ownership are difficult to overcome. The several measures involving the National Research Council, the university grants councils and university-based research are unlikely to promote the 'in-house' industrial R & D which must be linked to efficient production and marketing if it is to succeed. They may, however, enhance the research environment in certain major centres in Canada within which industry must work.

The Committee concludes that no matter what trade policy Canada adopts, higher levels of industrial R & D are essential. In order to achieve this objective, it may be necessary to offer industry greater tax incentives than those recently introduced.

(iii) *Government Procurement*

Another suggested method for strengthening the Canadian secondary manufacturing industry was to use government purchasing powers more effectively. Mr. John Shepherd of the Science Council of Canada argued that by the "harnessing" of federal and provincial procurement, certain areas of Canadian industry could be stimulated, even reorganized. Government policy, he said, should be directed to building the kind of market base that Northern Telecom has with Bell Canada.

modifiée pour pouvoir fournir les stimulants qui permettraient à l'industrie manufacturière nationale de se rationaliser.

Il faut cependant admettre que l'importance de la mainmise étrangère sur le secteur manufacturier du Canada ne pourra que gêner cette rationalisation, même si la politique sur la concurrence était modifiée. Les filiales des sociétés américaines se garderont bien toutefois d'entreprendre des fusions ou de constituer des associations coopératives au Canada dans la mesure où les sociétés mères aux États-Unis pourraient être accusées d'enfreindre la loi anti-trust. Bien que les filiales américaines ne soient pas assujetties à cette loi au Canada, suite aux modifications récentes qui ont été apportées au droit canadien, bon nombre d'entre elles se sont montrées enclines à entreprendre une rationalisation de leurs entreprises. Cette répugnance n'est probablement pas due uniquement à l'incertitude sur la protection réelle qu'offre la loi canadienne, mais également au peu d'empressement que montrent généralement les concurrents à mettre leurs efforts en commun. On peut s'attendre à ce que ces mêmes inhibitions dissuadent les filiales américaines implantées au Canada de former des entreprises mixtes à risques partagés ou de conclure d'autres ententes avec les principaux concurrents étrangers. C'est pourquoi de nouveaux stimulants seront nécessaires.

Certains ont suggéré que le gouvernement lui-même devrait contribuer activement à provoquer les fusions de sociétés canadiennes et même à forcer leur rationalisation dans certains domaines prometteurs. Le Comité émet de sérieux doutes à ce sujet. Les initiatives et, par conséquent, la responsabilité doivent émaner du secteur privé, l'aide du gouvernement se limitant à modifier les structures par voie législative et à offrir d'autres mesures de soutien. Si le gouvernement lui-même devait décider des fusions, la raison économique régissant ces choix pourrait bien être dénaturée par d'autres préoccupations justifiées telles que le développement régional. De plus, dans les industries où la mainmise étrangère est importante, il pourrait être difficile de forcer les filiales à fusionner contre la volonté des sociétés mères. Le Comité n'est pas en faveur d'une rationalisation «forcée», mais il apporterait son soutien intégral à un programme de stimulants, tel que l'octroi de crédits spéciaux à la recherche et au développement, comme l'a proposé M. John Shepherd, si les entreprises canadiennes implantées dans des zones sélectionnées, potentiellement viables, devaient fusionner.

La rationalisation intérieure de l'industrie canadienne pourrait également être stimulée en encourageant unilatéralement le libre échange. L'arrivée sur le marché de produits importés moins chers forcerait les sociétés à se réorganiser en unités de production à grande échelle pour pouvoir survivre. Il y a fort à parier cependant que les entreprises rationalisées ne pourraient pas se tailler une part assez importante du marché intérieur pour pouvoir réaliser une production à grande échelle, surtout si ce marché était inondé de produits importés. Il serait normalement indispensable d'exporter, mais le libre-échange unilatéral ne favoriserait cependant pas l'accès aux marchés étrangers, dont celui des États-Unis. De plus, de nombreuses entreprises multinationales américaines seraient peut-être amenées à fermer progressivement leurs filiales au Canada et à approvisionner le marché canadien à partir de celles qui sont situées à proximité des frontières. Il n'est pas non plus certain que les consommateurs canadiens emboîtent le pas. Choisiraient-ils le produit canadien face

"... government itself is a market. It generates a huge amount of spending power which normally has been exercised without reference to industrial strategy. So government itself, in many areas such as energy, is a massive buyer and organizer of the market. My plea there is that when government is a customer, it should structure its spending to make sure that Canadian industry gets the job and not others." (II, 18:24)

Examples he cited were in the nuclear and utilities fields.

A number of Canadian manufacturers referred to the advantage which they perceived U.S. producers had from the Buy American Act and they regretted there was no equivalent in Canada. In fact, while it is true there is no Buy Canadian Act, Canadian federal procurement policy already strongly favours Canadian suppliers. The bulk of federal purchasing is conducted by the Department of Supply and Services (DSS) and its practice is normally to buy in Canada except where a product is not available or significantly more expensive than comparable foreign goods. Only in this event are non-Canadian suppliers invited to tender. This practice is not specified in legislation; it is based on administrative procedures determined within the department and approved by the government. The results are to be seen in the relatively low percentage of purchases of defence and non-defence goods by the Canadian federal government in the United States—7.2 per cent of total federal purchases in 1974-75 and 6.6 per cent in 1975-76. (II, 32A: 6). To some degree, these figures overstate the extent of manufactured products procured in Canada, since foreign produced goods handled by Canadian distributors are treated as if they were made in Canada. Also, the percentages of foreign procurement would increase sharply when large items, such as the long-range maritime patrol aircraft, are bought from the United States. Overall, however, the figures indicate that the federal government already makes most purchases in Canada.

In the defence field, Canadian procurement is shaped by the Defence Production Sharing arrangement with the United States which involves an open tendering system on a continental basis by both countries. Mr. Shepherd urged the increased use of Canadian government defence funds to strengthen the Canadian aircraft industry. However, as will be described more fully in Chapter VI, the federal government already asks for extensive offset production in Canada as part of its large purchases, a practice which funnels orders to Canadian industry and to which the U.S. government authorities from time to time have raised objections. Mr. Shepherd would probably like to see the government go further, decide on an aircraft with an international market potential and then direct the defence forces and Air Canada to buy the aircraft in order to sustain production and raise international interest. This is in effect what has happened with the CANDU reactor. As that experience has demonstrated, the approach is one which can be very costly and involves high risks.

In terms of funds spent on procurement, provincial governments and their dependents—the municipalities, universities and hospitals—are much more significant spenders than the federal government. Together they control 78 per cent of the approximately \$15 billion spent by the public sector in 1974-75 on goods and related services. If crown corporations are included, the federal share rises somewhat. However, the task of coordinating provincial purchases with federal buying is much more difficult in Canada than it is in the United States. It is accepted in the United States that the federal government through its provision of funds to state and local

à toute une série de produits importés? Dans la négative, il deviendrait impossible d'élargir le marché. Le libre-échange unilatéral ne semble donc pas être la solution au problème.

On peut enfin se demander quelle répercussion aurait sur la rationalisation de l'industrie canadienne un libre-échange bilatéral avec les États-Unis. Sans la protection douanière, les fabricants canadiens souffriraient de l'importation libre de produits moins chers. Ils seraient en fait poussés à fusionner afin de survivre.

L'industrie canadienne fragmentée a besoin d'être entièrement restructurée et réorganisée et en particulier d'être rationalisée de façon à allonger et à rentabiliser les périodes de production dans les principales industries concurrencées par les importations et dans les industries exportatrices. La situation deviendra particulièrement urgente si un accord multilatéral sur la réduction des droits de douane était conclu lors des négociations du GATT. La politique gouvernementale sur la concurrence devrait en outre créer un climat propice à une rationalisation plus pressée. **Le gouvernement devra encourager celle-ci en offrant des stimulants, sans toutefois pousser les entreprises à fusionner.**

ii) *Nécessité d'accroître la recherche et le développement*

L'amélioration du rendement industriel canadien exige d'adopter sans cesse et de réussir à appliquer de nouvelles techniques de production et de commercialisation. L'apport de nouvelles idées susceptibles d'augmenter la productivité et d'améliorer les ventes intérieures ainsi que les exportations dépend en partie des activités de recherche et de développement (R et D) de l'entreprise, ainsi que de celles des sociétés qui l'approvisionnent.

Selon les normes internationales, l'industrie canadienne accuse un faible rendement lorsqu'il s'agit de favoriser l'épanouissement et la vitalité de moyens techniques nationaux. En 1970, le Comité sénatorial spécial de la politique scientifique a présenté un rapport sur le dossier peu réjouissant de l'industrie canadienne en matière d'innovations. Une comparaison y était établie entre dix pays du monde en fonction des critères suivants: provenance de 100 grandes innovations depuis 1945; recettes monétaires tirées de brevets d'invention; nombre de brevets d'invention adoptés par des pays étrangers (l'année pour laquelle on dispose de données comparables étant 1963); enfin, rendement atteint en matière d'exportation par des groupes qui s'adonnent à la recherche de façon intensive. Le Canada se classait entre le huitième et le dixième rang. En 1977, le même Comité a conclu qu'aucune amélioration réelle n'avait été constatée et que le retard technologique du Canada en matière d'innovations industrielles semblait s'aggraver.

Le Canada affecte à la recherche et au développement à peu près la moitié de ce que d'autres pays industrialisés y consacrent. En outre, les sommes qu'il investit en R et D diminuent en termes relatifs: alors que les dépenses canadiennes étaient à ce titre de 1.29% de son produit national brut (PNB) en 1967, elles étaient tombées en 1975 à 1.1% et en 1977, à 0.92%. Par comparaison, les États-Unis y ont consacré, en 1975, 2.3% d'un PNB bien supérieur.

Le dossier des demandes de brevets d'invention est aussi révélateur. En 1974, seulement 5.7% de tous les brevets d'invention pour lesquels une demande avait été

bodies may specify how the funds are to be used. Canadian provinces are relatively far stronger than the U.S. states and refuse to accept such federal direction. Provinces may, and on occasion, do decide to join in co-operating with the federal government in agreements for joint procurements if they see a benefit in doing so. However, there is a contrary trend prevalent at the present time, the result of political pressure within provinces, for increased provincial procurement, which further fractures the national market. There is, for example, an inefficient proliferation of wire and cable plants in most provinces in Canada, reflecting the procurement powers of provincial hydro corporations.

If services, which include such activities as engineering, repairs or moving expenses, are separated from goods procured, it emerges that federal, provincial and local governments together in 1974-75 spent under \$5 billion on the purchase of goods. Of the 77 classes of goods bought, the largest was \$560 million for fuels, lubricants and oils. This class of goods and many others represent standard products whose manufacture involves routine technologies. In short, the capacity of various levels of government to promote industrial development through purchases of high technology goods is limited.

As part of a recent government policy to encourage more R & D in Canada, a June 1978 announcement by the Minister for Science and Technology indicated that future government purchases of goods and services would favour those firms which had a Canadian R & D program. Among foreign controlled companies preference would be given to those whose parent companies provided autonomy to their Canadian subsidiaries for technological product lines. In support of his proposals the Minister is reported in the press as stating that federal procurement included \$1.3 billion of high technology products.*

The government's objective is a commendable one. There are certain fields of high technology in which government purchasing can indirectly recognize and support R & D; medical equipment and communications equipment could be added to the nuclear and utility industries as examples. But advocates of such a policy tend to understate the problems and overstate the figures. Mr. Shepherd, citing the huge spending programs of utilities as an area for cooperation, did both at the same time.

"I have no doubt in my own mind that when utilities can spend perhaps \$25 billion between them on new programs for Canadian technology that that purchasing must be directed to building an industrial base . . ." (II, 18:37)

Mr. Shepherd has grouped more than one year's spending into his example, and it assumes a coordination of provincial purchasing which does not exist.

The Minister's statement likewise appears to overstate the federal potential to influence high technology production through procurement. He spoke of high technology purchases of \$1.3 out of \$4 billion of purchases. In fact, in 1975, total federal procurement for goods and services was \$3.6 billion, and of this figure, approximately two-thirds was for related services. Thus federal purchases in 1975 for all types of goods (as distinct from services) amounted to about \$1.2 billion, and the majority of these purchases were for standard items, such as fuel or furniture. Only

* *Globe and Mail*, June 2, 1978

présentée au Canada provenaient de ressortissants canadiens et de résidents. Ce pourcentage semble très faible quand on le compare aux 73.1% du Japon, aux 69.5% des États-Unis, aux 38.1% de la France et aux 23.5% du Royaume-Uni. Des quelque 20,000 brevets qui sont accordés chaque année au Canada, 95% le sont à des étrangers, dont les trois-quarts sont des Américains.

Compte tenu de ces statistiques, il n'y a rien d'étonnant à ce que les industries canadiennes de haute technicité ne soient pas parvenues, sauf quelques exceptions dignes d'être mentionnées, à suivre les progrès de celles d'autres pays industrialisés. Cette situation se traduit dans le rendement à l'exportation dans les domaines connexes. Selon une récente étude portant sur 19 industries canadiennes de pointe, entre 1970 et 1975, 18 d'entre elles ont vu leur balance commerciale se détériorer gravement. Ce groupe comprend un vaste éventail d'industries, dont les produits chimiques, les fibres, toutes les formes d'équipement et de matériel de communication. La seule industrie qui indiquait pour cette période une balance satisfaisante était celle du pétrole. Ce sont encore les industries de technologie avancée qui offrent le plus d'espoir.

L'Association canadienne des manufacturiers a souligné avec inquiétude le déclin croissant du rapport entre la recherche et le développement de l'industrie canadienne et le PNB. Les témoignages recueillis auprès de représentants de l'industrie canadienne confirment aussi la nécessité d'accroître la recherche et le développement et d'innover dans ce domaine, mais il n'en reste pas moins que le rôle effectif que joue l'industrie canadienne dans la recherche industrielle globale au Canada est consternant. Dans de nombreux pays industrialisés, le secteur de l'industrie se charge à 60% de l'effort national de recherche. Au Canada, il n'assume que le tiers des dépenses engagées à cette fin et cette proportion va même en diminuant. Alors que 1.2% du total des ventes a été consacré à R et D en 1967, seulement 0.7% y a été affecté en 1975.

L'insuffisance de R et D au Canada découle en partie du moins, de la multitude de petites entreprises qui sont protégées par les barrières tarifaires. M. John Shepherd a mentionné le fait qu'au Canada plus de 31 000 petites usines de transformation emploient en moyenne 11 employés. De ce nombre, moins de 5% peuvent investir en R et D, et pas plus de 3% le font effectivement. Seules 367 sociétés comptent parmi leur personnel plus de six ingénieurs ou experts scientifiques compétents, et la moyenne à cet égard est de deux.

On a aussi rappelé le modèle usine-succursale et le fait que la majeure partie du secteur manufacturier canadien soit détenu par les capitaux étrangers expliquaient en partie pourquoi le Canada fait piètre figure sur le plan des activités de recherche et de développement industriels. Pour ce qui est de l'industrie automobile, par exemple, une étude gouvernementale faite en 1977 soulignait le faible montant que les quatre grands de l'automobile ont affecté à R et D au Canada, leurs filiales canadiennes leur ayant pourtant versé à cette fin annuellement plus de \$230 millions au cours des six dernières années.

Par ailleurs, certaines succursales de multinationales détenues par des étrangers effectuent beaucoup de recherches au Canada. M. Walter Ward, de la *Canadian General Electric*, a déclaré que sa société emploie entre 800 et 900 hommes de

if the purchases of all crown corporations were to be included and controlled, could the federal government's purchasing of high technology have the significant impact implied by the Minister.

Canada therefore cannot hope to emulate the success of a country such as Sweden, which has made creative use of its procurement program. Sweden is a unitary state, with a large military budget and its government disposes of a higher proportion of the GNP than almost any other industrialized non-Communist state.

The government has by its 1978 "Shop Canadian" program attempted to focus the attention of Canadians at all levels on the desirability of buying Canadian goods. The Minister of Industry, Trade and Commerce explained one of the government's aims.

"Canadian export manufacturers will also benefit from increased sales. The economies of scale will make their products more competitive in foreign markets. As well, they will be able to take advantage of technological advances as they increase their production runs."

If this program succeeds in making individuals as well as procurement officers in companies and in governments at all levels more aware of the need to support and strengthen Canadian industry, so much the better. The announcement by the Ontario government that it would give up to a 10 per cent preference on purchases of Canadian-made goods made by its ministries, agencies, boards and commissions is a welcome development. At the corporate level the program could have beneficial results if it caused re-assessment of the long established cross-border procurement by some multinational firms and stimulated them to look for Canadian replacements. Yet unless the price and quality of Canadian goods are competitive, the "Shop Canadian" program is unlikely to have a very large impact on consumer buying, a reaction which was immediately voiced by several large merchandisers in Canada.

The Committee concluded that government procurement in Canada as a policy instrument for restructuring, reorganizing and strengthening the Canadian secondary manufacturing industry, cannot be relied upon to play a major role. Nevertheless, coordination of purchasing by federal and provincial governments and their dependencies should be pursued vigorously by the Department of Supply and Services in selected fields of particular Canadian competence and requirement as is already being done in the field of nuclear energy for example. There are undoubtedly some benefits to be gained, but the limits must be realistically assessed. To the extent that the purchases of crown corporations can be integrated into these arrangements, the potential benefits could be increased.

e) The Machinery Industries

Too little attention has been paid to the particular problems of the machinery sector of Canadian manufacturing which is responsible for such a large portion of the end product imbalance of payments. Canada's deficit with the United States in machinery trade is considerably larger than in the automotive sector—\$3.1 billion in 1975 and \$3.5 billion in 1976. Indications are it may continue to deteriorate. A separate discussion of this sector is therefore merited. (Machinery dealt with in this category comprises machinery and equipment used by Canada's resource, processing and manufacturing industries including mechanical equipment for power generation.

science et ingénieurs dans le domaine du développement, de la recherche et de la conception. En 1974, cette société a consacré environ \$12 millions à la R et D et \$101 millions en dix ans. M. Ward a affirmé que, bien que cette entreprise importe beaucoup plus de technologie qu'elle n'en exporte, il s'agit d'une «voie à double sens» et que les exportations prennent de l'ampleur. L'emplacement du siège social des multinationales n'a pas, cependant, une importance décisive lorsqu'il s'agit de déterminer où s'effectueront la recherche et le développement. Certaines multinationales détenues par des Canadiens effectuent en grande partie ou en totalité leurs activités de R et D aux États-Unis. C'est le cas respectivement de la société *Massey-Ferguson* et de la *Moore Corporation*.

On peut toutefois affirmer que les entreprises qui mettent en œuvre d'importants programmes de R et D au Canada ont aussi réussi dans le domaine des exportations. En 1976, la *Northern Telecom* avec sa filiale *Bell Northern Labs*, a consacré \$100 millions à la recherche et au développement, soit 7% de ses ventes. *Alcan* et *Polysar* ont toutes deux fait état de vastes programmes de recherche, ceux de cette dernière équivalant à 2.5% de ses ventes. Une petite entreprise canadienne, la *Dominion Road Machinery*, a engagé de surprenantes dépenses en R et D, qui ont donné d'excellents résultats. M. Bruce Sully a déclaré que sa société qui est relativement petite et qui a enregistré des ventes de \$50 millions, a consacré en six ans plus de \$2.5 millions à la recherche et au développement en vue d'améliorer une profileuse. Cette machine a connu par la suite beaucoup de succès sur le marché de l'exportation et est même entrée en concurrence avec le produit de sociétés américaines géantes. Voilà des exemples probants de ce qu'on peut arriver à faire, mais le rendement global du Canada en R et D accuse néanmoins un grave retard.

Mesures incitatives

L'insuffisance de la recherche et du développement industriels au Canada n'est pas facile à pallier. Des gouvernements ont essayé diverses mesures incitatives pendant une très longue période. Pendant près de 40 ans, les entreprises ont été autorisées à déduire la totalité de leurs dépenses de R et D. En 1962, elles ont eu le droit de déduire en plus, sur leurs déclarations d'impôt sur le revenu, 50% des dépenses effectuées à ce titre; les dépenses courantes ont été limitées à ce qui excédait le niveau de dépenses de 1961, mais les dépenses d'investissement n'ont fait l'objet d'aucune limitation. En 1967, ce programme a été abandonné parce qu'on a jugé qu'il ne permettait pas un contrôle suffisant. On l'a remplacé par des subventions gouvernementales du genre de celles qui ont été accordées aux termes de la Loi stimulant la recherche et le développement scientifiques et du Programme pour l'avancement de la technologie industrielle. Ils n'ont malheureusement servi à rien. Comme les résultats l'indiquent, la situation n'a cessé de se détériorer. Il est devenu manifeste que les subventions accordées en application de la Loi stimulant la recherche et le développement scientifiques ont, dans une large mesure, été utilisées par des sociétés déjà très actives en R et D. Par exemple, entre 1970 et 1975, dix entreprises ont reçu 40% de toutes les subventions.

La proposition la plus précise soumise au Comité est celle de M. Robert Scrivener, de la *Northern Telecom*, qui a comparu en 1976. Il proposait que le Canada revienne à une politique de stimulants fiscaux à la recherche et au

It includes agricultural machinery and equipment. It does not include electrical equipment nor transportation equipment of any kind.)

Canada is a massive user of machinery. The total Canadian domestic machinery market in 1975 was \$8.8 billion, a figure which, on a per capita basis, is double that of the United States. Total Canadian imports of U.S. machinery in the categories being discussed were \$4.3 billion in 1975, rising to \$4.6 billion in 1976. The main contributing factor to such heavy use is Canada's need for large construction and resource exploitation machines. For construction machinery alone, Mr. J. S. Thorp, President of the Canadian Association of Equipment Distributors, told the Committee that Canada was by far the United States' best customer, taking \$839 million in 1975, over three times the amount bought by their next best customer, Brazil.

At the same time the United States is also Canada's best market. In 1976 Canadian machinery exports to the United States were \$1.1 billion, or almost 70 per cent of total exports in this category and included practically every type of machine made in Canada. Considering that exports to the United States represented only 52 per cent of Canada's machinery exports in 1965, this represents a considerable concentration of the export market in the United States, due in part to the linkage between the numerous subsidiary machinery producers in Canada and their U.S. parent companies. Proximity is, of course, another important factor.

Over the past 18 years, starting from a negligible base, growth rates in machinery exports to the United States in several categories have been impressive. For instance, exports of materials handling equipment and machinery rose from \$140,000 in 1960 to \$133 million in 1977; mining and excavating machinery exports grew from \$2 million in 1961 (there were no exports in 1960) to \$106 million by 1977; and plastics industry machinery exports climbed from \$4 million in 1962 to \$82 million in 1977.

Despite these strong rates of growth, exports remain a small percentage of Canadian production, and compare unfavourably with imports. Moreover, because capital spending in Canada during the past three years has been limited, current import levels are judged to be relatively low. They are expected to rise as economic activity picks up and could grow sharply as large capital projects including the gas pipeline from Alaska get under way, all of which could lead to a worsening deficit.

The dilemma for Canadian government policy makers in facing this problem has been the need to keep Canadian users' costs as low as possible for capital machines and equipment, while at the same time providing protection for domestic machinery producers. In 1968 under the Kennedy Round, the Canadian tariff was reduced from 22.5 per cent to 15 per cent. At the same time the government's Machinery Program was introduced under which duty is fully remitted in cases when imported machinery is assessed as being in a "not available in Canada" category. Remission of duty has amounted to more than \$1 billion since the Machinery Program began. Taking these remissions into account the relatively high Canadian tariff (15 per cent) on machinery is averaged down to 7.5 per cent. In addition, the "end use" provision of the Canadian tariff permits machinery imported for use in specified resource industries such as mining, oil and gas to enter into Canada free of duty, or at a lower rate. Undoubtedly, the Machinery Program has been of

développement plutôt que d'accorder des subventions. Les représentants d'un grand nombre de grosses sociétés qui ont témoigné l'ont appuyé. M. Scrivener a affirmé que grâce aux stimulants fiscaux, les dépenses en R et D seraient engagées de façon plus efficace et plus profitable alors que les subventions n'avaient pas permis de discipliner suffisamment les activités poursuivies dans ce domaine. Les responsables de la *Northern Telecom* ont par la suite soutenu que pour être vraiment efficace, un crédit d'impôt doit être suffisamment élevé pour permettre de développer largement les activités de recherche et de développement, et il a en conséquence proposé qu'il se situe entre 20 et 25%.

Le gouvernement a entre-temps adopté plusieurs mesures visant à stimuler l'innovation dans le secteur industriel: il a lancé trois projets en 1977 et deux autres au début de 1978. Les mesures de 1977 prévoyaient notamment: l'élargissement de la politique d'impartition afin qu'une plus forte proportion des besoins de l'État en matière de R et D soit confiée à l'industrie plutôt qu'aux laboratoires du gouvernement; la mise en œuvre d'un programme d'expansion des entreprises fournissant une aide gouvernementale directe pour un vaste éventail de projets de R et D présentés par des sociétés; enfin, un stimulant d'ordre fiscal prévoyant un crédit d'impôt à l'investissement de 5 à 10% pour les dépenses de R et D qu'engageraient les industries entre mars 1977 et juillet 1980. Dans le budget déposé en avril 1978, un stimulant supplémentaire, prévu pour une période de 10 ans à compter de 1978, autorise les sociétés à déduire de leurs revenus déclarés 50% des dépenses additionnelles de R et D, en plus des 100% déjà autorisés. Cette déduction s'applique tant aux dépenses à court terme qu'aux dépenses d'investissement pourvu qu'elles en excèdent le montant moyen calculé sur les trois dernières années. Cette mesure, bien que moins généreuse, ressemble à celle qui est restée en vigueur de 1962 à 1966. Enfin, en juin 1978, le ministre d'État aux sciences et à la technologie a annoncé l'adoption d'autres mesures encore: fonds supplémentaires consacrés à la recherche en matière d'impartition, appui fédéral accordé à la création de cinq centres d'innovation et de recherches industrielles en milieu universitaire, fonds supplémentaires consentis aux trois conseils de subventions universitaires et élargissement du programme de projets en industries et en laboratoires du Conseil national de recherches. Le ministre a aussi déclaré que le gouvernement espérait que les dépenses en R et D atteindraient 1.5% du PNB en 1983.

Ces mesures sont la preuve que le gouvernement se préoccupe enfin de l'ampleur des activités de R et D au Canada. Les nouveaux programmes s'appuient en partie sur le régime fiscal, qui est en réalité un instrument très souple, et s'en remettent aux industries. En même temps, le Programme d'expansion des entreprises maintient et accroît la capacité qu'a le gouvernement d'aider, par des subventions directes, les petites sociétés qui ne disposent peut-être pas de moyens financiers ou ne réalisent pas suffisamment de bénéfices pour profiter des stimulants fiscaux.

On fait simplement preuve de réalisme en reconnaissant que les sommes consacrées à la recherche et au développement industriels sont plus limitées au Canada qu'aux États-Unis. Dans le cas de beaucoup de filiales canadiennes de sociétés américaines. Les mesures de soutien gouvernementales pourraient se révéler largement inefficaces. Le professeur Ray Vernon, spécialiste des multinationales à Harvard, a déclaré au Comité qu'à son avis, les multinationales américaines seraient

considerable benefit in lowering the price of capital equipment to Canadian users. It also helped to identify opportunities for new production in Canada by matching domestic requirements for specific types of machinery with Canadian manufacturers' capabilities.

However, the Committee heard testimony which questioned to what degree the program had achieved its objective of encouraging the overall development and growth of the Canadian machinery industry. Mr. J. S. Thorp told the Committee:

"... that the Machinery Program has not, insofar as construction machinery is concerned, realized the hopes held out for it back in 1968, at least in respect of developing manufacturing in this country, or in attracting new entrants from the United States or overseas." (II, 9:10)

He said there has been a withdrawal of foreign-owned manufacturers and only a negligible increase in new manufacturing activity. Further, Mr. Thorp questioned the consequences of the provision which makes a domestic producer eligible for the 15 per cent tariff protection on "equipment of a class or kind made in Canada" as long as he produces only one unit. He cited the case of the Canadian subsidiary of a U.S. producer which had added a very expensive machine to its range, thereby automatically cancelling the duty remission and increasing by \$30,000 the machine's cost to Canadian customers. The question was how many such machines are being made in Canada and how much employment was generated by the cancelled duty remission.

Canadian producers also face difficulties in obtaining good distribution for their products in Canada, a highly important aspect of machinery marketing. Mr. R. W. Chorlton of Wajax pointed out

"Canadian distributors prefer by and large, to handle American products. Canadian firms which attempt to start up on their own and obtain distribution across Canada find it very difficult." (II, 9:26)

Faced with higher competitive costs than U.S. counterparts, with increased import penetration and with domestic distribution problems, the Canadian machinery industry is apprehensive for the future. Mr. R. W. Chorlton went on to explain

"There is no doubt in our minds that the Kennedy Round tariff reduction from 22 ½ per cent to 15 per cent resulted in a diminished interest in Canadian manufacturing on the part of the United States and other foreign principals. Any further reduction in tariffs will undoubtedly lead to the slowing down and eventual closing of many U.S.-owned plants as a result of the tariff incentive no longer offsetting the increased cost of shorter production runs. The Canadian market demands the full range of product models and services available to U.S. customers. At the current 15 per cent duty, this has led to a measure of rationalization as higher volume models are produced in Canada, with the remainder being imported from home factories or given token Canadian content, with a resulting decrease in Canadian manpower input. We believe that these production jobs are important to Canada, and any further significant move to a policy of free trade would result in a further serious restructuring of Canadian industry with most—we believe almost all—of the jobs moving south of the border." (II, 9:19)

Despite the impressive achievements of some producers, imports are taking an increasing share of the domestic market—from 50 per cent in 1965 to 60 per cent in 1975. The growing deficit in machinery trade and the vulnerability of the industry to a further lowering of the tariff indicates that some additional stimulus is needed.

pratiquement réfractaires aux stimulants fiscaux canadiens destinés à diriger davantage les efforts de recherche de R et D vers les filiales canadiennes. En outre, la nature même de ces activités, porte à les concentrer en un seul endroit. Étant donné l'avance déjà prise par les Américains dans la création des multinationales, «c'est aux États-Unis que se sont rassemblés les centres de recherche et de développement les plus importants» (II, 12:36). Même une multinationale canadienne comme la *Moore Corporation* trouve des raisons impératives pour faire effectuer ses recherches aux États-Unis plutôt qu'au Canada. Donald Dunlop, trésorier de la société, déclarait:

«Le développement de compétences et de savoir-faire dans notre industrie particulière et notre société a pris de nombreuses années et s'est produit principalement sur le marché américain. C'est là que sont nos spécialistes. C'est là que toutes les nouvelles idées se concrétisent pour fournir à l'entreprise de meilleures méthodes. Je doute fort qu'un encouragement fiscal nous inciterait à déménager notre centre de recherches.» (II, 15:36)

La *Northern Telecom* a émis une opinion assez semblable. Bien que le gros de son personnel de recherche se trouve au Canada, elle a récemment établi un centre de R et D à Palo Alto, en Californie. Scrivener expliquait ainsi les raisons de cette décision:

«... parce que le talent se trouve en Californie. Il y a plus de spécialistes de la technologie des circuits intégrés et d'experts en informatique en Californie que partout ailleurs au monde. Ce que nous faisons, en fait, c'est de chasser où le gibier abonde.» (II, 3:22)

M. William Eberle, de la *U.S. Motor Vehicles Manufacturers Association*, a confirmé que les grands centres de recherche du continent se trouvent en Californie, aux environs de Palo Alto, de Berkeley ou de Stanford, dans le secteur Chicago-Detroit et autour de Boston. Chaque centre est spécialisé dans un domaine particulier. «Il est important de reconnaître, a-t-il déclaré, que nous nous adressons aux institutions où se trouvent les compétences.» (II, 17:24)

Non seulement quelques centres des États-Unis continueront-ils d'attirer les installations de R et D des multinationales, mais même au Canada, les activités dans ces domaines se concentreront sans doute en très peu d'endroits. Le crédit d'impôt à l'investissement de 1977 ne semble pas reconnaître que l'expérience américaine, qui a entraîné la concentration des talents créateurs en quelques noyaux, doit servir d'exemple dans l'élaboration de la politique canadienne. On devrait décourager toute tentative visant à canaliser les activités de R et D vers des centres régionaux spécialisés. Et pourtant, c'est bien ce à quoi tend le programme de crédits d'impôt à l'investissement de 1977. Bien que le gouvernement accorde aux sociétés un crédit d'impôt net de 5% pour les efforts déployés en R et D, il porte encore ce taux à 7.5% si la recherche est entreprise dans une zone désignée et à 10% si elle est effectuée en Gaspésie ou dans les provinces Maritimes. En réalité, ces stimulants supplémentaires constituent un moyen d'encourager l'expansion régionale.

De l'avis du Comité, aucune considération étrangère ne doit intervenir si l'industrie a naturellement tendance à concentrer ses activités de recherche dans les centres canadiens les plus favorisés. Il se peut qu'Halifax se découvre une vocation naturelle de centre R et D dans un domaine comme la recherche maritime. Mais ce développement ne doit pas être stimulé artificiellement afin de promouvoir en même temps l'expansion régionale. L'expérience américaine nous donne une leçon dont il faudrait tenir compte: toute recherche valable exige une concentration des efforts et

(i) *"End Use" Tariff Exemptions*

The provision for importing a range of resource machinery virtually duty free under "end use" tariff items has inhibited the development of machinery manufacturing capabilities in these areas. Yet removal of this special tariff treatment would add significantly to the cost of resource extraction in Canada, the sector of the economy which contributes most to Canada's favourable merchandise trade balance with the United States. In a longer term perspective, however, this is an area in which Canada has in effect offered unilateral free trade without gaining corresponding benefits from the United States. Unless Canada should decide to seek free trade with the United States, **the Committee urges that officials investigate the possibility of replacing the 'end use' exemptions by a more selective scheme which might be either the existing Machinery Program, or an even more selective duty remission arrangement.** Such changes may necessitate negotiations within GATT.

(ii) *A Remission Program, a Possible Remedy?*

While the Machinery Program has reduced costs to Canadian users of machinery and stimulated some indigenous production, it has also encouraged imports. A little-noticed remission scheme exists, however, which is designed to encourage scale production in Canada and indirectly promote exports. First instituted in 1975, this Canadian government program applied to a company's production of a specific sized pleasure boat and has since been applied to companies in several other industries. In the pleasure boat case, remission was granted to the Canadian producer on the customs duty and sales tax paid or payable on new imported pleasure craft to the extent of the amount of additional Canadian "value added" which the Canadian producer had incorporated into his Canadian-based production lines compared to a base calendar year. The ability to import certain product lines duty free enabled the Canadian producer to specialize in fewer lines with longer production runs with the objective of a lower cost product, higher sales, and increased Canadian "value added", i.e., more employment and use of domestic components. Before the remission order, the U.S. parent company had been intending to repatriate production from the Canadian subsidiary back to the United States. In 1976 the Tariff Board assessed the operation of this particular remission order and reported that the company had had a five-fold increase in both sales and Canadian "value added" between 1969 and 1974 and a three-fold increase in employment between 1970 and 1974. Exports rose rapidly and exceeded imports, which also increased. Plant facilities were increased. The Board noted that the program had deterred the U.S. company from closing down the subsidiary and concluded that a measurable and substantial benefit had derived from it.

The Committee recommends that the Department of Finance consider the possibility of offering a duty remission program to individual Canadian machinery equipment producers for particular lines of machinery they might seek to specialize in. As discussed in the pleasure boat case, remission of duty would be granted on imported lines of machinery to the extent of the additional Canadian "value added" incorporated in the machine produced in Canada. In such categories this program would displace the Machinery Program. In the event of a lowering of the protective 15 per cent tariff by 30 to 40 per cent as a result of the GATT negotiations, the

non leur diversification. Cela signifie qu'on ne peut encourager, par une même politique incitative, la recherche et le développement en même temps que l'expansion régionale. Il est trop urgent d'améliorer les efforts de R et D au Canada pour qu'on permette qu'ils soient détournés de leur objectif. On devrait écarter le facteur développement régional et opter pour une stimulation directe des activités de R et D.

Il est trop tôt pour juger des effets qu'auront les programmes de stimulants fiscaux de 1977 et de 1978. Le ministre des Finances a affirmé en déposant son budget de 1978 qu'en matière de R et D le régime fiscal canadien était devenu «l'un des plus généreux du monde». Il est vrai que la toute dernière mesure qui consiste à permettre aux entreprises de déduire 50% de leurs dépenses supplémentaires en recherche et développement de leurs revenus pour fins d'impôt, constitue un stimulant utile pour celles qui, par le passé, n'ont que peu ou pas fait de travaux de R et D. Toutefois, elle ne prévoit aucun stimulant pour les entreprises qui ont déjà établi un vaste programme de recherches à moins qu'elles aient des raisons d'accroître leurs activités dans ce domaine. Elles ne bénéficieront donc que du modeste crédit d'impôt de 5% de 1977, sans période de base, et l'on peut se demander dans quelle mesure une telle exonération peut jouer le rôle de stimulant.

Ce chapitre a surtout porté sur les nouvelles activités de R et D. Dans un pays comme le Canada, il pourrait être aussi efficace et beaucoup moins coûteux d'acheter et d'adapter une technologie mise au point à l'extérieur d'une société et même du pays. Les Japonais sont passés maîtres dans cette façon de procéder. Toutefois, afin d'être en mesure de saisir toutes les occasions et d'en tirer parti, les sociétés doivent poursuivre activement des programmes de R et D.

Il faudra surveiller les répercussions des nouvelles mesures qui visent à accroître, en premier lieu, la recherche et le développement industriels au Canada et, en deuxième lieu, la fabrication de nouveaux produits d'exportation. Les modalités du stimulant fiscal de 1978 sont en réalité moins généreuses que celles d'une mesure semblable qui est demeurée en vigueur de 1962 à 1966, mesure qui, d'ailleurs, n'a pas été d'une efficacité remarquable. On peut donc douter que le gouvernement atteigne en 1983 son objectif de 1.5% du PNB, d'autant plus que selon ses évaluations, la part de R et D de l'industrie est censée passer à 19% par an. L'attrait qu'exercent les grands centres de recherches des États-Unis et les problèmes que posent les entreprises détenues par des étrangers sont des questions difficiles à régler. Les diverses mesures faisant appel au Conseil national de recherches, aux conseils de subventions universitaires et à la recherche en milieu universitaire ne suffiront vraisemblablement pas à encourager les travaux de recherche et de développement industriels *intra-muros* qui, pour être rentables, doivent être rattachés à la production et à la commercialisation. Elles peuvent toutefois relever le niveau de recherche de certains grands centres canadiens dans lesquels l'industrie est appelée à fonctionner.

Le Comité conclut que, quelle que soit la politique commerciale adoptée par le Canada, il est essentiel de relever le niveau de la recherche et du développement industriels. Pour atteindre cet objectif, il sera peut-être nécessaire d'offrir à l'industrie des stimulants fiscaux plus alléchants que ceux qui ont été récemment adoptés.

problems of this sector will be intensified. A remission order linked to additional Canadian "valued added" would offer an incentive to a Canadian machinery producer to rationalize his production. While this could lead to some increased costs to users, at least temporarily, the additional, more efficient production in Canada should lead to increased manufacturing, employment and export. Such an approach would coincide with a policy thrust toward the encouragement of indigenous high technology specialization at a time when Canadian market demands look strong with various large capital projects in play. The danger of Canadian subsidiaries of U.S. firms withdrawing production in Canada as the tariff barriers are lowered would be countered by an inducement to rationalization of their production on a North American basis. Successful Canadian-owned companies with no importing or distributing ties might be encouraged to form a relationship with a U.S. manufacturer for such purposes. The possible incentive of such a program toward vertical integration by foreign-owned corporations would be checked by the restrictions of the Foreign Investment Review Agency. The overall thrust would be to so strengthen and restructure the machinery industry that it could resist imports and increase exports.

There are some potential difficulties which would need to be overcome. The setting up of a remission scheme might appear to be easiest when there is a common ownership, i.e., parent-subsidiary arrangement. But there would seem to be no reason why the program could not also work at an arm's length relationship. Care would have to be taken that such parent-subsidiary rationalization did not lessen the possibility of the even more desirable all-Canadian rationalization between two manufacturers in Canada. There is the possibility that the United States could impose countervailing duties on the exported product if a U.S. competitor company sees a U.S. company benefitting from the program through its Canadian subsidiary. However, since the duty remission is not linked to the Canadian manufacturers' exports but to the additional Canadian "value added", there would be difficulty in proving it was a "bounty" or "grant" as required under U.S. procedure. In any case, the remission has the effect of encouraging U.S. exports to Canada and any U.S. manufacturer would be free to enter into a similar arrangement. Similarly, while a Canadian company could charge that the remission program bestowed unfair advantage on the competing company, there should be nothing to stop it from setting up a similar arrangement and asking for that program to be applied to it.

A duty remission program of this kind is complex to operate and not well suited for long-term application. But if a decision were taken to move toward free trade, it would be ideal during the transition period, helping industry to rationalize and prepare for the increased competition.

(iii) *Farm Machinery*

The farm machinery industry in Canada is a special case. It is usually perceived as an area of complete free trade between the two countries. Yet testimony revealed that some Canadian producers of agricultural machinery, particularly smaller companies situated mainly in Western Canada, were at a considerable disadvantage compared to their multinational competitors because of U.S. tariff designations on certain items.

iii) *Marchés d'État*

On a aussi proposé pour renforcer l'industrie manufacturière secondaire du Canada de mieux utiliser le pouvoir d'achat du gouvernement. M. John Shepherd, du Conseil des sciences du Canada, a affirmé qu'en «captant» les marchés fédéraux et provinciaux, certains secteurs de l'industrie canadienne pourraient être stimulés et même réorganisés. La politique du gouvernement, a-t-il déclaré, doit viser à construire le genre d'assise commerciale dont la *Northern Telecom* bénéficie avec la société Bell Canada.

«... le gouvernement lui-même constitue un marché. Il représente un pouvoir d'achat énorme qui n'a pas jusqu'à maintenant pris en considération la stratégie industrielle, de sorte que, dans de nombreux secteurs, comme l'énergie, il est un acheteur important ou un organisateur de marché. A mon avis, lorsque le gouvernement est client, il devrait planifier ses dépenses afin de s'assurer que ce sera l'industrie canadienne qui en profitera.» (II, 18:24)

Les exemples qu'il a cités avaient trait au domaine nucléaire et aux services publics.

Un certain nombre de manufacturiers canadiens ont parlé des avantages dont leur semblent bénéficier les producteurs américains grâce à la loi dite *Buy American Act*, et ils ont déploré que le Canada n'ait pas adopté une loi équivalente. En réalité, bien que nous n'ayons pas de loi favorisant l'achat de produits du pays, la politique des marchés fédéraux favorise beaucoup les fournisseurs canadiens. Le ministère des Approvisionnements et Services (MAS) conclut la majorité de ces marchés et achète normalement au Canada, sauf lorsqu'un produit n'y existe pas ou que ce dernier y est vraiment plus cher qu'un article étranger de qualité comparable. Dans ce cas seulement, des fournisseurs non canadiens sont invités à soumettre des offres. Cette pratique n'est pas prévue dans la loi; elle se fonde sur des méthodes administratives établies par le ministère et approuvées par le gouvernement. On peut en constater les résultats dans le pourcentage relativement peu élevé d'achats de matériel de défense et autres qu'effectue le gouvernement fédéral canadien aux États-Unis: 7.2% de tous les marchés fédéraux en 1974-1975 et 6.6% en 1975-1976. (II, 23A,6). Ces chiffres surévaluent quelque peu l'importance des produits manufacturés achetés au Canada, dans la mesure où les produits de fabrication étrangère distribués par des distributeurs canadiens sont traités comme s'ils étaient fabriqués au Canada. Ces chiffres augmentent, en outre, sensiblement lorsque de gros articles comme des avions de reconnaissance en mer à long rayon d'action, sont achetés aux États-Unis. Dans l'ensemble, ils indiquent néanmoins que le gouvernement fédéral effectue déjà au Canada tous les achats qu'il peut y faire.

Dans le domaine de la défense, les marchés de l'État sont assujettis à l'Accord canado-américain sur le partage de la production de défense qui prévoit un système d'appels d'offres dans les deux pays. M. Shepherd a demandé instamment qu'on utilise davantage les fonds que le gouvernement canadien affecte à la défense pour fortifier l'industrie nationale de l'aéronautique. Comme nous le décrirons cependant plus en détail au chapitre VI, le gouvernement fédéral demande déjà dans ses contrats d'achats importants qu'on intensifie la production de contrepartie au Canada, pratique qui permet d'amener des commandes à l'industrie canadienne, et à laquelle des représentants du gouvernement américain se sont à l'occasion opposés. M. Shepherd aimerait sans doute que le gouvernement exige davantage, qu'il arrête son choix sur un aéronef offrant d'intéressantes possibilités sur le marché internatio-

The farm machinery-market in Canada is a segment of the North American market and the industry in the two countries is dominated by a few large firms. Three large multinationals, one of which is Canadian, have manufacturing plants in both countries and some large U.S. companies sell farm machinery in Canada but have none of their production here. Despite an increase in Canadian production in the 1970s, the Canadian farm machinery industry has not maintained its share of either the Canadian farm machinery market or of total Canada-United States production compared with market shares in the late 1960s. In 1977, the Canadian deficit on bilateral farm machinery trade was about \$670 million, up from \$170 million in 1971. Most of the unfavourable Canadian trade balance is in tractors and parts. Only for grain combines and parts does the value of exports exceed imports.

Despite widespread assumptions to the contrary, there is no free trade agreement to cover the movement of agricultural machinery and parts between Canada and the United States. The granting of free entry for selected items in this category was a unilateral act by each country, designed to lead to lower costs of agricultural production for farmers. The different definitions in the differing tariff systems in the two countries have resulted in problems. Canada, for instance, allows free entry to all general purpose tractors; the United States allows only tractors "suitable for agricultural use" to enter free. As a consequence of the wider Canadian definition, Canada imports internal combustion tractors on crawlers or wheels for use in resource industries. This specific import represents 20 per cent of the total Canadian construction machinery market, worth \$200 million. Mr. J. S. Thorp of the Canadian Association of Equipment Distributors remarked that it was understandable that the manufacture of such items in Canada had never been seriously considered. U.S. producers with subsidiaries in Canada naturally locate their tractor production in the United States. Location of production facilities in Canada would mean being penalized by the more restrictive U.S. tariff if they tried to export to the United States.

The main difference in the tariff structures of the two countries, however, concerns farm implement attachments and parts. In Canada, an attachment to a machine, intended for farm use, enters free. In the United States, under Tariff 666.00 there is a more restrictive system whereby the exporter must demonstrate that the *chief* use of the product is on United States farms. This demonstration involves a costly process of documenting usage patterns and of soliciting signed statements from distributors that the item is being used by their customers primarily for agricultural purposes. Canadian exporters* complained to the Committee that even for attachments explicitly designed for agricultural use, such as dozer blades, front end loaders, hydraulic cylinders and shaft monitors, they have been unable to demonstrate in a way acceptable to U.S. authorities that the items qualified for free entry. Yet, these same items enter Canada from the United States duty free.

Another difficulty concerns new products which may have an important potential market on farms as well as for other use. Such products would not be classified as farm machinery in the United States and thus would not be eligible for duty-free

* The Committee received a brief from the Prairie Implement Manufacturers Association which was printed as "Appendix 23A" in the Proceedings of the Committee of June 7, 1977; issue No. 23.

nal, puis qu'il ordonne aux autorités du ministère de la Défense nationale et à la société Air Canada de l'acheter afin d'en soutenir la production et de susciter de l'intérêt à cet égard à l'échelle internationale. En réalité, c'est ce qui s'est produit dans le cas du réacteur CANDU. Comme l'expérience l'a montré, cette approche peut se révéler très onéreuse et présente des risques élevés.

En ce qui concerne les fonds consacrés aux marchés, les gouvernements provinciaux et les entités qui en dépendent, les municipalités, les universités et les hôpitaux, en dépensent beaucoup plus que le gouvernement fédéral. Ensemble, ils gèrent 78% des quelque \$15 milliards que le secteur public a consacrés en 1974-1975 à l'achat de biens et de services connexes. Si l'on inclut les sociétés d'État, la part du fédéral augmente toutefois un peu. Cependant la tâche qui consiste à coordonner les marchés provinciaux avec ceux du gouvernement fédéral est beaucoup plus ardue au Canada qu'elle ne l'est aux États-Unis. Il est admis que le gouvernement américain, lorsqu'il accorde des fonds aux États et aux organismes locaux, peut préciser à quelles fins ils doivent servir. A cet égard, les provinces canadiennes sont beaucoup plus puissantes que les États américains et refusent toute suggestion du fédéral. Les provinces peuvent décider, et le font parfois, de conclure avec le gouvernement fédérale des accords d'achats mixtes si elles y voient un intérêt. Mais elles ont tendance à l'heure actuelle à vouloir acheter isolément, ce qui fragmente encore plus le marché national. Il existe par exemple une prolifération inutile d'usines de fils et de câbles dans la plupart des provinces canadiennes, indice du pouvoir d'achat des sociétés hydroélectriques provinciales.

Si l'on sépare des biens achetés, les services comme l'ingénierie, les réparations ou les frais de déplacement, il ressort que les pouvoirs publics fédéraux, provinciaux et municipaux ont ensemble affecté aux premiers en 1974-1975 moins de \$5 milliards. Des 77 catégories de biens achetés, la plus importante, celle des carburants, des lubrifiants et des huiles, totalisait \$560 millions. Cette catégorie ainsi que de nombreuses autres rassemblent des produits courants dont la fabrication fait appel à des technologies ordinaires. En bref, les divers paliers du gouvernement ne peuvent promouvoir l'expansion industrielle par des achats de biens de haute technicité que dans des limites restreintes.

Comme suite à une récente décision gouvernementale visant à favoriser davantage la recherche et le développement au Canada, le ministre des Sciences et de la Technologie indiquait, dans une déclaration faite en juin 1978, que désormais, les achats de biens et de services effectués par le gouvernement favoriseront les entreprises qui ont un programme canadien de R et D. Pour ce qui est des sociétés détenues par des étrangers, la préférence sera accordée à celles auxquelles les sociétés mères américaines ont accordé l'autonomie pour des séries de produits à haute technicité. A l'appui de ces propositions, le ministre a déclaré à la presse que les marchés fédéraux représentaient \$1.3 milliard de tels produits*.

Cet objectif gouvernemental est louable. Il existe certains domaines de haute technicité où la politique d'approvisionnement du gouvernement peut indirectement reconnaître et appuyer la recherche et le développement; à titre d'exemple, citons le

* *Globe and Mail*, 2 juin 1978.

treatment at the U.S. border, whereas the Canadian "end-use" clause would permit duty free entry to farms in Canada.

The difference in tariff treatment is most evident with respect to repair or aftermarket parts and explains why almost all repair parts sold to Canadian farmers are imported. With documentation certifying that the end-use of the part is for manufacture or repair of agricultural equipment, parts can enter free of duty into Canada. In the United States, parts normally have a specific tariff classification, eg. gears, pumps, drive chains, etc. and the listed duty must always be paid, whatever the end-use. It makes no difference that the parts are being sent to the U.S. in order to repair a Canadian-made machine which was previously exported duty-free to that market. For a part that is not specifically listed, it must be shown that it is designed for farm machinery before favourable duty treatment is received.

For a manufacturer, there are locational implications arising out of these differences. Where economies of scale are important and it makes economic sense to supply both markets from one source, an implements or parts manufacturer would pay less duty by locating in the United States a plant which manufactures parts and attachments dutiable in the United States but not in Canada. He can then ship them duty free to Canada. The relevant rates of the U.S. duty are not particularly high, usually between 5 and 15 per cent. But existence of a duty and the manner of its application imposes a costly administrative burden on Canadian manufacturers. Moreover, the U.S. customs authorities are far stricter in auditing the evaluation of an item that bears duty than an item that enters free. A multinational corporation such as John Deere or Massey-Ferguson has the freedom a small firm lacks to structure its production activities to take advantage of the present tariff structure. Mr William Mounfield of Massey-Ferguson, in fact, testified that the present U.S. tariff was not an irritant to his company. However, small national firms represented by the Prairie Implement Manufacturers Association complained that the asymmetric tariff structure discriminated against their growth and provided an incentive, in addition to labour and capital costs, to move their producing activities to the United States.

The Committee agrees with the Prairie Implement Manufacturers Association that Canada should have "the same free access to the U.S. market as U.S. manufacturers have to Canada." (II, 23A:3) It is time this unfair anomaly was wiped out. The problem is how to do this.

Revenue Canada officials assured the Committee that continuous efforts are being made to assist the Canadian agricultural industry in obtaining favourable U.S. classification rulings for Canadian exports. They also indicated that they were pursuing this question with the United States at the Geneva GATT negotiations. However, because of the structure of the U.S. tariff system, modification for farm machinery would have implications for the entire tariff classification. The United States has consciously moved away from the "end use" classification system considering it to be almost impossible to enforce or administer. It would be most unlikely to revive it for farm machinery.

Application of a duty remission program, as suggested earlier in the chapter for other machinery, might provide Canadian producers especially subsidiaries of U.S.

matériel médical et de communication qu'on peut ajouter aux industries nucléaires et de services. Toutefois les partisans de cette politique ont tendance à sous-évaluer les problèmes et à surévaluer les chiffres. M. Shepherd est tombé dans ces deux excès quand il a cité comme exemple de domaine de coopération les énormes programmes de dépenses des services publics.

«Il ne fait d'après moi aucun doute, que, si l'ensemble des services peut dépenser peut-être \$25 milliards pour de nouveaux programmes de technologie canadienne, cet achat doit être orienté vers la construction d'une base industrielle. . . » (II, 18:37)

M. Shepherd a, dans cet exemple, rassemblé les dépenses de plus d'une année, ce qui laisse croire à une coordination des marchés provinciaux qui en réalité n'existe pas.

De même, dans sa déclaration, le ministre semble surévaluer le pouvoir qu'a le gouvernement fédéral d'influer, par sa politique d'approvisionnement, sur la production d'articles de haute technicité. D'après lui, ces derniers représentaient \$1.3 milliard sur un total de contrats d'achat de \$4 milliards. En fait, en 1975, les marchés de biens et de services passés par le gouvernement fédéral s'établissaient à \$3.6 milliards et sur ce montant, les deux tiers environ portaient sur des services connexes. Par conséquent, l'ensemble des marchés fédéraux pour tous les types de biens services non compris totalisait environ \$1.2 milliard, et il s'agissait dans la majorité des cas d'achats d'articles courants comme du combustible ou des meubles. Pour que les marchés fédéraux portant sur des produits de haute technicité aient les répercussions que laissait entrevoir le ministre, il faudrait y inclure les marchés de toutes les sociétés d'État et les contrôler.

Par conséquent, le Canada ne peut espérer rivaliser avec un pays comme la Suède qui a su utiliser de façon créatrice son programme de marchés. La Suède est un État unitaire qui a un budget de défense important et son gouvernement dispose d'une part beaucoup plus grande du PNB que celle de la plupart des États industrialisés non communistes.

Le gouvernement a tenté, par son programme de 1978 dont le mot d'ordre est «Magasinons à la canadienne», d'attirer l'attention du public sur l'opportunité d'acheter des produits canadiens. Le ministre de l'Industrie et du Commerce expliquait ainsi l'un des objectifs du gouvernement:

Les manufacturiers de produits d'exportation canadiens bénéficieront aussi d'une augmentation des ventes. Les économies d'échelle permettront d'accroître la compétitivité de nos produits sur les marchés étrangers. En outre, les industriels pourront profiter de leurs progrès technologiques à mesure qu'ils étendront leurs périodes de production.

Tant mieux si l'on parvient à l'aide de ce programme à sensibiliser aussi bien les particuliers que les agents d'approvisionnement des sociétés et des pouvoirs publics de tous les niveaux à la nécessité d'appuyer et de renforcer l'industrie canadienne. Il convient d'accueillir favorablement la décision du gouvernement ontarien d'accorder une marge préférentielle pouvant atteindre 10% sur le produit de fabrication canadienne qu'achèteront ses ministères, organismes, conseils et commissions. En ce qui concerne les sociétés, le programme pourrait se révéler avantageux s'il entraînait la remise en question d'une pratique de longue date en usage chez certaines multinationales qui s'approvisionnent outre-frontière et s'il les amenait à chercher des produits de remplacement canadiens. Évidemment, on ne peut s'attendre à ce que

multinationals with incentives to increase the manufacture of parts, attachments or tractors in Canada. However, this would entail cancellation of the Canadian "end use" classification for these items, a move which could lead to higher costs to Canadian farmers for certain products.

A decision by the United States and Canada to grant unconditional free trade for parts, whatever the "end use", would cause other complications. Many parts such as gears, pumps, etc. would be interchangeable with parts used in automobiles and trucks. As such they are classed at present as aftermarket parts under the Automotive Agreement and specifically excluded from duty free entry. Only if the decision was made to extend the Automotive Agreement to cover replacement parts would this alternative appear to be feasible.

The Committee concluded therefore that the most promising and perhaps the only available solution to this problem is the negotiation of a broad and fully reciprocal free trade arrangement in this sector with the United States. The arrangement should specifically include tractors for other than agricultural use as well as the attachments, parts and new types of innovative items now dutiable in the United States. The only significant item of trade on which Canada would have to relinquish duties would appear to be farm wagons and sleds. While such an agreement now is probably too late to have much effect on the tractor production patterns of the large existing multinationals, removal of the asymmetrical treatment would eliminate a pressure on smaller Western firms to move their production facilities to the United States and would encourage more parts and attachment production in Canada. In a free trade arrangement, smaller producers would then be able to enjoy the same economies of scale in Canada now available in the U.S. market.

f) Assistance to Manufacturing Companies with respect to Customs Duty

In order to make Canadian industry more competitive, two procedures—drawbacks and duty remissions—have been put in place which provide for the recovery by or remission to, a company of duty and taxes paid or payable on imported goods. In the Committee's opinion the application of these two procedures could be somewhat improved. A third type of procedure, a remission order designed to encourage domestic production and indirectly to increase exports has been dealt with earlier in this chapter. The proposal for free trade zones is also reviewed.

(i) Drawbacks

Under the Canadian Customs Act, there is a provision for a drawback or recovery of duty and taxes by a company under two circumstances. First, if the item is listed in Schedule "B" of the Tariff, a drawback of 50 to 99 per cent is granted depending on the commodity. Tariff item 97052-1, for example, is the authority under which machinery "of a class or kind not made in Canada" when used in automobile manufacturing is granted a drawback of 99 per cent. Secondly, an "export-oriented" drawback is earned by a company for an imported product which is subsequently re-exported, or which is used in the production of exported goods. The rationale is that exporters should not be handicapped in competing for external

le programme «Magasinons à la Canadienne» ait d'importantes répercussions sur les achats des consommateurs si le prix et la qualité des marchandises ne sont pas concurrentiels, réaction qui a été reprise par plusieurs gros commerçants canadiens.

Le Comité conclut qu'on ne peut attendre de la politique d'approvisionnement du gouvernement qu'elle joue réellement un grand rôle en tant qu'instrument de restructuration, de réorganisation et de renforcement de l'industrie manufacturière secondaire au Canada. Néanmoins, le ministère des Approvisionnement et Services doit poursuivre sans relâche la coordination des marchés fédéraux et provinciaux et des entités qui en relèvent dans des secteurs où le pays a des besoins et des compétences précises, tout comme nous le faisons déjà dans le domaine de l'énergie nucléaire, par exemple. Il y a certainement des avantages à en tirer, mais il faut faire preuve de réalisme en reconnaissant qu'ils sont limités, mais on pourrait les accroître si l'on intégrait à ces accords les achats des sociétés d'État.

e) La fabrication des machines

On ne s'est guère intéressé aux problèmes particuliers que pose le secteur des machines de l'industrie manufacturière canadienne, qui est pourtant en grande partie responsable du déséquilibre de la balance des paiements des produits finis. Le déficit qu'accuse le Canada dans son commerce de machines avec les États-Unis est nettement supérieur à celui qu'on enregistre dans le secteur des produits de l'automobile: il était de \$3.1 milliards en 1975 et de \$3.5 milliards en 1976. Tout porte à croire que la situation pourra continuer à se détériorer, et elle mérite donc une étude distincte. (Les machines de cette catégorie comprennent les machines et le matériel utilisés par les industries d'exploitation des ressources naturelles et les industries manufacturières, y compris le matériel mécanique des centrales électriques, ainsi que les machines et le matériel agricoles, mais non l'équipement électrique ni le matériel de transport d'aucune sorte.)

Le Canada est un gros utilisateur de machines. En 1975, notre marché national à cet égard atteignait \$8.8 milliards, soit par habitant, deux fois plus qu'aux États-Unis. Les importations totales des catégories de machines américaines dont il est question ont atteint \$4.3 milliards en 1975 et \$4.6 milliards en 1976. La raison principale en est que le Canada a besoin de cet équipement pour de grands travaux de construction et pour l'exploitation de ses ressources naturelles. En ce qui concerne exclusivement les machines de construction, M. J. S. Thorp, président de l'Association canadienne des distributeurs d'équipement, a déclaré au Comité que le Canada était de loin le meilleur client des États-Unis, qu'il leur a acheté pour \$839 millions en 1975, soit trois fois la valeur du matériel acheté par leur deuxième client, le Brésil.

Réciproquement, les États-Unis constituent le meilleur marché du Canada. En 1976, les exportations de machines canadiennes aux États-Unis représentaient \$1.1 milliard, soit près de 70% de toutes les exportations de cette catégorie, et comprenaient pratiquement tous les types de machines fabriquées dans le pays. Si l'on tient compte du fait que les exportations vers les États-Unis ne représentaient en 1965 que 52% des exportations de machines canadiennes, on constate donc une très forte concentration de ce marché qui est due en partie aux liens existant entre les

markets because of higher material costs created by the tariff. In 1975-76, the Department of National Revenue granted 22,000 drawbacks valued at \$138 million.

There have been complaints by industry that the present system imposes unnecessary added costs for Canadian companies. Reimbursement of duties paid may be delayed over a year from the time of entry, with the result that cumulatively large sums may be tied up and interest charges and inflationary devaluation incurred. In addition, time, effort and cost is involved in substantiating and processing the claim. In certain circumstances, this system may also add to the cost of Canadian goods in foreign markets since, for duty assessments in foreign countries, foreign customs officers sometimes add the duty paid by Canadian firms to their valuation of the Canadian article whether or not a drawback is due. There is, moreover, an automatic loss of 1 per cent of the duty on each item as the drawback is limited to 99 per cent. Canadian manufacturers pointed to the systems of temporary duty free entry which are used instead of drawbacks by several other industrial countries as encouragements to exporters.

The Committee recommends a change in the present drawback to a system providing for duty exemption or remission at the time of entry for goods imported for use in producing exports or for subsequent re-export. The procedure should be decentralized to the point of entry and exemptions granted on the basis of declarations by the importer, subject to stiff penalties for infractions or subsequent failure to re-export. The possibility for appeal or reversal of rulings should exist. This modified system would make a modest contribution to easing the liquidity problems of Canadian exporting businesses and would also save companies some administrative costs, thereby enhancing Canadian competitiveness abroad.

(ii) *Duty Remissions*

Another rarer type of remission is granted under special orders-in-council to industrial firms. Under such orders, customs duty and frequently sales tax are remitted in advance for a limited specified period on imported goods used for export. The objective is similar to that in granting drawbacks; that is, to increase the competitiveness of exporting firms.

Unfortunately these procedures, involving as they do the approval of an order-in-council, can become tied up in an administrative snarl. One company was advised in June 1977 that it would be advised imminently of a decision. The next communication it received was in March 1978, informing it that a remission order valid from October 1977 to December 1978 had been granted. Unfortunately, by the time of receipt, 5 of the 14 months of the validity of the order had already passed and the benefit was correspondingly reduced.

The Committee considers that the Departments of National Revenue and Finance should investigate what could be done to streamline the procedure for granting the special remission order. Orders-in-council are unwieldy mechanisms in these instances. Ministers are too busy for such tariff details. Since the Customs Act is currently undergoing a major revision, **the Committee recommends that consideration be given to amending the Customs Act to give the remission procedure a legislative basis.**

nombreuses filiales américaines qui fabriquent des machines au Canada et leurs sociétés mères. La proximité de ces deux marchés est aussi, évidemment, un autre facteur déterminant.

Au cours des 18 dernières années, les taux de croissance des exportations, partis d'une base négligeable pour des produits de plusieurs catégories destinés aux États-Unis, ont pris une ampleur remarquable. Par exemple, les exportations de machines et de matériel servant à la manutention des matières et matériaux qui étaient de \$140,000 en 1960 ont atteint \$133 millions en 1977; les exportations de machines d'extraction minière, qui étaient de \$2 millions en 1961 (il n'y avait aucune exportation en 1960), ont atteint \$106 millions en 1977; enfin, les exportations de machines servant à l'industrie des matières plastiques sont passées de \$4 millions en 1962 à \$82 millions en 1977.

Toutefois, malgré ces très forts taux de croissance, les exportations ne représentent toujours qu'un faible pourcentage de la production canadienne et se comparent défavorablement aux importations. En outre, comme les dépenses en immobilisations au Canada ont été assez limitées depuis trois ans, les niveaux d'importations actuels sont relativement bas. On s'attend à ce qu'ils remontent quand se produira une reprise de l'activité économique et ils pourraient se relever fortement quand les grands travaux d'équipement, notamment le gazoduc de l'Alaska, seront entrepris, toutes choses qui pourraient par ailleurs entraîner une aggravation du déficit.

Pour les technocrates du gouvernement canadien qui ont eu à régler ce problème, le dilemme a toujours été de maintenir aussi bas que possible les coûts du matériel et des machines que doivent payer les utilisateurs canadiens tout en assurant la protection des fabricants de machines du pays. En 1968, dans le cadre du *Kennedy Round*, le tarif douanier canadien a été réduit de 22.5% à 15%. En même temps, le gouvernement a introduit le Programme de remise sur les machines, en vertu duquel les machines sont entièrement détaxées à l'importation lorsqu'on juge qu'elles entrent dans une catégorie de biens qu'on ne peut se procurer au Canada. La remise de droits a atteint plus de \$1 milliard depuis la mise en œuvre de ce programme. Compte tenu de ces remises, le droit de douane relativement élevé de 15% que le Canada perçoit sur les machines est ainsi pondéré et ramené à 7.5%. En outre, la disposition du tarif douanier canadien relative à «l'usage final» permet qu'on importe en franchise ou à tarif réduit des machines destinées à certaines industries d'exploitation des ressources naturelles comme l'extraction minière, l'exploitation du pétrole et du gaz naturel. Il va sans dire que le Programme de remise sur les machines a grandement contribué à abaisser le prix des biens d'équipement pour les utilisateurs canadiens. Il a aussi permis de découvrir de nouvelles possibilités de production en comparant les besoins nationaux pour ce qui est de certains types de machines et la capacité de fabrication des manufacturiers canadiens.

Toutefois, le Comité a recueilli un témoignage qui porte à se demander dans quelle mesure ce programme a atteint son objectif qui était de favoriser le développement et la croissance de l'ensemble de l'industrie des machines au Canada. M. J. S. Thorp a déclaré au Comité:

«... qu'en ce qui concerne l'équipement de construction, le Programme de remise sur les machines n'a pas permis de réaliser les espoirs qu'on caressait en 1968, du moins pas ceux qui ont trait à l'expansion de l'industrie manufacturière, pas plus qu'il n'a réussi à attirer de nouveaux fabricants des États-Unis ou d'ailleurs.» (II, 9:10)

(iii) *Free Trade Zones*

The Canadian Importers' Association advocated that Canada adopt a system of free trade zones. These zones have been popular in Europe and the United States has established 17 of them. Such zones are administrative areas where goods could enter from abroad, be processed, transformed or stored and re-exported without Canadian customs being involved. Only if the goods were brought from the free trade zone into Canada would duties be levied.

On investigation, the Committee discovered that the U.S. free trade zones were not particularly active. Very little manufacturing is done within the zones. Many of the goods were eventually exported to the United States and not to other countries. The value of goods entering into Canada from these zones appears to be trivial. Likewise Mexico's use of free trade zones seems to be intended primarily to promote social objectives—to discourage further congestion of their already overcrowded cities. With the suggested streamlining of administration, the Committee is satisfied that the Canadian system of drawbacks, bonded warehouses and special duty remissions provides an established, effective alternative to the free trade zones.

3. The Tourist Industry

Canada's deficit in invisibles including services has grown rapidly in recent years. The proportion of the deficit represented by the travel account increased sharply, from 10 per cent in 1975 to 20 per cent in 1976. The main reason for this jump in the travel deficit has been a turnabout in the pattern of travel between Canada and the United States. Until 1975, Canada had a surplus on the bilateral travel account, but that year the pattern was reversed and in 1977 the deficit reached \$770 million. There is concern that this shift reflects major social trends and will therefore be difficult to change.

Beginning in 1975, the number of U.S. tourists coming to Canada dropped for three consecutive years, while the number of Canadian visits to the United States has risen. In 1976 for the first time more Canadians visited the United States than vice versa. At the time it was thought that the U.S. bicentennial celebrations were the cause, but it now is apparent that more deep-seated reasons are involved. Canadians are travelling more and appear to be developing a lifestyle which includes a mid-winter holiday, most frequently in the sun of Florida or California. Americans on the other hand are travelling overseas in ever increasing numbers. Those who continue to come to Canada are finding it more expensive than it had been. Furthermore, witnesses told the Committee there were U.S. perceptions that Canadians were less hospitable and friendly than formerly. The political situation in Quebec was also cited as a probable deterrent to U.S. tourism.

There is little doubt that rising Canadian costs have seriously discouraged visits by Americans. A recent Statistics Canada survey has found that the cost of travel in Canada had increased substantially faster than it did in the United States. Using 1971 as a base year, travel cost indicators in Canada had climbed to 160 by 1978 whereas the figure for the United States was only 140. The Canadian increase was

Il a déclaré qu'on avait constaté le départ de manufacturiers étrangers et seulement une augmentation négligeable des nouvelles activités de fabrication. En outre, M. Thorp s'est inquiété des répercussions de la disposition qui permet à un producteur canadien de bénéficier d'une protection tarifaire de 15% sur le «matériel d'une classe ou d'une espèce faite au Canada», dans la mesure où il ne produit qu'une seule unité. Il a aussi cité le cas de la filiale canadienne d'un producteur américain qui avait ajouté une machine très chère à son éventail de production, ce qui avait eu automatiquement pour effet d'annuler la remise de droits et d'accroître de \$30,000 le prix payé par les consommateurs canadiens. La question était de savoir combien de ces machines étaient alors fabriquées au Canada et combien d'emplois avaient été créés par la suppression de cette remise de droits.

Les producteurs canadiens ont aussi du mal à obtenir un bon service de distribution de leurs produits au Canada. C'est là un aspect très important de la commercialisation des machines. M. R. W. Chorlton, de la société *Wajax*, soulignait que:

«Les distributeurs canadiens préfèrent, en général, traiter les produits américains. Les entreprises canadiennes qui essaient de mettre sur pied leur propre réseau et d'obtenir une distribution dans tout le Canada doivent surmonter beaucoup de difficultés.» (II, 9:26)

Comme elle doit assumer des coûts supérieurs à ceux de son homologue américain, que les importations se multiplient sur le marché et que la distribution intérieure connaît des problèmes, l'industrie canadienne des machines redoute l'avenir. M. R. W. Chorlton, de la société *Wajax*, a d'ailleurs ajouté:

«Il ne fait aucun doute que la réduction de tarif de 22½% à 15% imposée lors du *Kennedy Round* a contribué à diminuer l'intérêt que portent les États-Unis et les autres investisseurs étrangers au secteur de la fabrication au Canada.

Toute réduction supplémentaire des tarifs douaniers entraînerait inévitablement un ralentissement des activités et, éventuellement, la fermeture de beaucoup d'usines américaines, étant donné que les mesures tarifaires d'encouragement ne compenseront plus l'augmentation des coûts de la production à un rythme réduit. Le marché canadien a besoin de tout l'éventail des produits et des services proposés aux consommateurs américains. Avec l'actuel tarif douanier de 15%, on a dû appliquer des mesures de rationalisation, étant donné que les articles produits en grande quantité sont fabriqués au Canada, le reste étant importé d'usines américaines ou recevant un signe distinctif avant la mise en vente au Canada; de ce fait, on note une diminution de l'intervention de la main-d'œuvre canadienne. Nous sommes convaincus que ces emplois au stade de la production sont importants pour le Canada et que toute autre mesure en faveur d'une politique de libre-échange obligerait à entreprendre une importante restructuration de l'industrie canadienne car, dans ce cas, la plupart des emplois en question devraient être supprimés au profit de la main-d'œuvre américaine.» (II, 9:19)

Malgré les impressionnantes réalisations de certains producteurs, les importations accaparent une partie croissante du marché national. De 50% en 1965, elles sont passées à 60% en 1975. Le déficit grandissant du commerce des machines et la vulnérabilité de l'industrie face à un abaissement encore plus grand du tarif douanier indiquent qu'il faut recourir à d'autres stimulants.

i) «Usage final» et franchise de droit

La disposition concernant l'importation pratiquement en franchise d'une série de machines destinées à l'exploitation des ressources naturelles et rentrant dans la catégorie des numéros tarifaires intitulée «usage final» a empêché le développement du potentiel de fabrication des machines dans ces secteurs. Et pourtant, le retrait de

about 20 per cent higher than the overall rise in consumer prices over the same period.

Witnesses told the Committee that the increase in money wages in the hospitality industry in Canada was much more rapid than the Canadian average. Mr. F. G. Brander, President of the Travel Industry Association of Canada reported that the average wage of \$7,828 in the Canadian hospitality industry was 24 per cent higher than the U.S. figure of \$6,309. Some Canadian regions have been particularly affected. Mr. R. K. Groome of the Hilton organisation reported that wages in British Columbia were the highest in the North American hotel business. He provided figures illustrating the difference in labour costs between Canada and the United States.

"The average wage percentage, expressed as a figure of total income, in the United States runs between 25 and 35 per cent of the total revenue in a hotel paid out in wages. In Canada now there are no major hotels, of which I know, expending less than 40 per cent, and some are spending as high as 45 and 50 per cent of their dollar revenue in wages." (II, 21:39)

The fact that time and a half must be paid after 40 hours of work in Canada as compared to after 44 hours in the United States also contributes to higher labour costs in Canada.

Mr. Brander estimated that menu prices were 10 per cent higher in Canada than the United States and liquor prices substantially higher. The price of a bottle of spirits in some provinces is almost twice what it is in New York State. A particular concern to the industry is that, contrary to what is the case in most parts of the world, none of the provincial liquor commissions offer volume buyers any form of discount and even add delivery charges, a fact which means that hotel and restaurant operators pay more for wine and liquor than the individual consumer does. Higher construction costs and higher financing costs were also cited by the Canadian tourist industry witnesses as adding to the industry's uncompetitive costs in Canada. This fact paralleled the Committee's findings in other sectors. Witnesses also commented on the impediments created by the Canadian customs regulations and practices for incoming convention visitors wishing to import exhibits for display and not for selling purposes. These practices were cited as a discouragement to Canadian locations for conventions.

A strongly voiced complaint from the tourist industry pointed out that the Canadian hotel industry was burdened by a much higher municipal tax rate on hotel rooms than in the United States. Comparative tax rates for 1977 paid in 13 Canadian and U.S. cities are presented in Table 5 on the following page.

This unfavourable discrepancy and its negative effect on tourism has since been acknowledged by both the Ontario and Quebec governments. In 1978 both provinces eliminated the sales tax on hotel rooms, a measure which will contribute to bringing the comparative U.S. and Canadian hotel rates into line.

Taxation of liquor also places the tourist industry at a competitive disadvantage. While provincial jurisdiction over alcohol sales results in a variation of policies across Canada, Mr. Groome's description of the situation in Quebec is fairly typical of that in other provinces.

ce traitement tarifaire spécial ajouterait grandement aux frais d'exploitation des ressources naturelles au Canada, le secteur de l'économie qui contribue le plus à équilibrer la balance du commerce de marchandises avec les États-Unis. A long terme toutefois, le Canada a, dans ce domaine, permis un libre-échange unilatéral sans tirer d'avantages correspondants des États-Unis. A moins que le Canada ne décide d'instaurer un système de libre-échange avec les États-Unis, **le Comité recommande que les responsables envisagent la possibilité de remplacer les exemptions «d'usage final» par un dispositif plus sélectif, soit par l'actuel Programme de remise sur les machines soit par un autre accord de remise de droits.** Ces modifications devront peut-être être négociées dans le cadre du GATT.

ii) Un programme de remise serait-il le remède éventuel?

Le Programme de remise sur les machines a réduit les coûts des machines pour les utilisateurs canadiens et stimulé une certaine production nationale, mais il a aussi favorisé les importations. Il existe toutefois un autre dispositif de remise pratiquement inconnu qui est conçu pour encourager la production d'échelle au Canada et promouvoir indirectement les exportations. Mis en place en 1975, ce programme gouvernemental canadien s'appliquait à la production par une société d'une embarcation de plaisance de certaines dimensions et son application a été étendue depuis à des sociétés de plusieurs autres industries. Dans le cas des embarcations de plaisance, le producteur canadien a reçu une remise du droit de douane et de la taxe de vente payée ou exigible sur les nouvelles embarcations importées jusqu'à concurrence du montant de la «valeur ajoutée» canadienne que le producteur canadien a incorporé à ses types de production réalisés au Canada dans une année civile donnée. La possibilité d'importer certains types de production en franchise a permis aux producteurs canadiens de se spécialiser dans un moins grand nombre de types de production tout en allongeant leurs périodes de fabrication en vue d'obtenir un coût de production inférieur, plus de ventes, une plus forte «valeur ajoutée» canadienne, c'est-à-dire en fin de compte plus d'emplois et l'utilisation d'éléments nationaux. Avant d'obtenir le décret de remise, la société mère américaine avait envisagé de rapatrier la production de sa filiale canadienne aux États-Unis. En 1976, la Commission du tarif a évalué l'application de ce décret de remise et déclaré que la société avait quintuplé ses ventes ainsi que la «valeur ajoutée» canadienne entre 1969 et 1974, et triplé sa main-d'œuvre entre 1970 et 1974. Ses exportations ont augmenté rapidement et ont même dépassé ses importations, qui ont aussi progressé. Ses usines se sont multipliées. La Commission a constaté que le programme avait dissuadé l'entreprise américaine de fermer sa filiale ce qui avait procuré un avantage concret substantiel.

Le Comité recommande que le ministère des Finances envisage la possibilité d'appliquer un programme de remise des droits de douane à tout producteur canadien de matériel et de machines qui fabrique certains modèles dans la fabrication desquels il pourrait chercher à se spécialiser. Comme on l'a vu dans le cas des embarcations de plaisance, la remise des droits de douane serait accordée pour certains types de machines importées jusqu'à concurrence de la «valeur ajoutée» qui rentre dans le coût de la machine fabriquée au Canada. Pour ces catégories, cette

Table 5

Municipal taxes per hotel room for selected U.S. and Canadian cities

City (rank order of averages)	Lowest Amount Per Room	Highest Amount Per Room	Average Amount Per Room
1. Montreal	\$1,185	\$3,291	\$1,923
2. Quebec City	1,688	1,956	1,842
3. Toronto	677	2,197	1,437
4. New York	481	2,000	1,188
5. Winnipeg	994	1,371	1,143
6. Halifax	749	1,491	1,127
7. Boston	483	1,356	1,004
8. Edmonton	687	1,013	896
9. Calgary	667	951	812
10. Vancouver	443	1,301	790
11. Chicago	465	959	608
12. Philadelphia	160	903	533
13. Washington	166	721	396

Source: Laventhol and Horwath, presented by witnesses from the Travel Industry of Canada in testimony to the Committee May 24, 1977.

"A licence holder in the province of Quebec pays thousands of dollars for his liquor licence and then pays the regular price for a bottle of liquor, plus 5 per cent, and then a 70 cent per case delivery charge on top of all of that. In addition, there is a 10 per cent tax on the retail sale." (II, 21:41)

Witnesses asserted that higher liquor prices were one of the factors making menu prices 10 per cent higher in Canada than in the United States.

In 1975 and 1976, U.S. visitors' chagrin at the high Canadian prices was compounded by the high exchange rate on their dollar when the Canadian dollar's value reached as high as \$1.03 vis-à-vis the U.S. dollar. According to the industry witnesses, this fact made visitors much more sensitive to the service they were receiving and the prices they were paying for meals and liquor. The lower rate of the Canadian dollar since 1977 is bound to have an automatic ameliorating effect on the high Canadian prices in the eyes of the U.S. purchaser. It should also discourage some Canadians from going to the United States or from staying as long.

Finally, a major adverse effect on the bilateral travel account has been caused by Section 602 of the U.S. Tax Reform Act of 1976. This legislation restricts the number of foreign conventions that can be deducted for income tax purposes to two, and imposes much more stringent conditions on reporting of expenditure. Under present U.S. law, a convention is only eligible for a deduction if its location is consistent with the "territorial scope" of the organization. Canada similarly limits the number of conventions eligible for tax deduction to two *but does not discriminate between domestic and foreign-held conventions*. The U.S. restriction and the accompanying stringent reporting requirements apply only to foreign conventions.

Since this legislation was first introduced in the U.S. Congress, groups and organizations that are North American in scope and which have traditionally held

mesure remplacerait le Programme de remise sur les machines. Au cas où le tarif protectionniste de 15% subirait une réduction de l'ordre de 30% à 40% à la suite des négociations du GATT, les problèmes de ce secteur seraient encore accentués. Un décret de remise lié à la «valeur ajoutée» inciterait le producteur de machines canadien à rationaliser sa production. Bien qu'il puisse en résulter, du moins temporairement, une augmentation des coûts pour les utilisateurs, le développement de la production canadienne devrait stimuler la fabrication, l'emploi et l'exportation. Cette approche correspondrait à l'impulsion donnée à la spécialisation de la haute technologie nationale à un moment où la demande du marché canadien semble forte en raison de la réalisation de divers grands travaux d'équipement. Le risque que des filiales canadiennes de sociétés américaines cessent de fonctionner au Canada si les barrières tarifaires sont abaissées serait contrebalancé par une incitation à rationaliser la production sur une base nord-américaine. Les entreprises prospères détenues par des Canadiens et qui n'entretiennent aucune relation avec des entreprises américaines ni sur le plan des importations ni sur celui de la distribution pourraient être invitées à nouer des relations à cette fin. Les restrictions imposées par l'Agence d'examen de l'investissement étranger serviraient à empêcher que ce programme favorise l'intégration verticale de sociétés détenues par des étrangers. Il s'agirait de renforcer et de restructurer l'industrie des machines afin qu'elle puisse résister aux importations et augmenter ses exportations.

Il faudrait évidemment surmonter certaines difficultés qui pourraient surgir. L'établissement d'un programme de remise peut sembler plus facile lorsqu'il y a propriété commune, c'est-à-dire lorsqu'il s'agit d'une filiale et d'une société mère, mais il semblerait n'y avoir aucune raison pour que le système ne puisse aussi fonctionner sans aucun lien de dépendance. Il faudrait veiller à ce que la rationalisation qu'effectueraient la société mère et la filiale ne rende pas aléatoire la rationalisation qu'il serait encore plus souhaitable de voir intervenir entre deux fabricants au Canada. Il se peut que les États-Unis imposent des droits compensatoires sur des produits exportés si une société américaine constate qu'une de ses rivales bénéficie du programme par l'intermédiaire de sa filiale canadienne. Toutefois, comme la remise de droits de douane n'est pas liée aux exportations des manufacturiers canadiens, mais à la «valeur ajoutée» canadienne, il serait difficile de prouver qu'il s'agissait d'une «prime» ou d'une «subvention» comme l'exige la réglementation américaine. De toute façon, la remise a pour effet de favoriser les exportations américaines vers le Canada, et tout manufacturier américain serait libre de conclure une entente de cette sorte. De même, si une société canadienne se plaignait de ce que le programme de remise accorde injustement des avantages à une société rivale, rien ne l'empêcherait de conclure un accord semblable et de demander que le programme lui soit appliqué.

Pareil programme de remise des droits de douane est difficile à mettre en place et ne se prête pas à une application à long terme. Toutefois, si l'on décidait de s'orienter vers le libre-échange, il conviendrait parfaitement pendant la période de transition en aidant l'industrie à rationaliser sa production et à se préparer à une recrudescence de la concurrence.

iii) Machines agricoles

L'industrie des machines agricoles pose au Canada un problème spécial. On

their conventions in Canada on a cyclical basis have been cancelling their bookings. If conventions are shifted to the United States, the tourism deficit is increased, not only by the loss of U.S. business in Canada, but also by the increase in Canadian spending south of the border. The net effect on the travel account of both these factors was estimated to range between \$100 and \$200 million. In respect to this problem, Mr. Brander told the Committee,

"If Section 602 remains in force it will mean a loss of at least the major part of these important conventions, plus the further escape of capital from Canada, as the Canadians who attended what we might call these United States conventions that are held on a cyclical basis in Canada will now be held in the United States, and we will find Canadians going down to attend even more conventions in the United States." (II, 21:15)

Mr. Groome supplied the Committee with details of cancelled hotel reservations by U.S. convention groups in four major Canadian cities which showed that in the first three and a half months after the U.S. legislation took effect, hotels in these cities lost \$24 million.

"If you multiply that by three, which is the generally accepted multiplier of other dollars spent by the convention delegate coming to Canada, including whatever he spends on air fare, taxis, entertainment, shopping, you will come up quickly to a total of about \$100 million." (II, 21:46)

Included among the cancellations were such large and prestigious organizations as the American Newspaper Publishers Association, the Mortgage Bankers Association and the American Bar Association.

The federal government has pursued this issue vigorously with the U.S. Administration, which responded to some degree in early 1978 by proposing to Congress modifications to restore to Canada some of the benefits it formerly enjoyed. However, there is no certainty that Congress will act. Unfortunately the convention tax issue has been linked in the minds of many Members of Congress with a recently enacted Canadian tax amendment (known as Bill C-58) designed to encourage Canadian advertising in indigenous periodicals and television stations. Affected U.S. interests have lobbied and have so far been successful in making the case that the Canadian Income Tax amendment is discriminatory to U.S. interests and that relief to Canada on the convention tax issue should be conditional on Canadian withdrawal of the recent legislative change. This is a complex and politically sensitive situation, but one in which the loss to Canadian interests is many times greater than it is to Americans. **The government must try to find some solution by compromise.**

Remedial measures for the tourist deficit must have two market objectives: first, to persuade more Canadians to travel within Canada, and secondly to encourage more Americans to come to Canada and to stay longer. For both objectives, witnesses agreed that stepped up advertising and marketing approaches were needed. Mr. Brander stated,

"Canada cannot be competitive in the international or the domestic tourism market if it will not increase its marketing and advertising effort. Advertising within Canada and foreign markets must be increased dramatically if the tourism flow crisis that we have now is to be remedied. The federal government must distinguish between "cost" expenditures and "investment" expenditures. The Canadian Government Office of Tourism must be allotted a more adequate budget, in our view. It goes without saying, though, that these dollars must be spent wisely. Market needs must be re-assessed; more programs must be initiated or changed to help ensure that the Canadian tourism plant can compete in a quickly changing marketplace." (II, 21:17, 18)

pense généralement qu'il existe dans ce domaine un système de libre-échange total entre les deux pays. Pourtant des témoignages ont révélé que certains producteurs canadiens, particulièrement des petites sociétés installées surtout dans les provinces de l'Ouest, sont en très mauvaise posture comparativement à leurs rivales multinationales en raison des désignations de certains numéros tarifaires du tarif douanier américain.

Le marché des machines agricoles au Canada constitue un secteur du marché nord-américain et l'industrie des deux pays est dominée par quelques grandes entreprises. Trois grosses multinationales, dont l'une est canadienne, ont des usines dans les deux pays et certaines grandes sociétés américaines vendent des machines agricoles au Canada mais n'y produisent rien. Malgré une augmentation de la production canadienne au cours des années 70, l'industrie des machines agricoles n'a pas réussi à conserver sa part ni du marché canadien ni de la production canado-américaine totale par comparaison avec la place qu'elle occupait vers la fin des années 60. En 1977, le déficit canadien du commerce bilatéral des machines agricoles atteignait \$670 millions, alors qu'il n'était que \$170 millions en 1961. Les tracteurs et les pièces de rechange sont les éléments qui jouent le plus au détriment de la balance commerciale canadienne. Seules les moissonneuses-batteuses et les pièces enregistrent un excédent de la valeur des exportations sur les importations.

Bien que l'opinion contraire en soit largement répandue, il n'existe aucun accord de libre-échange qui régit le mouvement des machines agricoles entre le Canada et les États-Unis. L'entrée en franchise d'articles de cette catégorie résulte d'une loi votée unilatéralement par chaque pays et qui visait à réduire les coûts de production des agriculteurs. Les définitions contenues dans les systèmes tarifaires différents des deux pays ont entraîné des difficultés. Le Canada, par exemple, autorise l'entrée en franchise de tous les tracteurs à usages multiples tandis que les États-Unis ne l'autorisent que pour les tracteurs qui servent à l'agriculture. Comme la définition canadienne est plus large, le Canada importe des tracteurs à combustion interne montés sur chenilles ou sur roues, et qui servent dans les industries d'exploitation des ressources naturelles. Ces importations représentent 20% de tout le marché canadien des machines de construction qui se chiffre à \$200 millions. Selon M. J. S. Thorp, de l'Association canadienne des distributeurs d'équipement, on peut expliquer pourquoi on ne s'est jamais vraiment intéressé à la fabrication de ces matériels au Canada. Les producteurs américains qui ont des filiales au Canada installent naturellement leurs usines de tracteurs aux États-Unis. S'ils les implantaient au Canada, ils s'exposeraient, lorsqu'ils voudraient exporter leurs produits vers les États-Unis, à subir les mesures tarifaires américaines qui sont beaucoup plus restrictives.

La principale différence qui existe entre les structures tarifaires des deux pays a toutefois trait aux accessoires, aux pièces et à l'outillage agricole. Au Canada, un accessoire destiné à équiper une machine agricole entre en franchise. Aux États-Unis, il existe, pour le numéro tarifaire 666.00, une mesure plus restrictive en vertu de laquelle l'exportateur doit prouver que le produit sera *principalement* utilisé dans des fermes américaines. Cette formalité entraîne de lourdes dépenses car il faut constituer un dossier prouvant à quel usage on destine l'article et demander aux distributeurs des déclarations comme quoi le produit sera bel et bien utilisé essentiel-

From 1973 to 1977 the Canadian Government Office of Tourism (CGOT) budget increased by only 19.6 per cent while the Department of Industry, Trade and Commerce's budget increased by 61.7 per cent and the federal government's overall budget by 100 per cent. There is no doubt that it is already recognized that the United States should be the major focus of Canadian government tourist promotion. Mr. T. R. G. Fletcher of the CGOT told the Committee that in 1975 three-quarters of its expenditures (\$12 million out of \$16 million) was directed toward encouraging Americans to travel in Canada and about \$2 million spent to encourage Canadians to travel more within Canada. The Committee considers that these efforts should be not only sustained but upgraded. **The Committee therefore recommends increased funding for the Canadian Government Office of Tourism.** Efforts to encourage increased travel in Canada should be coordinated as far as possible with provincial promotions.

In the area of package tours, Canadian airlines until recently have had a poor record of stimulating cross-Canada travel. Instead they have emphasized almost exclusively the south-bound sun-seeking all inclusive package. The U.S. airlines, however, for some time, have offered advance booking charter (ABC) flights across the United States. They also have all inclusive U.S. ski packages across the United States to western ski resorts of Vail or Aspen and "no frills" round trips have been available on regular air service flights from New York City to Los Angeles on week days at very low rates.

Early in 1978 Canadian airlines began at last to compete with these attractions to a limited extent. Approval was finally obtained from the Canadian Transport Commission for cross-country advance booking charters (ABC). A limited number of charter class Canada (CCC) seats are now available on Canadian internal flights. Air Canada introduced a "no frills" Nighthawk fare for long flights within Canada with no advance booking requirement. Both Air Canada and C.P. Air now have all-inclusive ski packages from Toronto to Banff aimed at the domestic market. Such promotional schemes are long overdue and could help to direct Canadian travel to east-west flows instead of north-south. There are still some gaps, however, in the airline offerings. The ski packages involving both the airlines and the hotels are of a seasonal character. Little is available in the way of an inclusive package tour in the summer which might attract both U.S. visitors and Canadians to plan cross-country Canadian summer vacations.

In summary, considerable recent progress has been made to stimulate the Canadian tourist industry. The new possibilities for cheaper cross-Canada flights are encouraging. The 1978 federal-provincial ministerial decision to promote tourism and package tours was a welcome development. The removal by some provinces of onerous taxes on hotel rooms should assist Canadian hotels in attracting more U.S. and Canadian visitors. The drop in the value of the Canadian dollar vis-à-vis the U.S. dollar has undoubtedly been helpful to this industry. By mid-1978, the forecast was for increased tourist travel in Canada and a reduced number of Canadians going to the United States.

Yet there remains much that can and should be done to improve the situation of this major national industry, whose foreign exchange earnings rank fifth among the

lement pour des fins agricoles. Des exportateurs canadiens* ont déploré devant le Comité que même dans le cas de l'outillage expressément conçu pour l'agriculture, comme les lames de bulldozers, les bennes frontales, les cylindres hydrauliques et les appareils de surveillance, on ne soit pas parvenu à convaincre les autorités américaines que ces matériels doivent entrer en franchise. Pourtant ces mêmes matériels entrent au Canada en franchise depuis les États-Unis.

Un autre problème se pose à propos de nouveaux produits qui pourraient trouver un important marché auprès des entreprises agricoles et dans d'autres secteurs. Ces produits ne seraient pas classés comme machines agricoles aux États-Unis et ne pourraient donc passer en franchise à la frontière américaine, alors que la disposition canadienne relative à «l'usage final» en autoriserait l'entrée en franchise pour les entreprises agricoles canadiennes.

La différence de traitement sur le plan tarifaire est plus évidente dans le cas des pièces détachées, d'origine ou non, et explique pourquoi on importe la plupart des pièces vendues aux agriculteurs canadiens. Pourvu que celles-ci soient accompagnées d'un document prouvant qu'elles sont destinées à la fabrication ou à la réparation de matériel agricole, elles peuvent entrer en franchise au Canada. Aux États-Unis, en règle générale, les pièces rentrent dans des catégories tarifaires précises. C'est le cas, par exemple, des engrenages, des pompes, des chaînes motrices, et les droits prévus doivent toujours être payés, quel que soit l'usage final. Peu importe qu'elles soient envoyées aux États-Unis pour servir à réparer une machine fabriquée au Canada qui y a antérieurement été exportée en franchise. Si une pièce ne figure pas au tarif, il faut pour obtenir un traitement tarifaire avantageux prouver qu'elle a été conçue pour une machine agricole.

Pour un manufacturier, ces différences ne sont pas sans conséquences sur l'implantation de son usine. Lorsque les économies d'échelle sont importantes et qu'il est rentable d'approvisionner les deux marchés à partir d'une même source, un fabricant d'outillage et de pièces paie moins de droits s'il s'installe aux États-Unis pour fabriquer les produits qui y sont assujettis à des droits, alors qu'ils ne le sont pas au Canada où il peut alors les expédier en franchise. Les taux des droits de douane américains ne sont pas particulièrement élevés, de l'ordre généralement de 5 à 15%, mais leur existence et la façon dont on les prélève impose un fardeau administratif que le manufacturier canadien juge onéreux. De plus, les douaniers américains se montrent beaucoup plus stricts lorsqu'ils vérifient l'évaluation d'un article assujetti à des droits de douanes que lorsqu'il s'agit d'un article admis en franchise. Une multinationale, comme John Deere ou Massey-Ferguson, jouit d'une liberté qui fait défaut à une petite entreprise pour organiser ses activités de production de façon à tirer parti de l'actuelle structure tarifaire. M. William Mounfield, de Massey-Ferguson, a en fait déclaré dans un témoignage que le tarif douanier américain actuel ne causait aucun inconvénient à sa société. Toutefois, les petites entreprises nationales représentées par la *Prairie Implement Manufacturers Association*, se plaignent de ce que la non-équivalence des deux systèmes tarifaires nuit à leur développement. Sans

* Le Comité a reçu un mémoire de la *Prairie Implement Manufacturers Association* qui a été publié à l'annexe 23A des délibérations du Comité le 7 juin 1977, fascicule n° 23.

country's industries. It is also a significant employer of labour (88,000 in 1976 directly or indirectly) and this is labour with important special characteristics—offering employment in many remote areas where there are few other opportunities and providing work for unskilled people in many cities and towns.

Together with the Committee's recommendation for increased funding of the Canadian Government Office of Tourism for promotional activities, **the Committee recommends the establishment of a federal-provincial task force to examine all elements of the tourist industry.** It should be instructed to recommend to both levels of government imaginative changes to improve the competitiveness of this fractionated and neglected industry which cumulatively has a major impact on Canada's payments balance with the United States.

The Problem of Minimum Wages

The high level of Canadian minimum wages as compared to those in the United States has adversely affected competitive costs in Canada by creating an upward pressure on wage levels generally. In no industry are minimum wages of more direct relevance than in the tourist or hospitality industry.

As can be seen from Table 6, during the 10 year period from 1967 to 1976 the average Canadian minimum wage measured from about 75 per cent of the U.S. federal minimum to 120 per cent of the U.S. minimum.

Table 6
Indexes of Minimum Wages

	CANADA			UNITED STATES	
	Federal	Composite ¹ (Fed. & Prov.)	Y/Y ³ change in Composite	Federal	Y/Y change
1967	75.7	73.8	4.8	87.5	
1968	75.7	78.6	6.5	100.0	14.3
1969	75.7	86.9	11.1	100.0	0
1970	100.0	100.0	14.9	100.0	0
1971 ²	103.1	108.3	8.3	100.0	0
1972	109.4	116.1	7.2	100.0	0
1973	118.8	126.5	9.0	100.0	0
1974	137.5	146.4	15.7	125.0	25.0
1975	162.5	183.4	25.3	131.3	5.0
1976	181.3	205.6	12.1	143.8	9.5

1. Provincial Rates (90%) are weighted by provincial labour force 1975; federal weight is 10%

2. 1966-71 index is reproduced from Prices and Incomes Commission Report.

3. Y/Y = year by year change (1970 = 100)

Sources: Labour Gazette, var. issues; Final Report of Prices and Incomes Commission; U.S. Statistical Abstract, 1977, p. 411.

parler des aspects main-d'œuvre et coûts d'immobilisations, les industriels trouvent là une raison de plus pour déplacer leurs activités de production vers les États-Unis.

Le Comité partage l'opinion de la Prairie Implement Manufacturers Association selon laquelle le Canada devrait pouvoir accéder tout aussi librement au marché américain que les manufacturiers américains au Canada (II, 23A:3). Il est temps de corriger cette anomalie. Le problème est de savoir comment s'y prendre.

Les représentants de Revenu Canada ont assuré au Comité qu'ils s'efforcent d'aider l'industrie agricole canadienne à obtenir des autorités américaines des décisions favorables en matière de classification des exportations canadiennes. Ils ont aussi indiqué qu'ils continuent d'étudier la question avec les États-Unis dans le cadre des négociations du GATT à Genève. Étant donné cependant la structure du système tarifaire américain, si l'on en modifie les dispositions relatives aux machines agricoles, c'est toute la classification tarifaire qui s'en ressentira. Les États-Unis ont sciemment abandonné le système de classification établi en fonction de «l'usage final», estimant qu'il était pratiquement impossible de l'appliquer. Il est peu probable qu'ils le rétablissent pour les machines agricoles.

L'application d'un Programme de remise des droits de douanes, tel qu'il a été proposé précédemment pour d'autres machines, pourrait inciter des producteurs canadiens, et surtout des filiales de multinationales américaines, à accroître la fabrication de pièces de rechange, d'accessoires ou de tracteurs au Canada. Mais il faudrait alors annuler la classification canadienne fondée sur «l'usage final» de ces produits, et les agriculteurs canadiens pourraient alors en faire les frais.

Si les États-Unis et le Canada décidaient d'accorder l'entrée en franchise et sans condition aux pièces, quel qu'en soit «l'usage final», d'autres complications en résulteraient. Un grand nombre de ces pièces, comme les engrenages, les pompes, etc., pourraient être changées contre d'autres qui sont normalement destinées aux automobiles et aux camions. Elles sont classées à l'heure actuelle comme des pièces de rechange, d'origine ou non, en vertu de l'Accord canado-américain de l'automobile et donc expressément exclues de l'application du droit d'entrée en franchise. On ne pourrait envisager cette solution que si l'on décidait d'élargir l'application de l'Accord de façon à inclure les pièces de rechange.

Le Comité conclut donc que la solution la plus intéressante, et peut-être aussi la seule qu'il soit possible de retenir, consiste à négocier avec les États-Unis un large accord de libre-échange totalement réciproque. Il inclurait en particulier les tracteurs destinés à un usage autre qu'agricole, ainsi que les accessoires, les pièces de rechange et les articles d'un genre nouveau qui sont actuellement assujettis à des droits de douane aux États-Unis. Les seuls articles importants pour lesquels le Canada devrait vraisemblablement renoncer à ces droits seraient les voitures de ferme et traîneaux. Cet accord arriverait sans doute trop tard pour avoir beaucoup d'effet sur le plan de production de tracteurs des grandes multinationales qui exploitent actuellement le marché. Mais en supprimant les inégalités du traitement tarifaire, on ferait disparaître la raison qui pousse de petites entreprises de l'Ouest à transporter leur usine aux États-Unis tout en favorisant la production au Canada d'un plus important volume de pièces et d'accessoires. Dans un accord de libre-

In mid-1977, the average minimum wage in the Canadian provinces was \$2.85 an hour, much higher than in many contiguous U.S. states and 15 per cent higher than the U.S. federal minimum of \$2.50 an hour. By 1978 the Canadian federal minimum was \$2.90 and the Quebec minimum stood at \$3.25. Moreover, the U.S. minimum wage legislation has many more exemptions than the Canadian laws, so that the effective differences are even greater than is indicated by the difference in rates. For instance in the United States, small businesses are exempted from paying the minimum wage.

Increases in minimum wage rates have two important impacts. First, they put great upward pressure on wages just above the minimum and, through time, on all wage rates as higher rates are adjusted to maintain long established differentials. Second, increases in minimum wages directly increase costs and reduce employment in low wage manufacturing and service industries. Studies in the United States have concluded that at both the federal and state level, minimum wage legislation has had a negative impact on employment levels.

The industry that is most directly affected by the high Canadian minimum wages is the Canadian hotel and restaurant industry. Mr. R. K. Groome of the Hilton organization told the Committee

"We now have the highest minimum wages in North America. The federal minimum wage, unless I am mistaken, is \$3 and two of the provinces have a minimum wage of \$3 while the highest minimum wage anywhere in the United States is \$2.50 or \$2.60. So we have an automatic disparity in wage levels." (II, 21:41)

Further, in this industry, the impact of the minimum wage is compounded by the low exemption for tipping. In the U.S., the general rule is that a 50 per cent exemption to the employer from the minimum wage requirement is given for tipping revenue. For example, in a state with a minimum wage of \$2.50, a bellman would be deemed to be receiving the minimum wage if he were paid \$1.25 by his employer. In Canada, the allowable deduction is smaller and is deducted from a generally higher base. Only Quebec and Ontario allow any differential at all. In 1976 in Quebec, for an occupation with tipping revenue, the differential has been forty cents on a minimum wage of \$3.15 (for employees over 18 years old). In Ontario, with a minimum wage of \$2.65 per hour, tipping is only taken into account in setting the minimum wage for waiters and waitresses serving liquor in a licensed outlet. For these workers, the minimum wage has been \$2.50 per hour, i.e., a 15¢ differential. The 1978 Ontario budget provided some improvement in the matter of the tipping exemptions, but it is still much more restrictive than in the United States.

Witnesses representing the tourist industry testified that for employees involved in serving food and beverages a tripling or quadrupling of the basic wage rate from tipping was not uncommon. Mr. Groome stated that there are "banquet waiters who earn \$20,000 a year, of which \$12,000 or \$13,000 is gratuities". (II, 21:21) Whatever the general impact of minimum wages on employment and the welfare of marginal workers, the most ardent supporter of this legislation would be hard pressed to justify its augmenting the income of employees that earn as much from tips in the hospitality industry as many employees do.

The original rationale for minimum wage legislation was to better the lot of lower paid employees. Some witnesses questioned that the anticipated benefits of this

échange, les petits producteurs canadiens pourraient profiter des mêmes économies d'échelle que celles qu'offre actuellement le marché américain.

f) Aide aux sociétés manufacturières en matière de droits de douane

Afin de rendre l'industrie canadienne plus concurrentielle, deux méthodes ont été adoptées: la détaxe et les remises de droits de douane qui permettent de rembourser à une société les droits et les taxes payés ou exigibles sur des produits importés. De l'avis du Comité, on pourrait toutefois encore en améliorer l'application. Une troisième méthode, le décret de remise, visant à favoriser la production nationale et à accroître indirectement les exportations, a déjà fait l'objet d'une étude dans ce chapitre. Le projet de création de zones de libre-échange est aussi examiné.

i) *Détaxe*

Une disposition de la Loi sur les douanes du Canada prévoit qu'on accorde à une société une détaxe (*drawback*) ou un remboursement de droits de douane et de taxes dans deux cas. En premier lieu, lorsque le numéro tarifaire de l'article figure à la liste B du tarif douanier, une détaxe de 50% à 99% est accordée selon le produit de base en question. Par exemple, au numéro tarifaire 97052-1, une machine «d'une classe ou d'une espèce non faite au Canada» qui doit être utilisée dans la fabrication d'automobiles bénéficie d'une détaxe de 99%. En deuxième lieu, une détaxe destinée à favoriser l'exportation est accordée à une société pour un produit importé qui sera ensuite réexporté ou utilisé dans la fabrication de biens d'exportation. La raison en est que les exportateurs ne doivent pas se voir empêchés de soutenir la concurrence sur les marchés extérieurs à cause des coûts élevés que leur occasionnent l'imposition de tarifs douaniers. En 1975-1976, le ministère du Revenu national a accordé 22,000 détaxes évaluées à \$138 millions.

Des représentants de l'industrie ont déploré que le système actuel impose des frais supplémentaires inutiles aux sociétés canadiennes. En effet, le remboursement des droits de douane peut se faire attendre, jusqu'à un an après la date d'entrée, si bien que de très fortes sommes s'accumulent, et restent immobilisées sans produire d'intérêts et contribuent à alimenter l'inflation. En outre, la justification et le traitement de la demande nécessitent du temps et des efforts et entraînent des frais. Dans certaines circonstances, ce système peut aussi augmenter le prix de marchandises canadiennes sur les marchés étrangers puisque pour calculer des droits de douane dans les pays étrangers, les douaniers d'autres États ajoutent parfois à leur évaluation des produits canadiens les droits payés par les sociétés canadiennes, qu'une détaxe soit prévue ou non. Par ailleurs, comme la détaxe est limitée à 99%, il se produit automatiquement une perte de 1% des droits de douane versés pour chaque article. Des manufacturiers canadiens ont signalé l'existence de systèmes d'entrée en franchise temporaire qu'utilisent plusieurs autres pays industrialisés de préférence à la détaxe pour encourager les exportations.

Le Comité recommande donc qu'on modifie l'actuel système de détaxe pour en adopter un autre prévoyant une exonération ou une remise de droits de douane à l'entrée de marchandises importées qui doivent servir à la fabrication de produits d'exportation ou qui doivent elles-mêmes être ultérieurement réexportées. L'opéra-

legislation have been realized and whether this approach is the best means of pursuing this objective. Mr. John Bulloch, President of the Canadian Federation of Independent Business, summarized this viewpoint.

"To have higher minimum wages in Canada than in the United States is, in my opinion, foolish. There have to be better ways of dealing with the social problems of those who are called our "working poor" than the minimum wage route, which is a very inefficient route. You have situations where, for example, a 60 cents an hour difference between Montreal and U.S. firms that are involved in fairly standardized types of manufacturing simply result in those firms just moving their operations across the border." (II, 22:20,21)

The Federation argued that the minimum wage has reduced the number of jobs available to this group and in particular, many apprentice-style jobs which were low paying, but where the employee was receiving training in a skill that would generate income later, disappeared. The high unemployment rates among teenagers appears to be, in part, a result of the incidence of minimum wage laws. This point of view has recently received recognition from several provinces which have instituted programs to subsidize employers who hire students. Ontario and Quebec for example pay employers part of the wages of a student enabling enterprises to use inexperienced or apprentice-level youth in jobs for which they could not afford the full minimum wage.

Direct comparisons with the minimum wage situation in the United States however ignore the fact that U.S. low-income families are able to supplement their income with food stamps and other benefits. To the extent that the gap between the Canadian and the U.S. minimum wage is narrowed, it will be necessary to supplement the income of low-income families in Canada by direct means. Canadian competitiveness would be better promoted by such an approach rather than having a higher minimum wage in Canada than the United States.

The present disparity in Canadian and U.S. minimum wages has been a factor in raising average Canadian wage levels in the tourist industry to as much as 24 percent higher than in comparable U.S. industry. The legislated minimum levels are, in fact, so far out of line in a number of provinces as to make even parity a difficult objective to achieve except gradually over a number of years. The Canadian federal and provincial legislators should be more aware of the upward pressure effect of minimum wage levels on other wage levels. In order to keep their industries competitive they should understand the importance of keeping an eye on the minimum wages in the contiguous states across the border to ensure that their minimum wage level is no higher. There is no reason why Canada should be a North American leader in minimum wages.

Accordingly, **the Committee recommends that increases in Canadian minimum wages be restrained so that the gap with those in the United States, in particular with the competitive northern states, is gradually closed. As movement in this direction occurs, it would be necessary to put in place programs for supplementing the income of low-income families in Canada.**

4. Small Businesses

Small businesses constitute the vast majority of productive enterprises in Canada. Although they predominate in the service and tourist sectors, they also

tion doit avoir lieu au point d'entrée et les exonérations doivent être accordées en fonction des déclarations faites par l'importateur sous réserve de lourdes sanctions en cas d'infraction ou de non-réexportation. Il devrait aussi être possible d'en appeler d'une décision et de la faire annuler. Ce système modifié contribuerait à atténuer les problèmes de liquidité des entreprises d'exportation canadiennes et il permettrait aux sociétés canadiennes de réaliser certaines économies de frais d'administration, ce qui accroîtrait leur compétitivité à l'étranger.

ii) *Remise de droits de douane*

Un autre type de remise, plus rare toutefois, est accordé par décret à des sociétés industrielles qui sont exonérées d'avance pour une période limitée des droits de douane, et fréquemment des taxes de vente, perçus sur des biens d'importation destinés à l'exportation. L'objectif visé s'apparente à celui des détaxes, c'est-à-dire qu'on veut ainsi accroître la compétitivité des entreprises d'exportation. Malheureusement, comme pour obtenir ces remises il faut une autorisation par décret, les démarches administratives peuvent les bloquer. Une société a été informée en juin 1977 qu'elle allait sous peu être avisée d'une décision. C'est seulement en mars 1978 qu'on l'a avertie qu'une ordonnance de remise, valide d'octobre 1977 à décembre 1978, lui avait été accordée. Seulement, quand la société l'a reçue, cinq des quatorze mois de la période de validité s'étaient déjà écoulés et les avantages qu'elle aurait pu en tirer étaient réduits d'autant.

Le Comité estime que les ministères du Revenu national et des Finances doivent étudier ce qu'il convient de faire pour rationaliser la formalité permettant d'obtenir un décret de remise spécial. Le dispositif des décrets est peu commode en pareil cas. Les ministres sont trop occupés pour vaquer à de tels détails tarifaires. Puisqu'on procède actuellement à une révision approfondie de la Loi sur les douanes, **le Comité recommande qu'on envisage de la modifier afin de donner une assise législative à la procédure de remise.**

iii) *Zones de libre-échange*

L'Association des importateurs canadiens préconise l'adoption d'un système de zones de libre-échange. Ces zones ont connu un grand succès en Europe, et les États-Unis en ont établi 17. Il s'agit de secteurs administratifs où les marchandises pourraient entrer de l'étranger, y être traitées, transformées ou emmagasinées puis réexportées sans qu'interviennent les douanes canadiennes. Des droits ne seraient perçus que si les marchandises passaient de la zone de libre-échange au Canada.

Après enquête, le Comité a découvert que les zones de libre-échange des États-Unis n'étaient pas vraiment actives, que la fabrication y était très limitée. Un grand nombre des marchandises sont finalement exportées aux États-Unis et non pas vers d'autres pays. La valeur des marchandises qui quittent ces zones pour entrer au Canada semble insignifiante. D'autre part, l'instauration de zones de libre-échange au Mexique semble viser d'abord et avant tout des objectifs sociaux, c'est-à-dire qu'on veut ainsi décourager l'engorgement de villes déjà surpeuplées. Compte tenu de la réorganisation administrative proposée, le Comité est convaincu que le système canadien de détaxe, d'entrepôts en douane et de remises de droits spéciales offre une

constitute 80 per cent of manufacturing companies. In spite of their very large numbers, however, small businesses in Canada provide less than 20 per cent of all manufacturing employment in Canada and less than 15 per cent of the total value of manufacturing shipments.* Since Canada lacks a legal definition of a small or medium sized business, statistics are somewhat unreliable.

In a number of industries Canada's geographic and demographic make-up favour the producer serving a small local market. Proximity to markets is a crucial element of secondary manufacturing. Transportation costs reinforce this advantage and this factor will gain in importance as energy costs grow, as Mr. John Bulloch, President of the Canadian Federation of Independent Business, reminded the Committee.

"The more efficient types of structures in the future will be smaller enterprises that are more regional than national in their composition because of the growing influence of energy-related transportation costs. There will be a mini-plant movement which should get under way in the early 1980s in terms of efficient, sophisticated, smaller operations that are more regionally located because of transportation costs—brick plants, cement plants, bakeries, dairies, and this type of thing." (II, 22:11)

Over the years, a number of government programs have been put in place to provide various forms of assistance and support, but they have been somewhat random in their impact. More serious from the point of view of the small business community has been the lack of a focal point in government to which they could relate, such as the Small Business Administration in the United States, and which could defend and promote their interests.

Small businesses in Canada face some special problems. Their financial resources are small, so that they find great difficulty in borrowing if they need funds to take advantage of a special opportunity. Paper work demanded by both levels of government can be very onerous. Small Canadian firms complained that many U.S. subsidiaries in Canada were restricted in their authority to subcontract, thereby cutting off an important source of orders.

In order to understand the concerns of the small business community and appreciate its potential in the field of trade with the United States, the Committee invited the Canadian Federation of Independent Business, which was formed a decade ago to represent small business, to testify.

It is interesting to note how many of Mr. Bulloch's concerns were shared by other witnesses from the private sector who represented large firms. These included the need to hold down unit costs, the effect of too-high minimum wages, the cost of borrowing, the over-valued Canadian dollar and, in general, the need to increase efficiency.

The work of the Federation is already having perceptible results in terms of government action. The first major step was the establishment of the Ministry of State for Small Business and its presence has produced action in a number of fields of interest to small business. The time-consuming requirements of government for

* Background study for the Science Council of Canada, April 1973, special study No. 26: *Governments and Innovation*, page 161

solution de rechange déjà existante, préférable aux zones de libre-échange, surtout si les systèmes de détaxes et de remises de droits sont réorganisés de la manière proposée par le Comité.

3. Industrie touristique

Au chapitre des comptes invisibles, notamment des services, le déficit du Canada a connu ces dernières années, un accroissement rapide et la partie de ce déficit correspondant au secteur des voyages a fortement augmenté, passant de 10% en 1975 à 20% en 1976. La principale raison de ce bond est un changement qui s'est produit dans le tourisme entre le Canada et les États-Unis. Jusqu'en 1975, le Canada bénéficiait d'un excédent de sa balance touristique, mais la tendance s'est inversée cette année-là et en 1977, le déficit a atteint \$770 millions. Il est à craindre que ce phénomène ne traduise des changements sociaux importants et ne soit donc difficile à modifier.

A partir de 1975, le nombre des touristes américains en visite au Canada a baissé pendant trois années consécutives, alors que le nombre des Canadiens se rendant aux États-Unis augmentait. Pour la première fois en 1976, le nombre des Canadiens qui sont allés aux États-Unis a dépassé le nombre des touristes américains venus au Canada. A l'époque, on a attribué ce phénomène aux célébrations du bicentenaire des États-Unis, mais il semble maintenant que des motifs plus profonds soient en cause. Les Canadiens voyagent davantage et semblent s'orienter vers un style de vie comportant des vacances d'hiver passées le plus souvent au soleil de la Floride ou de la Californie. Par ailleurs, les Américains entreprennent de plus en plus des voyages outremer. Ceux qui viennent malgré tout au Canada trouvent qu'il leur en coûte plus cher que par le passé. En outre, des témoins ont indiqué au Comité que les Américains avaient l'impression que les Canadiens étaient moins hospitaliers et moins chaleureux qu'avant. La situation politique au Québec a également été mentionnée comme un élément dissuasif probable pour les touristes américains.

Il n'est pas douteux que l'élévation des coûts au Canada les a sérieusement découragés. Une récente étude de Statistique Canada a établi que le coût des voyages s'était accru sensiblement plus vite au Canada qu'aux États-Unis. Si l'on prend 1971 comme année témoin, on constate qu'en 1978, les indices des coûts des voyages ont atteint 160 au Canada contre 140 seulement aux États-Unis. Cette augmentation au Canada a donc été supérieure d'environ 20% à la hausse générale des prix à la consommation sur la même période.

Des témoins ont indiqué au Comité que les augmentations salariales dans l'industrie hôtelière au Canada ont été plus rapides que la moyenne canadienne. M. F. G. Brander, président de l'Association de l'industrie touristique du Canada, a indiqué que le salaire moyen dans son industrie, qui est de \$7,828, est supérieur de 24% au chiffre américain de \$6,309. Certaines régions du Canada sont plus touchées que d'autres par ce phénomène. M. R. K. Groome, de la société Hilton, a indiqué que les salaires en Colombie-Britannique étaient les plus élevés de l'industrie hôtelière en Amérique du Nord. Il a donné des chiffres qui illustrent la différence des coûts de main-d'œuvre entre le Canada et les États-Unis:

form-filling are being somewhat reduced. A program to provide management advice, Counselling Assistance to Small Enterprises known as CASE, has been described by Mr. Bulloch as being "outstanding". A special federally-funded bank for small business, the Federal Business Development Bank (FBDB) has been set up and Mr. Bulloch maintained "it is doing a very good job". (II, 22:23) But the Federation thinks that the FBDB should be the "lender of last resort", and that the primary source of financing should be through the private banks. To further assist small businesses the government has proposed the creation of venture enterprise investment companies (VEICs) with special tax breaks to create pools of risk capital.

Mr. Bulloch drew attention to the high proportion of Japanese exports which are manufactured by small businesses in Japan—40 per cent—and compared this situation unfavourably with that in Canada. While he was persuasive in suggesting that small businesses in Canada had an unrealized potential for export, particularly to the United States, it must be recognized that the strong performance of small business in Japan reflects the strength of its secondary manufacturing industry, an area in which Canada is weak. In contrast, in fields in which Canada has a strong export performance such as automotive products, mining and mineral refining and smelting or plywood manufacturing, only big companies can establish the large capital intensive plants and the integrated production processes.

In response to a question to its membership as to how small businesses in Canada would react to free trade with the United States, the Federation received 10,000 replies. Surprisingly just under one-half supported the free trade idea revealing a much more open attitude to the idea than many large business representatives the Committee heard. Mr. James Conrad of the Federation staff explained the result in these terms.

"The small businessman is prepared to compete with a low tariff situation . . . He operates in a competitive environment; he is prepared to compete; he is prepared to expand his sales in the United States". (II, 22:27)

The need for rationalization and for achieving scale production in Canadian manufacturing industry has been stressed in this report. It is important to emphasize, however, that with modern capital intensive technologies, scale production is not a function of bigness or of large numbers of employees. What is required is specialized manufacture and adequate markets. The Japanese experience with exports by small business suggests that a move toward free trade with the United States could open important opportunities to small manufacturing enterprises in Canada to expand their production and sales. The response of members of the Federation is welcome evidence that they are prepared to face the challenge.

«La moyenne des salaires, exprimée en pourcentage du revenu total aux États-Unis se situe entre 25% et 35% des recettes totales d'un hôtel. Au Canada, à l'heure actuelle, il n'existe à ma connaissance aucun hôtel important qui dépense moins de 40%, et certains dépensent même 45%, voire 50% de leurs recettes en salaires.» (II, 21:39)

Le fait que le tarif des heures supplémentaires soit applicable après 40 heures de travail au Canada contre 44 heures aux États-Unis contribue également à l'élévation des coûts de main-d'œuvre au Canada.

M. Brander a estimé que dans la restauration, les prix canadiens étaient de 10% supérieurs aux prix américains et que la différence était encore plus grande pour les alcools. Le prix d'une bouteille de spiritueux dans certaines provinces atteint presque le double de ce qu'il est dans l'État de New-York. Les restaurateurs se préoccupent plus particulièrement de ce que, contrairement à ce qui se passe dans presque tous les pays du monde, aucune régie provinciale des alcools n'accorde le moindre escompte aux gros acheteurs, mais au contraire, la plupart d'entre elles imposent des frais de livraison, ce qui signifie que les hôteliers et les restaurateurs paient leur vin et leurs spiritueux plus chers que le consommateur. Les coûts plus élevés de la construction et du financement ont également été mentionnés par les représentants de l'industrie touristique canadienne pour les effets qu'ils avaient sur la non compétitivité du tourisme au Canada, parallèlement aux constatations que le comité a faites dans d'autres secteurs. Ces témoins ont également évoqué les difficultés engendrées par les pratiques et les règlements des douanes canadiennes en ce qui concerne les participants étrangers à des congrès qui souhaitent faire entrer au Canada certains articles d'exposition non destinés à la vente. Ils ont ajouté qu'un nombre réduit de congrès étaient organisés au Canada en raison de ces pratiques.

Les représentants de l'industrie du tourisme se sont également plaints de ce que les chambres d'hôtel au Canada sont frappées d'une taxe municipale sensiblement plus élevée qu'aux États-Unis. Le tableau 5 présente une comparaison des taxes municipales dans 13 villes canadiennes et américaines en 1977.

Tableau 5

Taxes municipales par chambre d'hôtel pour un échantillonnage de villes américaines et canadiennes

Ville (par ordre d'importance des moyennes)	Montant le plus bas par chambre	Montant le plus élevé par chambre	Montant moyen par chambre
1. Montréal	\$1,185	\$3,291	\$1,923
2. Québec	1,688	1,956	1,842
3. Toronto	677	2,197	1,437
4. New York	481	2,000	1,188
5. Winnipeg	994	1,371	1,143
6. Halifax	749	1,491	1,127
7. Boston	483	1,356	1,004
8. Edmonton	687	1,013	896
9. Calgary	667	951	812
10. Vancouver	443	1,301	790
11. Chicago	465	959	608
12. Philadelphie	160	903	533
13. Washington	166	721	396

Source: Laventhol and Horwath, présenté par les témoins de l'Association de l'industrie touristique du Canada le 24 mai 1977.

V NON-TARIFF MEASURES

In recent years, non-tariff measures have gained increasing prominence as barriers to trade, often more effective but less visible than tariffs in deflecting imports and much more difficult to bring under international control.* If tariffs are reduced as expected as a result of the GATT multilateral trade negotiations, non-tariff measures will play an even more important trade-inhibiting role. The GATT conference is conscious of this situation and is committed to deal with it as well as tariffs.

Between Canada and the United States, non-tariff measures have until now been less important in shaping bilateral trade patterns than tariffs. This is particularly true in comparison to either country's trade with Japan or the European Community. Nevertheless, a number of non-tariff measures are used by both Canada and the United States. Mr. Tom Burns of the Department of Industry, Trade and Commerce told the Committee "the United States' panoply of non-tariff measures is more of a barrier to Canadians than our panoply is to them." (I, 19:21) A list of some of the more important non-tariff measures notified by each country against the other, under the GATT notification procedure, is set out in Appendix II. They include customs valuations, countervailing measures, quotas, health and safety standards, subsidies and government procurement.

1. Customs Administration

a) The U.S. System

The U.S. non-tariff barrier (NTB) cited most frequently by Canadian officials and businesses as having a notable impact on Canadian exports is the administration of the United States customs. Canadian exporters complained of long delays (sometimes as long as two years) before an official ruling by the U.S. customs administration concerning a tariff classification could be obtained. An official ruling, once obtained, establishes the rate on the shipment in question and provides greater certainty of the rates of duty that will have to be paid on future shipments, since a ruling on a product cannot be altered without due notice and process. Unfortunately, however, a ruling is not applicable to all like products imported by other firms. Each shipper must acquire a ruling to avoid uncertainty over classification. Further, delays ranging from several months to years have been experienced in the processing of entry forms between the time of entry and the appraisal of the goods establishing the duty rate.

* Non-tariff barriers to trade are generally defined as policies, legislation, regulations or practices which have the effect of restraining imports. The definition can also be broadened to include voluntary export restraints and export and import quotas.

Les gouvernements de l'Ontario et du Québec ont depuis lors reconnu l'écart défavorable qui existait entre les deux pays ainsi que les répercussions néfastes que celui-ci avait sur le tourisme. C'est ainsi qu'en 1978, les deux provinces ont supprimé la taxe de vente sur les chambres d'hôtel, mesure qui contribuera à aligner les prix des chambres d'hôtel au Canada et aux États-Unis.

Les taxes qui frappent l'alcool placent également l'industrie touristique en position concurrentielle défavorable. Bien que les règlements en la matière varient énormément étant donné que ce sont les provinces qui régissent les ventes d'alcool, la situation au Québec décrite par M. Groome est tout à fait typique de celle qui prévaut dans les autres provinces.

«Dans la province de Québec, un détenteur de permis d'alcool verse des milliers de dollars pour son permis et doit ensuite payer le prix normal de chaque bouteille de spiritueux, plus 5% et \$0.70 par caisse pour le transport. En outre, le consommateur paie une taxe de vente de 10%.»
(II, 21:41)

Les témoins ont affirmé que le prix plus élevé des alcools expliquait en partie le fait que les prix pratiqués dans la restauration soient plus élevés de 10% au Canada qu'aux États-Unis.

En 1975 et 1976, le dépit des visiteurs américains devant le niveau élevé des prix canadiens a été encore aggravé par le taux de change du dollar américain lorsque le dollar canadien valait \$1.03 É.U. Selon les témoins de l'industrie touristique, cet élément les a rendus beaucoup plus sensibles aux services qu'ils recevaient et au prix qu'ils payaient pour les repas et la boisson. La baisse qu'a enregistrée le dollar canadien depuis 1977 devrait nécessairement améliorer leur réaction devant les prix élevés pratiqués au Canada. Elle devrait également dissuader les Canadiens de se rendre aux États-Unis ou d'y rester aussi longtemps.

Enfin, l'article 602 de la loi américaine de réforme fiscale de 1976 porte atteinte à la balance touristique du Canada et des États-Unis. Cette loi limite à deux le nombre des congrès organisés à l'étranger dont les dépenses peuvent être déduites aux fins d'impôt et assortit la déclaration de ces dépenses de conditions beaucoup plus sévères. En vertu de l'actuelle loi américaine, les dépenses relatives à un congrès ne peuvent être déduites que si la ville où il a lieu est compatible avec la «portée territoriale» de l'organisation en cause. Au Canada, seules les dépenses relatives à deux congrès peuvent également être déduites de l'impôt sur le revenu *qu'ils aient lieu au Canada ou à l'étranger*. Les restrictions américaines auxquelles viennent s'ajouter des déclarations de dépenses sévèrement contrôlées, ne s'appliquent qu'aux congrès qui ont lieu à l'étranger.

Depuis que cette loi a été adoptée par le Congrès américain, de nombreux groupes et organismes à portée nord-américaine qui organisaient leur congrès au Canada de façon périodique ont annulé leurs réservations. Si les congrès ont maintenant lieu aux États-Unis, le déficit de l'industrie touristique s'accroîtra non seulement en raison de la perte de devises américaines que connaîtra le Canada, mais également en raison de l'augmentation des dépenses canadiennes aux États-Unis. L'effet de ces deux facteurs sur la balance touristique se chiffre entre \$100 et \$200 millions. A ce propos, M. Brander a déclaré au Comité ce qui suit:

«Si l'article 602 reste en vigueur, il nous en fera perdre la plus grande partie et entraînera une fuite supplémentaire de capitaux, car ces congrès tenus périodiquement au Canada se

Once a rate has been established, the total duty paid depends on the evaluation of the goods. The United States has three methods of evaluation. The "old system" remains in force for a special list of about 1000 products. It values the product at its export or foreign value, whichever is higher. The foreign value is the value at a sales level where *anyone* can purchase it. If different prices are charged to large customers than small, the value for duty purposes would be established at the price charged the small retailer, since, by definition, the discount for large orders is not available on purchases of any size. In effect, volume discounts are ignored. This old value system, which applies among other products to auto aftermarket parts, has the effect of raising the duty significantly. Officials told the Committee that this was one of the principal non-tariff barriers they wished to discuss with the United States at Geneva.

The new U.S. value system covers the bulk of remaining goods. It is less protective but there are frequently costs included in the valuation for duty purposes, which are relevant to some export and domestic sales but not to the particular one being assessed. An example would be costs for warehousing in Canada that did not apply to export sales to the port in question. With both the new and the old system, considerable discretionary scope exists for assessing the value of transactions between related companies or within the same company.

A third system of evaluation, which has received considerable attention from EC industrial interests is the "American selling price" system. However, it applies principally to benzenoid chemicals which are not now an export of Canada to the United States.

b) The Canadian System

The Canadian customs system differs from that of the United States. Most decisions on classification are made by the customs officer at the time of entry. An importer has a right to register an appeal of this decision within 90 days. On rare occasions the Department of National Revenue will change a custom official's decision. It appears that less uncertainty for the importer is generated by this system as compared to the provisional rulings used by the United States.

The Canadian valuation system is based on the fair market value of like goods as sold in the home market of the exporting country. An overriding feature of the Canadian valuation system is that the value for duty must not be less than the selling price to the Canadian purchaser exclusive of all charges on the goods after they leave the point of entry. Quantity and trade level are taken into account in the calculations. The United States has criticized the procedures for valuation when there are no similar trades in the country of origin. The procedure in such cases is to add an estimate of normal profit on such sales to the costs of production. The Americans believe that the resulting valuations are too high. U.S. exporters also complain that they must divulge confidential information to the customs officials—information which could plague them in anti-dumping or countervail suits. That the Canadian customs officers are bound by oath to respect the confidentiality of information provided to them does not significantly reduce this concern. The extent to which Canadian customs officials seek information abroad from exporting companies is unique.

tiendront maintenant aux États-Unis, et nous verrons des Canadiens se déplacer pour y assister.» (II, 21:15)

M. Groome a fourni au Comité des détails sur les réservations d'hôtel annulées par des groupes américains qui devaient tenir des congrès dans quatre grandes villes canadiennes d'où il ressort que dans les trois mois et demi qui ont suivi l'entrée en vigueur de la loi américaine, ces hôtels en question ont perdu \$24 millions.

«Si l'on multiplie ce chiffre par trois, coefficient généralement retenu pour le calcul des autres dépenses des délégués américains à des congrès tenus au Canada, y compris le transport aérien, les frais de taxi, les distractions et les loisirs, on atteint rapidement un total de \$100 millions.» (II, 21:15)

Parmi ces annulations, on compte celles d'organisations aussi importantes et prestigieuses que l'*American Newspaper Publishers Association*, la *Mortgage Bankers Association* et l'*American Bar Association*.

Le gouvernement fédéral a évoqué ce problème de la façon la plus énergique avec le gouvernement américain qui a répondu en partie à sa demande au début de l'année 1978 en proposant au Congrès des modifications visant à restituer au Canada certains des avantages dont il bénéficiait auparavant. Il n'est pas sûr cependant que le Congrès réagisse favorablement. Il est regrettable que le sort réservé au problème de l'impôt sur les dépenses relatives à un congrès soit lié dans l'esprit de nombreux membres du Congrès à la récente entrée en vigueur d'un amendement fiscal canadien (Bill C-58) qui vise à encourager la publicité canadienne dans les revues et stations de télévision nationales. Les groupes américains, dont les intérêts étaient ainsi mis en cause, ont exercé des pressions qui ont réussi jusqu'à présent à prouver que la modification à la Loi Canadienne de l'impôt sur le revenu portait atteinte aux intérêts américains et que toute mesure visant à mitiger, pour le Canada, les conséquences des restrictions américaines sur les dépenses déductibles pour des congrès, devait avoir, pour contrepartie, l'abrogation de la récente modification législative canadienne. Cette situation est complexe et particulièrement délicate sur le plan politique, mais elle porterait davantage atteinte aux intérêts du Canada qu'à ceux des États-Unis. **Le gouvernement doit essayer de trouver une solution de compromis.**

Les mesures de redressement à envisager pour combler le déficit de la balance touristique devront avoir deux objectifs commerciaux: il faudra tout d'abord persuader davantage de Canadiens de voyager dans leur pays et ensuite, encourager plus d'Américains à venir chez nous et à y rester plus longtemps. Dans cette double optique, les témoins ont reconnu qu'il y avait lieu de renforcer l'effort de publicité ainsi que les techniques de commercialisation. Voici ce qu'a dit M. Brander à ce sujet:

«Le Canada ne peut pas être concurrentiel sur le marché du tourisme international ou national s'il n'augmente pas ses efforts de commercialisation et de publicité. Il est indispensable d'augmenter largement la publicité sur les marchés canadiens et étrangers si l'on espère pallier la crise touristique que nous connaissons à l'heure actuelle. Le gouvernement fédéral doit distinguer entre les coûts et l'investissement. Nous sommes d'avis que l'Office de tourisme du Canada doit disposer d'un budget plus adéquat. Il va sans dire, cependant, que ces dollars doivent être dépensés judicieusement. Il faut réévaluer les besoins du marché, créer plus de programmes ou les changer de façon à permettre au tourisme canadien d'être concurrentiel sur un marché en rapide évolution.» (II, 21:17 et 18)

Given the similarity of Canadian and U.S. trading practices and the importance of the trade between the two countries, **bilateral efforts to make the two systems of valuation for duty purposes more similar would be constructive. Codes for reciprocal treatment of similar situations would be easier to negotiate and enforce if the basic systems were more compatible.**

2. Countervailing Measures

The United States countervailing duty law is of major concern to Canada. This law is not fully in conformity with GATT in that it does not require a finding that material "injury" to domestic industry has occurred before an extra duty can be imposed, compensating for foreign subsidies affecting export prices. This variance of the U.S. countervail is technically permissible because the U.S. law pre-dated the GATT provision. However, when the United States extended its law to cover non-dutiable goods in 1974, they were obliged to include the injury provision for these goods.

The injury provision has been part of the anti-dumping code and has prevented some abuses in its application. For example, in 1973, ALCOA lodged a dumping complaint against ALCAN's exports to the United States. Although the Tariff Commission ruled that dumping had technically occurred, no injury was found, and consequently, no anti-dumping duties were levied. For this reason, **persuading the United States to make their countervailing duty law conform with the requirements of Article VI of GATT is and should be an important objective in the present tariff negotiations.**

Another problem with countervailing duty is the ambiguity surrounding the extent of its applicability. General subsidies or tax preferences tied to export performance, such as the duty remission plan on automobiles which preceded the 1965 Auto Pact, obviously qualify. However, *any* tax or subsidy that influences costs will indirectly affect the competitiveness of Canada's goods in the United States.

In 1973, acting on a complaint, the United States Treasury decided that exemptions from municipal tax, aid from Industrial Estates Limited in Nova Scotia and federal regional grants to the Michelin Tire Company represented an export bounty. A countervailing duty of over 6 per cent was imposed; this level of duty adjusts with a number of factors and is now between 2 and 3 per cent. Michelin has so far paid over \$6 million in these duties. The company has continued to appeal the case which is still before the courts. Concerning injury and the pervasiveness of similar practices in the U.S. in this case, Mr. A. V. Peters of Michelin commented:

"When we raised this question of injury in a discussion with representatives of Treasury . . . we were told that it was completely irrelevant. . . . When we raised the question of the assistance available in the United States—in some states, because in the United States it is very often a local question—it was much more extensive than what we know in Canada. The answer was always, 'it is irrelevant'." (II, 24:10)

The Committee considers that an effective delineation between substantive subsidies encouraging export expansion and subsidies which have a minimal effect on export prices and which are elements of programs with other legitimate purposes, must receive high priority in bilateral discussions with the United States as well as

Entre 1973 et 1977, le budget de l'Office de tourisme du Canada n'a augmenté que de 19.6%, alors que celui du ministère de l'Industrie et du Commerce augmentait de 61.7% et le budget général du gouvernement fédéral, de 100%. Manifestement, on a déjà reconnu que les États-Unis doivent être l'objectif principal de la promotion touristique du gouvernement canadien. M. T. R. G. Fletcher, de l'Office de tourisme du Canada, a indiqué au Comité qu'en 1975, les trois quarts des dépenses de l'Office (\$12 millions sur \$16 millions) visaient à encourager les Américains à voyager au Canada et que \$2 millions environ ont été dépensés pour encourager les Canadiens à voyager davantage dans leur pays. Le Comité estime que cet effort devrait être non seulement maintenu, mais encore renforcé. **Le Comité recommande par conséquent que l'on augmente les crédits mis à la disposition de l'Office de tourisme du Canada.** Tout effort visant à encourager une augmentation du tourisme au Canada devrait être déployé en coopération avec les provinces.

Dans le domaine des voyages à forfait, on ne peut pas dire que, jusqu'à présent, les compagnies aériennes canadiennes aient déployé beaucoup d'efforts pour encourager le tourisme à travers le Canada. Elles ont, au contraire, mis presque exclusivement l'accent sur les forfaits «tout compris» vers le Sud et le soleil. Les compagnies américaines offrent depuis un certain temps cependant des vols nolisés avec réservation à l'avance à travers tous les États-Unis. Elles offrent également des forfaits de ski «tout compris» pour les États-Unis jusqu'aux stations de ski de Vail ou d'Aspen et proposent des allers et retours simples (*no frills*) sur les vols réguliers en semaine de New York à Los Angeles à des tarifs très abordables.

Au début de 1978, les compagnies canadiennes se sont enfin mises à proposer des forfaits comparables, bien que peu nombreux. La Commission canadienne des transports a finalement accordé son approbation pour les vols nolisés au tarif APEX dans tout le pays. On peut maintenant obtenir des sièges en nombre limité au tarif Noliprix sur les vols intérieurs canadiens. Pour les vols de longue distance au Canada, Air Canada a lancé un tarif de nuit simple appelé «Chouette» qui ne requiert pas de réservation à l'avance. Air Canada et CP Air proposent des forfaits de ski «tout compris» de Toronto à Banff, qui s'adressent au marché intérieur. Ces campagnes de promotion, attendues depuis longtemps, devraient favoriser les voyages est-ouest, au lieu de la circulation nord-sud qui prévaut actuellement. Malgré tout, il existe des lacunes dans la gamme proposée par les compagnies aériennes. Les forfaits de ski comprenant le transport aérien et l'hôtel ont un caractère saisonnier. Rares sont en été les forfaits «tout compris» qui pourraient attirer aussi bien des touristes américains que des vacanciers canadiens désireux de se rendre d'un bout à l'autre du pays à cette saison.

En conclusion, on a beaucoup fait ces derniers temps, pour stimuler l'industrie touristique canadienne. Les possibilités de voyager à moindres frais sur l'ensemble du territoire canadien sont encourageantes. La récente décision ministérielle fédérale-provinciale visant à encourager le tourisme et les voyages à forfait a été très bien accueillie. La décision qu'ont prise certaines provinces de supprimer les lourdes taxes qui frappaient les chambres d'hôtel devrait permettre aux hôteliers canadiens d'attirer davantage de touristes américains et canadiens. La chute du dollar canadien par rapport à la devise américaine a certainement donné un coup de pouce à cette industrie. Dès l'année 1978, on prévoyait une augmentation du tourisme au Canada et une diminution du nombre de Canadiens se rendant aux États-Unis.

in the multilateral tariff negotiations. In 1977 Canada promulgated its own countervailing duty regulations that are consistent with the GATT articles. Clearly, if the United States substantially widens the application of countervailing duty, Canada will retaliate. Both parties will lose from the resulting contraction in trade and the frustration of legitimate objectives such as regional development.

A retaliatory sequence did start following the introduction of the Domestic International Sales Corporation (DISC) by the United States in 1971. The Canadian government countered with the reduced corporate tax rate for manufacturing industry. In September 1972, it also imposed the Import Surveillance Program designed to identify export-tied tax reductions, such as offered under DISC. As the Committee heard from the Canadian Importers' Association, the Surveillance Program is in itself a hindrance to trade. Importers of goods valued over \$10,000 must provide information on tax benefits received and the extent to which they affect prices. Without such a declaration, goods can enter but a deposit of \$100 per shipment must be posted. The Surveillance Program was prudent preparation for a "countervail war".

The United States government was also preparing itself for such an eventuality. The U.S. Trade Act of 1974 provided a number of wide-ranging powers that could have severely curtailed trade, if interpreted in a protectionist manner. Article XIX of GATT permits emergency safeguard action if imports cause or threaten to cause material damage. In the 1974 law, U.S. procedures under this escape clause became more protectionist with the President having less scope to avoid taking restrictive action, if the International Trade Commission found that imports were linked to injury, either potential or actual. In addition, the President was given powers to act, if another country's commercial policy restricted or discriminated against U.S. trade, if unjustified denial of access to primary goods occurs, if foreign subsidies or taxes unduly affect U.S. commerce, and if "unfair" marketing practices disrupt a U.S. industry. These powers are so all-embracing that there is no longer an effective constraint within U.S. law preventing the President from undertaking protectionist policies. These powers have been buttressed by a substantial expansion of operational staff. One commentator writing in the *Journal of World Trade Law* during 1974 noted that the staff dealing with anti-dumping and countervail complaints had increased by a factor of ten in the preceding two years.

Fortunately, no such "war" has occurred, and the Michelin case has not stimulated a spate of similar cases. Although this has been fortunate for the two countries, Michelin considers itself a casualty of governmental manoeuvring. Mr. Peters commented:

"I have the impression that discreetly I am being encouraged to have the company drop its case. In other words, our case is becoming an embarrassment of some sort. Since the realization came that it was a decision against Michelin, it is quite conceivable that reassurances were given that the countervailing duties on that basis would not be imposed on other companies, and everybody seems to be happy but Michelin." (II, 24:9)

Beyond providing information consistent with Canadian law and international protocol, the Canadian Government can provide only limited assistance to an individual company in a case involving foreign law, and has properly concentrated its diplomatic attention on negotiating a more favourable environment for Canadian industry as a whole.

Il y a cependant beaucoup à faire pour améliorer la situation dans cet important secteur de l'économie, dont les rentrées en devises se classent au cinquième rang des industries nationales. Ce secteur emploie une forte main-d'œuvre (88,000 employés en 1976 directement ou indirectement). Il assure des emplois dans les régions éloignées offrant peu d'autres possibilités de ce point de vue et il procure une situation à un grand nombre de travailleurs urbains sans spécialité.

Outre une augmentation des crédits à mettre à la disposition de l'Office de tourisme du Canada, le **Comité recommande qu'un groupe de travail fédéral-provincial soit créé pour étudier tous les éléments de l'industrie touristique**. Il devra recommander aux deux niveaux de gouvernement de chercher à améliorer la compétitivité de ce secteur industriel fragmenté et négligé qui, au total, a des répercussions considérables sur la balance des paiements du Canada avec les États-Unis.

Le salaire minimum et les problèmes qu'il pose

Le taux relativement élevé du salaire minimum du Canada par rapport à celui des États-Unis a provoqué au Canada une baisse de compétitivité en créant une pression à la hausse sur le niveau général des salaires. Mais c'est dans l'industrie touristique que le salaire minimum exerce la plus grande influence.

Comme le montre le Tableau 6, le salaire minimum moyen au Canada est passé, au cours de la décennie allant de 1967 à 1976, de 75% à 120% du salaire minimum américain.

Tableau 6
Indices des salaires minimums

	CANADA			ÉTATS-UNIS	
	Fédéral	Composite ¹	Évolution de l'indice composite d'une année ³ à l'autre	Fédéral	Évolution d'une année à l'autre
1967	75.7	73.8	4.8	87.5	
1968	75.7	78.6	6.5	100.0	14.3
1969	75.7	86.9	11.1	100.0	0
1970	100.0	100.0	14.9	100.0	0
1971 ²	103.1	108.3	8.3	100.0	0
1972	109.4	116.1	7.2	100.0	0
1973	118.8	126.5	9.0	100.0	0
1974	137.5	146.4	15.7	125.0	25.0
1975	162.5	183.4	25.3	131.3	5.0
1976	181.3	205.6	12.1	143.8	9.5

1. Les taux provinciaux (90%) sont pondérés par la population active provinciale de 1975; la pondération au niveau fédéral est de 10%.

2. Les indices de 1966 à 1971 sont tirés du Rapport de la Commission des prix et des revenus.

3. Année 1970 = indice 100.

Sources: Différents numéros de la Gazette du travail. Rapport final de la Commission des prix et des revenus U.S. *Statistical Abstract*, 1977, p. 411.

3. Anti-Dumping Measures

As with the countervailing measure, U.S. and Canadian anti-dumping provisions differ because the U.S. law was enacted prior to the formation of an international code under GATT. A potentially significant difference involves the interpretation of "injury". The Canadian law requires that dumping be the *principal* cause of *material* injury; U.S. law only requires that "injury by reason of dumped imports" exist, and the competent U.S. authorities have much more freedom in interpreting what constitutes injury. In practice, however witnesses testified that U.S. enforcement practices to date were similar to the Canadian.

Another difference is that, in the United States, the Secretary of the Treasury can initiate an anti-dumping investigation on the complaint of a single member of an industry. In Canada, the Deputy Minister of National Revenue has to determine whether there is evidence that dumping has affected domestic producers *as a whole* before action is initiated. On the other hand, U.S. law requires anti-dumping action to be taken within a certain time frame. Decisions on Canadian anti-dumping cases have taken considerably longer to determine until recently when guidelines for processing complaints which provide for similar timing to U.S. practice were adopted by the Department of National Revenue. Canadian companies producing for the domestic market have complained of the high cost and long periods of time involved in getting relief. Canadian importers on the other hand complain that the Canadian anti-dumping authorities are over-zealous in regard to alleged dumping.

Between 1969 and mid-1977 Canada investigated 44 anti-dumping cases involving U.S. exports into Canada, approximately five cases a year. The frequency of U.S. anti-dumping investigations has, until recently, been similar. However, the scope for other investigations concerning injury have been substantially widened beyond the boundaries of traditional dumping and countervail by Section 337 of the U.S. Trade Act. Under that section, the International Trade Commission is empowered to counteract "unfair methods of competition and unfair acts in the importation of articles into the United States". Imports may be restricted if a marketing practice has "the effect or tendency . . . to destroy or substantially injure an American industry or prevent the establishment of such an industry". Over 20 investigations, under the powers granted in this section, have been initiated since the U.S. Trade Act became law in early 1975.

On occasion, as during the U.S. automotive anti-dumping investigation of 1975, Canada has complained that U.S. anti-dumping procedures were not initiated in conformity with the GATT anti-dumping code. As the U.S. law pre-dated the GATT code there is no requirement to bring the legislation into full conformity. In the automotive case, one Congressman's complaint on behalf of the UAW was sufficient to launch the case. Canada, along with other countries, contends this does not constitute a complaint on behalf of an "industry" as defined by the code.

Nevertheless, on balance, the situation has improved in respect to anti-dumping. Prior to the Kennedy Round of multilateral trade negotiations, anti-dumping was a very considerable trade barrier between Canada and the United States. According to a Canadian official, the successful Kennedy Round had a positive effect on the U.S. anti-dumping procedures, "eliminating all of the worst excesses". However, the

Au milieu de l'année 1977, le salaire minimum moyen dans les provinces canadiennes était de \$2.85 l'heure, ce qui est beaucoup plus élevé que la plupart des États américains limitrophes, et de 15% supérieur au salaire minimum fédéral aux États-Unis qui est de \$2.50 l'heure. En 1978, le salaire minimum fédéral du Canada était de \$2.90 alors que celui du Québec s'élevait à \$3.25. En outre, la législation américaine qui régit le salaire minimum prévoit beaucoup plus d'exceptions que les lois canadiennes, si bien que les différences réelles sont encore plus marquées que ne l'indiquent les différences de taux. Aux États-Unis, par exemple, les petites entreprises sont dispensées du salaire minimum.

Les augmentations du salaire minimum ont des répercussions importantes. Tout d'abord, elles exercent une forte pression à la hausse sur les salaires situés justes au-dessus de ce minimum, et, avec le temps, sur tous les taux de salaires dans la mesure où les échelles supérieures sont rajustées de façon à maintenir des écarts depuis longtemps établis. En deuxième lieu, elles se répercutent directement sur les coûts et réduisent l'emploi dans les industries de fabrication et des services où les salaires sont bas. Des études effectuées aux États-Unis ont montré que les lois régissant le salaire minimum ont eu, tant à l'échelle de la nation que de l'État, des répercussions néfastes sur le niveau de l'emploi.

L'un des secteurs les plus touchés par le taux élevé du salaire minimum au Canada est l'hôtellerie et la restauration. A ce propos, M. R. K. Groome de l'organisation Hilton a fait la déclaration suivante au Comité:

«Nous avons maintenant le salaire minimum le plus élevé en Amérique du Nord. Le salaire minimum fédéral est, si je ne m'abuse, de \$3 et deux des provinces sont à ce niveau également, alors que le salaire minimum le plus élevé aux États-Unis est de \$2.50 ou \$2.60. Donc, il y a automatiquement disparité entre notre niveau de salaire et le leur» (II, 21:41)

En outre, les répercussions du salaire minimum sont accentuées par la faible exemption prévue pour les pourboires. Aux États-Unis, on prévoit, en règle générale, pour l'employeur une exemption de 50% du salaire minimum au titre des pourboires. Dans un État où le salaire minimum est de \$2.50, on estimera qu'un veilleur de nuit reçoit le salaire minimum si son employeur lui verse \$1.25 de l'heure. Au Canada, la déduction autorisée est inférieure et elle est généralement calculée sur une base plus élevée. Seuls le Québec et l'Ontario ont prévu une déduction. En 1976, au Québec, pour un employé qui touche des pourboires, la différence était de 40¢ sur un salaire minimum de \$3.15 (pour les employés âgés de plus de 18 ans). En Ontario, pour un salaire minimum de \$2.65 de l'heure, on ne tient compte des pourboires que pour l'établissement du salaire minimum des serveurs et serveuses travaillant dans un débit de boisson licencié. Pour ces travailleurs, le salaire minimum était de \$2.50 de l'heure, soit une déduction de 15¢. Le budget de l'Ontario de 1978 a prévu une certaine amélioration des exemptions au titre des pourboires, mais le régime reste beaucoup plus restrictif que celui des États-Unis.

Committee agrees that **Canada should continue to press in the GATT negotiations to have the United States broaden its "injury" provision in anti-dumping cases to parallel the GATT code.**

4. Government Purchasing

Because of the increasing importance of government economic activity in North America, government purchasing policy is an important actual and potential deterrent to bilateral trade. Both federal governments favour domestic sources. The U.S. government generally implements the Buy American Act of 1933 by providing a preference margin of 6 per cent for a domestic bid over a foreign bid (including duties); this preference is raised to 12 per cent, if the domestic bidder is a small business. These preferences are, in effect the floor for discrimination and some major departments apply higher preferences. City and state governments generally apply either formal or de facto preferences in their purchasing policies.

In 1977, a bill to extend and strengthen the Buy American Act was introduced in the U.S. Congress. If passed, it would virtually close off access for Canadian products, except for defence, to U.S. federal procurement purchases as well as a large portion of state and local government procurement. For instance, the 6 to 12 per cent price preferences would be raised to 15 and 20 per cent and the amount of U.S. content required would be raised from 50 to 75 per cent. In addition, more stringent controls have been attached to certain state and local projects funded by U.S. federal funds requiring stricter observance of "Buy American" restrictions in purchasing. These U.S. federal procurement measures have been paralleled by a rash of new buy-local-state laws in 1977 and 1978.

As has been mentioned before, Canadian governments also apply preferential margins in their purchasing. The federal government accepts a premium of 10 per cent of the difference in foreign content between two bids. An example, provided by the Department of Supply and Services (DSS), illustrates. Suppose

"... two bids were received from Canadian firms, one at \$100 included a foreign content of \$20 and the \$96 bid included a foreign content of \$80. Thus the foreign evaluation differential that DSS is allowed to work with is calculated by taking 10 per cent of difference between the two foreign contents, i.e. 10 per cent of \$80—\$20, \$6. This \$6 foreign content evaluation differential is then added to the lower bid price, i.e. \$96 plus \$6, \$102 with the result that a contract would be awarded to the \$100 bidder since his bid is competitive on this basis. (11, 23A:5)

Provincial governments generally provide greater preference, either formally or informally, to firms located in the province. The purchasing practice of Provincial Liquor Boards have been cited by the United States in the GATT negotiations as a non-tariff barrier of particular concern to them.

On both sides of the border the domestic preferences are bolstered by a series of other protective measures. In Canada, foreign firms are not invited to bid on many contracts; if the product is required quickly, only local firms may be invited to bid; on some contracts, a minimum Canadian content may be prescribed. In the United States, large contracts are reviewed and decisions may be altered for the 'national interest'. Mr. Allan V. Orr of Atlas Steels told the Committee that foreign specialty steels were excluded from U.S. defence contracts by legislation.

Des témoins représentant l'industrie touristique ont indiqué qu'il n'était pas rare que le salaire de base des serveurs dans les restaurants et les débits de boisson soit triplé ou quadruplé par les pourboires. M. Groome a déclaré que «certains serveurs de grands restaurants gagnaient \$20,000 par an, dont \$12,000 à \$13,000 en pourboires». (II, 21:21) Quelles que soient les répercussions générales du salaire minimum sur l'emploi et les prestations sociales des travailleurs marginaux, les plus grands défenseurs de la législation en ce domaine seraient bien en peine de justifier une augmentation de revenu pour les employés qui tirent des pourboires que leur procure l'industrie hôtelière, autant que ce que touchent beaucoup d'autres employés.

Au départ, la législation sur le salaire minimum visait à améliorer le sort des employés mal rémunérés. Certains témoins se demandaient si les avantages prévus dans cette législation avaient été atteints et si celle-ci constituait le meilleur moyen d'y parvenir. M. John Bulloch, président de la Fédération canadienne des entreprises indépendantes, a résumé ce point de vue de la façon suivante:

«A mon avis, il est absurde d'avoir au Canada des salaires minimums plus élevés qu'aux États-Unis. Il doit y avoir de meilleurs moyens de s'attaquer aux problèmes sociaux de ceux qu'on appelle «les travailleurs pauvres» que l'imposition du salaire minimum, qui est un moyen très inefficace. Il y a des situations où, par exemple, une différence de 60 cents de l'heure entre Montréal et le taux imposé aux États-Unis, dans le cas d'entreprises engagées dans des types de fabrication assez standardisée, pousse simplement des entreprises à s'installer aux États-Unis.» (II, 22:20, 21)

La Fédération a prétendu que le salaire minimum avait réduit le nombre d'emplois disponibles pour ce groupe et qu'en particulier, de nombreux emplois faiblement rétribués, généralement confiés à des apprentis qui recevaient une formation susceptible d'augmenter ultérieurement leur revenu, ont été supprimés. Le fort taux de chômage chez les adolescents semble résulter partiellement des conséquences de la législation sur le salaire minimum. Ce point de vue a récemment été reconnu par plusieurs provinces qui ont adopté des programmes visant à accorder des subventions aux employeurs qui embaucheraient des étudiants. L'Ontario et le Québec, par exemple, leur versent une partie du salaire d'un étudiant permettant ainsi aux entreprises d'utiliser des jeunes inexpérimentés ou apprentis qu'elles ne pourraient rétribuer au salaire minimum.

En comparant le taux du salaire minimum aux États-Unis et au Canada, il ne faut cependant pas oublier que le gouvernement américain distribue des bons d'alimentation et accorde d'autres avantages aux familles à faible niveau, leur permettant ainsi d'arrondir leur budget. Dans la mesure où l'écart entre le salaire minimum canadien et américain est comblé, il faudra directement aider les familles canadiennes à faible revenu à boucler leur budget. C'est par ce biais que la compétitivité canadienne serait restaurée plutôt qu'au moyen d'un salaire minimum plus élevé au Canada qu'aux États-Unis.

L'écart actuel entre le salaire minimum canadien et américain a contribué à relever d'environ 24% le salaire moyen dans l'industrie touristique canadienne par rapport à celui des États-Unis. Les écarts sont tellement marqués dans un certain nombre de provinces qu'ils ne pourront être comblés qu'au bout de plusieurs années. Les législateurs canadiens fédéraux et provinciaux devraient être davantage conscients des pressions à la hausse qu'exerce le taux de salaire minimum sur les autres

Practices of administrative agencies widen the scope of the Buy American Act. The Rural Electrification Authority lends funds to independent telephone companies at very low rates of interest, but the funds must be used to purchase capital equipment. A six per cent preference is shown to equipment which has a 51 per cent U.S. content. Since Western Electric supplies the Bell System, the independent telephone market is one of the major telecommunication equipment markets remaining. If a Canadian company like Northern Telecom wishes to penetrate this market, it must establish a subsidiary manufacturing facility in the United States.

Location of production, not ownership, is the key to present preference arrangements in both countries. Moore Corporation, a Canadian-owned company, is the largest supplier of business forms to the United States government from its U.S. plants. Mr. Bruce Sully of Dominion Road Machinery acknowledged the impact of government purchasing on his company's decision to build a plant in the United States.

"... it is imperative that our product be manufactured in the United States, particularly since approximately 70 per cent of our business is politically-oriented and, therefore, subject to continued threats to implement 'Buy America Act' and very often strong presentations to 'Don't Buy Foreign!'" (II, 9:15)

Mr. R.W. Chorlton of Wajax, a company which manufactures fire control pumps in both Seattle and Montreal, said that more economical production could be achieved with one plant. However, since state and federal authorities represent the main market in the United States, the company would lose its U.S. sales if production were consolidated in Montreal. With the present less protective Canadian purchasing policies, the closing down of the Montreal manufacturing plant, and consolidation of production in Seattle would be an attractive alternative to the status quo, particularly if tariff rates were lowered multilaterally.

The fragmentation of Canadian production facilities by protective provincial purchasing policies also decreases Canadian cost competitiveness in foreign markets. Where provincial agencies, or crown corporations, or regulated utilities are important customers, pressures to locate production activity in the province are exerted. For a utility company, the provincial governments would be willing to impose an implicit tax in the form of higher utility rates, for instance, in order to subsidize local production. Mr. Alfred Powis, President of Noranda, described the situation.

"A specific province will say, 'We will only buy a certain product if it is produced in this province'. This becomes significant in terms of wire and cable, for example, with regard to which, if you want to sell these products to such a provincial utility as I have referred to, you had better make it in that province." (I, 36:15)

The incidence of government purchasing varies considerably between industries. For most industries, it is not a dominant factor, but for industries such as telecommunications equipment, aerospace, electronics, wire and cable, electric generating equipment, and business forms, it is known to be extremely important. **Rationalization of federal and provincial purchasing policies would be a desirable first step in designing a better code for government purchasing. A second step would be to negotiate mutually advantageous arrangements with the United States in respect to procurement practices.**

échelles de salaire. De façon à assurer la compétitivité de leurs industries, ils devraient comprendre qu'il est important de surveiller l'évolution du salaire minimum dans les États américains limitrophes afin de s'assurer que le salaire minimum au Canada ne dépasse pas le leur. Rien ne justifie à cet égard que le Canada soit un chef de file en Amérique du Nord.

C'est pourquoi le Comité recommande de freiner les augmentations du salaire minimum au Canada de façon que l'écart avec celui des États-Unis, et en particulier avec les États concurrentiels du nord, soient peu à peu comblé. Ce faisant, il sera nécessaire d'adopter des programmes visant à compléter le budget des familles canadiennes à faible revenu.

4. Petites entreprises

Les petites entreprises sont la principale source de production au Canada. Bien qu'elles prédominent dans les secteurs des services et du tourisme, elles représentent 80% des industries manufacturières. Cependant, malgré leur très grand nombre, les petites entreprises emploient moins de 20% de toute la main-d'œuvre du secteur manufacturier et interviennent pour moins de 15% dans la valeur totale des livraisons de produits manufacturés.* Comme le Canada n'a pas de définition juridique des petites et moyennes entreprises, on ne peut s'appuyer avec certitude sur les données statistiques.

Dans un certain nombre d'industries, les milieux géographique et démographique jouent en faveur du producteur qui exploite un petit marché local. La proximité des marchés est un élément capital pour l'industrie manufacturière secondaire. Les coûts de transport sont un avantage additionnel et le seront de plus en plus compte tenue de la hausse des coûts de l'énergie, comme M. John Bulloch, président de la Fédération canadienne des entreprises indépendantes, le rappelait au Comité en ces termes:

«Les entreprises seront plus petites et leur composition aura un caractère plus régional que national, compte tenu de l'influence grandissante des coûts de transport liés à l'énergie. On assistera au début des années 1980 à une croissance des petites entreprises qui seront plus rentables et plus complexes et qui s'implanteront au niveau régional à cause des coûts de transport: fabriques de ciment et de briques, boulangeries, et ainsi de suite.» (II, 22:11)

Au cours des années, un certain nombre de programmes gouvernementaux ont été mis en œuvre pour offrir diverses formes d'aide et d'appui, mais ils n'ont eu que des effets assez sporadiques. Fait plus grave pour l'ensemble des petites entreprises, on déplore l'absence d'une entité centrale gouvernementale à laquelle elles pourraient faire appel pour la défense et la promotion de leurs intérêts, comme la *Small Business Administration* dont se sont dotés les États-Unis.

Les petites entreprises canadiennes font face à des problèmes particuliers. Leurs ressources financières sont réduites et elles ont donc beaucoup de mal à emprunter pour profiter d'occasions spéciales. La paperasserie que réclament les deux paliers de gouvernement se révèle très onéreuse. Les petites entreprises canadiennes se plaignent de ce qu'un grand nombre de filiales américaines installées au Canada n'ont pas le droit de sous-traiter tarissant ainsi une importante source de commandes.

* Étude de documentation pour le Conseil des sciences du Canada, avril 1973, étude spéciale n° 26: *Les pouvoirs publics et l'innovation industrielle*, p. 171.

5. Packaging, labelling, metrication, building codes and other standards.

Packaging and labelling requirements can also act as deterrents to trade. In the United States, enforcement of the labelling requirements is much more stringent on imported goods as compared to domestic goods. Domestic goods are subject to spot checks while imported goods are examined in detail at border crossing points. The U.S. Government has complained to GATT about the Canadian bilingual labelling requirements on mass produced goods. Country of origin labelling requirements can also be an important cost element for potential exporters. For example, business forms must bear the appropriate imprint "Made in the United States" or "Made in Canada". How this information protects the customer is not clear. It was cited by Moore Corporation as a reason why cross-border trade in business forms was trivial. About ten years ago, U.S. lumber interests supported an unsuccessful attempt to require Canadian lumber to bear a country-of-origin marking.

Metrication requires continuing cooperation between the governments and industry of both countries to avoid detrimental effects on bilateral trade. The Canadian program is more advanced than the U.S. program and the timetables for adoption of metric measures in each industry vary between the two countries. The Canadian Metric Commission has indicated it recognizes the importance of reconciling the Canadian and U.S. programs, and is undertaking negotiations to that end.

In both countries, building code standards, safety standards and grading requirements frequently have a disproportionate effect on imports as compared to domestic products. Tax policies, such as the U.S. treatment of convention expenses abroad, DISC, Western Hemisphere Trading Corporations and regional subsidies are also nontariff measures. Until recently U.S. copyright law contained a manufacturing clause that limited protection to the author unless the book, periodical etc. was manufactured in the United States. Canadian officials actively pursued change in this U.S. law. Recently the Americans withdrew this provision from the law. The change was to occur after a period of five years but Canada was given immediate exemption.

6. Conclusions

There is a very large variety of non-tariff measures which could or do distort trade. Some are blatantly protectionist; others relate to legitimate social purposes such as health, safety, or bilingualism. In a period of economic recession, unemployment or inflation, non-tariff measures represent tempting protective devices because they are often less visible than tariffs and harder to monitor and challenge. In times of economic difficulty, as tariffs are liberalized, the pressure to achieve comparable protection through NTB's can become irresistible.

Negotiators at the GATT multilateral trade negotiations have been attempting to formulate international codes of conduct for various categories of non-tariff measures, namely government procurement, subsidies and countervailing duties, regional development grants, and product and safety standards.

In the GATT negotiations on countervail, Canada is pressing the United States to insert an injury provision in their law and to reach an agreed definition of what constitutes regional development grants before it is classified as a subsidy. DISC is

Pour comprendre les préoccupations de l'ensemble des petites entreprises et évaluer leur potentiel dans le domaine du commerce avec les États-Unis, le Comité a invité la Fédération canadienne des entreprises indépendantes, constituée il y a dix ans pour représenter les petites entreprises, à témoigner devant lui.

Il est intéressant de constater que d'autres témoins représentant d'importantes entreprises privées partageaient bon nombre des préoccupations de M. Bulloch, notamment la nécessité de comprimer les coûts unitaires, le relèvement excessif du salaire minimum et ses effets, le coût de l'emprunt, la surévaluation du dollar canadien et, en général, la nécessité d'accroître l'efficacité.

Le travail de la Fédération donne déjà des résultats tangibles au palier gouvernemental. Le premier geste d'importance a été la création du Ministère d'État de la petite entreprise qui a pris des mesures dans un certain nombre de domaines intéressant ce secteur d'activité. A la suite de quoi, on a constaté qu'on devait maintenant consacrer moins de temps à remplir les formulaires qu'exige le gouvernement. Un service visant à fournir des conseils en matière de gestion, le service consultatif pour petites entreprises, a été qualifié «d'excellent» par M. Bulloch. On a constitué une banque subventionnée par le gouvernement fédéral et destinée à la petite entreprise, la Banque Fédérale de développement des petites entreprises, et M. Bulloch affirme «qu'elle fait du bon travail» (11, 22:33). La Fédération estime toutefois qu'on ne doit s'adresser à la Banque fédérale de développement qu'en dernier ressort et que la toute première source de financement doit demeurer le système bancaire privé. Pour aider davantage les petites entreprises, le gouvernement a proposé la création de sociétés d'investissement dans les entreprises. Elles bénéficieraient de réductions d'impôt spéciales afin de favoriser la mise en commun du capital-risque.

M. Bulloch a attiré l'attention sur la forte proportion de produits d'exportation qui sont fabriqués par la petite entreprise japonaise, soit 40%, et a établi une comparaison qui nous est défavorable. Il a affirmé avec beaucoup de conviction que les petites entreprises canadiennes n'ont pas exploité tout leur potentiel en matière d'exportation, notamment vers les États-Unis, et qu'il faut bien reconnaître que le très fort rendement de la petite entreprise japonaise reflète la force de l'industrie manufacturière secondaire de ce pays, secteur dans lequel le Canada doit reconnaître sa faiblesse. Par contre, dans des domaines où le Canada enregistre un excellent rendement à l'exportation, comme ceux des produits de l'industrie automobile, de l'exploitation minière, du raffinage du minerai, de la fonderie ou du contre-plaqué, seules les grosses sociétés peuvent installer de grandes industries de capitaux et recourir à des méthodes de production intégrée.

En réponse à une question adressée à ses membres pour savoir comment la petite entreprise canadienne réagirait à la conclusion d'un accord de libre-échange avec les États-Unis, la Fédération a reçu dix mille réponses. Chose étonnante, un peu moins de la moitié favorisait le libre-échange, ce qui signifie que les petites entreprises acceptent beaucoup plus volontiers cette idée que les grosses sociétés que le Comité a entendues. M. James Conrad de la Fédération a expliqué ce résultat en ces termes:

another issue which may be modified as a result of the Geneva talks. Mr. William Eberle, the former U.S. trade negotiator, told the Committee that the 1974 Trade Act had a provision which obliged Congress to vote on any non-tariff measure agreement within 90 days. Congress could no longer kill such agreements merely by refusing to deal with them as it had after the Kennedy Round.

However there is widespread scepticism as to whether effective monitoring and enforcement mechanisms for some of the international codes of conduct can be established, for instance in the important area of government procurement. Retaliation in one form or another is likely to occur if one country strengthens its measures and remains immune from effective international sanctions.

In view of the difficulties of achieving success in this area at GATT, **the Committee is of the opinion that bilateral negotiations with the United States might well prove to be a more fruitful and realistic avenue for Canada to reach a reciprocal and advantageous understanding in this area.**

Le chef de petite entreprise est prêt à soutenir la concurrence lorsque les tarifs sont bas. Il exerce son activité dans un cadre concurrentiel, et il est prêt à soutenir la concurrence, à accroître ses ventes aux États-Unis. (II, 22:27)

On a insisté dans le présent rapport sur la nécessité de rationaliser l'industrie manufacturière canadienne et de parvenir à une production d'échelle. Il est toutefois important de souligner que compte tenu des technologies modernes qui nécessitent des capitaux élevés, la production d'échelle n'est plus fonction de l'importance de l'entreprise ni du grand nombre d'employés. Il faut une production spécialisée et des marchés appropriés. L'expérience japonaise en ce qui concerne les exportations par la petite entreprise laisse supposer qu'un pas vers le libre-échange avec les États-Unis pourrait offrir d'intéressantes possibilités aux entreprises manufacturières canadiennes en leur permettant d'accroître leur production et de multiplier les ventes. La réaction de la Fédération est un indice encourageant de sa disposition à relever le défi.

VI TWO SPECIAL CASES OF LIMITED FREE TRADE

The Defence Production Sharing arrangement and the Automotive Agreement constitute limited sectoral free trade arrangements between Canada and the United States. While both programs have been of benefit to Canadian industry and trade, there are currently stresses and strains evident in each arrangement.

1. Bilateral Trade in Defence Products

Bilateral economic cooperation in the defence field goes back to the Hyde Park declaration of 1941. However, the present dimensions of the program were negotiated in the late fifties when it became clear that Canada could no longer hope to be self-sufficient in the major areas of military equipment production. The Canadian government then decided to concentrate on carefully selected areas of defence production in fields in which Canada had special experience and need such as communications, navigation and transportation. In the interests of North American defence, the United States agreed to share its defence technology with Canada and to open the huge U.S. defence market to Canadian manufacturers of military equipment on what amounted to privileged terms. The Defence Production Sharing arrangement, which has been worked out in a series of agreements over the years, offered an economic basis for a specialized Canadian defence industry.

In general terms the Defence Production Sharing arrangement provides for duty-free movement across the border in military goods. The U.S. government lifted the Buy American Act requirement for a wide range of military commodities and removed U.S. duties (from 12 to 17 per cent) for Canadian goods subcontracted by U.S. firms. Canadian tariffs were largely removed in 1966 but to compensate for "anomalies" in the U.S. regulations governing access and to protect smaller Canadian suppliers, duty free entry was only accorded for purchases having a value in excess of \$250,000. The "anomalies" included "small business set asides" which favour procurement from designated small U.S. industries, the "specialty metals" regulation which restricted procurement of items containing specialty metals to U.S. sources and the "no foreign" preference which protects U.S. technology in specific sensitive areas.

Canada also retained a 10 per cent domestic price preference which the United States has periodically cited as a trade irritant. Mr. Frank Jackman, General Director, Office of International Special Projects, Department of Industry, Trade and Commerce characterized it as "discretionary" preference and explained it had been retained

"as a counterbalancing force to some of the other protective devices on the U.S. side and to ensure that at the lower end of the spectrum there is no undue damage done in terms of disparity of size and economic power between firms competing on both sides of the border. It does remain an item which . . . we assume we will continue to debate" (1, 30:24).

V LES MESURES NON TARIFAIRES

Ces dernières années, les mesures non tarifaires ont constitué des obstacles de plus en plus sérieux au commerce, se révélant souvent plus efficaces et moins visibles que les droits de douane pour détourner les importations et beaucoup plus difficiles à contrôler sur le plan international.* Si, comme on s'y attend, les tarifs douaniers sont abaissés à l'issue des négociations commerciales multilatérales du GATT, les mesures non tarifaires auront un effet encore plus accentué sur les échanges commerciaux. Les négociateurs du GATT le savent et ils sont décidés à traiter cet aspect de la question aussi bien que celui des tarifs douaniers.

Entre le Canada et les États-Unis, les mesures non tarifaires ont eu jusqu'à présent des répercussions moins importantes que celles des tarifs douaniers sur l'évolution des échanges bilatéraux. Cela est particulièrement vrai par rapport aux échanges de ces deux pays avec le Japon ou avec la Communauté européenne. Néanmoins, l'un et l'autre s'appliquent réciproquement un certain nombre de mesures non tarifaires. M. Tom Burns, du ministère de l'Industrie et du Commerce, a dit au Comité que l'arsenal des mesures non tarifaires américaines était plus gênant pour les Canadiens que nos mesures non tarifaires ne l'étaient pour les Américains. (I, 19:21) L'Appendice II présente une liste des principales mesures non tarifaires dénoncées par les deux pays dans le cadre de la procédure de notification du GATT. Elles comprennent les évaluations en douane, les droits compensateurs, les contingentements, les normes sécuritaires et sanitaires, les subventions et les marchés d'État.

1. Le service des douanes

a) Le système américain

L'obstacle non tarifaire américain qui, d'après les fonctionnaires et les dirigeants d'entreprises canadiens influe sensiblement sur les exportations canadiennes, est le service américain des douanes. Les exportateurs canadiens se sont plaints des longs délais (pouvant parfois atteindre deux ans) qu'imposaient les douaniers américains avant de rendre une décision officielle concernant une classification tarifaire. Une fois obtenue, cette décision détermine le taux applicable à l'expédition en cause et donne plus de certitude quant aux droits qui devront être acquittés sur les expéditions futures puis qu'une décision concernant un produit ne peut être modifiée sans préavis et procédure conformes. Malheureusement, chaque décision n'est pas applicable à tous les produits semblables importés par les autres sociétés. Les expéditeurs doivent obtenir chacun une décision pour éviter toute incertitude de

* Les obstacles non tarifaires sont généralement définis comme étant des politiques, des lois, des règlements ou des pratiques qui ont pour effet de restreindre les importations. On peut élargir la définition pour y inclure les limitations volontaires des exportations et les contingentements des importations et des exportations.

In 1963 a balance of payment "understanding" was reached by both countries stipulating that Canadian and U.S. trade in this area should be "in rough balance". Mr. Jackman told the Committee that periodic attempts "to define just how rough is rough have never really met with much success" (I, 30:8). Nevertheless, as long as there has not been too great a divergence, both sides have remained relatively satisfied. Generally speaking, Mr. Jackman said, sales decisions in this area have not been administered but secured through competitive bidding.

When there is too great an imbalance in this bilateral trade, an 'ad hoc' mechanism is brought into play which appears to be one of encouraging and of cajoling. A joint official-level steering committee exchanges views on each country's long term requirements to try to find areas where needs match or where cooperative or joint development in the production of equipment would prove economic. From time to time, when there appears to be too much of an imbalance, the committee decides to take

"a closer look at some of the requirements on either side of the border, to make sure that a firm on one side or the other of the border does in fact seek equipment supply from a producer in Canada or the United States. We tend to, through stimulation of the process, ensure that there is an active shopping on both sides of the border, as opposed to providing direction that 'thou shalt'. Rather than say 'thou shalt', we say 'thou should'" (I, 30:25).

Under the terms of the agreement, Canadian firms can compete for all but the most sensitive U.S. defence contracts. In particular, the program has led to a large two-way trade in subcontracted items. A requisition on a prime contract may be raised by the department of defence in either country and the low bid may come from industry in either country. The successful company will then seek the best source of supply in Canada or the United States for subcontracts. There has been a tendency, which works to Canada's advantage, for firms to establish patterns of procurement and to shop for components in Canada as well as the United States.

During the first 15 years of the existence of this program, that is until 1974, the United States spent over \$3.3 billion on prime contracts and subcontracts in Canada and Canada spent over \$3 billion in the United States, giving Canada an accumulated surplus by 1974 of \$361 million. From 1970 to 1974 the average annual value of Canadian exports to the United States under the Defence Production Sharing arrangement was just under \$200 million, about half of which was in subcontract work.

This program has brought a number of benefits to Canada in terms of employment and technology. Testimony indicated that 10,000 to 12,000 persons are directly employed in manufacturing items sold to the United States and in excess of 100,000 workers are involved at least part-time in the "flow-down effect", that is working in the supplying firms. Furthermore, the jobs provided are at a high level of skill. Participation in this program has also contributed to the maintenance of a manufacturing base in fields of high technology, such as transportation, communications and navigation. By concentrating on installed equipment and avionics rather than airframe items, an official told the Committee, Canada had been able to develop in cooperation with the United States certain specialized items such as a radio relay system which have been widely accepted abroad by Canada's allies. Other technological breakthroughs such as gas turbine technology, sonobuoys and

classification. En outre, ils peuvent connaître des délais s'échelonnant de quelques mois à plusieurs années entre le moment où la cargaison arrive aux États-Unis et celui de l'appréciation des biens, qui permet de déterminer les taux du droit à payer.

Une fois ce taux établi, le total du droit à payer dépend de l'évaluation des biens. Les Américains appliquent trois méthodes d'évaluation. L'«ancien système» reste en vigueur pour une liste spéciale d'environ 1,000 produits. Il évalue le produit à sa valeur à l'exportation ou à l'étranger, selon le plus élevé de ces deux chiffres. La valeur à l'étranger est la valeur du produit au dernier niveau du processus commercial, où *tout le monde* peut l'acheter. Si des prix différents sont appliqués aux clients suivant leur importance, la valeur du produit sera établie en fonction du prix pratiqué par le petit détaillant, car par définition, l'escompte sur les grosses commandes est réservé à certains acheteurs. Dans la pratique, on ignore les escomptes consentis sur les grosses commandes. Cet ancien système d'évaluation, qui s'applique, entre autres produits, aux pièces d'automobile de service après vente, a pour effet d'augmenter sensiblement le droit à payer. Des fonctionnaires ont dit au Comité qu'il constituait l'un des principaux obstacles non tarifaires dont ils souhaitent discuter avec les États-Unis à Genève.

Le nouveau système américain d'évaluation couvre l'ensemble des autres biens. Il assure une protection moindre, mais il arrive fréquemment que pour déterminer le montant du droit à acquitter, on inclue dans l'évaluation des coûts qui s'appliquent à des ventes intérieures et à des ventes à l'exportation, mais non à la vente en cause. On en trouve un exemple dans les coûts de l'entreposage au Canada qui ne s'appliquaient pas aux ventes à l'exportation vers le port en question. Aussi bien dans l'ancien que dans le nouveau système, les douanes américaines jouissent d'un vaste pouvoir discrétionnaire pour déterminer la valeur des transactions entre deux sociétés, ou même à l'intérieur d'une seule.

Le troisième système d'évaluation, qu'ont étudié de très près les industriels de la Communauté européenne, est appelé «système du prix de vente américain». Cependant, il s'applique principalement aux produits chimiques dérivés du benzène qui, actuellement, ne sont pas exportés vers les États-Unis.

b) Le système canadien

Les douanes canadiennes diffèrent des douanes américaines. La plupart des décisions de classification sont prises par le douanier au moment de l'arrivée du produit au Canada. L'importateur a le droit d'interjeter appel de cette décision dans un délai de 90 jours. Il est rare que le ministère du Revenu réforme la décision d'un douanier. Il semble que ce système engendre davantage d'incertitude pour les importateurs que le système des décisions provisoires utilisé par les États-Unis.

Le système canadien d'évaluation est fondé sur la juste valeur marchande des biens analogues vendus sur le marché intérieur du pays exportateur. Ce système exige absolument que la valeur considérée pour déterminer le droit à payer ne soit pas inférieure à celle du prix de vente aux acheteurs canadiens, à l'exclusion de tous les frais qui peuvent s'accumuler après que le bien a quitté le point d'entrée au Canada. Le volume et le niveau des transactions sont pris en compte dans le calcul. Les États-Unis ont critiqué cette procédure d'évaluation dans le cas où il n'existe pas

flight simulators were developed for military use and subsequently achieved success in civilian markets. In keeping with the objectives of the arrangement, there has been some dispersal of the defence industrial base across the country, an advantage for both strategic and regional disparity reasons. There are some benefits in terms of trade with third countries as well since sales by the United States of defence items to other NATO countries may include Canadian-produced components, this can create a subsequent demand for Canadian-made spare parts.

A major and often-cited advantage to the program is the easy access it provides Canada to U.S. high technology. There are, however, problems associated with such ready access. As this report has already discussed, Canada relies on imported technology more than any other industrialized country. In certain defence industry fields, as in many other high technology areas, the effort made by Canada to keep abreast of international capabilities has declined. The Defence Production Sharing arrangement has accentuated this trend because the subcontract work or offset procurement production done by Canada on major U.S. military equipment is produced under licence from the parent firm.

A growing problem under this arrangement relates to the system of offset procurement. In any large purchase of military equipment such as long-range patrol aircraft, Canadian decision-makers tend to look very closely at the amount of component work which the foreign companies will contract out to Canadian companies. It is one of the elements which the various competitors are asked to detail in their proposals. An official told the Committee that the United States has acquiesced in this procedure to try to improve Canadian content on very large purchases.

It is difficult to determine the additional costs that Canada may incur through this system of offset procurement. If it involves setting up relatively short and sometimes duplicate production lines in Canada, the costs will obviously be higher. On the other hand, there can be industrial benefits. In every instance the offset purchase will have some multiplier effect. In some cases, the U.S. manufacturer may make additional sales to third countries and subcontract the new business to the Canadian facility. The Committee considers it would be helpful if more information could be made available on the relative costs and benefits of offset arrangements.

The policy of pressing for Canadian content in offset procurement has had a questionable impact on the vigor of the Canadian defence industry itself. Production done continually under licence, even of highly sophisticated components, does little or nothing to give this industry the necessary viability to get into U.S. or other markets with its own products. It creates an unfortunate dependence on imported technology. Once an offset contract is complete, the vast majority of the additional jobs it created are likely to disappear. In such a system there is nothing to stimulate the development of research-based innovative products. The present situation augurs poorly for the future of the industry. While the original intention of the arrangement was to preserve a viable defence production industry in Canada, it may well be that Canada has already lost the capability to design and produce almost all separate weapon systems and, with that, other important innovative capacities as well.

The arrangement with the Lockheed Corporation for the purchase of the long-range maritime patrol aircraft involved a debateable new form of offset. In

de commerce semblable dans le pays d'origine. Dans une telle éventualité, la procédure consiste à ajouter aux coûts de production un montant correspondant au profit normal qui serait réalisé sur une telle vente. Les Américains estiment que les évaluations qui en résultent sont trop élevées. Les exportateurs américains se plaignent également de ce que cette procédure les oblige à divulguer aux douaniers des renseignements confidentiels, ce qui pourrait engendrer des poursuites à leur rencontre en application des dispositions antidumping ou du droit compensateur. Le fait que les douaniers canadiens soient tenus par serment de respecter la confidentialité des renseignements fournis n'apaise guère leurs inquiétudes. Les douaniers canadiens sont les seuls à exiger autant d'informations des compagnies exportatrices étrangères.

Étant donné la similitude des pratiques commerciales canadiennes et américaines et l'intensité du commerce entre les deux pays, **des efforts bilatéraux pour assurer l'homogénéité des deux systèmes d'évaluation devraient être tentés. Un code prévoyant un traitement réciproque pour les situations semblables serait plus facile à négocier et à mettre en application si les systèmes étaient plus compatibles.**

2. Le droit compensateur

La loi américaine sur le droit compensateur préoccupe considérablement le Canada. Elle n'est pas totalement conforme au GATT dans la mesure où elle n'exige pas la preuve qu'un «préjudice» matériel a été causé à l'industrie intérieure avant l'imposition d'un droit spécial visant à compenser les subventions étrangères qui influent sur les prix à l'exportation. Cette particularité du droit compensateur américain est techniquement justifiée dans la mesure où le système américain est antérieur aux dispositions du GATT. Pourtant, lorsqu'en 1974 les États-Unis ont étendu l'application de cette loi aux biens non passibles de droit, ils ont été obligés d'y inclure la disposition concernant le préjudice causé en regard à ces biens.

La disposition concernant le préjudice a été intégrée au code antidumping et son application a empêché certains abus. Par exemple, en 1973, l'ALCOA a déposé une plainte pour vente à perte contre les exportations de l'ALCAN vers les États-Unis. Bien que la Commission du tarif ait décidé que du point de vue technique, il y avait eu vente à perte, aucun préjudice n'a été constaté et par conséquent, aucun droit antidumping n'a été imposé. **C'est pourquoi les participants aux actuelles négociations sur les tarifs douaniers devraient essayer de persuader les États-Unis de faire en sorte que leur loi sur le droit compensateur soit conforme aux dispositions de l'article VI du GATT.**

Une autre difficulté que suscite le droit compensateur, c'est qu'on ne sait pas exactement dans quelle mesure il est applicable. De toute évidence, il l'est en cas de subvention générale ou de privilèges fiscaux liés aux exportations, comme le système de dispense du droit pour les automobiles qui a précédé le pacte de 1965. Cependant, tous les régimes fiscaux ou toutes les subventions qui influent sur les coûts mettent indirectement en cause la compétitivité des produits canadiens aux États-Unis.

En 1973, le Trésor américain, saisi d'une plainte, a décidé que les exemptions de taxe municipale, l'aide provenant de l'*Industrial Estates Limited* en Nouvelle-Écosse et les subventions fédérales régionales accordées à la société Michelin constituaient

addition to traditional undertakings for the Canadian manufacture of tail assemblies and some other components for up to 150 P3C's (the U.S. version of the long-range maritime patrol aircraft), Lockheed has accepted a legal obligation to secure, during the first 10 years of the contract, \$400 million of new sales of Canadian products, at least 66 per cent of which must be in the aerospace field. The novelty concerns the one-third of sales which can be in any manufactured goods; only raw materials, food and automobile products are excluded. The aim is to take advantage of the enormous buying power of Lockheed (\$35 million of supplies annually, all ordered through a central procurement agency within the company) and of the buying power of the 30 odd major subcontractors, some of which are larger than Lockheed itself. To qualify, purchases must be new or in excess of previous purchases. Moreover, the U.S. importer must pay duty if the item is dutiable. If U.S. components are assembled in Canada, only the Canadian added value is dutiable.

The Lockheed company has mounted a major sales promotion effort designed to sell Canadian products within Lockheed itself and to its major subcontractors. In the traditional aerospace field, it is experiencing no difficulties and is, in fact, ahead of its obligations. In terms of actual sales, 90 per cent of Lockheed's purchases by early 1978 were in the aerospace field. But the company is encountering difficulty in promoting sales in the one third "other" category of manufactured goods. The problem in part appears to be the reluctance of Canadian manufacturers to become involved in a form of trade which is unusual and which they may also fear will not recur. In spite of visits to some 500 companies by Lockheed sales promoters, only 10 per cent have shown any interest by early 1978.

This new technique for tapping the purchasing power of large U.S. corporations through offsets has been resorted to because the market for sub-assembled air frame parts and for aerospace components has been saturated. Other countries purchasing U.S. defence equipment are also insisting on offsets with the result that the room for arrangements in the related aerospace industries may be shrinking.

Another possible solution had been suggested by the Hon. Barnett Danson, the Canadian Defence Minister, in the spring of 1977. He said it would make economic sense if Canada were able to develop and build certain of the equipment needed jointly by the two countries. If the United States would agree to purchase Canadian-made equipment to fill all its needs for a particular item, Canada would be in a position to buy large defence items off-the-shelf from U.S. plants and not have to insist on specific off-setting contracts as a precondition. There would be less duplication of research and development, no added costs for Canada in setting up production lines for its own short-run needs, a North American standardization of military products and Canada would have an assured market for a limited range of high technology goods.

While the proposition is attractive, there are a number of problems. For example, what items would be available for Canadian production in this market? Electronic equipment for NORAD northern communications, coastal patrol vessels and anti-submarine equipment have been mentioned. But would the United States agree that its entire requirement for any significant military item should be procured

une prime à l'exportation. Un droit compensateur de plus de 6% a alors été imposé; le montant du droit a été ajusté en fonction d'un certain nombre de facteurs et actuellement, il se situe entre 2% et 3%. Jusqu'à maintenant, Michelin a versé plus de \$6 millions à ce titre. La société a continué à interjeter appel et l'affaire est toujours devant les tribunaux. A propos du préjudice et de la tendance de pratiques semblables à se répandre aux États-Unis dans cette affaire, M. A. V. Peters, de la société Michelin, a fait le commentaire suivant:

«Lorsque nous avons soulevé cette question de préjudice lors d'une discussion avec des représentants du Trésor... on nous a dit que la question était sans aucun rapport avec le sujet. Lorsque nous avons soulevé la question de l'aide fournie par les États-Unis—dans certains États, parce qu'aux États-Unis, c'est très souvent une question locale—il s'agissait d'une aide beaucoup plus importante que celle que nous recevions au Canada. La réponse a toujours été que cela n'avait rien à voir.» (II, 24:10)

Le Comité estime que dans les discussions bilatérales avec les États-Unis ainsi que dans les négociations multilatérales sur les tarifs douaniers, il faudrait en priorité faire le départ de façon rigoureuse entre les subventions véritables qui favorisent l'expansion des exportations et les subventions qui n'ont que des répercussions minimales sur les prix à l'exportation et qui n'interviennent qu'incidemment dans les programmes visant d'autres objectifs légitimes. En 1977, le Canada a promulgué sur le droit compensateur ses propres règlements qui sont conformes aux dispositions du GATT. Il est évident que si les États-Unis élargissent sensiblement la portée de ce droit, le Canada prendra des mesures de rétorsion. Les deux parties n'ont rien à gagner du resserrement du commerce qui en résulterait ni à l'échec d'objectifs légitimes comme le développement régional.

La constitution aux États-Unis en 1971 de la *Domestic International Sales Corporation (DISC)* a été le point de départ d'une série de mesures de rétorsion. Le gouvernement canadien a riposté en réduisant le taux d'imposition des sociétés dans le secteur manufacturier. En septembre 1972, il a également instauré le Programme de surveillance des importations visant à reférer les réductions d'impôt liées aux exportations, comme le fait le DISC. Selon les représentants de l'Association des importateurs canadiens, le Programme de surveillance constitue en lui-même un obstacle au commerce. Lorsque la valeur des biens importés dépasse \$10,000, l'importateur doit fournir des renseignements sur les avantages fiscaux dont il a bénéficié ainsi que sur leurs répercussions sur les prix. A défaut d'une telle déclaration, les biens peuvent être importés moyennant un dépôt de \$100 par expédition. Le programme de surveillance a constitué une préparation prudente à une «guerre du droit compensateur».

Le gouvernement américain s'est également préparé à une telle éventualité. La loi américaine de 1974 sur le commerce prévoit un certain nombre de vastes pouvoirs qui auraient pu freiner sensiblement les échanges s'ils avaient été interprétés dans une optique protectionniste. L'article XIX du GATT autorise des mesures de sauvegarde en cas d'urgence, lorsque les importations provoquent ou menacent de provoquer un préjudice matériel. Dans la loi de 1974, les procédures prévues en vertu de cette disposition dérogatoire sont devenues plus protectionnistes, le président étant davantage obligé de prendre des mesures restrictives dans le cas où la Commission du commerce international estime que les importations provoquent ou peuvent provoquer un préjudice. De plus, le président a été investi du pouvoir d'agir lorsque

abroad, even from a country as closely allied as Canada? Could sales of these items be made in sufficient volume to balance the cost of a major item such as a new fighter?

On balance, the Committee approves the objectives of this idea, but is not optimistic regarding its potential as a solution to the growing problem.

Presumably because there was no positive response from the United States to this proposal, the Canadian government appears ready to repeat the industrial benefits package which it used in the Lockheed case in the purchase of the new fighter aircraft, a larger order valued at \$2.3 billion. This time it is prepared to buy an off-the-shelf model which should mean lower unit costs rather than require the changes which added so much to the cost of the Lockheed Aurora. In exchange, as with the Lockheed order, it is asking for offset contracts in the aerospace industries, in the non-aviation industries making other defence equipment, and in domestic industries which have no relation to aerospace or defence products whatsoever. How this is handled will be extremely important.

The large Canadian order, for 130 to 150 aircraft will undoubtedly justify economic manufacture of certain air frame components in Canada, but this would offset only a portion of the total cost of the fighter. Nor will the saturated aerospace market be able to absorb the balance. Hence, almost inevitably, in following the offset route, the government will look for commitments from the manufacturers to sell other unrelated manufactured goods.

But if there are difficulties in the Lockheed case in finding enough Canadian manufacturers who wish to participate, they are likely to be intensified in the fighter aircraft purchase. Because of the offsets already negotiated under the Lockheed purchase, even the traditional offsets procured in the form of assembly or of component products purchased from the defence or aerospace industries may be difficult to place, particularly to balance such a huge order. Finally, the procedure raises the question of whether the decision on the correct aircraft for Canada's requirements will be skewed by the relative attractiveness of the packages of offset arrangements which different aircraft manufacturers may offer.

In spite of certain deficiencies, the Defence Production Sharing arrangement represents a mutually beneficial means of enlarging trade between Canada and the United States and of extending the range of free, or almost free, trade between the two countries. However, the recent large Canadian aircraft purchases, actual and proposed, have strained the capacity of the system to balance defence trade, which accounts for the complicated and costly offset arrangements written into the Lockheed contract and proposed for the fighter aircraft. Until 1975 the trade was in rough balance—Canadian procurements were relatively low and U.S. procurements were increased by the demands of the war in Vietnam. But that stimulus no longer exists and Canadian equipment purchases are growing rapidly. The balance in favour of the United States was over \$700 million in 1976 alone, and the fighter purchase, if one of the U.S. aircraft is bought, would push the balance far out of line.

The problem of maintaining the agreed "rough balance" is being further complicated by restrictive measures applied by the U.S. Congress. Among such

la politique commerciale d'un autre pays provoque des restrictions ou des discriminations à l'encontre du commerce américain, lorsqu'un producteur refuse arbitrairement de vendre un produit de base, lorsque des subventions ou impôts étrangers influent indûment sur le commerce américain et lorsque des pratiques «injustes» de commercialisation désorganisent une industrie américaine. Ces pouvoirs sont si vastes que la loi américaine ne peut plus réellement empêcher le président de mettre en œuvre une politique protectionniste. Ces pouvoirs ont en outre été renforcés par une augmentation considérable des effectifs du personnel d'exécution. Dans le *Journal of World Trade Law*, un commentateur faisait remarquer en 1974 que les effectifs du personnel chargé de traiter les plaintes antidumping et les plaintes relatives au droit compensateur avaient été multipliés par 10 au cours des deux années précédentes.

Heureusement, cette «guerre» ne s'est pas déclenchée, et l'affaire Michelin n'a pas été le point de départ d'une série de cas semblables. Même si cet état de chose profite aux deux pays, la société Michelin estime être la victime de manœuvres gouvernementales, comme en témoignait le commentaire suivant de M. Peters:

«J'ai l'impression qu'on m'incite discrètement à amener la société à renoncer. Bref, cette histoire devient embarrassante. Puisqu'on s'est rendu compte que cette décision était défavorable à Michelin, il est tout à fait concevable qu'il ait fallu donner l'assurance que ces droits compensateurs ne seraient pas imposés à d'autres sociétés, ce qui semble satisfaire tout le monde sauf Michelin». (II, 26:9)

Le gouvernement canadien peut fournir des renseignements conformes au droit canadien et au protocole international, mais il ne peut assurer qu'une aide limitée à une société aux prises avec un droit étranger et, au niveau diplomatique, il a judicieusement concentré ses efforts sur l'instauration d'un contexte plus favorable à l'industrie canadienne dans son ensemble.

3. Les mesures antidumping

De même que les mesures concernant le droit compensateur, les mesures antidumping américaines diffèrent des mesures canadiennes, du fait que la loi américaine est entrée en vigueur avant l'élaboration d'un code international dans le cadre du GATT. L'interprétation du mot «préjudice» pourrait susciter des divergences considérables. Selon le droit canadien, il faut que la vente à perte soit la cause *principale* d'un préjudice *matériel*; la loi américaine retient simplement l'existence d'un préjudice causé par l'importation de biens vendus à perte, et les autorités compétentes jouissent d'une plus grande liberté pour déterminer ce qui le constitue. Les témoins ont cependant indiqué que jusqu'à maintenant, dans la pratique, ces mesures avaient été appliquées de façon analogue dans les deux pays.

Une autre différence tient au fait qu'aux États-Unis, le Secrétaire du Trésor peut déclencher une enquête antidumping dès qu'un représentant d'un secteur industriel a porté plainte. Au Canada, le sous-ministre du Revenu doit tout d'abord s'assurer avant d'agir qu'il est prouvé que la vente à perte a affecté *l'ensemble* des producteurs canadiens. D'autre part, la loi américaine impose un délai pour l'application de la mesure antidumping. Au Canada, les décisions ont été considérablement plus lentes à intervenir jusqu'à ce que, récemment, le ministère du Revenu national adopte pour le traitement des plaintes des lignes directrices dans lesquelles on trouve

measures, the U.S. Defense Department issued regulations in August 1977 under direction from Congress which impose new administrative rules on the export of high technology in weaponry. The new restrictions represent a response to the outspoken criticism of some powerful segments of U.S. opinion, including organized labour, on the transfer of technology out of the country. Any muzzle limiting access to high technology would severely affect Canadian firms which depend on subcontracting—especially in the high technology industries such as aerospace, avionics, computers, etc. Raising the issue in December 1977 in Washington, the Minister of Science and Technology received assurances that the new instructions were not meant to restrict technological exchanges with the United States' allies and U.S. firms in competing for Canada's new fighter contract. However, as the new regulations cause administrative delay with subcontracts in Canada there is some risk that U.S. firms may avoid the problem by seeking only domestic suppliers. According to press reports, delays in approval for Canadian firms in U.S. defence contracts have already been experienced and Canadian subcontractors have been faced with some difficulty in getting the necessary information in order to make bids on U.S. contracts. Consultations on the problem are continuing, but the fear remains that the traditional close cooperation in defence production may taper off unless there is some special exemption for Canada to eliminate the bureaucratic approval prerequisite.

Another possible obstacle to the effective operation of the Defence Production Sharing arrangement has been raised by an action of the House Armed Services Committee, which added a rider to the 1979 defence appropriations bill. This provision would prohibit the U.S. Defense Department from buying any equipment from abroad which included foreign produced specialty steel and would largely close off foreign procurement by the Defense Department. A similar measure was passed some years ago and it was only last year that the former specialty metals rider was withdrawn by Congress. It will be several months before the fate of the new specialty metals rider is determined. But in the meantime, it is forcing U.S. aircraft manufacturers bidding on Canada's fighter aircraft order to reassess their situation.

These and other measures could undermine the Defence Production Sharing arrangement. Unfortunately, Canada lacks sufficient leverage to cause the United States Congress to grant a special exemption to Canada. This is in part because other U.S. allies, particularly in NATO, would raise objections unless they were accorded equal preferred treatment. This does not mean that Canada should cease its efforts to have the recent U.S. measures withdrawn or amended so as to exempt a country with which the U.S. had a long-standing defence production sharing arrangement. Canada would, however, be in a much stronger position to be exempted from all such protectionist measures if it were in a free trade arrangement with the United States. **To maintain an effective Defence Production Sharing arrangement, it may be necessary for Canada and the United States to move in the direction of a bilateral free trade arrangement.**

2. Bilateral Trade in Automotive Products

The cross-border flow of automotive products constitutes the largest, most complex and currently the most controversial area of trade between the two

des délais semblables à ceux qu'a retenus la pratique américaine. Les principales doléances des exportateurs canadiens concernent le coût élevé et la longue période d'attente qu'implique une action en réparation. Par ailleurs, les importateurs canadiens se plaignent du trop grand zèle des autorités canadiennes antidumping dans les cas présumés de vente à perte.

De 1969 au milieu de l'année 1977, le Canada a étudié 44 affaires antidumping impliquant des exportateurs américains, soit environ 5 par an. Jusqu'à une date récente, la fréquence des enquêtes américaines était du même ordre. Cependant, la portée d'autres enquêtes en matière de préjudice a largement dépassé les limites de la définition traditionnelle de la vente à perte et du droit compensateur qu'on trouve à l'article 337 de la loi américaine sur le commerce. Selon cet article, la Commission du commerce international peut s'opposer aux méthodes injustes de concurrence et aux actes injustes dans l'importation de biens aux États-Unis. Les importations peuvent être restreintes lorsqu'une pratique commerciale a pour effet réel ou éventuel de détruire une industrie américaine, et de lui porter un préjudice considérable ou d'empêcher son implantation. Depuis l'entrée en vigueur de la loi américaine sur le commerce au début 1975, plus de 20 enquêtes ont été effectuées aux termes des pouvoirs conférés par cet article.

A quelques reprises, notamment au cours de l'enquête antidumping sur l'industrie automobile américaine de 1975, le Canada s'est plaint de ce que les procédures antidumping américaines n'étaient pas conformes au code du GATT. Étant donné que la loi américaine est antérieure à ce code, il ne peut être question d'assurer une conformité parfaite entre l'une et l'autre. Dans le cas de l'industrie automobile, la plainte formulée par un membre du Congrès au nom de l'UAW a suffi pour déclencher une enquête. Le Canada prétend, avec d'autres pays, que dans ce cas, il n'y avait pas eu plainte au nom d'un secteur industriel, comme le prévoit le code.

Malgré tout, dans l'ensemble, la situation s'est améliorée dans le domaine de la lutte antidumping. Avant le «*Kennedy Round*» sur les négociations commerciales multilatérales, les dispositions à cet égard constituaient un obstacle considérable au commerce entre le Canada et les États-Unis. Selon un fonctionnaire canadien, le succès de ces négociations a eu un effet bénéfique sur les procédures antidumping américaines, dont elles ont supprimé tous les pires excès. Le Comité reconnaît toutefois que dans les négociations du GATT, **le Canada devrait poursuivre ses efforts pour amener les États-Unis à élargir leur disposition relative au «préjudice» en cas de dumping de façon à la rendre conforme au code du GATT.**

4. Les marchés d'État

Du fait du développement constant de l'activité économique des gouvernements en Amérique du Nord, la politique des marchés d'État constitue, ou peut constituer, une sérieuse mesure de dissuasion pour le commerce bilatéral. Les deux gouvernements fédéraux donnent en effet la préférence à la production intérieure. Le gouvernement américain applique généralement le *Buy American Act* de 1933 en accordant aux offres américaines une marge préférentielle de 6% par rapport aux offres étrangères (droits compris); cette marge préférentielle passe à 12% lorsque l'offre émane d'une petite entreprise américaine. En réalité, ces pourcentages

countries. The Committee devoted four lengthy hearings entirely to this subject and two others in which the automotive sector was of major concern.*

As can be seen from the accompanying Table 7, Canada-United States trade in automotive products—the total of exports and imports—surpassed \$20 billion in 1977. This represents one-third of the total trade between the two countries.

Table 7
Canada-United States Trade in Automotive Products

	1975	1976	1977
United States Imports from Canada			
		(\$ millions)	
Cars	2,858	3,430	4,032
Trucks, etc.	932	1,344	1,964
Parts	2,045	2,942	3,721
Tires and tubes	68	163	144
TOTAL	5,903	7,879	9,861
Canadian Imports from United States			
Cars	2,184	2,321	2,825
Trucks, etc.	942	970	1,123
Parts	4,522	5,474	6,847
Tires and tubes	174	115	153
TOTAL	7,822	8,880	10,948
Balance			
Cars	674	1,109	1,207
Trucks, etc.	— 10	374	841
Parts	— 2,477	— 2,532	— 3,126
Tires and tubes	— 106	48	9
TOTAL	— 1,919	— 1,001	— 1,087

Source: *Statistics Canada daily*, March 15, 1978. A more accurate measurement of trade in automotive products is obtained by comparing the import statistics of each country. Accordingly, figures for Canadian exports are derived from the counterpart U.S. statistics of imports.

No factor has had greater impact on the development of this industry than the signing of the 1965 Automotive Agreement. Prior to the agreement, the trade imbalance with the United States in this sector was reaching an intolerable level. Canadian automotive products manufacturers were in trouble with high costs due to short product runs and the market demand for a proliferation of models. The problems beset Canadian parts producers as well as vehicle manufacturers and the forecast was for an ever-deepening deficit in the bilateral payments account for these products. In the early 1960s the Canadian government introduced a pilot project remitting duty on the import of parts as long as the export of parts expanded by an

* The witnesses included Mr. Roy Bennett, President of the Ford Motor Co. of Canada, Mr. Dennis McDermott, Canadian Director of the UAW, Mr. Patrick Lavelle, President of the Automotive Parts Manufacturers Association of Canada, Mr. William Eberle, President of the Motor Vehicle Manufacturers Association of the United States, Mr. Tom Burns, Senior Assistant Deputy Minister and Mr. Doug Arthur, Special Advisor (Automotive), the latter two from the Department of Industry, Trade and Commerce.

représentent le seuil inférieur de la discrimination et certains gros ministères pratiquent des taux préférentiels plus élevés. Les autorités municipales et les gouvernements des États manifestent officieusement ou officiellement des préférences dans leurs politiques d'approvisionnement.

En 1977, on a présenté au Congrès américain un bill visant à étendre et à renforcer le *Buy American Act*. S'il est adopté, il interdira pratiquement l'accès des produits canadiens aux États-Unis, à l'exception de ceux qui sont destinés à la défense tant pour les marchés fédéraux que pour une grande partie de ceux des États et des autorités locales. Par exemple, les taux préférentiels de 6 à 12% passeraient de 15 à 20%, et la proportion du contenu américain requis passerait de 50 à 75%. De plus, certains projets d'États et de municipalités financés par des fonds fédéraux ont été soumis à des contrôles plus sévères qui imposent le strict respect des dispositions «*Buy American*» pour tous les marchés. En 1977 et 1978, les États ont ajouté à ces mesures fédérales sur les marchés d'État une multitude de lois parallèles favorisant l'achat des produits locaux.

Comme on l'a déjà dit, les pouvoirs publics canadiens appliquent également des marges préférentielles à leurs marchés. Le gouvernement fédéral accepte une prime de 10% de la différence du contenu étranger entre deux offres, comme l'explique l'exemple ci-dessous fourni par le ministère des Approvisionnements et Services, dans lequel

«... deux soumissions ont été présentées par des entreprises canadiennes, l'une de \$100, y compris une participation étrangère de \$20, et l'autre de \$96, y compris une participation étrangère de \$80. La différence d'évaluation de la participation étrangère avec laquelle le M.A.S. est autorisé à fonctionner est calculée en prenant 10% de la différence entre les deux participations étrangères, c'est-à-dire 10% de \$80 moins 10% de \$20, ce qui fait \$6. Cette différence de \$6 dans l'évaluation de la participation étrangère est ensuite ajoutée au montant de l'offre la plus faible, c'est-à-dire \$6 plus \$96 ce qui fait \$102. Ainsi, un contrat serait adjugé au soumissionnaire à \$100 puisque sa soumission est concurrentielle sur cette base.»
(II, 23A:5)

D'ordinaire, les gouvernements provinciaux accordent officieusement ou officiellement une plus grande préférence aux entreprises installées dans la province. Les pratiques des régies provinciales des alcools en matière d'achat ont été citées par les États-Unis aux négociations du GATT comme exemple de barrière non tarifaire qui les préoccupait particulièrement.

De part et d'autre de la frontière, les préférences pour la production intérieure sont étayées par un ensemble d'autres mesures protectrices. Pour de nombreux contrats canadiens, les sociétés étrangères ne sont pas invitées à présenter d'offre; si le produit doit être fourni rapidement, l'appel d'offres peut ne concerner que les entreprises locales; pour certains contrats, on exige un minimum de contenu canadien. Aux États-Unis, les gros contrats sont contrôlés et les décisions peuvent être modifiées dans l'«intérêt national». M. Allan V. Orr, de l'*Atlas Steels*, a indiqué au Comité que les aciers étrangers à usage spécial pouvaient être exclus par la loi des contrats concernant la défense des États-Unis.

Les pratiques des organismes administratifs élargissent la portée de la *Buy American Act*. La *Rural Electrification Authority* prête des fonds à des compagnies de téléphone à un taux d'intérêt très faible, mais ces fonds doivent être consacrés à l'achat de biens d'équipement. Une préférence de 6% est accordée au matériel qui a

equivalent amount which was measured with reference to a level in a specified year. Spurred by the possibility that the U.S. courts might rule that countervailing duties should be imposed by the U.S. Treasury, the two governments entered into negotiations for a sectoral trade agreement. Access for Canadian-made vehicles was sought and attained to the total North American market. The Automotive Agreement was concluded between the two countries in 1965.

Under the agreement, duties were effectively removed for trade in motor vehicles and original equipment parts although in Canada only *bona fide* manufacturers were eligible for the duty exemption. The U.S. provisions differed from the Canadian in granting free trade for vehicles and parts as long as 50 per cent North American content was contained in the item. The Canadian vehicle manufacturers had to abide by certain safeguards which committed them to increasing their *production* of vehicles by at least a certain ratio to the increase in Canadian *sales* of vehicles. In addition, in separate "letters of undertaking" the Canadian manufacturers undertook to increase the Canadian value-added by at least 60 per cent of the sales growth.

In subsequent debates over particular issues in the bilateral automotive trade, one side or the other turns frequently to the original objectives of the agreement to support his argument. The three stated objectives were:

- a) The creation of a broader market for automotive products within which the full benefits of specialization and large-scale production can be achieved;
- b) The liberalization of United States and Canadian automotive trade in respect of tariff barriers and other factors tending to impede it, with a view to enabling the industries of both countries to participate on a fair and equitable basis in the expanding total market of the two countries;
- c) The development of conditions in which market forces may operate effectively to attain the most economic pattern of investment, production and trade.

Since 1965, a comprehensive restructuring of the Canadian automotive industry has occurred and a substantial integration of Canadian activities with their U.S. counterparts has been achieved. Specialization and rationalization are reflected in a massive growth in inter-country trade, as parts and vehicles flow back and forth between plants located on both sides of the border. In gross terms, vehicle exports have grown relative to imports and the converse is true for parts. Mr. Roy Bennett of the Ford Motor Company testified that about 70 per cent of his company's Canadian-produced vehicles are exported. He explained his view of the advantages of the agreement to the Committee.

"... the real, main lesson to be learned from the Auto Pact is the tremendous advantages that are created for Canada when you do rationalize production and have large economic units of production. In other words, the Auto Pact has led to much greater efficiency in our industry. It has led to a reduction in costs, with a corresponding reduction in the prices of the products."
(II, 7:26)

In 1964, the Canadian deficit on automotive trade accounted for nearly 80 per cent of the total trade deficit with the United States. This deficit diminished during the 1965 to 1969 period and was favourable for the next three years. Since 1973,

51% de contenu américain. Étant donné que c'est la *Western Electric* qui approvisionne le réseau Bell, le marché des compagnies indépendantes de téléphone est l'un des seuls grands marchés de matériel de télécommunication qui reste. Si une société canadienne comme *Northern Telecom* souhaite se faire une place sur ce marché, elle doit créer une filiale pour produire aux États-Unis.

C'est le lien d'implantation des usines et non les intérêts qui les contrôlent, qui constitue actuellement l'élément clé dans les accords préférentiels des deux pays. La société canadienne Moore est le principal fournisseur de formulaires commerciaux du gouvernement américain, qu'elle approvisionne à partir de ses usines installées aux États-Unis. M. Bruce Sully, de la *Dominion Road Machinery*, a reconnu l'influence des marchés d'État sur la décision prise par sa société de construire une usine aux États-Unis:

«il nous incombe de fabriquer notre produit aux États-Unis surtout parce qu'environ 70% de nos ventes sont destinés à des organismes à caractère politique et que nous sommes sans cesse menacés par le «Buy America Act» et très souvent le «Don't Buy Foreign». (II, 9:15)

M. R. W. Chorlton, de la société Wajax, qui fabrique des pompes à incendie à Seattle et à Montréal, a dit que sa société obtiendrait une production plus rentable avec une seule usine. Mais comme les gouvernements des États et le gouvernement fédéral sont ses principaux clients aux États-Unis, elle perdrait son marché américain si elle décidait de concentrer sa production à Montréal. M. Chorlton a estimé que dans le contexte actuel de la politique canadienne moins protectrice en ce qui concerne les marchés d'État, l'abandon des installations de Montréal et la concentration de la production à Seattle serait une solution avantageuse, notamment si les tarifs douaniers étaient abaissés de part et d'autre.

La fragmentation de la production au Canada du fait des politiques protectrices adoptées par les provinces en matière d'approvisionnement nuit également à la compétitivité du Canada à l'étranger. Lorsque des organismes provinciaux, des sociétés de la Couronne ou des services publics réglementés sont parmi les gros clients d'une société, ils exercent sur elle des pressions pour l'inciter à installer une usine dans la province. Les gouvernements provinciaux seraient prêts à imposer, au profit d'une société privée chargée d'un service public, une taxe implicite, par exemple, sous forme d'augmentation des tarifs qu'elle applique de façon à subventionner la production locale. M. Alfred Powis, président de Noranda, décrit ainsi cette situation:

«Une province peut signaler qu'elle n'achètera un certain produit que s'il est fabriqué dans la province. C'est important en ce qui concerne les fils métalliques et les câbles, par exemple, car si vous voulez les vendre à un service public provincial, il serait préférable de les fabriquer dans cette province.» (I, 36:15)

L'incidence des marchés d'État varie considérablement d'une industrie à l'autre. Pour la plupart des industries, ils ne constituent pas un facteur déterminant, alors que pour le matériel de télécommunication, l'aérospatiale, l'électronique, les fils et câbles, le matériel de centrale électrique et les formulaires commerciaux, ils sont d'une importance cruciale. **La rationalisation des politiques d'approvisionnement aux niveaux fédéral et provincial constituerait une première mesure souhaitable en vue de la mise au point d'un code des marchés d'État. Il faudrait ensuite négocier des accords réciproquement avantageux avec les États-Unis en matière de marchés d'État.**

Canada's automotive trade has once again been in deficit; in 1975 it reached a record \$1.9 billion. The cumulative deficit for Canada over the 13 year life of the agreement is more than \$7 billion.

Testimony from government officials indicated that under the agreement, Canada as well as the United States experienced substantial employment growth. In Canada, employment in parts and accessories manufacture rose faster than employment in the assembly sector. In relative terms employment in Canada in this sector increased by 56 per cent between 1964 and 1974 and by 18 per cent in the United States, the higher Canadian percentage reflecting the smaller base of the automotive industry in Canada. Mr. Bennett of Ford of Canada claimed that as a proportion of total employment in the North American automotive industry, Canadian employment rose from 8.4 per cent in 1964 to 11.3 per cent in 1975. Subsequently an Ontario government study questioned whether Canada had received a proportionate share of automotive industry jobs.

The realization of optimal scale levels in Canada has resulted in dramatic increases in productivity and in the wages earned in the industry. Nominal parity of wages for Canadian plant employees of the motor vehicle manufacturers was achieved. For the independent parts suppliers, Canadian average wages are still lower than in the contiguous U.S. regions. This is partly due to the fact that there are some non-unionized and low cost plants in Ontario and partly to the different level of skills required in the parts plants in the two countries. However, even here the gap has been narrowed considerably.

Increases in Canadian rates of investment accompanied the major restructuring of the industry. However, much of this investment by the major motor vehicle manufacturers had been committed prior to the agreement, probably stimulated by the Canadian duty remission plan of 1962 and 1963. Compared to the average annual investment levels for 1961-64, assembly investment in the 1965-69 period rose from \$28 million to \$50 million (in constant 1961 dollars) and parts investment rose from \$26 million to \$78 million. The annual averages for the 1971 to 1975 period are lower than those experienced in the period immediately following the conclusion of the agreement but remain substantially higher than pre-1965 levels. Again the increases are greater for parts than for assembly.

In the light of these benefits, the Committee considered that, overall, the agreement has been advantageous to Canada. Nonetheless, problems exist, some the cause of current concern to Canada, some the subject of serious intergovernmental differences and some of lesser seriousness and termed merely "irritants". They have caused a variety of interested parties to question over the years whether the agreement should be renegotiated, amended, even terminated.

At this time the main Canadian uneasiness stems from the persistent overall trade imbalance due to

- the ever-increasing deficit in the trade of automotive parts;
- the lower technological content and less skilled labour component in Canadian industry;
- the almost total concentration of R & D in the United States;

5. L'emballage, l'étiquetage, la conversion au système métrique, les codes de construction et autres normes

Les exigences en matière d'emballage et d'étiquetage peuvent aussi avoir un effet dissuasif sur le commerce. Aux États-Unis, l'application de la réglementation concernant l'étiquetage est beaucoup plus sévère pour les biens importés que pour la production intérieure. Cette dernière fait l'objet de vérifications sporadiques, alors que les biens importés sont examinés en détail au passage de la frontière. Le gouvernement américain s'est plaint auprès du GATT des prescriptions relatives à l'étiquetage bilingue sur les produits de grande diffusion. L'obligation de se conformer à la réglementation sur l'étiquetage du pays d'origine peut également être un facteur d'augmentation des coûts pour les exportateurs éventuels. Par exemple, les formulaires commerciaux doivent porter la mention «Fabriqué aux États-Unis» ou «Fabriqué au Canada». Il n'est pas prouvé que cette information protège le consommateur. Elle a été citée par la société Moore comme l'une des causes de l'insignifiance du commerce bilatéral des formulaires commerciaux. Il y a environ dix ans, les grosses entreprises américaines de bois brut ont appuyé une tentative infructueuse visant à obliger les exploitants canadiens à apposer une marque d'origine sur le bois qu'ils produisent.

La conversion au système métrique nécessite une collaboration constante entre les gouvernements et les industriels des deux pays afin qu'elle n'ait pas de conséquences néfastes sur le commerce bilatéral. Le programme canadien est plus avancé que le programme américain, et les échéances d'adoption du système métrique dans chaque industrie varient selon les deux pays. La Commission canadienne du système métrique a déclaré reconnaître l'importance de l'harmonisation des programmes canadien et américain, et elle entreprend des négociations dans ce but.

Dans les deux pays, les normes de construction et de sécurité et les prescriptions concernant la classification par qualité ont fréquemment des répercussions disproportionnées sur les importations par rapport à la production intérieure. Les politiques fiscales, comme le traitement réservé aux États-Unis aux frais engagés pour les congrès à l'étranger, le DISC, les sociétés commerciales du monde occidental et les subventions régionales constituent également des mesures non tarifaires. Jusqu'à une date récente, la loi américaine sur le droit d'auteur contenait une disposition concernant la fabrication qui limitait la protection aux auteurs, à moins que le livre ou la publication n'ait été fabriqué aux États-Unis. Les fonctionnaires canadiens se sont efforcés d'obtenir une modification de cette loi, et récemment, les Américains ont retiré la disposition en cause. Le changement ne devait intervenir qu'au bout de cinq ans, mais le Canada a obtenu cette exemption immédiatement.

6. Conclusions

Il existe une très grande variété de mesures non tarifaires qui peuvent fausser le commerce et le faussent réellement. Certaines sont de toute évidence protectionnistes, tandis que d'autres sont liées à des objectifs sociaux légitimes comme la santé, la sécurité ou le bilinguisme. En période de récession économique, de chômage ou d'inflation, les mesures non tarifaires constituent une solution tentante, car elles sont souvent moins évidentes et plus difficiles à contrôler que les tarifs douaniers. En cas de difficultés économiques, lorsqu'on libéralise les tarifs douaniers, la tentation

- the price differential;
- the relatively low level of investment in the industry in Canada since 1970.

U.S. concerns have focussed more on employment levels and the price differential. The differences of opinion over whether the safeguard provisions in the agreement are transitional or permanent are discussed in Chapter VII in the context of sectoral free trade arrangements.

Problems Related to Automotive Parts Trade

The thorniest issue arising from this trade relates to the deficit in cross-border trade of parts. As is evident from table 7 on page 95, Canada exports more vehicles (cars and trucks) to the United States than it imports, resulting in a surplus in 1977 of \$1.2 billion in these items. However, the trade in automotive parts* is a different story; these imports exceeded exports by a wide margin, leaving a \$3.1 billion deficit in 1977. Linked to this problem is the concern that the quality of Canadian jobs in the parts industry is not of the same skill mix as in the United States. At the heart of the debate over the parts deficit is the interpretation put on the agreement's objectives that both parties to the agreement should achieve "a fair and equitable share" of the North American market.

The Committee heard a number of opinions on the subject of the parts deficit. Officials of the Department of Industry, Trade and Commerce expressed concern over the widening gap in parts trade. Mr. Doug Arthur explained that part of the reason lay in the fact that the type of parts produced in Canada are being used mainly in assembly plants in the United States which produced the larger, intermediate and standard model cars. Canadian assembled cars tended to be mainly in the sub-compact range and the increase in the U.S. imported parts was a function of the high demand for these cars.

Mr. Patrick Lavelle of the Canadian Automotive Parts Manufacturers Association told the Committee that the shifting assembly production patterns were only part of the answer to the parts trade deficit. He attributed the trouble to a number of other factors including:

- i) the purchasing decisions of the U.S. parent assembly companies which decide where parts are to be sourced;
- ii) more favourable competitive conditions in the United States including wage rates which were lower in the southern United States than in Canada;
- iii) and to the fact that parts are being imported into Canada by the companies from Mexico, Brazil and Venezuela under the most-favoured-nation application of duty free access granted by Canada at the time of the agreement.

Mr. Dennis McDermott of the United Auto Workers suggested that since the Canadian parts producers were not benefiting as they should under the Auto Pact

* This discussion concerns original equipment parts (O.E.M.) which trade freely under the agreement as differentiated from the aftermarket (service or replacement) parts which are subject to duty.

d'obtenir une protection comparable grâce aux obstacles non tarifaires peut devenir irrésistible.

Les participants aux négociations commerciales multilatérales du GATT ont essayé de formuler des codes internationaux de conduite pour les différentes catégories de mesures non tarifaires, à savoir les marchés d'État, les subventions et les droits compensateurs, les subventions au développement régional et les normes de production et de sécurité. Dans les négociations du GATT sur le droit compensateur, le Canada insiste auprès des États-Unis pour que ces derniers ajoutent dans leur loi, une disposition sur le préjudice et acceptent une définition de ce que constituent les subventions au développement régional avant de les classer comme telles. Le DISC est une autre question qui pourrait être modifiée à l'issue des discussions de Genève. L'ancien négociateur commercial américain, M. William Eberle, a de son côté lancé une note d'optimisme en indiquant au Comité qu'en vertu du *Trade Act* de 1974, le Congrès est obligé de se prononcer officiellement sur tout accord prévoyant une mesure non tarifaire dans un délai de 90 jours. Il ne pourra plus faire échec à de tels accords en refusant tout simplement de les considérer, comme il l'avait fait après le *Kennedy Round*.

Cependant, il est fort douteux que l'on parvienne à instaurer des mécanismes efficaces de contrôle de l'application des codes de conduite internationale, notamment dans le vaste domaine des marchés d'État. Des mesures de rétorsion sous une forme ou une autre interviendront vraisemblablement si un pays prend des mesures plus strictes tout en restant à l'abri des sanctions internationales. Vu les difficultés rencontrées pour obtenir des résultats dans ce domaine par l'intermédiaire du GATT, **le Comité estime que des négociations bilatérales avec les États-Unis pourraient se révéler pour le Canada comme une solution plus fructueuse et plus réaliste pour parvenir à une entente réciproque avantageuse.**

"... government intervention may be necessary... to force the auto majors either to introduce more in-house production in Canada or to expand sourcing from independents in Canada." (II, 26:13)

In particular he referred to the need for increased production in Canada of large stampings, transmissions and power train components. He was concerned that the motor vehicle companies should expand their sourcing from independent parts producers in Canada who, were "treated very roughly by the car manufacturers" (II, 26:30). Mr. McDermott also pointed out the negative impact of the parts which come in from low wage countries by virtue of Canada's multilateral application of the free access provisions. At the time of the agreement, the United States had sought and received a waiver from GATT sanctioning the bilateral free trade arrangement whereas Canada had applied the provisions for free access on a multilateral basis.

Both Mr. William Eberle of the U.S. Motor Vehicle Manufacturers Association and Mr. Roy Bennett said that the industry's trade should not be looked at in two segments, parts and assembled vehicles, but should be taken as a whole. Mr. Bennett linked the surplus on vehicle trade to the deficit in automotive parts. He explained:

"The more vehicles we assemble in Canada, the more components are imported and the larger the deficit in the trade balance in this particular segment becomes." (II, 7:13)

Instead of looking at Canada's gross exports of parts, Mr. Bennett preferred to look at the deficit from the point of view of the net parts consumed in the two countries—"those parts exported that stay exported and the parts that are imported that stay imported". Subsequent to the hearing, Mr. Bennett supplied the Committee with a chart (see Appendix 3) based on estimated data calculating that Canada has, in fact, been a net exporter of parts since 1968. Mr. Bennett explained his procedure:

"To arrive at net consumption, we reduced the gross imports of original equipment parts by the estimated amount of parts included in vehicles assembled in Canada and exported. A similar adjustment was made to the gross exports of original equipment parts so as to deduct parts returned to Canada as finished vehicles. The broken line showing net imports on the chart is labelled 'U.S.-made parts consumed in Canada', and the unbroken line for exports is labelled 'Canadian-made parts consumed in the United States'."

Mr. Bennett acknowledged that the vehicle trade figures would also need to be altered with the consequence that the normally reported surplus in vehicle trade would become a deficit.

There is no doubt that the gross balances of the present trade figures provide an imperfect picture of which activities are generating a surplus or a deficit in the balance of payments. Also, because the back-and-forth flows are simply aggregated, a distorted and inflated idea emerges about the amount of real production in this industry. While Mr. Bennett's method gets rid of the double-counting and is useful when only a broad picture of the total trans-border trade is required, it has serious drawbacks if any separate examinations of vehicle and parts trade is attempted. For instance, it deals only with a portion of the parts trade. It ignores the flow of a) parts made in the United States, installed in vehicles in the United States and then exported to Canada and b) parts made in Canada installed in vehicles in Canada and then exported to the United States.

VI DEUX EXEMPLES DE LIBRE-ÉCHANGE RESTREINT

L'Accord canado-américain sur le partage de la production de défense et l'Accord canado-américain sur les produits de l'automobile sont deux accords sectoriels de libre-échange restreint entre les deux pays. Bien que ces deux programmes aient profité à l'industrie et au commerce canadien, chacun accuse à l'usage, de nombreuses tensions.

Commerce bilatéral du matériel de défense

La coopération économique bilatérale entre les États-Unis et le Canada dans le domaine de la défense remonte à la déclaration de Hyde Park en 1941. Ce n'est toutefois, qu'à la fin des années 50 qu'ont été négociées les modalités du programme actuel. A cette époque, le Canada s'est rendu compte, en effet, qu'il ne pouvait espérer se suffire à lui-même dans les principaux secteurs de la production de matériel militaire. Il a alors décidé de canaliser ses efforts vers certains secteurs précis pour lesquels il possédait une expérience particulière et où ses besoins étaient grands, comme les communications, la navigation et les transports. Afin de mieux assurer la défense de l'Amérique du Nord, les États-Unis ont accepté de partager avec le Canada leur compétence en matière de défense et d'ouvrir leur colossal marché aux fabricants canadiens de matériel militaire et ce, à des conditions quasi privilégiées. L'accord de participation à la production de défense, constitué d'une suite d'ententes conclues au cours des années, a donné à l'industrie militaire canadienne le fondement économique qui lui a permis de se spécialiser.

De façon générale, l'Accord canado-américain sur le partage de la production de défense prévoit la circulation en franchise du matériel militaire de part et d'autre de la frontière. Dès sa signature, le gouvernement américain a levé les restrictions frappant une foule de produits militaires contenues dans le *Buy American Act* et a aboli les droits de douane (qui étaient de 12 à 17% selon les cas) auxquels étaient assujettis les produits canadiens achetés en sous-traitance par des firmes américaines. La plupart des tarifs douaniers canadiens ont également été supprimés en 1966. Cependant, afin de compenser les «anomalies» contenues dans les règlements américains régissant l'accès aux marchés et de protéger les petits fournisseurs canadiens, l'entrée en franchise n'a été permise que pour les achats dont la valeur excédait \$250,000. Par exemple, on qualifiait d'«anomalies» la «désignation de certaines petites entreprises» auprès desquelles l'armée américaine devait, de préférence, s'approvisionner, le règlement sur les «métaux à usage spécial» qui restreignait l'achat de matières contenant ces métaux aux seuls fournisseurs américains, et enfin, la préférence accordée au matériel «non étranger» destinée à réserver à la technologie américaine certains contrats particulièrement délicats.

Le Canada continue d'imposer une majoration préférentielle de 10% par rapport au prix intérieur sur les achats faits à l'étranger. Les États-Unis ont, à plusieurs reprises, qualifié cette mesure de véritable obstacle aux échanges. M. Frank Jack-

The Committee proposes a better procedure for achieving not only the broad picture but also a dissected viewpoint of the parts and vehicles trade. This is set out in detail in Appendix 4. Again, a large Canadian deficit in original equipment parts is evident, but it is easier to interpret the source of the deficit. During its examination of the statistical argument, the Committee became persuaded that there is considerable merit in having the disaggregated figures as well as the existing statistical measure of the cross-border trade. Therefore, **the Committee recommends that the balance of automotive trade figures be disaggregated to show the net value of original equipment parts balance and the amount of net Canadian value-added in assembly.** This improved statistical measure should reveal the plight of the Canadian auto parts producers more clearly. On a North American basis the Canadian share of the original equipment parts has been less than the consumption of these parts by Canadian manufacturers. Mr. Doug Arthur of Industry, Trade and Commerce told the Committee that while the Canadian parts industry had grown substantially over the period covered by the agreement, the growth had not matched the growth in consumption of original equipment parts.* In 1975 Canada's share in the North American production of these parts was 7 per cent whereas Canada's share of North American consumption had reached 12 per cent. Canadian parts producers appear to be losing their share of the Canadian market, supplying 29% in 1975 and, after an initial period of growth in the post-1965 period, also appear to be losing their United States market as well.

One part of the answer lies in the fact that the parts industry itself is expanding to cheaper non-union plants in the southern United States, so that Canadian parts producers are no longer competing against plants in adjacent areas across the border. Wages in the southern states are as much as 25 per cent lower than the Toronto area, and U.S. state and municipal inducements abound. Serious as this prospect appears for the future, however, the nub of the problem currently seems to lie in the sourcing decisions of the vehicle manufacturers in Detroit. In 1975, 71 per cent of U.S.-made parts were used in the assembly of vehicles in Canada and 29 per cent Canadian-made parts. The four motor vehicle manufacturers dominating the market make many of their own parts and components in in-house or captive plants. In addition there are eight large multinational parts suppliers. The rest are mainly independent parts producers. Of the \$3.1 billion worth of imported U.S. parts consumed in Canada annually in 1975, the United States motor vehicle manufacturers or their affiliates accounted for 67 per cent or \$2 billion worth and the large multinationals for 22 per cent, leaving only 11 per cent from U.S. independents. However, of the \$1.3 billion in parts sourced in Canada, 39 per cent came from Canadian in-house plants, 36 per cent from the eight large multinational producers' subsidiaries in Canada and 25 per cent from other parts producers in Canada.** In the light of these figures, and the additional fact that products of the in-house plants are the high value items, it is evident that the "Big Four" are the only companies which have the financial and technological capability to modify the existing sourcing pattern to any significant degree.

* His statements were subsequently borne out in a review of the North American automotive industry by a Canadian government task force. The Canadian study was paralleled by a U.S. study; both were set in motion by a December 1974 agreement between Prime Minister Trudeau and President Ford.

** Canadian government task force report, page 144-145.

man, directeur général de la Division des projets spéciaux internationaux du ministère de l'Industrie et du Commerce, a dit que cette préférence était «discrétionnaire» et qu'elle a été maintenue

«pour faire contre-poids à certains mécanismes protectionnistes imposés par les États-Unis et pour que la partie la plus faible ne subisse pas de préjudice indu, en d'autres termes, pour que les concurrents de part et d'autre de la frontière bénéficient du même pouvoir économique. C'est là une question que... selon toute vraisemblance, nous continuerons à débattre. (I, 30:28)

En 1963, les deux pays ont signé une entente stipulant que les imputations relatives aux achats de matériel militaire dans le calcul de la balance des paiements devraient être «approximatives». M. Jackman a indiqué au Comité que toutes les tentatives faites pour «définir ce degré d'approximation n'avaient jamais été très fructueuses». (I, 30:8) Néanmoins, pour autant que les divergences n'ont pas été trop grandes, les deux parties se sont montrées relativement satisfaites de cette méthode. Selon M. Jackman, de façon générale, les contrats de vente ne sont pas alloués par décision administrative, mais adjugés à la suite d'appels d'offres et sur une base concurrentielle.

Quand le déséquilibre du commerce bilatéral est trop marqué, on recourt, semble-t-il, à un mécanisme «spécial» qui fait appel aux encouragements ou aux flatteries. Un comité directeur, formé de hauts fonctionnaires du Canada et des États-Unis, entend les points de vue de ses membres sur les besoins à long terme de leur pays respectif. Il espère ainsi déceler les secteurs où les besoins concordent ou bien dont la rentabilité serait plus sûre si la production du matériel était assurée en collaboration ou conjointement. De temps à autre, quand le déséquilibre semble trop marqué, le comité décide

«... d'examiner de plus près les exigences formulées par l'une des parties. Il essaie de vérifier si une entreprise donnée de l'un ou l'autre des deux pays cherche vraiment à s'approvisionner chez un producteur canadien ou américain. Il tente, par des incitations plutôt que par des ordres, de faire en sorte que le marchandage soit vraiment bilatéral. Au lieu de dire «vous devez», il dit: «vous devriez». (I, 30:29)

L'accord permet aux entreprises canadiennes de concurrencer les entreprises américaines pour tous les contrats de défense américains sauf les plus «critiques». Le programme a abouti, entre autres, à un vaste échange bilatéral de contrats de sous-traitance. Ainsi, quand le ministère de la Défense du Canada ou des États-Unis lance un appel d'offres dans le cadre d'un contrat principal, le plus bas soumissionnaire peut venir indifféremment d'un pays ou de l'autre. L'adjudicataire recourra ensuite au sous-traitant qui pourra le mieux l'approvisionner, qu'il soit canadien ou américain. Les entreprises ont eu tendance jusqu'à maintenant, au grand avantage du Canada, à adopter des filières d'approvisionnement et à se procurer les pièces dont ils ont besoin au Canada aussi bien qu'aux États-Unis.

Pendant les quinze premières années de l'existence de ce programme, c'est-à-dire jusqu'en 1974, les États-Unis ont adjugé pour \$3.3 milliards de contrats principaux et de sous-contrats à des industriels canadiens alors que le Canada en avait adjugé \$3 milliards aux industriels américains; le Canada avait donc accumulé en 1974 un excédent de \$361 millions. Entre 1970 et 1974, la valeur moyenne des exportations annuelles canadiennes aux États-Unis dans le cadre de l'Accord canado-américain sur le partage de la production de défense était un peu inférieure à \$200 millions; dont environ la moitié provenait de contrats de sous-traitance.

It is clear that the safeguard provisions of the agreement linking the ratio of production to sales and value-added have influenced the vehicle manufacturers to meet their commitments in Canada largely through assembly, by investment in the labour-intensive vehicle assembly plants. Since the signing of the pact, Canada has had a surplus in assembly trade. While some of the major vehicle manufacturers are apparently close to the minimum commitment levels in relation to production growth, they cannot be accused of failing to honour their undertakings unless it falls below these levels. The main issue would therefore appear to be whether the lagging Canadian parts producers' participation constitutes a valid cause for complaint under the "fair and equitable" objectives of the agreement.

Other Problem Areas

The issue of parts deficit is being aggravated by Canadian concern for the future pattern of production and investment. It is evident that the industry is on the threshold of unprecedented technological change. Whole plants may have to be re-equipped and re-tooled at least once and perhaps twice in the next eight years and some plants will become obsolete. A major shift from steel to aluminum alloys and plastic is foreseen. Radical changes will take place in engines and transmissions after 1980. Mr. Arthur told the Committee:

"The industry will have to meet the mandatory fuel economy standards on new vehicles, as well as engine emission and safety standards. The influences of the energy situation on the consumer, government action spurred by energy problems and regulations relating to safety and engine emission, will have significant impacts on the configuration of the North American automobile. Although manufacturing methods and materials will not change drastically, the industry will have to shift to the use of lighter weight materials which require different fabricating techniques to meet design, manufacturing, cost and weight requirements. Manufacturing will become more automated.

The cumulative effect of these changes will significantly alter the traditional sourcing pattern of the industry. Many materials and parts suppliers will have to adjust to the changing circumstances in this industry if they hope to continue to compete. The development of new types of vehicles, new technologies and standards will require considerable new investment." (1, 24:18)

But the Canadian industry is ill-equipped to participate in these important changes, both in assembly and parts plants. Compared to the more highly skilled, capital-intensive parts plants in the United States, Canadian plants tend to be labour-intensive but requiring lower skill levels to do more conventional production.

The research and development efforts in Canada by the major vehicle manufacturers have been miniscule and the Committee views them as totally unacceptable. In 1975 the "Big Four" spent over \$2 billion on R & D in the United States as opposed to approximately \$5 million in Canada. Yet the Canadian manufacturers have contributed at least \$230 million annually to the research accounts of their parent companies. The location of the bulk of the research facilities in the United States rather than Canada is seen to have a relationship to the acquisition of sophisticated skills and technology by firms operating on the periphery of the auto industry. While it is important that Canada share in the participation of the technological developments, present trends suggest that the more capital intensive activities and the production of the higher technology products will be increasingly concentrated in the United States.

Ce programme a entraîné un certain nombre d'avantages pour le Canada, notamment sur le plan de l'emploi et de la technologie. Certains témoins ont indiqué que de 10,000 à 12,000 personnes travaillaient directement à la fabrication du matériel militaire vendu aux États-Unis et que plus de 100,000 travailleurs profitaient des retombées de l'Accord par leur travail à temps partiel, chez les fournisseurs. En outre, la plupart des emplois créés sont de haute technicité. La participation à ce programme a également contribué au maintien d'une structure industrielle dans les secteurs de pointe, comme les transports, les communications et la navigation. Un témoin a mentionné qu'en axant la production sur le matériel et les instruments de bord, ainsi que sur l'équipement électronique plutôt que sur les pièces de fuselage, le Canada avait pu mettre au point, en collaboration avec les États-Unis, certains appareils spécialisés comme les systèmes de communication hertzienne qui ont été adoptés par tous nos alliés. D'autres percées ont également été faites sur le plan des innovations techniques: le Canada a adapté les turbines à gaz, les bouées sonores et les simulateurs de vol aux besoins militaires et a, par la suite, réussi à les vendre à des entreprises privées canadiennes. Conformément aux objectifs de l'Accord, le Canada a décentralisé sa structure industrielle de défense, ce qui représente pour lui un avantage tant du point de vue stratégique que du point de vue des disparités régionales. Le programme pourrait entraîner d'autres avantages sur le plan des relations commerciales avec des pays tiers. Comme le matériel militaire vendu par les États-Unis aux pays de l'OTAN comporte parfois des pièces fabriquées au Canada, les usines canadiennes pourraient être appelées à répondre à une demande ultérieure de pièces de rechange.

L'avantage le plus important et le plus fréquemment cité que ce programme présente est de permettre au Canada d'avoir accès aux techniques de pointe américaines, bien que cet atout ne soit pas sans entraîner certains problèmes. Comme nous l'avons déjà expliqué, le Canada compte davantage sur l'importation de compétence technique que tout autre pays industrialisé. Dans certains secteurs de l'industrie de défense, comme dans bien d'autres secteurs de pointe, le Canada semble s'être résigné à rester à la remorque des autres pays. L'Accord canado-américain sur le partage de la production de défense a accentué cette tendance car les activités de sous-traitance ou la production en contrepartie des pièces entrant dans la fabrication de gros matériels militaires américains sont effectuées aux termes de contrats de licence passés avec l'entreprise mère.

A vrai dire, le système des marchés de contrepartie pose de plus en plus de problèmes. Pour tout achat important de matériel militaire, d'avions de reconnaissance à grande autonomie par exemple, les technocrates canadiens ont l'habitude d'examiner de très près quelle proportion des travaux en sous-traitance est confiée aux sociétés canadiennes par les sociétés étrangères. Ce renseignement doit figurer en détail dans l'offre de chacun des soumissionnaires. D'après un haut fonctionnaire, les États-Unis auraient accepté cette méthode dans l'espoir d'augmenter le contenu canadien dans le cas des très grosses commandes. Il est difficile de déterminer ce que pourrait coûter au Canada le système des marchés de contrepartie. S'il comporte l'organisation de périodes de production relativement courtes et qui, parfois, font double emploi, ses coûts seront manifestement plus élevés. Par contre, il peut procurer des avantages pour l'industrie. De toute façon, les achats de contrepartie auront des répercussions en cascade. Dans certains cas, il se pourrait que le fabricant

Another concern relates to the low level of investment in the automotive industry in Canada, a level which has essentially stood still or declined since 1970. According to the Canadian government Task Force report, some of the vehicle manufacturers have been operating at close to the minimum levels of growth to which they are tied by the original commitments made at the time of the Automotive Agreement. This raises the question of what their investment pattern might have been without the safeguards or if they had been in place for only a few years. The Canadian subsidiaries of the three major U.S. auto manufacturers are a source of a much higher profit ratio than the U.S. parents. According to Mr. Dennis McDermott the Canadian rates of return approach twice the Canadian average and almost 1½ times the returns of United States companies.

The pricing policies of the companies have been an irritant particularly to the Canadian government. It has been suggested that higher profits from the Canadian operations are related to the price differential charged in Canada and the United States for the same car model. The cost difference has fallen for Canadians from 16 per cent at the time the pact was signed to 6.4 per cent in 1976. That prices would remain higher in Canada than in the United States for a transitional period following the signing of the agreement appears to have been understood by the two governments, but the speed with which price differences would be reduced to a gap which reflected only the different costs of distribution in the two countries has been a source of disagreement. Mr. Bennett testified that there were differences in advertising, marketing and distribution costs between Canada and the United States that warranted a 4 per cent price differential.

In fact, the logic of the manufacturers' car pricing is difficult to follow. The Committee heard evidence giving wide fluctuation in prices both within Canada and between Canada and the United States. For some models in some locations Canadian prices were lower than the prices for the same models in a similar U.S. location. An example cited was a Ford Pinto, the suggested price of which was \$35 lower in Vancouver than in Seattle (adjusted for tax differences). For the smaller cars, the motor vehicle manufacturers have responded to competition from offshore sources by establishing prices on the Atlantic and Pacific coasts at a level below prices at central locations plus freight. Mr. Bennett testified that the actual cost of moving a Pinto from St. Thomas, where they are produced, to Vancouver was \$250 but the prices charged by the company to dealers in the two locations differed by only \$50. It is interesting that the coastal regions which have very little production activity have experienced greater price reductions than the central regions of the country.

Mr. McDermott pointed out another anomaly.

"Another interesting point that has not been exploited too much by those who have appeared before your committee is the price differential that exists on cars between the United States and Canada, regardless of where they are manufactured. To give one example, a General Motors Chevelle Malibu coming out of Oshawa costs 6.3 per cent more if it is shipped to a Canadian dealer as opposed to a U.S. dealer, and that is before any taxation or transportation costs, or anything of that nature, are imposed. Similarly, a Ford Pinto from the Ford operation in St. Thomas will cost 4.2 per cent more if shipped to a Canadian dealer as opposed to an American dealer, and a Ford LTD from Oakville will cost 8 per cent more. Canadians get the privilege of paying that extra percentage!

américain réalise des ventes à un pays tiers et confie le nouveau marché en sous-traitance à l'usine canadienne. Le Comité estime qu'il serait utile d'obtenir plus de renseignements sur les coûts et les avantages des accords de contrepartie.

L'insistance mise sur le contenu canadien dans les marchés de contrepartie a également eu des répercussions douteuses sur la vigueur de l'industrie canadienne de défense. Quand la production est constamment effectuée sous licence, même dans le cas des pièces très perfectionnées, l'industrie peut rarement, sinon jamais, devenir assez dynamique pour se tailler une place sur les marchés américains ou étrangers, car elle dépend malheureusement trop des techniques importées. Généralement, une fois le contrat exécuté, presque tous les emplois qui avaient été créés disparaissent. De plus, ce système ne comporte aucun mécanisme capable de stimuler la recherche créatrice. Si l'on en juge d'après la situation actuelle, l'avenir de cette industrie n'est pas très prometteur. Même si l'Accord devait initialement lui permettre de sauvegarder la viabilité de son industrie de fabrication du matériel militaire, le Canada ne serait peut-être déjà plus en mesure de construire et de fabriquer pratiquement aucun système d'arme, ayant perdu en même temps d'autres capacités innovatrices importantes.

L'entente conclue avec la société Lockheed pour l'achat d'avions patrouilleurs maritimes à grande autonomie de vol comportait une nouvelle formule de marché de contrepartie très intéressante. Après s'être traditionnellement engagée à fabriquer au Canada les empennages de queue et certaines autres pièces du 150 P3C (version américaine de l'avion patrouilleur maritime à grande autonomie de vol), la société Lockheed s'est légalement astreinte à garantir, pendant les dix premières années du contrat, la vente de \$400 millions de produits canadiens, dont au moins 66% doivent provenir de l'industrie aérospatiale. La nouveauté consiste en ce que le tiers des ventes peut porter sur n'importe quel produit manufacturé: seuls les matières premières, les produits alimentaires et les pièces et accessoires d'automobile en sont exclus. On a voulu ainsi profiter de l'énorme pouvoir d'achat de Lockheed (\$35 millions effectués annuellement par l'entremise d'un seul service central d'achats) et de celui des quelque trente principaux sous-traitants, dont quelques-uns sont plus importants que Lockheed elle-même. Seuls les nouvelles commandes et les suppléments de commande sont admissibles. De plus, l'importateur américain doit payer des droits de douane si l'article est imposé. Si les pièces américaines sont assemblées au Canada, seule la valeur ajoutée canadienne est assujettie au droit de douane.

La société Lockheed a fait un gros effort en vue de promouvoir la vente des produits canadiens à ses propres filiales et à ses principaux sous-traitants. Dans le secteur ordinaire de l'aéronautique, elle n'éprouve aucune difficulté; bien mieux, elle excède ses obligations. En effet, 90% de ses achats antérieurs à 1978 ont été effectués dans le domaine de l'aéronautique. Toutefois, Lockheed arrive plus difficilement à stimuler la vente de l'autre tiers des produits manufacturés. Le problème semble provenir partiellement de ce que les fabricants canadiens hésitent à s'engager dans une forme de commerce qu'ils ne connaissent pas et qui risque de ne pas se reproduire. Bien que les vendeurs de Lockheed aient visité quelque 500 sociétés, seules 10% d'entre elles avaient marqué de l'intérêt pour ce genre de marché au début de 1978.

The Chevelle Malibu will cost 6.3 per cent more; the Ford LTD from Oakville will cost 8 per cent more; and the small Pinto, 4.2 per cent more. The reason for the differential is that those who gravitate towards the Pinto are fairly responsive to the competitiveness of imports. The differential, therefore, is consciously and deliberately smaller on the Pinto than it is on the LTD or the Malibu." (II, 26:8)

The United States Treasury Department in 1975 told the U.S. parent companies that it would initiate anti-dumping hearings unless it received assurances that the prices of Canadian cars would be brought into line with those of similar models in the United States within five years. Apparently it has received the commitment it sought from the manufacturers. As this confrontation took place when the Canadian dollar was at par or above, it will be interesting to follow the companies' pricing policies in the light of the present lower Canadian dollar rate of exchange.

In summary, there are a considerable number of issues and irritants under the Pact; the large deficit in the auto parts trade, the failure to create a number of high technology jobs proportionate with that in the United States, the failure to do any meaningful amount of research and development in Canada, the pricing policies of the companies and the relatively low level of investment in Canada leaving the Canadian industry unprepared for imminent and drastic technological changes. From a Canadian point of view, there are no easy answers to these problems. There is very little leverage available to Canada for persuading either the vehicle manufacturers or the U.S. government to modify the situation.

During the hearings, suggestions were made that the 1965 Automotive Agreement should be renegotiated and amended. Although no witness suggested terminating the pact, voices in the United States and Canada have spoken in such terms when issues flared up. The agreement can in fact be terminated on 12 months' notice by either side. The Committee specifically heard suggestions from Mr. Lavelle and Mr. McDermott that the pact be re-opened and amended to include separate safeguard provisions for Canadian parts production similar to those in place for assembly of vehicles. It also heard Mr. Eberle's proposal that the agreement should be expanded to include aftermarket parts and trucks and buses and, later, used vehicles. He suggested the Canadian "value added" requirements should be changed and put in terms of a running average instead of an annual basis and that there should be some mechanism to discuss grievances, government to government and industry to industry.

The Committee does not recommend the re-opening of the Automotive Agreement. Until very recently the United States has been pressing for removal of certain "value added" commitments on Canadian manufacturers which it considers transitional and Canada considers permanent. In view of the large Canadian balance of payments deficit, this issue is not being pressed at present. However, since the United States is prepared to let market forces determine the North American production pattern in this industry, there is every risk that in a renegotiation, the United States would not agree to continued safeguards for the vehicle producers, let alone for the parts producers. Moreover, the United States would be likely to emphasize the Canadian surplus in finished vehicles.

It is not widely realized in Canada that in the United States there is a more sceptical and critical perception of the agreement than in Canada. The U.S.

On a recouru à cette nouvelle technique visant à canaliser le pouvoir d'achat des grandes sociétés américaines au moyen de contreparties parce que le marché des sous-ensembles du fuselage et des instruments d'aéronautique était saturé. Comme d'autres pays qui achètent du matériel de défense américain recourent également au mécanisme des marchés de contrepartie, il se pourrait que leur souplesse en soit éventuellement réduite dans les industries connexes de l'aérospatiale.

Au printemps de 1977, M. Barnett Danson, ministre canadien de la Défense, a proposé une autre solution. Il s'est dit convaincu que le Canada aurait avantage, sur le plan économique, à mettre au point et à construire certains des matériels dont ont besoin les deux pays. Si les États-Unis acceptaient d'acheter le matériel canadien jusqu'à concurrence de leurs besoins pour un article donné, le Canada pourrait en retour acheter du matériel de défense directement aux usines américaines sans avoir à exiger la conclusion préalable de contrats spéciaux de contrepartie. Il y aurait ainsi moins de chevauchement des travaux de recherche et de développement; le Canada n'aurait plus à engager des dépenses supplémentaires pour mettre sur pied des séries de production qui ne servent qu'à satisfaire ses modestes besoins; l'uniformisation du matériel militaire fabriqué en Amérique du Nord et au Canada créerait un marché assuré pour une gamme restreinte de produits de haute technicité.

Bien que cette proposition soit attrayante, elle pose un grand nombre de problèmes. Ainsi, quels articles le Canada pourrait-il écouler sur ce marché? On a parlé des instruments électroniques servant aux communications de NORAD, des patrouilleurs côtiers et du matériel anti-sous-marin. Mais les États-Unis accepteraient-ils que tous leurs besoins concernant un matériel militaire donné soient assurés par l'étranger, fût-ce par un proche allié comme le Canada? Les ventes de ces articles seraient-elles assez importantes pour compenser le coût d'un gros matériel comme un nouvel avion de chasse?

Tout compte fait, le Comité approuve les objectifs de cette proposition, mais n'est pas optimiste quant à la possibilité de trouver ainsi une solution à ce problème croissant.

Sans doute parce que les États-Unis n'y ont pas répondu de façon positive, le gouvernement canadien semble disposé à se prévaloir à nouveau de la formule intéressante qui lui a été offerte par Lockheed pour l'achat d'un nouveau chasseur, dont le coût excédera \$2.3 milliards. Cette fois-ci, il est toutefois prêt à acheter un modèle existant, c'est-à-dire à payer moins cher chaque appareil comme pour la commande Lockheed, au lieu d'exiger des modifications très onéreuses, comme dans le cas de Lockheed Aurora. En échange, il réclame la signature de contrats de contrepartie dans trois secteurs: les industries aérospatiales, les industries de fabrication de matériel militaire autre qu'aéronautique, les industries nationales qui n'ont aucun lien avec l'aéronautique ou la production de défense. La façon dont cette question sera réglée sera extrêmement importante.

Une grosse commande de 130 à 150 avions justifiera indubitablement, par souci d'économie, la fabrication de certaines pièces du fuselage au Canada, mais cela ne compenserait qu'une portion du coût global du chasseur. Par ailleurs, le marché déjà saturé de l'aéronautique ne saurait absorber les excédents. Par conséquent, le gouvernement sera presque inévitablement forcé, s'il tient toujours aux contrats de

International Trade Commission stated cryptically in its 1976 report to Congress that

"The agreement as implemented by Canada is not a free-trade agreement, and it has primarily benefitted the Canadian economy." (page 43)

and more bluntly

"Indeed when the agreement is examined in its totality, it is manifest that the only true concessions granted in the agreement are those granted by the government of the United States according duty-free treatment to imports of automotive products manufactured in Canada. Other than the provisions of the agreement providing for consultations between the two governments, the agreement contains no substantive concessions on the part of the Government of Canada except those that are subject to the commitments and obligations to the Government of Canada in Annex A and the letters of undertaking." (page 42)

Given such United States' attitudes as quoted above, termination would be one of the possible U.S. responses to a Canadian initiative to renegotiate. And if the agreement were terminated, many more problems would ensue for Canada than for the United States.

The only immediate answer for the parts producers predicament may be suasion on the Canadian vehicle companies by the Canadian government. The vehicle manufacturers should be pressed to locate high technology in-house parts plants in Canada and encouraged to source more of their parts in Canada including those from independents. By early 1978 the Canadian government appeared ready to embark on domestic measures aimed at stimulating the Canadian parts industry and by mid-year there were indications that vehicle manufacturers were planning new investments in Canada but were bargaining for the most lucrative location inducements. In another move to stimulate Canadian-made parts production, the Canadian government stated it would remit a portion of the 15 per cent import duty now levied against Volkswagen for its imported cars and parts. The portion remitted would be equivalent to the value of Canadian-made parts in the imported cars. Similar agreements are being sought with other offshore manufacturers.

In 1977 each country concluded a two year study of the North American automotive industry from its own point of view. In mid-1978 the Canadian government established the Reisman inquiry to examine the industry with a view to "the development of an internationally competitive Canadian automotive industry". The report is due in the fall. It is expected that general discussions between the two governments could take place in the interval. It is unlikely, however, that these discussions will encompass amendments to the pact. Canada in fact, should take the opportunity to work out a stabilizing mechanism which would reinforce the *permanence* of the general framework of the Automotive Agreement. Since Canada is the smaller market, any uncertainty about the future of the agreement affects negatively the investment decisions of the vehicle and parts companies. The location of large volume engine plants or metal stamping plants in Canada is less attractive to companies because, in the event of dissolution of the pact, their capacity would be large relative to the Canadian market and location in the United States would be far safer. It may be that those voices which are advocating renegotiation of the agreement are contributing to the uncertainties which deter investment in Canada. The Automotive Agreement must provide a stable predictable environment within which long-range investment can be planned.

contrepartie, d'obtenir par voie de négociation que les fabricants s'engagent à vendre d'autres produits manufacturés, comme il l'a fait dans le cas de Lockheed.

Mais si l'on a eu du mal à intéresser suffisamment de fabricants canadiens au contrat de Lockheed, il est probable que les problèmes seront encore plus grands quand il s'agira de l'achat d'un chasseur. En raison des ententes de contrepartie déjà ratifiées avec Lockheed, il se pourrait que même les marchés traditionnels de contrepartie relatifs à des ensembles ou à des pièces achetés aux industries militaires ou aéronautiques soient difficiles à négocier, étant donné surtout l'importance de la commande à compenser. Enfin, vu les modalités mêmes de l'entente, on peut se demander dans quelle mesure le choix de l'appareil répondant aux besoins du Canada ne sera pas dicté par l'attrait relatif des marchés de contrepartie que peuvent offrir les divers fabricants d'aéronefs.

Malgré ses anomalies, l'Accord canado-américain sur le partage de la production de défense permet tant aux États-Unis qu'au Canada d'élargir leurs relations commerciales et d'accroître le nombre de produits échangés en franchise ou presque entre les deux pays. Toutefois, les dernières grosses commandes d'avions effectuées ou envisagées par le Canada ont déstabilisé le mécanisme qui garantissait l'équilibre des échanges de matériel militaire, d'où les accords de contrepartie compliqués et coûteux qui figurent dans le contrat Lockheed qu'on propose également pour le chasseur. Jusqu'à 1975, le commerce était à peu près équilibré. Le Canada achetait relativement peu alors que les États-Unis commandait davantage à cause de la guerre du Vietnam. Mais ce stimulus n'existe plus et les achats canadiens de matériel augmentent rapidement. Pour la seule année 1976, l'excédent de la balance en faveur des États-Unis dépassait \$700 millions et si le Canada choisit l'appareil américain dans l'achat d'un chasseur, l'écart va encore considérablement se creuser.

Il est encore plus difficile de maintenir plus ou moins l'équilibre, comme on l'avait prévu, du fait des mesures restrictives appliquées par le Congrès américain. Parmi ces mesures, le ministère américain de la Défense a adopté, en août 1977, sur l'ordre du Congrès, de nouveaux règlements administratifs régissant l'exportation des armements de haute technicité. Ces nouvelles restrictions ont été imposées en réaction aux critiques formulées par certains secteurs puissants de l'opinion américaine, dont les syndicats ouvriers, au sujet des transferts de technologie à l'extérieur du pays. Toute mesure visant à limiter l'accès aux techniques de pointe causerait un sérieux préjudice aux entreprises canadiennes qui dépendent de la sous-traitance, notamment aux industries de pointe comme l'aéronautique, l'aviation, l'informatique, etc... Ayant soulevé le problème en décembre 1977 à Washington, le ministre d'État aux Sciences et à la Technologie a reçu l'assurance que les nouvelles instructions n'avaient pas été conçues pour restreindre les échanges techniques entre les alliés des États-Unis et les firmes américaines qui rivalisent pour obtenir le contrat du nouveau chasseur canadien. Toutefois, comme les nouveaux règlements entraîneront des délais administratifs pour les contrats de sous-traitance adjugés aux entreprises canadiennes, il se peut que les entreprises américaines essaient de tourner la difficulté en ne s'adressant qu'à des fournisseurs nationaux. S'il faut en croire certains communiqués de presse, les entreprises canadiennes auraient déjà eu à subir des délais pour faire approuver leurs contrats de matériel militaire américain et les sous-traitants canadiens auraient eu parfois de la difficulté à obtenir certains

The Joint Automotive Agreement Monitoring Commission

The Committee recommends the establishment of a Joint Automotive Agreement Monitoring Commission in order to provide a better method for monitoring the agreement and modifying its performance in minor ways.

The overall role of such a Joint Monitoring Commission would be to help clarify the objectives of both governments and examine their mutual compatibility. It would be useful to measure the ability of the automotive industry to contribute to the attainment of these various objectives. The Auto Pact has made a considerable contribution to improved economic performance in Canada but it could be destroyed if unrealistic expectations about its potential are created.

Mr. McDermott's reaction to the suggestion for a joint monitoring body was positive.

"It should be a recommending agency . . . In essence that is what we have been advocating for some time—an agency that would monitor, that would watch and would be open to input from interested parties." (II, 26:51)

Although many aspects of the agreement are not amenable to quantitative measure, a number are, and existing quantitative measures appear inadequate. It is important that better statistical measures be developed to give a longer term viewpoint to the sudden hills and valleys in the trade figures. These temporary fluctuations are the cause of agitation for restructuring the agreement and contribute to uncertainty for the industry.

This report has already suggested that to achieve a more realistic picture of automotive trade, the balance of trade figures be disaggregated to show the balance for "value added" during assembly and a balance for exchanged parts whether or not they are embodied in assembled vehicles. It is important to note that the total balance of trade in automotive parts will not be altered by this method but the Joint Monitoring Commission will be better able to interpret the causes of the balances.

Some additional general responsibilities of the Joint Monitoring Commission would be to ensure a flow of relevant and objective information and to make a broad determination of whether or not compliance with the operative safeguards was being achieved. Under directive from the two governments such a Joint Monitoring Commission would undertake impartial analysis of particular issues.

In addition, there are several particular issues which the Joint Monitoring Commission should monitor. Price differentials is one. Mr. Bennett considered that a 4 per cent differential was required in the price of cars in Canada and the United States to meet the higher Canadian costs in advertising, marketing and distribution. The Joint Monitoring Commission should assess the validity of this cost gap and provide some surveillance that the prices in the two countries do not differ, on a regional basis, by more than that difference. If higher price differentials persist, the Canadian government has a number of possible policy options available. Either the Canadian external tariff on automobiles could be lowered from its present level of 15 per cent to a level equal to the cost differences or the Canadian government grant the right to duty free entry at the retail level from the United States.

renseignements indispensables pour pouvoir soumettre une offre au gouvernement américain. Les consultations se poursuivent à ce sujet, mais on craint toujours que l'habituelle collaboration des deux pays en matière de production de défense ne se détériore, si le Canada n'obtient pas une exemption spéciale qui le soustrairait aux exigences administratives préalables à l'approbation des contrats.

Il se peut aussi que l'efficacité de l'Accord canado-américain sur le partage de la production de défense se trouve amoindrie par l'action du *House Armed Services Committee*, qui a proposé une clause additionnelle au projet de loi portant affectation de crédits au ministère de la Défense en 1979. Cet amendement interdirait à ce dernier l'achat à l'étranger de tout matériel militaire comportant des éléments en acier spécial fabriqué à l'étranger. Cette exigence mettrait pratiquement un terme aux marchés passés par le ministère de la Défense américain avec l'étranger. Une mesure similaire avait été adoptée il y a quelques années, et c'est seulement l'an dernier que la disposition concernant les métaux à usage spécial a été retirée par le Congrès. Plusieurs mois s'écouleront avant que le sort de cette nouvelle restriction concernant les métaux spéciaux soit décidé. Entre temps, les fabricants américains d'aéronefs qui espéraient soumettre une offre pour le contrat du chasseur canadien seront forcés de réévaluer la situation.

Ces mesures et d'autres encore pourraient sonner le glas de l'Accord sur le partage de la production de défense. Malheureusement, le Canada n'est pas assez puissant pour amener le Congrès américain à lui consentir une exemption spéciale. L'attitude américaine s'expliquerait partiellement du fait que les alliés des États-Unis, notamment ceux qui font partie de l'OTAN, s'y opposeraient à moins de bénéficier du même traitement préférentiel. Cependant, le Canada ne doit pas cesser pour autant ses efforts en vue d'obtenir le retrait des récentes mesures américaines ou un amendement qui exempterait de cette disposition un pays avec qui les États-Unis ont conclu depuis longtemps un accord sur le partage de la production de défense. Le Canada serait toutefois bien mieux placé pour se faire exempter de toutes ces mesures protectionnistes s'il pratiquait lui-même une politique de libre-échange avec les États-Unis. **Pour préserver l'efficacité de l'Accord sur le partage de la production de défense, le Canada et les États-Unis pourraient être obligés de s'orienter vers un accord bilatéral de libre-échange.**

2. Commerce bilatéral des produits de l'industrie automobile

Le mouvement des produits de l'industrie automobile de part et d'autre de la frontière constitue le secteur d'échanges commerciaux le plus important, le plus complexe et le plus controversé actuellement entre les deux pays. Le Comité a consacré quatre longues séances à ce sujet et en a fait la principale préoccupation de deux autres*.

* Parmi les témoins, se trouvaient M. Roy Bennett, président de *Ford Motor Co. of Canada*, M. Dennis McDermott, directeur pour le Canada de l'*Association des travailleurs unis de l'automobile*, M. Patrick Lavelle, président de l'*Automobile Parts Manufacturers Association of Canada*, M. William Eberle, président de la *Motor Vehicle Manufacturers Association des États-Unis*, M. Tom Burns, premier sous-ministre adjoint, et M. Doug Arthur, conseiller spécial (Division des pièces d'automobile), tous deux du ministère de l'Industrie et du Commerce.

Under the present arrangements when Canada has a deficit with the United States, the Canadian external tariff protects U.S. production. If a large U.S. car is priced at 10 per cent higher in Canada than in the United States, that difference accrues to the car producer. If a French car is priced 15 per cent higher in Canada than in France because of the tariff the difference accrues to the government as revenue. The Canadian external tariff on automobiles is substantially higher than that of the United States. If automobile prices in Canada remain higher vis-a-vis U.S. prices than the identifiable and justifiable cost differentials, the Canadian government should consider a unilateral tariff reduction or, preferably, inclusion of an automobile tariff reduction as part of its concessions in the Tokyo Round of GATT negotiations.

There is, of course, no particular reason why Canada should attempt to achieve a zero balance in its balance of trade on automotive products any more than it should for minerals, agricultural trade or forest products. However, there is strong evidence that the volatility of the trade account balance in automotive products has been increased by the post 1965 rationalization of the industry. The balance has become more sensitive to the relative popularity of different models and the relative strength of total demand for automobiles in the two countries. Because of this increased volatility of the automotive trade balance, changes in the balance during one year must be interpreted carefully to avoid short-term policy decisions. Longer term averages of the balance ought to be published at the same time as the annual figures and the Joint Monitoring Commission should provide an interpretation of trends during the year.

There is another aspect of the balance of payments where the Joint Monitoring Commission might be useful. The balance of trade in automotive products reflects only a part of the foreign account impact of the automotive industry. In addition to such merchandise transactions, important transactions in invisibles also occur. A detailed listing of "other service payments" for 1973 was provided by Mr. Bower Carty of Statistics Canada in his testimony before the Committee. In that list, \$117 million payment for "special tooling and other automotive charges" is identified for that year. As has been noted, the research and development charges paid to the parent company by Canadian subsidiaries of the motor vehicle manufacturers averaged approximately \$230 million dollars during the past five years. The Committee was unable to obtain estimates of the management fees and interest payments paid by motor vehicle manufacturers or parts manufacturers to American parent companies. A complete listing of dividends paid to foreign parents is also not available. However, the International Trade Commission in the United States estimated that the average annual inflow of dividends to the U.S. "Big Four" from Canadian operators was \$114.1 million during 1973 and 1974. The Joint Monitoring Commission should obtain the information necessary to publish the automotive balance of payments between Canada and the United States for both merchandise and invisible accounts. It is clear that the overall balance of payments deficit for the automotive industry is over a half billion dollars greater than the frequently reported balance of trade.

There were suggestions by witnesses that the Canadian parts manufacturers should be protected against the flow of off-shore parts which is an additional factor

Comme on peut le constater d'après le tableau 7 ci-joint, la valeur des produits de l'industrie automobile échangés entre le Canada et les États-Unis (total des exportations et des importations) a dépassé \$20 milliards en 1977. Ces transactions représentent le tiers de tous les échanges commerciaux entre les deux pays.

Tableau 7
Commerce Canada-États-Unis des produits de l'automobile

	1975	1976	1977
Importations américaines du Canada			
Automobiles	2,858	3,430	4,032
Camions, etc.	932	1,344	1,964
Pièces	2,045	2,942	3,721
Pneus et chambres à air	68	163	144
TOTAL	5,903	7,879	9,861
Importations canadiennes des États-Unis			
Automobiles	2,184	2,321	2,825
Camions, etc.	942	970	1,123
Pièces	4,522	5,474	6,847
Pneus et chambres à air	174	115	153
TOTAL	7,822	8,880	10,948
Balance			
Automobiles	674	1,109	1,207
Camions, etc.	— 10	374	841
Pièces	— 2,477	— 2,532	— 3,126
Pneus et chambre à air	— 106	48	9
TOTAL	— 9,919	— 1,001	— 1,087

Source: *Statistique Canada*, Bulletin quotidien du 15 mars 1978. On peut se faire une idée plus juste de la valeur des échanges de produits de l'industrie automobile entre le Canada et les États-Unis en comparant les statistiques d'importations des deux pays. Les données relatives aux exportations canadiennes découlent en conséquence des statistiques équivalentes d'importations américaines.

Aucun facteur n'a contribué davantage au développement de cette industrie que la signature de l'Accord canado-américain de l'automobile en 1965. Auparavant, le déséquilibre commercial en faveur des États-Unis avait atteint un niveau inacceptable. Les fabricants de pièces et d'accessoires automobiles devaient faire face à des prix de revient élevés en raison de leurs périodes de fabrication trop courtes et d'une demande trop diversifiée. Les difficultés accablaient les fabricants canadiens tant de pièces que de véhicules et tout laissait croire à un déficit croissant de la balance bilatérale des paiements dans ce secteur. Dès le début des années 60, le gouvernement canadien avait mis sur pied un projet pilote grâce auquel il remboursait les droits de douane payés sur les pièces importées quand les exportations dans ce secteur s'accroissaient par rapport à un niveau de référence dans une année donnée. Aiguillonnés par la crainte que les tribunaux américains ordonnent au Trésor américain d'imposer des droits compensateurs, les deux gouvernements ont amorcé

in eroding their market. As mentioned earlier, Canada allows the importation of parts on a multilateral basis (as distinct from the United States which allows them to come in free only from Canada). If these parts are assembled into a car in Canada which has at least 50 per cent North American content, the car can then be shipped into the United States duty free. Mr. John Moller of the U.S. Motor Vehicle Manufacturers Association told the Committee that the U.S. Auto Workers Union had recommended to the U.S. International Trade Commission that the 50 per cent North American content requirement be raised to 75 per cent. The effect would be to limit the incentive to assemble vehicles in Canada that contained duty free components imported into Canada from third countries.

Data presented to the Committee, however, indicated that the total of such imports remained small and there does not appear to be a strong trend developing. Some of the growth of imports from developing countries such as Brazil represents a deflection from other offshore suppliers (Germany in the case of Pinto engines) and not a diversion from a North American source. However, this question too could be examined and watched by the Joint Monitoring Commission.

The Publication of an Annual Report

In addition to the establishment of the Joint Monitoring Commission, the Committee recommends that an annual report on the operations of the Automotive Agreement be published by the responsible department and submitted to Parliament. In the United States such a report is required to be submitted to Congress annually. There have been complaints by the labour unions and the parts producers in Canada concerning the secrecy of certain operations of the agreement. Both Mr. McDermott and Mr. Lavelle favoured annual publication, Mr. McDermott stating that such a report should be based on reports required from industry. Referring to the Government's 1977 task force study in the automotive industry, Mr. McDermott said:

"We think it is a little bit amazing that the first comprehensive published review of the Auto Pact had to wait until the 12th year of operation here, because in the U.S. there is an annual report published and there is more public monitoring of what is going on. In the light of the present problems and the even more threatening future problems, we think that a regular annual public review should be instituted." (II, 26:12)

des négociations en vue de la signature d'un accord sectoriel. Le Canada a alors demandé et obtenu le droit d'ouvrir son marché de véhicules à l'ensemble de l'Amérique du Nord. L'Accord de l'automobile a été signé par les deux pays en 1965.

En vertu de cet accord, les droits de douane frappant le commerce des véhicules à moteur et des pièces d'origine ont été effectivement abolis. Au Canada toutefois, seuls les fabricants «de bonne foi» avaient droit à l'exonération douanière. La loi américaine différait de la loi canadienne en ce qu'elle permettait l'entrée en franchise des véhicules et des pièces à condition qu'ils satisfassent à l'exigence des 50% de contenu nord-américain. Par ailleurs, les fabricants canadiens de véhicules devaient s'engager à respecter certaines garanties qui les obligeaient à augmenter leur *production* d'au moins un certain pourcentage par rapport à l'augmentation des *ventes* canadiennes dans ce secteur. En outre, dans des protocoles d'entente distincts, ces derniers promettaient d'augmenter la valeur ajoutée canadienne d'au moins 60% par rapport à l'accroissement des ventes.

Il est arrivé souvent au cours de discussions subséquentes relatives à certaines questions figurant dans l'Accord bilatéral de l'automobile, que l'une ou l'autre des parties se réfère aux objectifs initiaux de cet accord pour appuyer son argument. Ces trois objectifs étaient:

- a) La création d'un marché élargi des produits de l'industrie automobile qui permette de tirer pleinement avantage de la spécialisation et de la production à grande échelle;
- b) La libéralisation du commerce des pièces et accessoires automobiles entre le Canada et les États-Unis, notamment l'abolition des obstacles tarifaires et des autres mesures restrictives, afin que les industries des deux pays puissent participer sur une base juste et équitable à l'expansion du marché global de l'automobile;
- c) L'élaboration de conditions susceptibles de permettre aux forces du marché de fonctionner efficacement pour atteindre le mode d'investissement, de production et d'échange le plus économique.

Depuis 1965, l'industrie canadienne des produits de l'industrie automobile s'est complètement restructurée et a intégré en grande partie ses activités à celles de son homologue américain. La spécialisation et la rationalisation de la production ont donné lieu à une croissance phénoménale des échanges entre les deux pays, car les pièces et les véhicules circulent librement entre les usines situées de part et d'autre de la frontière. Grosso modo, les exportations de véhicules se sont accrues en fonction des importations alors que l'inverse s'est produit dans le cas des pièces. M. Roy Bennett, de la *Ford Motor Company*, a indiqué au Comité qu'environ 70% des véhicules fabriqués par sa société au Canada sont exportés. Il a expliqué ce qu'il pensait des avantages de l'Accord en ces termes:

Mais la principale leçon à tirer de l'Accord sur l'automobile est qu'il a donné des avantages énormes au Canada, comme une production rationalisée, grâce à de vastes unités économiques de production. En d'autres termes, l'accord sur l'automobile nous a permis d'accroître l'efficacité de notre industrie; il a entraîné une réduction des coûts et, parallèlement, celle des prix des produits (II, 7:26)

VII FUTURE DIRECTIONS AND CONCLUSIONS

This study, which began as a review of Canadian trade policy with the United States, has led the Committee to examine most elements of Canadian industrial policy. It confirms that in recent years Canadian industry has lost grounds competitively to the United States. But as has been pointed out, the United States has itself declined in relation to several other industrialized nations. In short, Canada has fallen behind the United States, while it in turn has for two decades been steadily losing ground to other industrial nations. This is a dangerous development which Canadians must face up to if they are to take effective corrective action.

The report has demonstrated that the problem does not lie in the resource sector. Reduced tax levels and the depreciation of the dollar can restore Canada's competitiveness in resource production. The problem lies in the area of manufacturing. Its most disturbing symptom has been the shift of manufacturing capacity from Canada to the United States, the result of declining competitiveness and reduced tariff protection. This is a development which, if unchecked, can only lead to the eventual de-industrialization of Canada. But while lower tariffs have intensified the problem, for reasons to be elaborated later in this chapter, the Committee does not regard higher tariffs as offering a solution. What is needed is an increase in Canada's competitive capability.

The decline in competitiveness came about with surprising speed, the result of a national misjudging of our economic prospects. The combination of a favourable turn in the terms of trade in the early 1970s caused by a strong market for Canadian resources plus an over-estimate of Canada's oil reserves (which was not corrected until 1973) contributed to an exaggerated sense of Canada's economic potential. The sentiment was well expressed in the official policy paper on the "Third Option", which was published in the autumn of 1972.

"Our trading position is strong. We are regarded as a stable and affluent country with a significant market and much to offer to our global customers in the way of resources and other products. Our balance of payments has been improving in relative terms. We are no longer as dependent on large capital inflows as we once were."

Canadians responded to their good fortune by cashing in the benefits. While the United States underwent a sharp depression between 1973 and 1976 with actual declines in real hourly earnings, Canadians' real wages surged ahead. Basing itself on a miscalculation—that the 1973 downturn would be short—the federal government encouraged Canadians in their mistaken self-confidence by suggesting that Canada's economic situation and performance were superior to those of the United States. To support demand it increased the money supply and both senior levels of government borrowed heavily in the United States and elsewhere. The extent of the national binge is shown by the movement of real hourly earnings in Canada and the United States. Between 1970 and 1976, while U.S. real hourly earnings grew from

En 1964, le déficit canadien imputable au commerce des produits de l'industrie automobile représentait 80% du déficit commercial total avec les États-Unis. Ce déficit a diminué de 1965 à 1969, et une balance excédentaire est apparue pendant les trois années qui ont suivi. Depuis 1973, la balance commerciale canadienne des produits de l'industrie automobile est de nouveau déficitaire: en 1975, le déficit a atteint le chiffre record de \$1.9 milliard. Le déficit accumulé par le Canada au cours des 13 années qui ont fait suite à la signature de l'accord, dépasse \$7 milliards.

Des fonctionnaires du gouvernement canadien ont indiqué dans leur témoignage que grâce au nouvel accord, les deux pays avaient enregistré une croissance importante de l'emploi. Au Canada, l'embauche dans la fabrication des pièces et des accessoires a augmenté plus rapidement que dans le secteur de l'assemblage. Cette augmentation a atteint 56% entre 1964 et 1974, contre 18% aux États-Unis, le pourcentage canadien élevé reflétant l'importance relative de l'industrie automobile au Canada. M. Bennett, de Ford Canada, a prétendu que sur l'ensemble de l'emploi dans l'industrie de l'automobile en Amérique du Nord, le pourcentage canadien était passé de 8.4% en 1964 à 11.3% en 1975. Par la suite, une étude du gouvernement ontarien a mis en doute le fait que le Canada ait véritablement reçu sa part des emplois dans l'industrie automobile. La réalisation de niveaux optimum d'échelle au Canada a entraîné un extraordinaire accroissement de la productivité et des salaires versés dans cette industrie. Les employés des usines canadiennes de véhicules à moteur ont atteint la parité salariale nominale avec leurs homologues américains. Chez les fournisseurs indépendants de pièces et d'accessoires automobiles au Canada, les salaires moyens sont encore inférieurs à ceux des régions américaines limitrophes. Cela est dû en partie au fait qu'on trouve en Ontario des usines dont les coûts ne sont pas élevés et où la main d'œuvre n'est pas syndiquée, et en partie à cause des niveaux de compétence exigés dans les usines de pièces d'automobile, qui varient entre les deux pays. Mais même sur ce point, l'écart a diminué considérablement.

Les taux d'investissement au Canada ont accompagné la restructuration de l'industrie automobile. Pourtant, une grande partie de ces investissements effectués par les grands fabricants d'automobiles sont intervenus avant l'Accord, sans doute à la faveur du plan canadien de suppression des droits de douane de 1962 et 1963. Par rapport aux niveaux de 1961-1964, les investissements dans les usines de montage sont passées, entre 1965 et 1969, de \$28 millions à \$50 millions (en dollars constants de 1961) alors que dans le secteur des pièces, ils passaient de \$26 millions à \$78 millions. Les moyennes annuelles pour la période allant de 1971 à 1975 sont plus faibles que celles qui ont été enregistrées au cours de la période immédiatement postérieure à la conclusion de l'Accord, mais elles demeurent substantiellement plus élevées qu'avant 1965. Encore une fois, les augmentations sont plus fortes dans le secteur des pièces et des accessoires que dans celui du montage.

Compte tenu de ces avantages, le Comité estime que dans l'ensemble, l'accord a été avantageux pour le Canada. Néanmoins, des problèmes subsistent: certains sont aujourd'hui une cause d'inquiétude au Canada, d'autres font l'objet de graves divergences entre les gouvernements, alors que d'autres encore, dont l'importance est plus ou moins grande, sont qualifiés de «causes d'irritations». Ils ont amené diverses parties intéressées à se demander au fil des années si l'accord devait être renégocié, modifié, voire dénoncé.

100 to 105.3 per cent, the growth in Canada was from 100 to 125.8 per cent (Annex A, table 1)

One consequence of living next to the United States is that Canadians have a ready-at-hand standard of comparison by which they can judge their economic performance. Having similar working practices, tastes and currencies which carry the same names for the units of measurement, comparisons are simple and instinctive. This situation has its advantages but it also has disadvantages.

Until the 1960s most Canadians accepted that their wage and salary rates would be at least marginally lower than those in the United States. With the signing of the Auto Pact this general perception was breached. Not surprisingly, the United Auto Workers in Canada set their eyes on wage parity, arguing that as the auto companies moved toward comparable rates of productivity in Canada with that of the United States, the workers in the industry should share in the benefits. Had other Canadian wage rate increases been strictly related to productivity increases, no great problem would have occurred. But, stimulated by the buoyant economic conditions of the early 1970s, workers in industries other than the auto industry, and especially in the public sector, began pressing for wage increases to match the auto workers, even where there were no comparable productivity gains. Their efforts were successful and as a result unit labour costs in Canada got out of alignment with those in the United States.

In the past year the situation has stabilized and even shown improvement. Wage rate settlements are comparable to those in the United States and, given the current economic situation, are not showing signs of rising disproportionately following removal of the AIB. The exchange rate depreciation represents an important adjustment. In 1977 unit labour costs expressed in terms of U.S. dollars actually fell by 2 per cent.

This benefit from the exchange rate depreciation is a one-time gain. Moreover, it will only be effective as long as salary and wage increases do not attempt to recoup the actual fall in Canadian living standards which the exchange rate decline reflects. Even such restraint will not be sufficient to regain fully the lost competitiveness. This will require that unit labour costs increase at a slower rate than in the United States. And since productivity gains will at best come slowly, this must mean that wage rates in Canada should rise a little slower than those in the United States. This is not a prescription which Canadian trade union leaders can be expected to accept unless Canadian business leaders for their part exercise restraint in their salary increases and are prepared to make their contribution to strengthened Canadian competitiveness by investing profits in new equipment and generally improving the efficiency of their plants. Wage restraint can only be accepted if there is a national awareness of the seriousness of Canada's economic perspective and general agreement on the actions which all must take to improve the nation's competitive capacity.

An important conclusion of the Committee's study is that government policy changes alone will not solve Canada's problems. Such an approach is misleading since it removes from the citizen a sense of personal responsibility for the situation in which he finds himself. It is important to note that other industrialized countries have developed that critical ingredient—a consensus between government, business

De nos jours, le malaise du Canada provient de la persistance d'un déséquilibre commercial général dont les causes sont les suivantes:

- le déficit toujours croissant du commerce des pièces et accessoires automobiles;
- le plus faible contenu technique de ses produits et de la compétence moindre des travailleurs de l'industrie canadienne;
- la concentration presque totale de toutes les activités de R et D aux États-Unis;
- les écarts de prix;
- le niveau relativement faible des investissements dans l'industrie canadienne depuis 1970.

De leur côté, les Américains se préoccupent surtout des niveaux d'emploi et des différences de prix. Les divergences d'opinions sur la question de savoir si les garanties contenues dans l'Accord sont provisoires ou permanentes seront abordées dans le chapitre VII sous la rubrique des accords sectoriels de libre-échange.

Problèmes relatifs au commerce des produits de l'industrie automobile

La question la plus ardue dans ce secteur se rapporte au déficit des échanges de pièces entre les deux pays. Comme le montre clairement le tableau 7 à la page 95, le Canada a exporté plus de véhicules (automobiles et camions) aux États-Unis qu'il n'en a importés, réalisant par exemple un excédent de \$1.2 milliard en 1977. Toutefois, le commerce des pièces et accessoires automobiles* n'est pas aussi favorable; les importations ont excédé largement les exportations, laissant au Canada un déficit de \$3.1 milliards en 1977. A ce problème, s'ajoute une autre préoccupation; c'est que le niveau de qualification dans l'industrie des pièces d'automobile est différent de celui des industries américaines équivalentes. Au cœur du débat actuel sur le déficit commercial des pièces d'automobile demeure l'interprétation des objectifs de l'Accord, suivant lesquels les deux parties devraient bénéficier d'une «part juste et équitable» du marché nord-américain.

Le Comité a entendu un certain nombre d'opinions sur le déficit commercial des pièces. Les hauts fonctionnaires du ministère de l'Industrie et du Commerce ont exprimé leur inquiétude au sujet de l'écart croissant qui s'établit dans les échanges. M. Doug Arthur a expliqué que ce phénomène est dû en partie au fait que les pièces fabriquées au Canada servent surtout aux usines de montage américaines qui fabriquent les modèles d'automobiles de luxe, intermédiaires et standard. La plupart des automobiles montées au Canada font partie de la catégorie des sous-compactes, qui sont très en vogue actuellement; c'est ce qui expliquerait l'augmentation des importations de pièces américaines (II, 24:12).

M. Patrick Lavelle, de l'*Automobile Parts Manufacturers Association*, a révélé au Comité que le montage des nouveaux modèles n'expliquait qu'en partie le déficit commercial des pièces d'automobile. Il a attribué celui-ci aux facteurs suivants:

- (i) Les décisions des sociétés mères américaines de montage qui dictent à quelle source leurs filiales doivent s'approvisionner en pièces;

* Cette discussion concerne les pièces d'origine qui bénéficient du libre-échange aux termes de l'accord, par opposition aux pièces du service après vente (entretien ou réparations), qui sont assujetties à un droit de douane.

and labour—which enables the leading elements in the society to work in relative harmony. Those which have succeeded—notably West Germany, Switzerland and Japan—have done so because their populations have concerted their actions, recognizing that the greatest gains come through working together.

It is important that Canadians recognize that the world economy is facing the most serious difficulties of the post war era. The period of rapid increases in living standards is over, at least for the present, and all countries are experiencing high levels of unemployment. In such a situation, each country and each government is scrambling to protect jobs by trying to hold on to its domestic market, while maintaining and expanding exports by every conceivable device. Protectionist measures are being introduced in all industrial countries and each move begets a response despite the high-principled rhetoric at GATT.

Canada lacks natural economic defences; its domestic market is small and it has a high dependency on foreign trade. At a time when many countries are joining trade blocs to achieve access to a market of at least 100,000,000 people, Canada is "odd man out". Its efforts during the decade to pursue the "Third Option" and to expand its economic links with the European Community and Japan have not succeeded. Since 1973 the proportion of Canadian exports to the United States has not fallen below 65 percent, while shipments to the European Community and Japan have amounted to only about 11 percent and 6 percent respectively, with the remaining 18 percent divided among all other countries. Indeed, the most recent quarterly figures show a higher proportion of Canadian exports going to the United States (72.4 percent for the first quarter of 1978) than in any previous quarter. In a period of protectionism, it is surely self-evident that Canada's overriding concern must be to enhance its competitiveness and its access to its principal markets, namely the United States.

1. Multilateral Trade Negotiations

The choices which Canada and Canadians face, as the country attempts to recover its competitive position, would be difficult in almost any circumstance. The coincidence of the final stages of the Multilateral Trade Negotiations (MTN) under the GATT, known as the Tokyo Round, adds a new complication and increases the uncertainties. Canada's stake in these negotiations is high. The tariff and non-tariff arrangements which may be agreed to during the 1978 negotiating sessions could mold Canadian trading patterns and the viability and development of Canadian industry during the 1980s and 1990s.

By early 1978 the objective for tariff reductions agreed among the major negotiators at Geneva stood at an average across-the-board 30 to 40 percent reduction, the so-called Swiss formula. Canada's average tariff level on goods which are dutiable is higher than any of its major trading partners. The proposal is that cuts would be proportionately greater on higher tariffs than on lower tariffs. Thus Canada would lose more in respect to its protected manufacturing industries than it would gain through improved access for the export of its resource-based products. As it is, some Canadian industries are having trouble competing with imports even with

(ii) les États-Unis bénéficient de conditions plus favorables à la concurrence, sous forme notamment d'échelles salariales moins élevées, spécialement dans le sud des États-Unis;

(iii) enfin, certaines pièces sont exportées au Canada par des entreprises mexicaines, brésiliennes ou vénézuéliennes grâce à l'application de la clause de la nation la plus favorisée en vertu de laquelle le Canada a permis l'entrée en franchise de ces pièces au moment de la signature de l'Accord.

M. Dennis McDermott, du Syndicat des travailleurs unis de l'automobile, considère que les fabricants canadiens de pièces ne tirent pas autant d'avantage qu'ils le devraient de l'Accord sur l'automobile. Selon lui:

«... le gouvernement devra probablement intervenir... pour forcer les principaux fabricants d'automobiles soit à accélérer la production nationale au Canada, soit à améliorer l'approvisionnement par l'entremise des sociétés indépendantes au Canada... (II, 26:13)

Il a parlé en particulier de la nécessité d'accroître la production au Canada des grandes pièces embouties, des transmissions et des éléments du groupe motopropulseur (II, 26:31). Il a dit également que les fabricants de véhicules à moteur devraient s'approvisionner davantage chez les fabricants indépendants canadiens qui, à son avis, sont très mal traités par les fabricants d'automobiles (I, 26:30). M. McDermott a aussi dénoncé les inconvénients de l'importation de certaines pièces de pays où les salaires sont faibles, en application des dispositions sur le libre-échange. Au moment de la conclusion de l'Accord, les États-Unis avaient obtenu une dispense du GATT sanctionnant l'accord bilatéral de libre-échange, tandis que le Canada avait appliqué multilatéralement les dispositions visant le libre-échange.

M. William Eberle, de la *U.S. Motor Vehicles Manufacturers' Association*, tout comme M. Roy Bennett, ne croit pas que les échanges dans cette industrie devraient être étudiés par secteur, d'une part les pièces de rechange et d'autre part les véhicules, mais qu'ils devraient être plutôt abordés dans leur ensemble. M. Bennett, de son côté, estime qu'il existe un lien entre les excédents dans le commerce des véhicules et les déficits dans celui des pièces et accessoires automobiles. Il a expliqué son point de vue en ces termes:

«plus on assemble de véhicules au Canada, plus on importe de pièces et plus le déficit dans les échanges de pièces s'accroît.» (II, 7:13)

Au lieu de s'en tenir aux exportations globales de pièces au Canada, M. Bennett préfère envisager le déficit en fonction du nombre net de pièces consommées dans les deux pays, c'est-à-dire en fonction des pièces exportées qui demeurent exportées et des pièces importées qui demeurent importées. Après la séance, M. Bennett a remis au Comité un tableau (voir l'Appendice 3) basé sur des données approximatives qui prouvent que le Canada a effectivement été un exportateur net de pièces depuis 1968. Il a expliqué sa méthode en ces termes:

«Pour évaluer la consommation nette, nous avons déduit des importations totales de pièces d'origine le nombre approximatif des pièces incluses dans les véhicules assemblés au Canada et exportés. Le même calcul a été effectué pour l'ensemble des exportations de pièces d'origine, c'est-à-dire que nous avons déduit de ce nombre les pièces retournées au Canada sous forme de véhicules finis. Ainsi, au Tableau 3, la ligne pointillée, qui représente les importations nettes, porte l'inscription «pièces américaines consommées au Canada», et la ligne pleine, qui représente les exportations, porte l'inscription «pièces canadiennes consommées aux États-Unis.»

the existing levels of protection. With the tariff substantially lower, a significant number of companies in Canada would have great difficulty withstanding the pressure of products from the new, low-wage, growth centres such as Hong Kong, Brazil, Taiwan or South Korea, let alone from the United States, Europe and Japan where existing scale and specialization give them an established edge. The nearby U.S. secondary manufacturing industry is in a position to take advantage of this opening-up of markets whereas much of Canadian industry is geared mainly to the small domestic market. There is little doubt that a 30 to 40 percent tariff reduction would be a devastating blow for some Canadian companies. Others would face enormous challenges and be required to make major adjustments.

As the negotiations reach the critical stage, business and trade union leaders in Canada are expressing deep concern over the possible effect of tariff reductions for the industries with which they are associated and are questioning the government's announced policy favouring tariff liberalization. But can Canada prudently reject the Geneva goals? If Canada retained or increased its present tariff barriers when other participating countries had lowered theirs, it would face retaliation from its trading partners, including the United States. Canadian consumers would pay more for imported products and Canadian manufactured exports would meet new difficulties in penetrating even traditional markets.

In a protected environment the technical competence of Canadian industry would diminish farther, isolated as it would be from the necessity of competitive performance. With little import competition, incentives for better productivity rates, superior technology or increased efficiency would be lacking. Although some segments of Canadian industry might feel greater certainty behind a protective barrier, the Canadian standard of living would decline with Canadians facing higher prices, reduced incomes and a restricted choice of goods. Such a course would be costly and harmful to Canada.

The Committee concludes that Canada as a major trading nation has no alternative to participating in the GATT negotiations and to making the best deal possible. The failure of the multilateral trade negotiations could adversely affect the level of world trade and Canada, as a major trader and supplier of commodities, would be one of the first to suffer.

On the other hand, if the GATT negotiations were successful, non-tariff barriers would assume a proportionately greater significance in international trade. Having depended heavily on tariffs to protect domestic industry, Canada has relied less than most industrialized countries on limiting imports by means of non-tariff measures. Past experience with other countries' NTBs should lead Canadians to be sceptical that they can be policed effectively on a multilateral basis even if the MTN succeeds in evolving international codes of behaviour to try to standardize and regulate them. Surveillance would be difficult. To deter violation of the codes, tough hard-to-achieve sanctions would be required.

Nevertheless, the Committee supports the government's insistence on linking across-the-board tariff reductions with solid progress in lowering the barriers constituted by non-tariff measures; otherwise Canada would be giving up more than it gained.

M. Bennett a reconnu qu'il faudrait également effectuer le même redressement dans le cas du commerce des véhicules; l'excédent qui apparaît normalement dans les échanges deviendrait alors un déficit.

Il ne fait aucun doute que la balance brute des échanges actuels nous permet mal de déterminer quelles activités entraînent des excédents et lesquelles sont source de déficit dans la balance des paiements. De plus, les mouvements dans les deux sens étant évalués globalement seulement, on n'a pas une idée exacte du volume réel de la production de cette industrie. Bien que la méthode utilisée par M. Bennett rejette le système de comptabilité en partie double et ne soit utile que lorsqu'un aperçu général de l'ensemble des échanges commerciaux transfrontaliers est nécessaire, elle est tout à fait insuffisante si l'on veut examiner séparément le commerce des véhicules et celui des pièces détachées. Elle ne tient compte, par exemple, que d'une partie du commerce de ces dernières. Elle ignore les mouvements des a) pièces détachées fabriquées et montées sur des véhicules aux États-Unis puis exportées vers le Canada et b) des pièces détachées fabriquées et montées sur des véhicules au Canada puis exportées vers les États-Unis.

Le Comité propose en détail un meilleur moyen de fournir non seulement un aperçu général de la situation, mais également une ventilation du commerce des pièces détachées et des véhicules (Voir les détails à l'annexe 4). Cette méthode permet de constater là encore l'ampleur du déficit qu'accuse le Canada en matière de pièces d'origine tout en en rendant la source plus évidente. En examinant les diverses statistiques existantes, le Comité est devenu de plus en plus convaincu qu'il est nécessaire de pouvoir disposer non seulement de chiffres ventilés mais également de statistiques sur le volume des échanges commerciaux transfrontaliers. **Il recommande, par conséquent, que la balance commerciale du commerce des produits de l'automobile soit décomposée de façon à indiquer la valeur nette de la balance des pièces d'origine et le montant de la valeur ajoutée au montage.** Cette évaluation statistique améliorée permettrait d'avoir un aperçu plus précis des difficultés des fabricants canadiens de pièces détachées. A l'échelle nord-américaine, la part canadienne du marché des pièces d'origine a été inférieure à la consommation qui en est faite par les fabricants canadiens. M. Doug Arthur, du ministère de l'Industrie et du Commerce, a déclaré au Comité que, même si l'industrie canadienne des pièces détachées a connu un essor considérable au cours de la période visée par l'Accord, cet essor n'avait pas été proportionnel à l'accroissement de consommation des pièces d'origine.* En 1975, la part canadienne de la production nord-américaine dans ce secteur s'élevait à 7% tandis que celle de la consommation nord-américaine atteignait 12%. Il semble donc que les fabricants canadiens de pièces détachées perdent peu à peu du terrain sur le marché canadien dont ils détenaient pourtant 29% en 1975 et, après une croissance soutenue vers la fin des années 60, ils semblent également régresser sur le marché américain.

Cette perte de croissance est en partie due au fait que des pièces détachées sont fabriquées de plus en plus dans des usines non syndiquées au sud des États-Unis où les coûts salariaux sont moins élevés, si bien que les fabricants canadiens ne se trouvent plus en concurrence avec des usines implantées près de la frontière. Dans le

* Ces déclarations ont été confirmées par l'étude sur l'industrie automobile en Amérique du Nord qu'a effectué un groupe gouvernemental. Cette étude a été poursuivie en même temps qu'une étude américaine à la suite d'un accord conclu en décembre 1974 entre le Premier ministre, M. Trudeau, et le président Ford.

2. Alternative Policies

It is against this background that the report reviews the major trading options which Canada now faces:

- a) modified tariff protection with a program of domestic remedies,
- b) sectoral free trade arrangements with the United States,
- c) multilateral free trade or unilateral free trade,
- d) bilateral free trade with the United States.

a) Modified Tariff Protection with a Program of Domestic Remedies

This report has already examined various proposals for strengthening Canadian industry through domestic action (Chapter IV). Specifically it has looked at programs designed to encourage industrial rationalization, to promote R & D, to support the manufacture of promising products through government procurement and to assist exporters by remitting duties on imported components intended for re-export. The Committee has made recommendations in these areas:

- that competition policy be modified to provide a conducive climate for the rationalization of Canadian manufacturing production and that the government offer some inducements to rationalization.
- that the Department of Finance consider the possibility of offering a Duty Remission Program to individual Canadian machinery equipment producers for particular lines of machinery in which they might seek to specialize.
- that, to encourage increased R & D in Canada, it may be necessary to offer even greater tax incentives than those announced in October 1977 and in the April 1978 budget.
- that the federal government seek, in selected fields of particular Canadian competence, to coordinate its purchasing decisions and those of provincial departments, local governments and crown corporations.

In each instance, the Committee has assessed the limits of what might be achieved by such measures. It is already more than a decade since the attempt was last begun to revise competition policy. Speedy action is therefore unlikely, and the results at best would be felt slowly. A Duty Remission Program for the machinery industry, while it might promote some rationalization, would likely have only a marginal impact, and it would be most effective only as an interim measure. Increased R & D in Canada, even if it can be stimulated, will produce results only in the longer term. Finally, the Committee has found that there was, practically speaking, not much margin for increasing procurement in Canada by the federal government and so many obstacles to the effective coordination of provincial procurement with that of the federal government that the benefits would at best be limited. In sum, the Committee concluded that even the most vigorous application of these policies would have comparatively little effect on the competitive position of Canadian industry.

Sud, les salaires sont inférieurs de 25% à ceux de la région de Toronto et les encouragements, tant à l'échelle de l'État que de la municipalité, ne manquent pas. Aussi grave que cette perspective puisse paraître, il semble qu'actuellement, l'essentiel du problème dépende des fabricants d'automobiles de Détroit lorsqu'ils décident de leurs sources d'approvisionnement. En 1975, 71% des pièces détachées fabriquées aux États-Unis et 29% de celles fabriquées au Canada servaient au montage de véhicules au Canada. Les quatre grands constructeurs d'automobiles qui dominent le marché font fabriquer l'essentiel de leurs pièces détachées localement ou par des usines «asservies.» Il existe en outre huit fournisseurs de pièces détachées à l'échelle multinationale. Le reste est constitué principalement de fabricants indépendants. Sur les \$3.1 milliards qui représentent la valeur des pièces importées au Canada en 1975, 67%, soit \$2 milliards revenaient aux fabricants américains d'automobiles ou à leurs filiales, 22% aux multinationales et 11% seulement aux fabricants indépendants américains. Cependant, sur le montant de \$1.3 milliard correspondant à la valeur des pièces produites au Canada, 39% revenaient aux fabricants locaux de véhicules, 36% aux filiales des huit entreprises multinationales établies au Canada et 25% à d'autres fabricants de pièces.* A la lumière de ces chiffres et compte tenu du fait que les produits fabriqués par les usines locales sont des articles de valeur, il est évident que les «quatre grands» sont les seules entreprises qui disposent des moyens financiers et techniques leur permettant de modifier sensiblement le système d'approvisionnement actuel.

Il est indéniable que les «clauses de sauvegarde» de l'Accord qui liaient le volume de la production aux ventes et à la valeur ajoutée ont poussé les fabricants d'automobiles à respecter les engagements qu'il ont pris envers le Canada en investissant dans des usines de montage à forte intensité de main-d'œuvre. Depuis la signature de l'Accord, le Canada a toujours été excédentaire dans ce domaine. Certains des grands fabricants d'automobiles se contentent apparemment de respecter leurs engagements en ce qui concerne la croissance de la production, et ils ne pourront pas être accusés d'y manquer à moins que le taux de croissance ne tombe en-dessous du niveau requis. Il s'agit donc de savoir, en définitive, si le retard pris par les fabricants canadiens de pièces détachées constitue réellement une raison de se plaindre eu égard aux objectifs «justes et équitables» de l'Accord.

Autres problèmes

Les préoccupations canadiennes en ce qui concerne le futur mode de production et d'investissement viennent encore compliquer le problème. Il est évident que l'industrie va bientôt connaître des changements d'ordre technologique sans précédent. Des usines entières devront vraisemblablement être rééquipées et réoutillées au moins une fois et peut-être deux au cours des huit prochaines années et certaines d'entre elles seront même dépassées. Il est à prévoir que les alliages en aluminium et le plastique vont remplacer l'acier. Les moteurs et les transmissions subiront des changements radicaux après 1980. Voici ce qu'a dit M. Arthur à ce sujet devant le Comité:

«L'industrie doit maintenant se conformer à certaines normes concernant la consommation d'essence et les gaz d'échappement, ainsi qu'à d'autres normes de sécurité. Les influences de la crise de l'énergie sur le consommateur, les mesures gouvernementales motivées par des

* Rapport du groupe d'étude du gouvernement canadien, pages 144 et 145.

b) Sectoral Free Trade Arrangements with the United States.

A remedy which has received support in recent years is a form of sectoral free trade, sometimes proposed in a multilateral form, but more frequently bilaterally with the United States. The Automotive Agreement stands as an instance of limited free trade between Canada and the United States in a particular industry. Trade under the Defence Production Sharing arrangement is another example. The question is, can this pattern be extended to other industries?

In both these cases, the Canadian objective in negotiating the arrangement was the strengthening of the industries involved through providing opportunities for economies of scale — exactly what is needed in so many Canadian industries. In both cases, negotiations succeeded in gaining free access to the U.S. market for Canadian producers of a number of highly processed goods. In both cases certain safeguarding mechanisms were put in place; in the Auto Pact minimum production levels were safeguarded for the Canadian producer and in the defence production area the 1963 “understanding” provided for “a rough balance” of trade.

U.S. objectives in these arrangements, it is important to note, were not exclusively economic. The United States agreed to the Defence Production Sharing arrangement largely as a gesture of continental defence solidarity, after the failure of the Arrow project made it clear that Canada would have to look abroad for all major military procurement. In the case of the Auto Pact, U.S. motives were more strictly economic; rationalization offered some benefits to the United States as well as Canada. But the U.S. government was also anxious, for political reasons, to avoid the kind of trade war which the Canadian duty remission scheme on car exports threatened to precipitate. Despite the undeniable benefits which the Auto Pact has bestowed, it must be recognized that it has also aroused considerable criticism and debate on both side during the 13-year period of its existence. Periodically there have been strong pressures for change and even, on the U.S. side, for termination of the agreement.

The automotive industry has some unique characteristics which facilitated the development of a bilateral free trade arrangement. Mr. Roy Bennett of the Ford Motor Company of Canada told the Committee that few other industries have the same very small number of companies and the clearly identifiable product which made it easy to establish guidelines in the automotive sector. He might have added that the parent-subsidiary relationship in the industry across the border was also an asset, perhaps an indispensable one, in the structuring of the agreement. A common international union in plants on both sides was undoubtedly helpful, as was the concentration of Canadian and U.S. production facilities in fairly contiguous regions.

The defence industries of the two countries have very different characteristics— an enormous range of firms, both large and small, some national, others multinational, producing a virtually limitless range of products from clothing to items of the highest technology. The factor which homogenizes the industry and makes the Defence Production Sharing arrangement possible is that there is a single buyer in each country, the respective defence departments. This is an element which makes it possible for the two governments to maintain a “rough balance” in their defence trade.

problèmes d'énergie, et les règlements relatifs à la sécurité et au contrôle des gaz d'échappement auront des répercussions importantes sur la conception des voitures nord-américaines. Les méthodes et les matériaux ne changeront pas de façon spectaculaire mais l'industrie devra se tourner vers des matériaux plus légers qui nécessiteront la mise au point de nouvelles techniques de fabrication pour répondre aux nouvelles exigences en matière de conception, de fabrication, de coût et de poids. La fabrication deviendra de plus en plus automatisée.

Les effets cumulatifs de ces changements modifieront considérablement la structure traditionnelle de l'approvisionnement aux États-Unis. De nombreux fournisseurs de pièces et de matériaux devront s'adapter aux changements que connaît l'industrie s'ils veulent rester dans la course. Le développement de nouveaux modèles de véhicules, de nouvelles techniques et de nouvelles normes nécessitera des investissements considérables.» (1, 24:18)

Mais l'industrie canadienne ne dispose pas de l'infrastructure nécessaire pour procéder à ces changements importants, qu'il s'agisse des usines de montage ou des usines de pièces détachées. Comparées aux usines américaines de pièces détachées à forte intensité de capital dont la main-d'œuvre est plus qualifiée, les usines canadiennes ont plutôt tendance à être à forte proportion de main-d'œuvre et nécessitent des qualifications moins poussées pour produire des pièces courantes.

Les efforts de recherche et de développement déployés au Canada par les principaux fabricants d'automobiles se sont révélés largement insuffisants, et le Comité les juge totalement inacceptables. En 1975, les « quatre grands » ont affecté plus de \$2 milliards à la recherche et au développement aux États-Unis contre quelque \$5 millions au Canada. Ces fabricants canadiens ont pourtant versé au moins \$230 millions par an au compte de recherche et de développement de leur société mère. La présence aux États-Unis et non au Canada de l'essentiel des services de recherche semble être liée à l'acquisition de compétences et de techniques avancées par des entreprises qui se situent en marge de l'industrie de l'automobile. Le Canada devrait participer aux progrès technologiques, mais tout donne à penser, d'après l'évolution actuelle que les activités impliquant une plus forte intensité de capital ainsi que la fabrication de produits de haute technicité seront de plus en plus concentrées aux États-Unis.

Un autre sujet de préoccupation tient au faible taux d'investissement dans l'industrie automobile au Canada, taux qui est resté stable ou qui a baissé depuis 1970. Selon le rapport du groupe d'étude du gouvernement canadien, certains des fabricants d'automobiles se sont contentés de respecter les engagements qu'ils avaient pris lors de la signature de l'Accord. On peut donc se demander ce que ces investissements auraient été sans les garanties prévues par cet accord ou si celles-ci n'avaient été mises en place que pour quelques années. Les filiales canadiennes des trois principaux fabricants d'automobiles aux États-Unis réalisent plus de bénéfices que les sociétés mères américaines. Selon M. Dennis McDermott, les taux de rendement au Canada représentent deux fois la moyenne canadienne et presque une fois et demie celui obtenu aux États-Unis.

La politique des sociétés en matière de fixation des prix inquiète sérieusement le gouvernement canadien. Certains ont avancé que l'augmentation des bénéfices réalisés par les filiales canadiennes était liée aux différences de prix qui existent pour le même modèle de voiture entre le Canada et les États-Unis. Pour les Canadiens, cette différence qui s'élevait à 16 % à l'époque où l'Accord a été signé n'était plus

In looking at other possible areas for sectoral free trade, a difficult problem is the delineation of which dependent or associated industries should be encompassed in any such agreement. GATT objections to an exclusive bilateral trading concession could also present a problem. However, as the United States overcame this latter difficulty at the time of the Automotive Agreement by obtaining a waiver, presumably similar exemptions could be obtained again, even though the two countries would not, strictly speaking, be participating in a regional free trade arrangement as permitted under GATT.

A major hurdle in applying the sectoral free trade formula to another industry, however, would be the problem of safeguards. Unless there were full bilateral free trade, in which case the exchange rate would become the principal equilibrating mechanism, Canadian safeguards would be a prerequisite to any new sectoral free trade arrangement. Because of superior size and strength and certain built-in advantages on the United States side, specific guarantees would be essential to ensure the Canadian industry a proportionate share of production. This may be needed particularly to protect Canadian branch plants from either overzealous rationalization or a phasing out of Canadian operations by the U.S. parent company or from possible policy initiatives of the U.S. government in the field of repatriation of foreign investment or returns. The United States might want similar safeguards in respect to Canadian multinationals operating in the United States.

The president of Ford (Canada) told the Committee that it would be "dangerous" for Canada if there were totally free access to the Canadian market from the United States in automotive products, and he agreed that safeguards were required to maintain the Canadian production share. In non-production areas such as advertising, marketing and distribution, he explained, there is an additional cost amounting to about 3 to 4 per cent of doing business in Canada as compared to the United States.

It is noteworthy that while these automotive safeguards appear fundamental to Canada, the U.S. government contends that the safeguards were meant to be transitional. It apparently continues to argue thus, even though it has had a favourable automotive trade balance for several years and a cumulative balance of \$7 billion over the first 13 years of the pact. The United States' position is that it is prepared to accept whatever trade pattern results from a completely free market operation of the agreement unimpeded by safeguards. Hence Canada has resisted pressure to remove the production safeguards, the more so since in recent years it has had a substantial trade deficit position in automotive products. In fact, these deficits have caused Canada to look for an *extension* of safeguards to protect and expand its automotive parts industry.

The stalemate in the automotive sector over safeguards can only serve as a warning of the difficulties which could be expected in any other sector. This will be particularly so in arriving at an agreed definition of how to assess the benefits and costs of an agreement to each country and how to ensure a fair sharing of the total market by both sides without putting too many constraints on the free working of the market place. For Canada, therefore, the question is whether the United States is likely to agree to production safeguards satisfactory to Canada in a free trade

que de 6.4 % en 1976. Les deux gouvernements semblent avoir compris pourquoi les prix sont restés plus élevés, au Canada qu'aux États-Unis pendant la période qui a suivi la signature de l'Accord, mais ils n'ont pu s'entendre sur le délai qu'il faudrait pour réduire les écarts de prix de façon à ce qu'ils ne traduisent que la différence des coûts de distribution dans les deux pays. M. Bennett a déclaré qu'un écart de 4% était justifié dans la mesure où les frais de publicité, de commercialisation et de distribution sont différents de part et d'autre.

En fait, on discerne mal quelle politique suivent les fabricants lorsqu'ils fixent les prix des automobiles. Le Comité a entendu des témoignages selon lesquels les écarts de prix étaient importants non seulement entre le Canada et les États-Unis, mais encore à l'intérieur même du Canada. Dans certains endroits, les prix de certains modèles sont inférieurs aux prix américains. Un exemple souvent cité a été celui d'une Ford Pinto qui coûtait \$35 de moins à Vancouver qu'à Seattle (compte tenu des différences de taxes). Pour ce qui est des petites voitures, les fabricants d'automobiles ont répondu à la concurrence sévère que leur livraient les pays étrangers en abaissant les prix des voitures dans les régions côtières de l'Atlantique et du Pacifique où elles sont donc moins chères que dans les régions centrales même en tenant compte des frais de transport. M. Bennett a déclaré que le transport d'une Pinto depuis St-Thomas, où elles sont fabriquées, jusqu'à Vancouver coûtait en réalité \$250 alors que les prix facturés aux concessionnaires n'accusaient qu'une différence de \$50 entre ces deux villes. Il est intéressant de noter que les régions côtières dont la production n'est pas très élevée, bénéficient de réductions plus fortes que les régions centrales du pays.

M. McDermott en a profité pour attirer l'attention sur une autre anomalie:

«Un autre point intéressant qui n'a pas été exploité tellement par ceux qui ont comparé devant le Comité est la différence du prix des automobiles, entre les États-Unis et le Canada, peu importe l'endroit où elles sont fabriquées. Par exemple, une Chevelle Malibu de *General Motors* fabriquée à Oshawa coûte 6.3% de plus si elle est expédiée à un commerçant canadien au lieu d'un commerçant américain, et ceci avant le calcul des frais de transport et des taxes, etc. De la même manière au départ de l'usine Ford de Saint-Thomas, une Pinto coûtera 4.2% de plus, si elle est expédiée à un concessionnaire canadien, que si elle est destinée aux États-Unis, et une Ford Ltd d'Oakville, coûtera 8% de plus. Les Canadiens doivent donc payer davantage! Beau privilège, en vérité!

La Chevelle Malibu coûte 6.3% de plus; la Ford LTD au départ d'Oakville 8% de plus et la petite Pinto 4.2%; cette différence tient au fait que ceux qui détiennent le marché de la Pinto se soucient grandement de la concurrence des importations. Cette différence est donc voulue et délibérément moindre pour la Pinto que pour la LTD ou pour la Malibu.» (II, 26:8)

Le département du Trésor américain a fait savoir aux sociétés mères américaines qu'il entamerait des poursuites pour dumping s'il ne recevait pas l'assurance que les prix des automobiles canadiennes seraient alignés sur ceux des modèles similaires aux États-Unis dans les cinq prochaines années et il a apparemment reçu des fabricants l'engagement qu'il espérait. Cet affrontement ayant eu lieu lorsque le taux de change du dollar canadien était égal ou supérieur à celui du dollar américain, il sera intéressant de suivre la politique qu'adopteront les sociétés en matière de fixation de prix compte tenu de la baisse actuelle du dollar canadien.

Pour résumer, l'Accord sur l'automobile donne lieu à un nombre considérable de problèmes et de questions irritantes tels que le déficit important qu'accuse le commerce des pièces détachées, l'impossibilité de créer au Canada un nombre

arrangement in any other industrial sector. At this moment, it seems doubtful. Even recognizing the fact that specific safeguarding details would vary, depending on the industry selected, the basic goal for Canada would remain the same—to maintain a fair and equitable share of production. If the United States were to agree on safeguards initially, it seems likely that it would insist on their transitional nature, with a clearly enunciated cut-off date. Or alternatively, the United States might write a mechanism into the agreement for amending or revising the agreement as conditions warrant. This would expose Canada to bargaining from a very vulnerable position.

No attempt has been made here to assess the industries which might be most suited to such initiatives, but from time to time academic and other studies have mentioned the chemical industry, the computer industry, the major appliance industry, the non-ferrous metals industry, the specialty steel industry and the forest industry as possible candidates. While a number of these industries possess some of the characteristics described above and would clearly benefit from economies of scale, it is difficult to find one which could risk the plunge into bilateral free trade without fairly specific production safeguards. These, in the light of the Auto Pact experience, the United States seems unlikely to grant.

In any case, it is far from clear how the United States would react to an initiative to sectoral free trade arrangements with Canada. While the U.S. Trade Act of 1974 included a provision authorizing the Administration to negotiate a bilateral free trade agreement with Canada, limited sectoral arrangements do not offer the United States attractive benefits. Nor are there obvious non-economic factors of the kind which influenced the United States' decision to agree to the two existing sectoral free trade arrangements.

U.S. attitudes might be quite different, however, if sectoral free trade arrangements were to be proposed as transitional steps toward complete bilateral free trade. This would put the issue in a larger context and could prove to be more acceptable in the United States.

Mr. William Eberle, a former senior U.S. trade official told the Committee that he thought it was time that Canada and the United States worked toward common solutions in certain industrial areas by means of joint fact-finding groups or commissions which would include industry and labour and senior government officials. While Mr. Eberle did not specifically link this suggestion with sectoral free trade arrangements, elsewhere in his testimony he expressed the opinion that the chemical industry and the forest products industry might be potential areas for the application of an Auto Pact type of arrangement. This suggestion of joint fact-finding commissions appears to be an effective way to examine the problems, if it were decided to move in this direction.

c) Multilateral Free Trade or Unilateral Free Trade

The argument in the Economic Council's report "Looking Outward" in favour of multilateral free trade is prefaced by an emphasis on the undeniably important fact that Canada and Australia are the only industrialized countries without free access to a market of 100 or 200 million people and that scale and specialization in

d'emplois à haute technicité qui soit proportionnel à celui des États-Unis, l'impossibilité de consacrer une part importante du budget à la recherche et au développement au Canada, la politique des sociétés en matière de fixation des prix et le faible taux d'investissement au Canada. Tous ces facteurs laissent l'industrie canadienne à la merci de changements technologiques imminents et radicaux qu'elle ne pourra pas assimiler. Il n'est pas facile de trouver des réponses à ces problèmes sur le plan national. Le Canada n'a pas assez d'influence pour pouvoir persuader les fabricants d'automobiles ou le gouvernement américain de modifier la situation.

Au cours des auditions, certains ont proposé de renégocier et de modifier l'Accord de l'automobile conclu en 1965. Aucun témoin n'a suggéré de le dénoncer, mais des propos ont été tenus en ce sens tant au Canada qu'aux États-Unis quand les problèmes se sont envenimés. L'Accord peut en fait être dénoncé avec préavis de douze mois par chaque partie. M. Lavelle et M. McDermott ont proposé qu'il soit révisé et modifié afin d'y inclure des garanties distinctes portant sur la fabrication de pièces détachées canadiennes à l'instar de celles qui existent pour le montage des véhicules automobiles. M. Eberlé a également proposé que l'Accord soit élargi afin d'y inclure les pièces autres que les pièces d'origine, les camions et les autobus et éventuellement les véhicules d'occasion. Il estime que les conditions qu'imposent les Canadiens en matière de « valeur ajoutée » devraient être établies non pas chaque année mais selon la méthode de la moyenne mobile et que des mécanismes soient mis en place pour que les parties intéressées discutent des griefs existants, entre gouvernements ou secteurs de l'industrie.

Le Comité ne recommande pas la révision de l'Accord de l'automobile. Encore récemment, les États-Unis demandaient instamment que certains engagements en matière de valeur ajoutée pris envers les fabricants canadiens soient supprimés, engagements qui ont un caractère provisoire pour les États-Unis et un caractère permanent pour le Canada. Compte tenu de l'ampleur du déficit de la balance des paiements canadiens, ce problème n'est plus urgent. Il ne fait aucun doute cependant que les États-Unis sont prêts à laisser les forces du marché imprimer leur rythme à la production nord-américaine dans cette industrie. Il y a donc fort à parier, si l'accord était renégocié, qu'ils refuseraient toute garantie, même pour la fabrication de véhicules et encore moins pour les pièces détachées. En outre, ils risqueraient de mettre l'accent sur les excédents qu'enregistre le Canada sur les véhicules montés. Au Canada, on ne se rend en général pas compte que l'Accord de l'automobile est considéré avec plus de scepticisme et d'un œil plus critique aux États-Unis. La Commission américaine du commerce international a déclaré dans le rapport qu'elle a présenté au Congrès en 1976:

« L'accord conclu avec le Canada n'est pas un accord libre-échangiste et profite essentiellement à l'économie canadienne. » (Page 43)

Elle a ensuite ajouté sans ambages:

« En fait, lorsqu'on examine cet accord, on se rend vite compte que les seules concessions accordées l'ont été par le gouvernement des États-Unis qui a autorisé l'importation en franchise des produits de l'industrie de l'automobile fabriqués au Canada. Outre les dispositions prévoyant des consultations entre les deux gouvernements, l'Accord ne contient aucune concession importante de la part du gouvernement canadien à l'exception de celles qui sont soumises aux obligations énoncées à l'annexe A et dans les protocoles d'entente. » (page 42)

industry is of critical importance in cost competitiveness and technological innovativeness. With tariffs eliminated, that report argued, companies would be forced to rationalize their production in order to compete internationally. Lower unit costs would be realized through product specialization and economies of scale.

It is evident that in general the present high levels of tariffs are proving to be self-defeating for Canadian secondary manufacturing. The tariff combined with foreign ownership—which is itself a product of earlier tariff policy—has produced or maintained a basically inefficient industrial structure with truncated branch plants producing too large a range of goods with too short production runs for too small a market. Nor has the high tariff actually been able to protect many of these industries once their competitiveness had slipped.

Yet in the contemporary economic situation, multilateral free trade is not a realistic prospect. No country is advocating it. Despite their support of trade liberalization in the Geneva talks, many industrialized countries are actually taking protective measures when vital products such as steel are threatened. In the present international climate it is difficult to treat the idea very seriously.

Nor should Canada under any circumstances consider offering free entry unilaterally as mentioned as another possibility by the Council. Such a course would unfairly expose Canadian industry to a flood of imports from foreign, including U.S., industries, which benefit from the production efficiencies obtainable in large markets. At the same time, Canada would be giving away, with no return, all its bargaining chips.

d) Bilateral Free Trade with the United States

Using much the same argument as it used in favour of multilateral free trade, the Economic Council's report "Looking Outward" espoused a Canada-United States free trade arrangement as "the only other option offering economic benefits roughly commensurate with the gains that would accrue from multisided free trade". This option was the one the Committee examined most closely as a possible course for Canada.

The Committee's evidence relating to this issue was taken principally during the year 1976, at a time when Canadian wage rates were rising faster than those in the United States, when days lost through strikes were unusually high and when the Canadian dollar was above par. In these circumstances it was hardly surprising that most comments by Canadian businessmen reflected either a negative or a cautionary note on the bilateral free trade proposition. While this support for tariff protection was predictable, it is important to identify the variety of their reasons against free trade with the United States.

Mr. Walter Ward of Canadian General Electric acknowledged that Canada needed the discipline of international competition to maintain competitive industries, but he advocated only a reduction of tariffs rather than elimination, and then on a very selective basis, "to be sure we keep competitive pressure on Canadian industry". (I, 38:12) Mr. Bruce Sully of Dominion Road Machinery maintained that Canada

Compte tenu de l'attitude américaine telle qu'elle apparaît ci-dessus, les États-Unis pourraient fort bien dénoncer l'Accord si le Canada demandait à le renégocier. En ce cas, il en découlerait beaucoup plus de problèmes pour le Canada que pour les États-Unis.

La seule réponse immédiate que le gouvernement canadien pourrait trouver à la situation difficile que connaissent les fabricants de pièces détachées serait d'agir par la persuasion sur les sociétés canadiennes. Les fabricants d'automobiles devraient être poussés à implanter des entreprises affiliées de pièces détachées à haute technicité au Canada et être encouragés à s'approvisionner davantage au Canada, y compris auprès des entreprises indépendantes. Au début de 1978, le gouvernement canadien semblait prêt à prendre des mesures visant à stimuler l'industrie canadienne, et dès le milieu de l'année tout indiquait que les fabricants d'automobiles se disposaient à investir de nouveau au Canada, mais en recherchant les stimulants les plus lucratifs sur le plan de l'implantation. Dans une autre tentative pour stimuler la fabrication de pièces détachées au Canada, le gouvernement canadien a déclaré qu'il exonérerait la compagnie Volkswagen d'une partie des droits de douane qu'il prélevait sur les voitures et pièces détachées qu'elle importe. Cette remise équivaldrait à la valeur des pièces détachées fabriquées au Canada pour les voitures importées. D'ailleurs, le gouvernement canadien cherche à conclure des accords similaires avec d'autres fabricants étrangers.

En 1977, chacun des deux pays avait terminé l'étude qu'il menait depuis deux ans sur l'industrie automobile nord-américaine. Vers le milieu de l'année 1978, le gouvernement canadien a créé la Commission d'enquête Reisman qui a été chargée d'étudier l'industrie automobile en se penchant plus particulièrement sur «le développement d'une industrie automobile canadienne concurrentielle à l'échelle internationale». Ce rapport doit être déposé à l'automne prochain. On peut s'attendre à ce que des discussions d'ordre général aient lieu entre les deux gouvernements. Il est cependant fort improbable que ces discussions portent sur la révision de l'Accord. En fait, le Canada devrait profiter de cette occasion pour mettre en place des mécanismes stabilisateurs qui en renforceraient le caractère permanent. Le Canada étant le plus petit des deux marchés, toute incertitude sur l'avenir de l'Accord aura des répercussions néfastes sur les décisions que devront prendre les fabricants d'automobiles et de pièces détachées en matière d'investissement. L'implantation de grosses usines de fabrication de moteurs ou d'emboutissage des métaux au Canada aurait moins d'attrait car, au cas où l'Accord serait dénoncé, les capacités de production seraient trop importantes par rapport au marché canadien et l'implantation des usines aux États-Unis serait plus sûr. Or, il se peut que ceux qui préconisent la renégociation de l'Accord sur l'automobile contribuent à décourager les investissements. Cet accord doit offrir un cadre stable et prévisible au sein duquel les projets à long terme pourront être arrêtés.

La Commission mixte de contrôle de l'Accord sur l'automobile

Le Comité recommande la création d'une Commission mixte de contrôle de l'Accord sur l'automobile qui sera mieux à même de surveiller l'application de l'Accord et d'y apporter des modifications mineures.

must have tariff protection because of inequalities in the cost of money, the rate of inflation and the lack of economies of scale in Canada. Canadian multinational manufacturing companies such as ATCO warned that if Canadian tariffs were eliminated, their companies would be better off exporting back into Canada from their U.S.-based plants instead of manufacturing in Canada. While the Chemical Producers Association favoured trade liberalization and selective tariff reductions for its industry, they considered that some form of protection was necessary for certain of their products which provided an essential link between the resources industries on one hand and a very wide spectrum of industrial and manufacturing activities on the other. Mr. A. J. Foote, Chairman of the Association, thought "Canada would be at a serious disadvantage in a free trade environment" because of its lower labour productivity, higher construction costs, higher financing charges and climatic factors.

"It is our view that the Canadian tariff should be high enough but no higher than what is required to offset these cost penalties for operating in Canada which are virtually beyond our control." (II, 11:12, 13)

Mr. McCarthy of Du Pont of Canada judged that free trade would result in a tendency to locate new facilities in the United States in order to be nearer the centre of the market and predicted it would mean an "inevitable slow death" to the company in Canada. (II, 11:50) Mr. R. W. Chorlton of Wajax asserted that any further reduction in the tariff on machinery would lead to a slowing down and eventual closing of many U.S.-owned machinery plants in Canada.

Mr. William Mounfield of Massey-Ferguson was one of the few manufacturers who spoke positively of bilateral free trade. As far as his Canadian farm machinery company was concerned, it had benefitted from the essentially free trade atmosphere. He attached importance to the early start and strong position of the company historically in Canada and cited the acquisition of a U.S. tractor company as a factor in Massey-Ferguson's successful operation in the free trade environment. Mr. Mounfield warned, however, that the same situation would not necessarily apply to other Canadian industries; each one would have to be examined individually to assess its capacity to compete in the North American setting. Even the Canadian steel industry which is generally considered to be among the most competitive in the world was cautious. Stelco's president, Mr. J. D. Allan, said that for a number of reasons related to population and geography, bilateral free trade would give greater advantage to the U.S. industry than to the Canadian industry. Mr. A. V. Ohlson of Atlas Steels said that while his company, a maker of specialty steel, would welcome bilateral free trade with the easier access to the U.S. market, much would depend on whether their Canadian customers could survive competitively in such a situation. If not, the market would tend to move south of the border, leaving Atlas less freight competitive.

Two major national organizations were concerned about the timeliness of moving toward free trade. In addition to its concern that Canada might not get its share of the action in a free trade situation with the United States, the Canadian Manufacturers Association felt that Canadian industry had to get its "house in order" before it could contemplate such a move. (II, 4:57, 80) The Canadian Importers Association considered that the benefits of free trade would be enormous,

Le rôle global de cette Commission consisterait à préciser les objectifs des deux gouvernements et à étudier leur compatibilité mutuelle. Il serait également utile d'évaluer la contribution éventuelle que pourrait apporter l'industrie de l'automobile à la réalisation de ces divers objectifs. L'Accord sur l'automobile a permis d'améliorer la situation économique du Canada, mais ces résultats pourraient être réduits à néant si l'on en attendait trop.

M. McDermott a réagi positivement à la proposition de création d'une commission mixte de contrôle:

«Il devrait s'agir d'un organisme chargé de faire des recommandations. En réalité c'est ce que nous préconisons depuis un certain temps; un organisme de surveillance auquel pourraient contribuer les parties intéressées». (II,26:51)

Bien que de nombreux points de l'Accord ne puissent être évalués quantitativement, d'autres le peuvent et cette évaluation se révèle insuffisante. Il faudrait élaborer de meilleures données statistiques pour que l'on ait un aperçu à plus long terme des fluctuations qu'enregistre la balance commerciale. Ce sont ces fluctuations provisoires qui amènent à réclamer la révision de l'Accord et qui contribuent ainsi à aggraver le malaise que connaît l'industrie.

Pour donner une idée plus exacte de la situation, on a déjà proposé dans le présent rapport de décomposer la balance commerciale en une balance de la valeur ajoutée au montage et une balance des pièces détachées, qu'elles soient ou non incorporées aux véhicules montés. Il faut cependant remarquer que cette méthode ne modifiera pas l'ensemble de la balance commerciale des pièces détachées, mais la Commission de contrôle sera davantage en mesure de les analyser.

La Commission de contrôle serait également chargée d'assurer un courant d'information appropriée et objective et de déterminer si les garanties d'application sont respectées. Sous la direction des deux gouvernements, cette Commission étudierait en toute impartialité des questions particulières.

Elle devrait en outre se pencher sur certains problèmes, notamment sur celui des écarts de prix. M. Bennett a estimé qu'un écart de prix de 4% entre les automobiles vendues au Canada et aux États-Unis était justifié pour couvrir les frais de publicité, de commercialisation et de distribution qui sont plus élevés au Canada. La Commission mixte devrait juger du bien fondé de cet écart et veiller à ce que les prix en vigueur dans les deux pays n'accusent, à l'échelon régional, que cet écart. Si ces écarts de prix devaient persister, les possibilités d'action du gouvernement canadien ne manqueraient pas. Celui-ci pourrait soit décider de ramener le tarif douanier extérieur qui frappe les automobiles de son niveau actuel de 15% à un niveau correspondant aux écarts de prix, soit accorder, au niveau du détail, le droit d'importer des véhicules en franchise des États-Unis.

Lorsque le Canada accuse un déficit par rapport aux États-Unis, le tarif douanier extérieur protège la production américaine aux termes du présent Accord. Si une grosse voiture américaine coûte 10% de plus au Canada qu'aux États-Unis, c'est le fabricant qui empêche la différence. Si une voiture française coûte 15% de plus au Canada qu'en France en raison des droits de douane, la différence tombe dans les caisses de l'État. Le tarif douanier extérieur qui frappe les automobiles au Canada est sensiblement plus élevé que celui qui est en vigueur aux États-Unis. Si le

but judged that the Canadian manufacturing industry was "unready" for it at the present time. (II, 1:42)

Benefits and Risks

The Committee's problem is to judge how much the depreciation of the Canadian dollar, the improvement in the ratio of time lost through strikes and the moderation of wage settlements will have affected the perspective of Canadian producers and manufacturers. Mr. Robert Scrivener of Northern Telecom asserted when he appeared before the Committee that tariff-free access could result in his company supplying the Canadian market from the United States. However, his warning was linked to the hypothesis that high Canadian labour rates and other unfavourable factors related to competitiveness would persist. These conditions have now improved. In particular, the dollar depreciation has largely compensated for the relative growth of Canadian wage rates during this decade. And Mr. Scrivener, in a speech in March 1978 to the Ontario Economic Council, twice urged Canadians to "start thinking of a *North American alliance* as the prime position for our national industrial objectives and strategies . . . to prepare ourselves for the onset of the international and intercontinental trade battles of the Eighties." (italics added). While the formulation is ambiguous, it sounds like an appeal to Canadians to think seriously about some form of bilateral trade arrangement with the United States.

Under bilateral free trade, U.S. tariffs would be removed providing easier access for Canadian exports. The protection now afforded domestic industry by specific Canadian tariffs would be replaced by a general protection provided by a depreciated dollar. Unlike the tariff, however, the benefit would be two-fold; apart from a discouragement to imports equivalent to a tariff, a depreciated currency also offers an advantage akin to a subsidy to exports. So a devalued dollar would compensate for some of the inescapable higher costs of doing business in Canada.

The critical question is whether companies would make investment decisions on the assumption that the Canadian dollar under bilateral free trade would remain devalued. The experience of recent years when large capital borrowings sustained the dollar above par would be reason for scepticism. However, with tariff protection against U.S. imports removed, to the extent that Canadian manufacturing was not competitive, there would be downward pressure on the Canadian dollar. The exchange rate would adjust to reflect the relative competitive conditions in the two countries.

A move toward bilateral free trade with the United States would, of course, significantly change the competitive position of many industries. Some Canadian industries would be placed in a strong competitive position; others would suffer a sharp decline in output and employment. Even with a movement toward free trade phased in over a number of years, the temporary dislocation would be considerable and a major program of industrial assistance would be needed.

The regional impact would of course vary. It has been argued for a hundred years that protectionism has weakened the Maritimes, inhibited growth in the West and unfairly strengthened central Canada. While the western and Atlantic provinces would benefit from having access to lower cost manufactured goods and the opportunity to process their natural produce to higher levels, many smaller producers

prix des automobiles au Canada n'est pas ramené à un niveau correspondant à un écart identifiable et justifiable avec le prix américain, le gouvernement canadien devrait envisager une réduction unilatérale des droits de douanes ou, de préférence, inclure une réduction des droits de douane frappant les automobiles dans les concessions qu'il fera au *Tokyo Round* dans le cadre des négociations du GATT.

Rien ne justifie bien sûr que le Canada veuille parfaitement équilibrer sa balance commerciale sur les produits de l'industrie automobile, pas plus d'ailleurs que sur les minéraux, le commerce agricole et les produits forestiers. Tout indique cependant que la rationalisation de l'industrie survenue après 1965 a accru l'instabilité de la balance commerciale des produits de l'industrie automobile. Celle-ci est devenue plus sensible à la popularité relative de modèles différents et à l'importance de la demande totale dans ces deux pays. En raison de cette instabilité accrue, son évolution devrait être soigneusement interprétée de façon à éviter des prises de décision à court terme. La balance moyenne à plus long terme devrait être publiée en même temps que les chiffres annuels et la Commission mixte de contrôle devrait fournir une analyse de l'évolution enregistrée en cours d'année.

Il existe cependant un autre aspect de la balance des paiements en regard duquel la Commission de contrôle pourrait se révéler utile. La balance commerciale de produits de l'industrie automobile ne représente qu'une partie de l'incidence qu'a l'industrie elle-même sur les comptes étrangers. Il ne faut pas oublier que ces opérations commerciales sont accompagnées d'importantes opérations invisibles. Lorsqu'il avait comparu devant le Comité en 1973, M. Bower Carty, de Statistique Canada, avait remis une liste détaillée des «autres paiements pour services». Sur cette liste figurait pour l'année un versement de \$117 millions au titre des «outillages spéciaux et autres frais automobiles». Au cours des cinq dernières années, les frais de recherche et de développement qu'ont versés à la société mère les filiales canadiennes des fabricants d'automobiles auraient atteint \$230 millions en moyenne. D'autre part, le Comité n'a pas pu se procurer le total des frais d'administration et des intérêts qu'ont versés les fabricants d'automobiles ou les fabricants de pièces détachées aux sociétés mères américaines. Il n'a pas été possible non plus d'obtenir une liste complète des dividendes versés aux sociétés mères étrangères. Toutefois, la Commission américaine du commerce international a estimé que les industriels canadiens avaient versé environ \$114.1 millions de dividendes aux «quatre grands» américains pour les années 1973 et 1974. La Commission mixte de contrôle devrait se procurer les renseignements nécessaires à la publication de la balance des paiements des produits de l'industrie automobile entre le Canada et les États-Unis tant pour les comptes-marchandises que pour les comptes invisibles. La balance des paiements de l'industrie de l'automobile accuse manifestement un déficit supérieur de plus d'un demi-milliard de dollars à la balance commerciale publiée couramment.

Certains témoins ont proposé de protéger les fabricants canadiens de pièces détachées de l'afflux de pièces d'outre-mer qui contribue à dégrader le marché. Comme on l'a indiqué précédemment, le Canada autorise l'importation multilatérale de pièces détachées (contrairement aux États-Unis qui ne les autorisent en franchise que si elles sont importées du Canada). Si ces pièces sont montées au Canada sur une voiture dont la moitié au moins du contenu a été fabriqué en Amérique du Nord,

in those areas would suffer from the stronger, cross-border U.S. competition. The initial dislocation to Ontario and Quebec could be difficult and certainly some industries would be forced to close. But the Economic Council has suggested that the gains from free trade for Ontario and Quebec might eventually be greater than the Maritimes or the western provinces since, in any rationalization, it is likely that plants closer to the major domestic market would be the ones chosen by industry to adapt to larger scale and more specialized production.

There is reason to believe that certain industries, including textiles, would be in an improved position operating within the large Canada-U.S. market with continued tariff protection against low-cost third country producers.

The peculiar characteristics of branch plants in Canada of U.S. multinationals add an additional uncertainty. How would they react in a free trade situation? The optimum would be if companies were to opt for specialization on a North American basis with the Canadian plants supplying particular products to the combined market of the two countries. However, there are a number of factors—over-capacity in U.S. plants in low periods of the business cycle, the pull of the larger, i.e. U.S. market, a perceived change in the reliability or stability of the Canadian political base and a natural tendency to reinvest at home rather than in a foreign jurisdiction—all of which might cause repatriation of production to the United States. This is the most serious risk of bilateral free trade. In responding to a question on general free trade, Mr. Walter Ward of CGE pointed to the danger that

“To invest in a plant in Canada whose output . . . would be up to 90 per cent dependent on free access to the U.S.A. or other markets would or could possibly be providing hostages to a whole range of factors affecting our relationship with those countries”. (I, 38:11)

Multinational companies, no matter where their headquarters are located, seek the best rate of return. Providing that costs of production, adjusted by the prevailing rate of exchange, are lower than those of the United States, companies will have an incentive under free trade to locate production facilities in Canada and even to supply northern parts of the United States from them.

Mr. Ward's response raises the question whether a company making a decision to invest in the smaller country assumes a risk that the export of its product to the larger market might be blocked by a non-tariff barrier (NTB). This concern points to a potential benefit from bilateral free trade on which none of the witnesses focussed—a possible resolution of the problem of non-tariff barriers. This report has stressed that NTBs in general are likely to dislocate trade in a period of reduced tariff protection even if the GATT negotiations agree on the means of monitoring them. In addition, it has considered a series of non-tariff measures which now limit trade between Canada and the United States and has drawn attention to new obstacles being proposed to protect U.S. industry which would further inhibit the export of Canadian manufactured goods to the United States.

One of the principal advantages of a free trade agreement is that it provides an opportunity for negotiating mutual exemptions to the provisions of non-tariff protec-

celle-ci peut être expédiée en franchise aux États-Unis. Selon M. John Moller, de la *U.S. Motor Vehicles Manufacturing Association*, le syndicat américain des travailleurs de l'automobile a demandé à la Commission américaine du commerce international que le taux de 50% de contenu nord-américain soit porté à 75%. Une telle mesure aurait pour effet de décourager l'assemblage au Canada de véhicules comportant des éléments importés de pays en franchise douanière.

Pourtant, d'après les renseignements qu'a reçus le Comité, ces importations restent peu élevées et l'évaluation ne semble pas être à la hausse. L'augmentation des importations provenant de pays en développement tels que le Brésil procède plus d'une baisse des importations des autres fournisseurs étrangers (l'Allemagne dans le cas des moteurs Pinto) que d'un désintéret pour les sources d'approvisionnement nord-américaines. La Commission mixte de contrôle devrait également se pencher sur ce problème.

Publication d'un rapport annuel

Outre la création de la Commission mixte de contrôle, le Comité recommande qu'un rapport annuel sur l'application de l'Accord de l'automobile soit publié par le ministère responsable et présenté au Parlement. Aux États-Unis, un rapport de ce genre est soumis au Congrès chaque année. Les syndicats et les fabricants de pièces détachées au Canada se sont souvent plaints des mystères entourant certaines parties de l'Accord. M. McDermott et M. Lavelle ont tous deux préconisé la publication de rapports annuels, M. McDermott déclarant pour sa part que ceux-ci devraient être établis à partir de rapports fournis par l'industrie. Faisant allusion à l'étude sur l'industrie automobile qu'a effectué le groupe d'étude du gouvernement en 1977, M. McDermott a déclaré ce qui suit:

«D'abord, nous sommes étonnés de ce que la première révision globale de l'Accord de l'automobile ait attendu ici 12 ans un rapport annuel à ce sujet car aux États-Unis, il y en a un, et le public surveille davantage ce qui se passe. A la lumière des problèmes actuels et des problèmes futurs encore plus menaçants, nous estimons qu'il faudrait publier une revue annuelle.» (II, 26:12)

tive measures. While there are certain limitations to achieving a complete absence of non-tariff measures, the free trade agreements negotiated by individual European states such as Sweden and Finland with the European Community illustrate the potential of such a negotiation. If Canada were to propose to the United States that the two countries form a bilateral free trade area, it would be essential to include as part of the negotiations mutual exemption from the provisions of U.S. non-tariff protective measures. Two examples will illustrate the potential of this approach. The zinc producers of the United States appealed to the International Trade Commission for a high tariff on refined zinc imports beyond a specified volume. The U.S. industry acknowledges that they are seeking protection against European custom smelters which are dumping surplus production rather than against Canadian producers which have always sold fairly at the New York price, no matter how tight supplies were. The copper producers are also seeking protection by means of a quota on imports. Under GATT rules Canada could be exempted from such U.S. devices if it formed part of a regional free trade area.

The success of the Defence Production Sharing arrangement derives from the exemption of Canada from the provisions of the Buy American Act. Under a bilateral free trade arrangement, Canadian companies should be free to quote on all U.S. federal government procurement and vice versa of course. Even existing limitations such as the specialty steels reservation on defence contracts would be opened up for Canadian bidding. Providing therefore that Canada was exempted from the major U.S. non-tariff barriers, the benefits to Canada from bilateral free trade would be much greater than they are generally perceived. If each member country exempted the other from its NTBs and there was truly a North American market, companies could then decide to invest on the basis of the relative costs of production as adjusted by the rate of exchange.

3. Conclusion

Starting from the perception that serious measures have to be taken to improve Canada's competitive capacity, the Committee has considered each of Canada's principal options.

- It rejects increased protection as leading inevitably to diminished competitiveness and a declining standard of living.
- It supports general tariff reductions under the GATT, on condition that non-tariff measures are equally and effectively dismantled, but is sceptical regarding the effectiveness of the results expected to emerge from the multilateral trade talks.
- It makes recommendations for strengthening the competitive capacity of Canadian industry, but concludes that these measures by themselves are insufficient to achieve the rationalization needed by Canadian manufacturing.
- It sees no prospect for general free trade and counsels strongly against any suggestion of moving toward unilateral free trade. The preferred arrangement for Canada would be to negotiate sectoral free trade arrangements with the United States where there would be a benefit to Canada in doing so, but it is

VII ORIENTATION FUTURE ET CONCLUSIONS

La présente étude, qui a commencé par passer en revue la politique commerciale du Canada envers les États-Unis, a permis au Comité d'étudier les principaux éléments de notre politique industrielle. Elle confirme le fait que l'industrie canadienne a, ces dernières années, cédé du terrain devant celle des États-Unis. Mais comme on l'a déjà fait remarquer, les États-Unis eux-mêmes ont perdu l'avance qu'ils avaient prise sur les autres pays industrialisés. En résumé, le Canada a pris du retard par rapport à son voisin qui, de son côté, depuis 20 ans, perd progressivement du terrain par rapport à la majorité des autres pays industrialisés. Cette situation peut devenir dangereuse, et le Canada ne peut l'ignorer s'il veut réagir énergiquement.

Le rapport a montré que le problème n'était pas imputable au secteur des ressources naturelles. Des niveaux réduits d'imposition pourraient, avec la dévaluation du dollar, rétablir la compétitivité du Canada en matière d'exploitation des ressources naturelles. En vérité, c'est dans le secteur de la fabrication que se situe le problème. Le symptôme le plus inquiétant en a été le glissement de la capacité de fabrication du Canada vers les États-Unis, en raison d'une réduction de compétitivité et de tarifs douaniers. Si l'on n'y prend pas garde, un tel développement ne peut aboutir qu'à la « désindustrialisation » du Canada. Mais si l'abaissement des tarifs douaniers a accentué le problème, pour des raisons qui seront développées ultérieurement dans ce chapitre, le Comité ne pense pas qu'il soit salutaire de les relever. Il faut, au contraire, améliorer les possibilités concurrentielles du Canada.

La baisse de la compétitivité canadienne s'est produite avec une surprenante rapidité et doit être attribuée à une grave erreur d'interprétation des perspectives économiques. L'amélioration des termes de l'échange survenue au début des années 70 et due à une bonne orientation du marché pour les ressources naturelles canadiennes s'est conjuguée à une surestimation, qui n'a été rectifiée qu'en 1973, des réserves pétrolières du Canada, d'où une surévaluation du potentiel économique. Cette thèse a d'ailleurs été fort bien exposée dans le document officiel sur la *Troisième option*, publié à l'automne de 1972.

•Notre balance commerciale est bonne. On nous considère comme un pays stable et prospère, bénéficiant de nombreux débouchés et capable d'offrir toutes sortes de ressources et de produits à ses clients du monde entier. Notre balance des paiements s'est relativement améliorée. Nous dépendons moins qu'autrefois des apports massifs de capitaux».

Les Canadiens ont réagi en encaissant les bénéfices. Pendant que les États-Unis connaissaient entre 1973 et 1976 une grave dépression qui a fait baisser les salaires horaires réels, ceux des Canadiens montaient en flèche. Estimant à tort que la récession de 1973 serait de courte durée, le gouvernement fédéral a encouragé les Canadiens à garder leur fausse assurance en déclarant que la conjoncture économique et les résultats obtenus étaient bien meilleurs au Canada qu'aux États-Unis. Pour ne pas laisser fléchir la demande, il a gonflé la masse monétaire et a contracté, de même que les gouvernements provinciaux, de nombreux emprunts sur les mar-

unlikely that such an approach would be of interest to the United States unless it were as a first step toward bilateral free trade.

It was against this background that the Committee has concluded that, in order to resist the gradual shift of Canadian manufacturing capacity to the United States and to strengthen potentially competitive firms and industries in Canada, Canadians should seriously examine the benefits to be derived from free trade with the United States. It is not a policy without risk, but the Committee is convinced that the balance of advantage from bilateral free trade with the United States is greater than most witnesses perceived for the following reasons:

- a) An exchange rate differential can provide a more general and efficient protection than the tariff, one which also encourages adjustment to changing economic conditions and opportunities. The 15 per cent depreciation of the Canadian dollar vis-à-vis the U.S. dollar in the past two years represents a greater measure of protection than most Canadian tariffs now offer and in addition provides a form of subsidy to Canadian exports to the United States larger than most U.S. tariffs now in place.
- b) Without unimpeded access to the United States market, it will be difficult — even with government encouragement — to rationalize industrial production and for Canada to become more competitive. As tariffs decline, the pressure from abroad, including the United States, for more effective non-tariff barriers may grow and Canada may find itself increasingly squeezed out of the U.S. market. Only a blanket exemption for Canada, which should be negotiated as part of a free trade arrangement, could avoid this risk, and reverse the trend for U.S. companies to close their Canadian subsidiaries and for Canadian companies to move southward.
- c) It used to be argued that bilateral free trade would be risky because it would encourage labour in Canada to seek parity with U.S. workers. However average wage rates in Canada have in the last few years grown to the point where they equal or exceed those in the United States. Bilateral free trade should now be perceived as a discipline to hold Canadian wage rates in line.
- d) A normal feature of all free trade arrangements is a phased implementation. A bilateral free trade agreement with the United States should be entered into in stages over a minimum of ten years. If the United States agreed to the principle of free trade with Canada, it is reasonable to expect that it would also agree to negotiate interim free trade arrangements in sectors to make the process of adjustment less difficult.

Any move toward bilateral free trade would have to be carefully prepared domestically. The political uncertainties resulting from the Quebec situation make this a difficult step to take at this moment, and the Canadian public may not be ready for a policy change of this magnitude. On the economic side the weak competitive position of the Canadian economy would result, even with extensive adjustment schemes, in serious dislocation of Canadian secondary manufacturing. But bilateral free trade with the United States appears to offer in the long run the most effective approach to overcome the economic problems which Canada is facing.

chés, américain et étranger. Une étude de l'évolution des salaires horaires réels en vigueur au Canada et aux États-Unis révèle l'état d'euphorie dans lequel se trouvait le pays. Entre 1970 et 1976, alors que les taux horaires américains passaient de 100 à 105.3%, ceux du Canada grimpaient de 100 à 125.8% (voir l'annexe A, tableau I).

La proximité des États-Unis permet aux Canadiens de disposer d'une échelle de comparaison pour évaluer leur rendement économique. Leurs habitudes de travail, leurs goûts et leur monnaie étant similaires, ils le font de façon simple et instinctive. Cette situation a certainement ses avantages mais aussi ses inconvénients.

Jusqu'aux années 60, la plupart des Canadiens ont accepté le fait que leurs salaires soient inférieurs, du moins légèrement, à ceux des États-Unis. La signature de l'Accord sur l'automobile devait cependant tout changer. Il ne faut pas s'étonner que les travailleurs unis de l'automobile du Canada aient fixé leur regard sur la parité des revenus, prétendant que du moment où les fabricants d'automobiles canadiens avaient atteint des taux de productivité comparables à ceux des États-Unis, les travailleurs de l'industrie devaient partager les bénéfices. Si les autres augmentations de salaires avaient été strictement liées à la croissance de la productivité, il n'y aurait pas eu de problème grave. Mais stimulés par la conjoncture économique soutenue du début des années 70, les salariés des autres industries et surtout les employés du secteur public, se sont mis à exiger des augmentations de salaire correspondant à celles des travailleurs de l'automobile, même lorsque la croissance du taux de productivité ne pouvait se comparer. Leurs efforts ont été couronnés de succès et les coûts unitaires de main-d'œuvre au Canada ont cessé de s'aligner sur ceux des États-Unis.

La situation s'est stabilisée au cours de l'année dernière et a même marqué une amélioration. Les augmentations de salaire au Canada sont maintenant comparables à celles des États-Unis et, compte tenu de la conjoncture actuelle, il ne devrait pas y avoir d'augmentation disproportionnée lorsque la Commission de lutte contre l'inflation sera supprimée. La dépréciation du taux de change représente un autre redressement important de la situation. C'est ainsi qu'en 1977, les coûts unitaires de main-d'œuvre exprimés en dollars américains ont diminué de 2%.

La baisse du taux de change constitue un avantage non renouvelable. D'autre part, elle ne sera efficace que si les augmentations de salaires ne parviennent pas à combler la chute du niveau de vie canadien, qui en est la conséquence directe. Même ce resserrement ne suffira pas à rattraper la compétitivité perdue. Les coûts unitaires de main d'œuvre devront augmenter moins rapidement que ceux des États-Unis et comme le taux de productivité ne croîtra que lentement dans l'hypothèse la plus optimiste, les salaires canadiens devront augmenter un peu moins rapidement que ceux des États-Unis. Il ne faut pas s'attendre à ce que les dirigeants syndicaux acceptent ce remède à la situation économique du Canada à moins que les chefs d'entreprise ne compriment de leur côté les augmentations de salaires et soient disposés à contribuer à la relance de la compétitivité canadienne en investissant dans de nouveaux équipements et en améliorant la rentabilité de leurs entreprises. La modération des salaires ne pourra être acceptée que si le public est conscient de la morosité des perspectives économiques et s'il accepte de respecter les mesures qui seront prises en vue d'améliorer la capacité concurrentielle du pays.

Furthermore, in geographic, economic and cultural terms the United States is the only obvious trading bloc partner for Canada.

Simultaneously, the United States appreciation of the benefits to be gained from the larger market of North America may grow. Mr. John Shepherd of the Science Council maintained that the United States was the only industrialized country which experienced a reduction in the proportion of its exports accounted for by finished manufactures in the period between 1955 and 1970. There is support in Congress for free trade with Canada; it was a Congressional initiative which led to the inclusion of the authority to negotiate a regional free trade agreement with Canada in the U.S. Trade Act of 1974. Thus, there are reasonable prospects of an interested United States response, making this a viable option.

Limited sectoral free trade would, from Canada's point of view, involve fewer risks and ensure that a market would only be opened when benefits were to be gained. But these same considerations render improbable United States interest in such arrangements, and as a minimum, the U.S. would oppose any significant safeguard provisions. Under a bilateral free trade agreement, safeguards would not be needed by Canada because movements of the exchange rates would serve as a balancing mechanism.

Bilateral free trade in North America has often been presented as heading inevitably to the economic and cultural assimilation of Canada by the United States. Only half a dozen years ago the government espoused this viewpoint when it advocated what it called the "Third Option". In discarding option number two — "Canada can move deliberately into closer integration with the United States" — the then Secretary of State for External Affairs, Mitchell Sharp, argued that the process was irreversible, leading progressively from free trade to a customs union to political union.

The Committee disagrees. Having presented reports in 1973 on the necessity of developing more intensive Canadian relations with the European Community and in 1972 on the need to expand relations with Japan, the Committee is fully aware of the importance of these extra-continental relationships. But an effort to expand these connections is not inconsistent with pursuit of the long-term goal of free trade with the United States. An economically strong Canada is in a much better situation to maintain political and cultural independence than an economically weak Canada.

The European Community was first formed in 1957 by France, Germany, Italy, Belgium, Luxembourg and the Netherlands as a common market providing for a free flow of capital, labour and goods, and for a Common Agricultural Policy and common external tariffs. In response, most of the remaining countries of Western Europe—initially the United Kingdom, Sweden, Norway, Denmark, Iceland, Portugal and Switzerland and subsequently Austria and Finland—formed a European Free Trade Area (EFTA) which involved free trade in industrial goods but none of the other characteristics of a common market or customs union. This situation continued until the United Kingdom and some other members of EFTA decided to seek membership in the European Community. The success of these negotiations effectively terminated EFTA, whereupon the remaining small countries of Europe such as Switzerland (6,000,000 inhabitants), Portugal (9,199,000 inhabitants),

Le Comité en est arrivé à la conclusion importante que les changements de politiques gouvernementales ne suffiront pas à eux seuls à résoudre les problèmes nationaux. Ce point de vue est trompeur dans la mesure où le citoyen ne se sent plus personnellement responsable de la situation dans laquelle il se trouve. Il convient de noter que d'autres pays industrialisés ont réussi le tour de force d'amener le gouvernement, le secteur privé et les syndicats à s'entendre, permettant ainsi aux secteurs clés de la société de collaborer dans une harmonie relative. Ces pays, dont l'Allemagne fédérale, la Suisse et le Japon, y sont parvenus parce que leur population s'est concertée sachant que la collaboration entraîne de meilleurs résultats.

Il importe que les Canadiens se rendent compte que l'économie mondiale traverse une de ses crises les plus graves depuis la seconde guerre mondiale. L'époque où le niveau de vie augmentait rapidement est révolue, du moins pour l'instant, et tous les pays connaissent de forts taux de chômage. Devant une telle situation, les pouvoirs publics de chaque pays s'efforcent d'assurer la sécurité de l'emploi en essayant de conserver leurs marchés nationaux et en mettant tout en oeuvre pour augmenter les exportations. Les pays industrialisés prennent des mesures protectionnistes, qui provoquent inmanquablement des réactions, en dépit des grandes déclarations de principes qu'on entend au GATT.

Le Canada est économiquement vulnérable; son marché intérieur est modeste, et il dépend trop du commerce extérieur. Alors que de nombreux pays se joignent à des unions commerciales pour accéder à un marché d'au moins 100 000 000 de personnes, le Canada reste à la traîne. Les efforts qu'il a entrepris au cours de la dernière décennie en direction de la «troisième option» et pour renforcer les liens économiques avec la Communauté européenne et le Japon n'ont pas abouti. Depuis 1973, la proportion des exportations canadiennes à destination des États-Unis n'a jamais été inférieure à 65%, alors que les expéditions à destination de la Communauté européenne et du Japon ont atteint à peu près 11% et 6% respectivement, le reste, soit 18% étant réparti entre tous les autres pays. D'ailleurs, les statistiques trimestrielles les plus récentes montrent même une plus forte proportion d'exportations canadiennes à destination des États-Unis (72.4% pour le premier trimestre de 1978) que ceux des trimestres précédents. En période de protectionnisme, il est certain que le Canada doit se préoccuper avant tout d'améliorer la compétitivité et ses voies d'accès vers son marché principal, celui des États-Unis.

1. Négociations commerciales multilatérales

Les choix qui se présentent au Canada alors que celui-ci tente de retrouver sa position concurrentielle sur les marchés internationaux seraient difficiles quelles que soient les circonstances. Les dernières phases des négociations commerciales multilatérales organisées sous l'égide du GATT, le *Tokyo Round*, viennent ajouter de nouvelles complications et accroître les incertitudes. Ces négociations sont d'une importance capitale pour notre pays. Les accords tarifaires et non tarifaires susceptibles d'être conclus au cours des négociations de 1978 pourraient bien modeler la structure commerciale du Canada des années 80 et 90 et se repercuter sur la viabilité et le développement de l'industrie.

Au début de 1978, les principaux négociateurs présents à Genève s'étaient fixé pour objectif une réduction générale des droits de douane de 30 à 40%, à l'instar de

Sweden (7,730,000 inhabitants), Austria (7,250,000 inhabitants), Finland (4,640,000 inhabitants) and Norway (3,723,000 inhabitants) all decided to make industrial free trade arrangements with the Community. If their populations are compared with the Community's 225,000,000, in every instance, the disproportion is substantially greater than Canada's population relationship with the United States.

Finland's case is particularly interesting. During its association with EFTA, Finland monitored its exports of industrial goods. It found that such exports expanded more rapidly with the United Kingdom under free trade, even though the U.K. then had a sluggish economy, than with Germany, whose economy was booming and which had traditionally been Finland's closest trading partner, but to which Finland did not have free access. This experience persuaded Finland to enter into a free trade agreement with the Community upon the disbanding of EFTA. Even Norway, which narrowly voted against joining the expanded Community, immediately thereupon entered into a free trade arrangement with it.

The free trade agreements entered into by these European countries with the EC have certain common characteristics which must be kept in mind when considering such an arrangement between Canada and the United States. Each involved a transitional period of 10 years or more, and left both parties free to set their own external tariffs and NTB's, all in accordance with the rules of GATT.

The European parallel might suggest that it would be wise to proceed from the first to establish a North American free trade agreement to include Mexico and the countries of Central America. The Committee disagrees. It will be difficult enough to negotiate a free trade arrangement with the United States, without further complicating the task. However, it should be understood that any agreement reached should be open to accession subsequently by third countries, just as the European common market provided for expansion.

Canadian political and economic sovereignty will be protected providing certain conditions are maintained. It has already been suggested that under free trade, exchange rates between Canada and the United States should move freely. Indeed this would be the main equilibrating mechanism between the two economies. Only a free trade arrangement is being proposed, not a customs union, so that while trade barriers for industrial commodities would be eliminated each country would remain free to set the conditions of its trade with third countries. Agricultural trade would also be excluded as was the case with the EFTA countries. Each country would continue to control the rate of development of its own resources, which would involve the right to limit exports. It would probably also be necessary for internal political reasons to work out mutually acceptable systems for assisting the less developed regions of both countries.

It has been suggested that in the short term the Quebec political situation precludes an immediate initiative. But the prospect of a free trade arrangement between Canada and the United States raises an interesting perspective. On the one hand, Quebec would have little economically to offer to Canada which had access to the entire U.S. market; on the other hand, the cost to Quebec of being outside such an arrangement would be enormous, and not only in economic terms. From the point of view of both Canada and the United States, a policy which would lead to a

la formule suisse. Les tarifs douaniers du Canada sur les biens assujettis à un droit sont en moyenne plus élevés que ceux de tous ses autres partenaires commerciaux. Les réductions proposées frapperaient davantage les barèmes élevés. De cette façon, le Canada perdrait davantage dans le secteur manufacturier protégé qu'il ne gagnerait par l'amélioration de ses exportations de produits tirés des ressources naturelles. A l'heure actuelle, certaines industries canadiennes, bien qu'étant protégées se trouvent en difficulté face aux importations. Une réduction sensible des tarifs douaniers aggraverait les difficultés d'un nombre appréciable de sociétés canadiennes qui devront lutter contre l'invasion de produits originaires de pays en développement à main-d'œuvre bon marché tels que Hong Kong, le Brésil, Taiwan ou la Corée du Sud, sans parler des États-Unis, de l'Europe et du Japon qui, grâce aux économies d'échelle et à la spécialisation, jouissent d'une avance bien acquise. L'industrie américaine de fabrication de produits secondaires est en mesure de profiter de cette ouverture de marchés alors qu'une bonne partie de l'industrie canadienne est plus particulièrement orientée vers son marché intérieur restreint. Il y a fort à parier qu'une réduction de 30 à 40% des droits de douanes entraînerait la ruine de certaines sociétés canadiennes. D'autres devraient faire face à d'énormes difficultés nécessitant de profonds réaménagements.

Les négociations étant entrées maintenant dans une phase décisive, les dirigeants d'entreprises et les chefs syndicaux canadiens se montrent de plus en plus préoccupés par les incidences qu'auront ces réductions sur les industries visées et ils émettent de sérieux doutes sur la politique annoncée par le gouvernement et tendant à favoriser un assouplissement des tarifs douaniers. Mais le Canada peut-il se permettre de faire cavalier seul à Genève? S'il conservait ses barrières douanières actuelles ou les relevait alors que les autres pays participants les abaissent, ses partenaires commerciaux, dont les États-Unis, ne manqueraient pas de prendre des mesures de rétorsion. Les consommateurs canadiens paieraient les produits importés plus cher et les exportations canadiennes de produits manufacturés éprouveraient de nouvelles difficultés à pénétrer sur les marchés, même les plus traditionnels.

Si une politique protectionniste était adoptée, la compétence technique de l'industrie canadienne diminuerait encore plus et serait isolée puisqu'elle n'aurait plus à soutenir la concurrence avec les autres pays. La faiblesse de la concurrence à l'importation provoquerait la suppression des stimulants visant à accroître le taux de productivité, la disparition des produits à haute technicité et une baisse de rentabilité. Alors que certains secteurs de l'industrie canadienne risqueraient d'éprouver une plus grande sécurité à l'abri de mesures protectionnistes, le niveau de vie des Canadiens reculerait et la population devrait subir une augmentation des prix, une réduction des revenus et une limitation du choix de biens. Une telle amélioration serait à la fois onéreuse et néfaste pour le Canada.

Le Comité en conclut que le Canada n'a pas d'autre choix que de participer aux négociations du GATT et d'essayer de tirer son épingle du jeu. L'échec des négociations commerciales multilatérales pourrait avoir de graves répercussions sur le commerce international, et le Canada, en tant que grand exportateur et importateur de produits de base, serait un des premiers pays à en souffrir.

Si, par contre, les négociations du GATT aboutissaient, les obstacles non tarifaires joueraient un rôle proportionnellement plus important dans le commerce

strengthening of Canadian unity would be an important non-economic benefit to be derived from pursuit of the bilateral free trade objective.

The Committee recognizes that major governmental assistance to industry would be required during the transitional period, but this report has not attempted an examination of this important issue. The Committee decided that this difficulty has been successfully resolved in many other countries. There was no reason why it could not be as effectively solved in Canada as elsewhere.

No government would proceed to adopt the goal of free trade with the United States without intense internal debate and public discussion which would extend over several years. Negotiations with the United States would take some time as well, so that the earliest that an agreement could be concluded might be five years. Transitional arrangements might extend over a further 10 or 15 year period. Full bilateral free trade would therefore not be fully effective until almost the turn of the century.

The outcome of the GATT negotiations will significantly affect the context in which the recommendations in this report will be considered. Even if the negotiations are largely successful, it will still be important for Canada seriously to consider a free trade arrangement with the United States. But should negotiations collapse or produce minimal results, bilateral free trade with the United States may suddenly be the only possible solution.

The Committee is aware it is prescribing strong medicine. But just because the patient is too weak at this moment to take the full medication, it does not follow that bilateral free trade is not a desirable objective in the long term.

The Committee urges governments in Canada, as well as the business and labour communities, to assess without prejudice Canada's present economic prospects, the alternative solutions and their consequences. The Committee recommends that they consider seriously the option of bilateral free trade with the United States.

international. Le Canada s'étant toujours reposé sur les tarifs douaniers pour protéger son industrie, il s'est, moins que tout autre pays industrialisé, servi de ces obstacles pour limiter les importations. A en juger d'après les enseignements qu'en ont tiré les autres pays, les Canadiens devraient se montrer très circonspects si on veut leur faire croire que de telles mesures pourront être réellement contrôlées, au niveau international, à supposer que les négociations commerciales multilatérales parviennent à mettre au point des codes d'éthique internationaux visant à les normaliser et à les réglementer. Il ne serait pas facile d'exercer une surveillance. Mais toute violation du code devrait entraîner de sévères mesures de rétorsion.

Néanmoins, le Comité est d'accord avec le gouvernement pour lier les réductions généralisées des tarifs douaniers à un assouplissement marqué des obstacles non tarifaires; sinon, le Canada donnerait plus qu'il ne recevrait.

2. Autres possibilités

C'est dans ce contexte que nous avons, dans le présent rapport, étudié les principales options commerciales qui se présentent actuellement au Canada:

- a) adopter de nouvelles mesures protectionnistes accompagnées de mesures de redressement nationales,
- b) conclure des accords sectoriels de libre-échange avec les États-Unis,
- c) instaurer le libre-échange multilatéral ou unilatéral,
- d) instaurer le libre-échange bilatéral avec les États-Unis.

a) Tarifs protectionnistes modifiés et programme de redressement national

Le rapport a déjà examiné diverses mesures nationales que le gouvernement pourrait prendre pour renforcer l'industrie canadienne. (chapitre VI). Il a plus précisément étudié des programmes visant à encourager la rationalisation industrielle, à pousser la recherche et le développement, à stimuler la fabrication de produits prometteurs par le biais des marchés d'État et à venir en aide aux exportateurs en les exonérant des droits de douane qui frappent les pièces importées destinées à la réexportation. Le Comité a formulé à cet égard les recommandations suivantes:

- la politique de la concurrence devrait être modifiée de façon à inciter l'industrie manufacturière canadienne à rationaliser sa production en lui offrant à cet effet des stimulants;
- le ministère des Finances devrait envisager d'offrir un programme de remise des droits de douanes aux fabricants canadiens de machines qui désirent se spécialiser dans la fabrication de certains modèles;
- le gouvernement devrait offrir des stimulants fiscaux plus alléchants que ceux qu'il a annoncés en octobre 1977 et dans le budget d'avril 1978 pour encourager la recherche et le développement au Canada;
- le gouvernement fédéral devrait chercher autant que possible à coordonner, dans les secteurs où le Canada a le plus de compétence, sa politique d'achat avec celle des ministères provinciaux, des collectivités locales et des sociétés d'État.

ANNEXES and APPENDICES

intermittent. Les renseignements sont fournis par les services de renseignements
propre son industrie. Il est évident qu'il est impossible de faire des
obstacles pour limiter les importations. À ce sujet il y a des arrangements en
ont été faits par les services de renseignements pour se procurer les renseignements
pour faire connaître que de telles mesures pourraient être prises. Les
autres renseignements sont fournis par les associations commerciales et
par ailleurs par les services de renseignements. Il ne faut pas faire de
normes et à la réglementation. Il ne faut pas faire de normes et à la
Mais nous sommes en mesure de fournir des renseignements sur les services de renseignements.

Il est évident que les renseignements sont fournis par les services de renseignements
propre son industrie. Il est évident qu'il est impossible de faire des
obstacles pour limiter les importations. À ce sujet il y a des arrangements en
ont été faits par les services de renseignements pour se procurer les renseignements
pour faire connaître que de telles mesures pourraient être prises. Les
autres renseignements sont fournis par les associations commerciales et
par ailleurs par les services de renseignements. Il ne faut pas faire de
normes et à la réglementation. Il ne faut pas faire de normes et à la
Mais nous sommes en mesure de fournir des renseignements sur les services de renseignements.

Il est évident que les renseignements sont fournis par les services de renseignements
propre son industrie. Il est évident qu'il est impossible de faire des
obstacles pour limiter les importations. À ce sujet il y a des arrangements en
ont été faits par les services de renseignements pour se procurer les renseignements
pour faire connaître que de telles mesures pourraient être prises. Les
autres renseignements sont fournis par les associations commerciales et
par ailleurs par les services de renseignements. Il ne faut pas faire de
normes et à la réglementation. Il ne faut pas faire de normes et à la
Mais nous sommes en mesure de fournir des renseignements sur les services de renseignements.

Le Comité a, dans chaque cas, évalué l'effet de ces mesures. Il y a déjà plus de dix ans qu'on a commencé à réviser la politique de la concurrence. Il ne faut donc guère espérer que des mesures soient prises rapidement et les résultats ne s'en feraient sentir de toute façon que très lentement. Alors qu'un programme de remise des droits de douane pourrait entraîner une certaine rationalisation de l'industrie canadienne des machines, il n'aurait probablement, dans la meilleure des hypothèses, qu'un impact limité et ne serait pleinement efficace que si cette mesure était provisoire. Même si l'on accroît l'effort de recherche et de développement au Canada, les résultats n'apparaîtront qu'à long terme. Finalement, le Comité a constaté qu'il était pratiquement impossible au gouvernement fédéral d'accroître ses marchés et que les obstacles à une bonne coordination des approvisionnements provinciaux et fédéraux étaient si nombreux que les bénéficiaires s'en trouveraient limités. En définitive, le gouvernement a conclu que l'application la plus stricte de cette politique ne modifierait que superficiellement la position concurrentielle de l'industrie canadienne.

b) Accords sectoriels de libre-échange avec les États-Unis.

Le libre-échange sectoriel offre une solution qui a suscité un certain intérêt ces dernières années; on l'a parfois proposé sous une forme multilatérale, mais plus fréquemment sous forme d'échanges bilatéraux avec les États-Unis. L'Accord de l'automobile fournit un exemple de libre-échange limité entre le Canada et les États-Unis pour une industrie particulière. L'Accord sur le partage de la production de défense en fournit un autre. Il s'agit de savoir si ce modèle peut être étendu à d'autres industries.

Dans les deux cas ci-dessus, l'objectif des négociateurs canadiens a été de renforcer les industries concernées en leur donnant la possibilité de réaliser des économies d'échelle, et c'est exactement ce dont tant d'industries canadiennes ont besoin. Dans les deux cas, les négociations ont permis d'obtenir le libre accès au marché américain pour les producteurs canadiens d'un certain nombre de produits transformés à haute technicité. Dans les deux cas, des dispositifs de garantie ont été mis en place; dans l'Accord de l'automobile, un niveau de production minimal a été garanti aux producteurs canadiens et dans le domaine de la production de défense, l'entente de 1963 prévoyait un équilibre approximatif du commerce.

Il convient de remarquer que dans ces accords, les objectifs des Américains n'étaient pas exclusivement d'ordre économique. Les États-Unis ont accepté l'Accord sur le partage de la production de défense comme un geste de solidarité en faveur de la défense continentale après que l'échec du projet Arrow ait clairement montré que le Canada devrait s'adresser à l'étranger pour tous ses gros marchés de matériel militaire. Dans le cas de l'Accord de l'automobile, les motifs des Américains n'étaient pas strictement économiques non plus; la rationalisation leur apportait certains avantages tout comme aux Canadiens, et le gouvernement américain tenait également, pour des motifs politiques, à éviter à tout prix le genre de guerre économique que menaçait d'engendrer le projet canadien de remise des droits de douane sur les exportations de voitures. Malgré les indéniables avantages qu'il présente, cet Accord a également suscité d'abondantes critiques de part et d'autre

ANNEX A

Comparative Wage Rates between Canada and the United States

No single factor was mentioned more frequently during the Committee hearings as contributing to declining Canadian competitiveness than wage levels. Mr. R. D. Southern of ATCO, expressed the overall concern this way:

"For the manufacturing industry, of which ATCO is a part, labour is the primary cost factor of production. Employee compensation accounts for 75 per cent of our value added in the manufacturing sector in Canada. There has been a growing concern that our products are being priced out of world markets because of exceptionally large increases in costs and prices attributable to large wage settlements. It is a widely publicized fact that wage settlements during 1974 and 1975 in Canada were double those in the United States. From June, 1974 to June, 1975 average weekly wages in Canadian manufacturing increased by 18 per cent, while the United States the increase was less than 9 per cent. This had a resultant detrimental effect on our unit labour cost. The large wage and salary increases, in concert with the higher exchange value of the Canadian dollar, beginning in 1970, gave the result that unit labour costs in Canadian manufacturing industries increased faster than in the United States between 1970 and 1974." (II, 2:17)

Mr. R. W. Chorlton of Wajax compared the wage rates in his equipment company with his U.S. partners' wages.

"Five years ago our wage rate was \$.60 an hour lower than our U.S. partner. Today we pay \$.60 an hour or 10 per cent more in direct labour rates than our U.S. counterpart and by virtue of the lower volume probably do not obtain the same level of productivity." (II, 9:21)

While the average level of Canadian wages moved higher than the U.S. wage levels, witnesses reported significant differences in individual industries. In forest products, electrical machinery, business forms, telecommunication equipment, Canadian wages were substantially higher than U.S.; in carbon steel and automotive assembly approximate parity exists; in a number of other areas such as auto parts, farm machinery and specialty steels, Canada retains a diminished wage advantage.

Simple hourly wage differentials (Table 1) may present a somewhat biased picture of comparative labour costs in the two countries, as there are some basic differences in the base employed by the two countries in calculating wage increases. Further, testimony by witnesses indicated that in some industries fringe benefits were more generous in the United States as compared to Canada. For example, Du Pont's management reported that in a similar fibre plant, Canadian wages were 109 per cent of American but the total remuneration *including benefits* to a Canadian worker was 98 per cent of the U.S. level. The figures for a similar petrochemical plant were 106 per cent and 95 per cent respectively. Some social programs paid, in part, by contributions from employers in the United States are provided by the state in Canada. At least some of the higher wages paid to workers in Canada is taxed to help finance these programs.

Despite this caveat, money wages increased so much faster in Canada than in the United States that an unusual combination of forces must have been at work. No

depuis son entrée en vigueur il y a treize ans. De fortes pressions ont été exercées périodiquement pour qu'on le modifie et du côté américain, on a même souhaité le dénoncer.

L'industrie automobile présente certains caractères uniques qui facilitent la mise en œuvre d'un accord bilatéral de libre-échange. M. Roy Bennet, de la société Ford du Canada, a dit au Comité qu'il n'existait guère de secteurs industriels où les sociétés étaient aussi peu nombreuses que dans le secteur de l'automobile et la particularité du produit facilitait l'élaboration de lignes directrices officielles à son ensemble. Il aurait pu ajouter que les relations entre les sociétés mères et les filiales de part et d'autre de la frontière étaient également un élément peut-être indispensable à l'élaboration de l'Accord. C'est un atout indiscutable qu'un syndicat international soit commun aux usines canadiennes et américaines, et qu'on ait pu concentrer celles-ci dans des régions assez proches les unes des autres.

Les industries de défense des deux pays ont des caractéristiques très différentes: elles comptent grand nombre de sociétés de toutes tailles, certaines nationales, d'autres multinationales, qui produisent une gamme pratiquement illimitée d'articles allant des vêtements aux appareils de haute technicité. Le fait qu'il y ait un seul acheteur dans chaque pays, à savoir les ministères respectifs de la défense, assure l'homogénéité de ce secteur industriel et a rendu possible l'Accord sur le partage de la production de défense. C'est l'un des éléments qui a permis aux deux gouvernements de maintenir approximativement l'équilibre de leurs échanges dans ce domaine.

Lorsqu'on cherche d'autres secteurs propices au libre-échange sectoriel, il est difficile de déterminer dans quelle mesure les industries dépendantes ou associées devraient être englobées dans un accord de ce type. Les objections que le GATT serait susceptible d'opposer à un échange préférentiel bilatéral exclusif pourraient également poser un problème. Malgré tout, comme les États-Unis ont surmonté cette dernière difficulté à l'époque de l'Accord de l'automobile en obtenant une exemption, on peut présumer que pareille exception pourrait se reproduire, même si les deux pays ne participaient pas à un accord de libre-échange régional proprement dit, comme le permet le GATT.

Le principal obstacle à l'application de la formule du libre-échange à une autre industrie demeure le problème des garanties. A moins d'un libre-échange bilatéral intégral, auquel cas le taux de change deviendrait le principal volant de régulation, les garanties canadiennes constituent une condition préalable à tout nouvel accord sectoriel de libre-échange. Étant donné que l'industrie américaine est plus importante, plus forte et qu'elle comporte certains avantages intrinsèques, des garanties particulières seraient indispensables pour assurer à l'industrie canadienne une part proportionnée de la production, cela d'autant plus qu'il lui faut protéger les filiales canadiennes contre une rationalisation excessive, contre la suppression progressive par les sociétés mères américaines des activités poursuivies au Canada ou contre d'éventuelles mesures prises par le gouvernement américain dans le domaine du rapatriement des investissements ou des bénéfices réalisés à l'étranger. Les États-Unis pourraient exiger des garanties analogues à propos des multinationales canadiennes implantées aux États-Unis.

thoroughly convincing rationale of why Canadian manufacturing wage rates rose so dramatically was presented to the Committee, but several contributing factors were suggested. These factors fall into two broad categories: those related to the "tightness" of labour markets, i.e., the balance between aggregate demand for and supply of labour, and those related to changes in the structure of labour markets such as social security, minimum wages, unionization, etc. Because of the central importance of wage rates and the emphasis put on them by witnesses, the Committee decided it was important to examine the causes in some detail.

Table 1

**Indexes of Output, Compensation, Unit Labour Costs & Hourly Earnings
in Manufacturing: Canada & United States, 1970 - 1976**

Item	Canada	U.S.	Item	Canada	U.S.
<u>Output Per Hour</u>			<u>Unit Labour Costs</u>		
			(U.S. dollar basis) ³		
1970	100.0	100.0	1970	100.0	100.0
1973	114.8	114.5	1973	113.5	105.7
1974	114.8	109.8	1974	130.4	120.9
1975	116.7	109.9	1975	143.6	134.2
1976 ²	119.4	117.1	1976 ²	161.4	135.5
<u>Compensation Per Hour</u>			<u>Average Hourly Earnings¹</u>		
(national currency)			(national currency)		
1970	100.0	100.0	1970	100.0	100.0
1973	124.8	120.7	1973	127.9	121.4
1974	140.3	132.8	1974	145.2	131.2
1975	163.3	147.7	1975	168.1	143.2
1976 ²	182.1	158.7	1976 ²	192.7	154.5
<u>Unit Labour Costs</u>			<u>Real Hourly Earnings^{1,4}</u>		
(national currency)					
1970	100.0	100.0	1970	100.0	100.0
1973	108.8	105.7	1973	110.3	106.0
1974	122.1	120.9	1974	112.9	103.3
1975	140.0	134.2	1975	118.0	103.3
1976 ²	152.4	135.5	1976 ²	125.8	105.3

1. Wage earners only

2. Preliminary

3. Indexes in national currency adjusted for changes in prevailing exchange rates

4. Index of average hourly earnings divided by the index of consumer prices to adjust for changes in purchasing power

Source: U.S. Bureau of Labour Statistics

1. Aggregate Demand Factors

Canadian labour markets appear to have been relatively "tighter" during the 1970-1975 period than those in the United States so that wages in Canada were being pulled up by the competition between employers for labour.

Le président de *Ford Canada* a déclaré au Comité qu'un accès totalement libre au marché canadien des produits de l'industrie automobile serait dangereux pour le Canada et il a reconnu que des garanties étaient indispensables pour maintenir la part de production du Canada. Il a expliqué que dans des secteurs extérieurs à la fabrication, comme la publicité, la commercialisation et la distribution, on voyait apparaître un coût supplémentaire de 3 à 4% pour les activités poursuivies au Canada.

Il faut savoir qu'alors que les garanties concernant le secteur de l'automobile semblent fondamentales au Canada, le gouvernement américain prétend qu'elles avaient initialement un caractère transitoire. Il semble maintenir sa position, bien que sa balance commerciale de l'automobile soit favorable depuis plusieurs années, atteignant au total \$7 milliards pour les treize premières années d'application de l'Accord. Les Américains affirment qu'ils sont disposés à accepter toute modalité d'échange qui résulterait d'une application de l'Accord orientée vers un marché totalement libre et non limité par des garanties. C'est pourquoi le Canada a résisté aux tentatives de suppression des garanties de production, d'autant plus que ces dernières années, il a subi un important déficit commercial sur les produits de l'industrie automobile. A vrai dire, ce déficit l'a même incité à demander un élargissement de ces garanties pour protéger et étendre son industrie des pièces détachées.

L'impasse sur les garanties peut donner une idée des difficultés auxquelles il faudrait s'attendre dans d'autres secteurs, notamment pour parvenir à s'entendre sur la formule d'évaluation des bénéfices et des coûts d'un accord pour chacune des parties et sur la façon d'assurer une répartition équitable du marché de part et d'autre sans opposer trop d'obstacles à son libre fonctionnement. Ainsi, pour le Canada, il s'agit de savoir si les États-Unis sont susceptibles d'accepter des garanties de production qui le satisfassent dans un accord de libre-échange concernant tout autre secteur industriel. Actuellement, on peut en douter. Même si l'on reconnaît que les détails des garanties pourraient varier selon l'industrie en cause, l'objectif fondamental du Canada resterait le même, c'est-à-dire garder une part juste et équitable de la production. Si les États-Unis acceptaient ces garanties au départ, ils insisteraient vraisemblablement sur leur caractère transitoire et fixeraient alors une échéance précise. Ou bien ils pourraient prévoir dans l'accord un dispositif de modification ou de révision lorsque les conditions le justifient. De ce fait, la position du Canada dans les négociations pourrait être très vulnérable.

Aucune tentative n'a été faite ici pour déterminer quelles seraient les industries les plus propices à des initiatives de cet ordre, mais, à l'occasion, dans certaines recherches, universitaires ou autres, on a mentionné comme candidats possibles l'industrie chimique, l'informatique, les secteurs des gros appareils ménagers, des métaux non ferreux, des aciers à usage spécial ou encore l'industrie forestière. Si certaines de ces industries présentent quelques-unes des caractères décrits ci-dessus et devaient incontestablement être avantagées par des économies d'échelle, il est difficile d'en trouver une qui pourrait prendre le risque de se lancer dans le libre-échange bilatéral sans des garanties de production bien précises. Mais, d'après l'expérience de l'Accord de l'automobile, les États-Unis ne semblent pas disposés à en accorder.

Output and employment grew more than twice as fast in Canada throughout the period as Table 2 shows.

Table 2
Average Annual Rates of Change
1970 — 1975

	Canada	U.S.
Total Gross Domestic Product	4.7	2.5
Per Capita GDP	3.2	1.6
Industrial Activity		
Total	4.4	1.7
Manufacturing	4.3	1.8
Manufacturing Employment	0.5	0.9
Private Sector Employment	3.2	1.2
Public Administration (civil)	5.3	2.7

Source: U.S. Statistical Abstract, 1977 Statistics Canada

The divergence was particularly marked in the years 1973-75. Surprisingly the "tightness" of the labour markets was not commented upon by either business or labour leaders who appeared as witnesses, but the Committee is convinced it had a significant impact.

Some of the differences in output and employment growth in the two countries can undoubtedly be attributed to the especially favourable world market conditions for Canadian products from 1972 to 1974. World demand for industrial materials, especially grains, base metals and mineral fuels, was very strong during these years. While both countries produce these materials, they occupy a much more central place in the Canadian economy than in the U.S. economy. Indeed, the United States is Canada's major customer for many of these products. Terms of trade turned sharply in favour of Canada from 1972 to 1974 and exports grew rapidly. This sharp growth in the primary sector induced a high level of investment and consumption expenditure which in turn resulted in a strong demand for manufactures and services. This demand would probably have generated some upward pressure on wages in Canada relative to those in the U.S., even in the absence of any structural changes and even if monetary and fiscal policies had been the same in both countries. However, throughout the period, monetary policy was much more expansionary in Canada than in the U.S. Fiscal policy, especially from mid 1974 on, was also more expansionary in Canada.

From Table 3 it can be seen that the Bank of Canada expanded the Canadian money supply much more rapidly than the U.S. authorities expanded their money supply. By 1975 and 1976 this growth undoubtedly contributed to the relatively better Canadian performance in terms of real growth, but also resulted in somewhat more rapid price increases in Canada. These accelerated price increases had a marked effect on wages by 1975 and would continue to exert upward pressure on them thereafter.

Quoi qu'il en soit, on ne sait pas très bien quelle serait la réaction des États-Unis à une initiative d'accord sectoriel de libre-échange avec le Canada. Même si le *Trade Act* de 1974 comporte une disposition autorisant le gouvernement américain à négocier un accord bilatéral de libre-échange avec lui, des accords sectoriels limités n'intéressent pas les États-Unis, car ils ne présentent pas des facteurs non économiques du genre de ceux qui les ont incités à accepter les deux précédents.

L'attitude des Américains pourrait changer radicalement si ces accords étaient proposés à titre de mesures transitoires en attendant un libre-échange bilatéral total. La question se trouverait ainsi placée dans un contexte plus vaste et pourrait leur paraître plus facilement acceptable.

M. William Eberle, haut fonctionnaire anciennement chargé du commerce américain, a dit au Comité que selon lui, il était temps que le Canada et les États-Unis se mettent à collaborer pour trouver des solutions communes à certains secteurs industriels. Ils pourraient pour cela avoir recours à des groupes ou à des commissions mixtes de recherche comprenant des hauts fonctionnaires et des représentants des industriels et des travailleurs. M. Eberle n'a pas établi directement de lien entre sa proposition et les accords sectoriels de libre-échange, mais il a indiqué par ailleurs que l'industrie chimique et celle des produits forestiers pourraient demander l'application d'un accord du genre de celui de l'automobile. Il semble en tous cas que la proposition visant à instituer des commissions mixtes d'enquête serait un bon moyen d'étudier la question si l'on décidait de s'orienter en ce sens.

c) Libre-échange multilatéral ou unilatéral

Au début du rapport du Conseil économique du Canada «Au-delà des frontières», qui se prononce en faveur du libre-échange multilatéral, on insiste sur le fait décisif que le Canada et l'Australie sont les seuls pays industrialisés qui n'aient pas accès à un marché de 100 ou 200 millions de consommateurs, et que l'échelle et la spécialisation de l'industrie sont des éléments critiques en regard de la compétitivité au niveau des coûts et des innovations technologiques. Selon ce rapport, si l'on supprimait les tarifs douaniers, les sociétés seraient contraintes de rationaliser leur production pour affronter la concurrence internationale. Elles pourraient obtenir des coûts unitaires moins élevés grâce à une spécialisation de la production et à des économies d'échelle.

En général, le niveau actuellement élevé des tarifs douaniers nuit manifestement aux industries secondaires canadiennes. S'ajoutant à la prépondérance des intérêts étrangers au Canada, (qui résulte elle-même de l'ancienne politique tarifaire), ces tarifs ont engendré ou maintenu une structure industrielle fondamentalement inefficace rassemblant des filiales tronquées qui produisent une gamme trop large de biens pendant des périodes de production trop courtes et pour un marché trop étroit. Les tarifs douaniers élevés actuellement en vigueur n'ont même pas pu protéger une bonne partie de ces industries une fois leur compétitivité entamée.

Pourtant, dans la conjoncture économique actuelle, le libre-échange multilatéral n'est pas une perspective réaliste. Aucun pays ne le préconise. Bien que de nombreux pays industrialisés se soient prononcés en faveur d'une libéralisation du commerce aux négociations de Genève, dans les faits, ils prennent des mesures protectrices

Table 3

**Annual Percentage Money Supply Growth Canada and United States
1966 — 1976**

	M1—Currency & Demand Deposits			M2—Currency and Demand & Time Deposits		
	(1) CAN.	(2) U.S.	(3) (1) - (2)	(4) CAN.	(5) U.S.	(6) (4) - (5)
1966	6.9	2.2	4.7	8.1	4.9	3.2
1967	9.7	6.6	3.1	12.2	11.1	1.1
1968	4.3	7.2	- 2.9	13.4	9.4	4.0
1969	7.5	2.6	4.9	9.7	- 1.5	11.2
1970	2.3	5.2	- 2.9	5.5	7.1	- 1.6
1971	12.8	6.4	6.4	14.4	11.3	3.1
1972	14.0	9.0	5.0	17.6	11.2	6.4
1973	14.5	6.3	8.2	13.4	8.8	4.6
1974	9.7	4.4	5.3	19.9	7.2	12.7
1975	13.7	4.2	9.5	17.5	8.5	9.0
1976	8.0	6.8	1.2	17.0	11.4	5.6
Avg. 1970-75	11.2	5.9	5.3	14.7	9.0	5.7

Source: May 1977 Economic Annual Review, Dept. of Finance, Canada. Board of Governors of the Federal Reserve System, Federal Reserve Bulletin (monthly)

Fiscal policy (as measured by the size of government deficits) was also more expansionary in Canada than in the U.S., especially in 1974 and 1975. This fiscal stimulus was partly responsible for the better performance of the Canadian economy over this period and thus also for the greater upward pressure on wages in Canada. But the size of deficits does not tell the whole story. The public sector expanded much more rapidly in Canada than in the U.S. and this rapid expansion in turn generated considerable upward pressure on Canadian wages.

Public sector employment grew especially rapidly from 1970 to 1975. Employment in "public administration" in Canada expanded by a phenomenal 30 per cent between 1970 and 1975 compared to approximately 18 per cent for private sector employment. Thus, as it had been doing throughout most of the 1960s, the public sector was competing aggressively for many types of labour and in the process was exerting upward pressures on wage rates.

Faced with this strong demand for labour by the public sector, private sector employers have been forced to increase wages to retain labour. The Canadian labour market is not segmented. Employees will move to government jobs if the terms in industry employment are not commensurate. The point was well put by M. Ian Barclay of British Columbia Forest Products Ltd..

"... we have a real dilemma because the public sector and the service sector have extraordinary wages compared to ours and we are looking at things where we want a qualified person to run a very expensive piece of machinery 150 miles from nowhere..." (II, 6:34)

lorsque des produits vitaux comme l'acier sont menacés. Dans le climat international qui règne pour le moment, il est difficile d'envisager sérieusement cette possibilité.

Le Canada ne devrait sous aucun prétexte envisager de proposer unilatéralement le libre accès, comme l'y invitait le Conseil. Une telle solution exposerait indûment l'industrie canadienne à l'envahissement des importations, notamment en provenance des industries américaines qui bénéficient des bonnes conditions de production qu'assurent de vastes marchés. En outre, le Canada renoncerait sans contre-partie à tous ses atouts dans la négociation.

d) Libre-échange bilatéral avec les États-Unis

Reprenant un argument identique à celui qu'il avançait en faveur du libre-échange multilatéral, le rapport du Conseil économique déjà cité estime qu'un accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis est la seule autre option qui offre des avantages économiques proportionnels aux gains qui résulteraient du libre-échange multilatéral. C'est cette option que la Commission a étudiée de plus près parmi les possibilités à retenir.

Le Comité a recueilli la plupart des témoignages en 1976, alors que les taux de salaires augmentaient plus rapidement au Canada qu'aux États-Unis, que le nombre des jours perdus pour cause de grève était anormalement élevé et que la valeur du dollar canadien était supérieure à celle du dollar américain. Dans ces circonstances, il n'est pas étonnant que la plupart des commentaires des hommes d'affaires canadiens aient traduit des avis négatifs ou prudents quant à la proposition de libre-échange bilatéral. Même s'il était prévisible qu'ils se montreraient favorables à la protection des tarifs douaniers, il convient néanmoins de passer en revue les motifs qu'ils ont opposés à cette éventualité.

M. Walter Ward, de la *Canadian General Electric*, a reconnu que les industries canadiennes devaient respecter la discipline de la concurrence internationale pour rester compétitives, mais il a simplement préconisé que l'on abaisse les tarifs douaniers au lieu de les supprimer, et qu'on le fasse de façon très sélective, «de façon à nous assurer que nous forçons toujours les industries canadiennes à être concurrentielles». (I:38:12) M. Bruce Sully, de la *Dominion Road Machinery*, a affirmé que le Canada devait bénéficier de la protection des tarifs douaniers à cause des inégalités du coût de l'argent, du taux d'inflation et du manque d'économies d'échelle au Canada. Des multinationales canadiennes du secteur manufacturier comme ATCO ont indiqué à titre de mise en garde que si les tarifs douaniers canadiens étaient supprimés, il serait plus avantageux pour elles d'exporter leurs produits vers le Canada à partir de leurs usines américaines plutôt que de les fabriquer au Canada. Les représentants de l'Association des producteurs de produits chimiques se sont prononcés en faveur d'une libéralisation du commerce et d'une réduction sélective des tarifs douaniers pour leurs industries, mais ils considèrent qu'il est indispensable de maintenir une forme de protection pour certains de leurs produits qui assurent un lien essentiel entre les industries d'exploitation des ressources naturelles d'une part et une très vaste gamme d'activités industrielles et manufacturières de l'autre. M. A. J. Foote, président de l'Association, a dit que du fait que l'industrie canadienne se trouve déjà pénalisée en matière de coûts, le Canada serait sérieusement désavantagé

In contrast, in the United States, while civilian public sector employment grew somewhat more rapidly than private sector employment during this period (18 per cent as compared with 12 per cent), military employment *fell* by 33 per cent so that total public sector employment (military plus civilian) rose by only 8 per cent.

In the overall, between 1970 and 1975, the number employed in Canada increased by 19.5 per cent compared to 8.5 per cent in the U.S. In the manufacturing sector Canadian employment increased by 3 per cent compared to a 5 per cent decline in the U.S. Unemployment rates, which had averaged one-half percentage point higher in Canada during the late 1960s, were about the same as the United States over the period 1970-75 and about one percentage point lower in 1974-75. While the impact that relatively stronger demand for labour in Canada has had on Canadian wages cannot be precisely assessed, the Committee concludes that at least part of the more rapid rise in Canadian wages during the 1970s was attributable to the stronger demand for labour.

2. *Structural Factors*

Changes in the structure of labour markets during this period also contributed significantly to the more rapid escalation of wage costs in Canada. While many changes contributed to rapid wage increases during this period, in the opinion of the Committee, the most important of these structural changes were:

- (i) Changes in public sector wage policies and the increased role of collective bargaining in public sector wage determination;
- (ii) Changes in many social security benefits and unemployment insurance benefits in particular;
- (iii) Rapid increases in minimum wages; and
- (iv) Increased expectations of workers for a progressively higher standard of living leading to deteriorating labour relations in the private sector.

Each of these will be discussed below in some detail.

(a) **Public Sector Wage Policies.** The rapid growth in the demand for labour by the public sector contributed during the period 1970-76 to sharp increases in wage rates. In the opinion of Mr. Robert Scrivener of Northern Telecom:

"... labour and benefits costs and productivity levels are being established, and will continue to be established, by the public sector in Canada, while in our principal competitor, the U.S., they are being established by the private sector; the further downstream we look, the wider the Canada-U.S. wage-productivity gap will develop in favour of the U.S." (II, 3:12)

This opinion was echoed by Mr. Walter Ward of Canadian General Electric who stated that one factor explaining the wage explosion in Canada was:

"the settlements in the public and quasi-public area which were significantly higher than they had been historically and higher than increases taking place in the private sector." (I, 38:9)

Because of the shift in relative employment between the private and public sectors it is surprising to find that the actual increase in public sector wages between 1970 and 1975 was not substantially higher than the increase in wages in manufacturing and in the service sector. According to Statistics Canada, the average

dans un contexte de libre-échange. Il a cité entre autres formes de pénalisation la faible productivité de la main d'œuvre, les coûts plus élevés de la construction, les frais de financement et les facteurs climatiques.

«A notre avis, le tarif douanier canadien devrait être assez élevé, mais sans dépasser ce qui est nécessaire pour compenser les pénalisations des coûts de fonctionnement au Canada, qui échappent pratiquement à notre contrôle.» (II, 11:13)

M. McCarthy, de *Du Pont of Canada*, a estimé qu'avec le libre-échange, les industriels auraient tendance à installer leurs nouvelles usines aux États-Unis pour se rapprocher du centre du marché, et il a prédit que cela signifierait inévitablement la mort lente de sa société au Canada. (II, 11:50) M. R. W. Chorlton, de *Wajax*, a affirmé que toute réduction supplémentaire des tarifs douaniers sur les machines entraînerait un ralentissement et, finalement, la fermeture d'un grand nombre d'usines de fabrication de machines contrôlées par les Américains au Canada.

M. William Mounfield, de *Massey-Ferguson*, a été l'un des rares industriels à envisager favorablement le libre-échange bilatéral. En ce qui concerne sa société canadienne de machines agricoles, elle a bénéficié d'un contexte assimilable au libre-échange. M. Mounfield en a fait valoir le démarrage précoce, très vigoureux, et il a évoqué l'acquisition d'une société de construction de tracteurs comme élément positif de l'évolution de l'entreprise dans des conditions de libre-échange. Il a cependant indiqué que la situation ne serait par nécessairement identique pour les autres industries canadiennes; il faudrait les examiner individuellement pour voir si elles sont en mesure de supporter la concurrence à l'échelle de l'Amérique du Nord. Même les représentants de l'industrie canadienne de l'acier, généralement considérée comme l'une des plus concurrentielles du monde, se sont montrés très prudents. Le président de *Stelco*, M. J. D. Allan, a dit que pour un certain nombre de raisons tenant à la population et à la géographie, le libre-échange bilatéral serait plus avantageux pour l'industrie américaine que pour l'industrie canadienne. M. A. V. Ohlson, de *Atlas Steels*, a déclaré que sa compagnie, qui fabrique des aciers à usage spécial, accueillait favorablement la perspective d'un libre-échange bilatéral qui faciliterait l'accès au marché américain. Mais tout dépendrait surtout de la façon dont ses clients canadiens parviendraient à soutenir la concurrence dans une telle situation. S'ils n'y réussissaient pas, le marché aurait tendance à se déplacer vers les États-Unis, Atlas devenant alors moins compétitive à cause des frais de transport.

Deux importants organismes nationaux se sont demandé s'il était opportun, vu la conjoncture, de s'orienter vers le libre-échange. L'Association des manufacturiers canadiens craint que le Canada n'obtienne pas alors la part qui lui revient, et elle estime en outre que l'industrie canadienne devrait tout d'abord remettre de l'ordre chez elle avant d'envisager une telle mesure. (II, 4:57, 80) De l'avis de l'Association des importateurs canadiens, les avantages que tirerait le Canada du libre-échange seraient énormes même si elle considère que l'industrie manufacturière nationale n'est pas «prête» à l'heure actuelle. (II, 1:42)

Avantages et risques

Le problème pour le Comité est de savoir quelles répercussions ont eues la dévaluation du dollar canadien, l'amélioration du pourcentage des heures perdues à la suite de grèves et la modération des augmentations de salaire sur les prévisions des producteurs et fabricants canadiens. Lors de sa comparution devant le Comité, M.

percentage increase in average gross wages in the public sector was 62.3 per cent between 1971 and 1975 (provincial 63.6 per cent, federal 58.2 per cent and municipal was 58.2 per cent). In the private sector, the percentage increase for the manufacturing sector was 60.7 per cent and for the service industries 58.5 per cent.

But a strong demand for labour by the public sector is only one of the reasons for rapidly rising wages in the public sector. A second and perhaps equally important factor has been the spread of collective bargaining in the public sector. The number of employees in the public sector covered by collective agreements rose dramatically during the last ten years, as can be seen from Table 4.

Table 4

Per Cent of Employees Covered by Collective Agreement by Major Industry Group, 1968 — 1975

	Non-Office Employees		Office Employees	
	1968	1975	1968	1975
Mining	77	83	5	11
Manufacturing	72	76	9	10
Transport, Comm., Util.	85	88	46	44
Service	34	46	12	25
Public Administration	46	97	24	92

Source: Labour Canada : *Working Conditions in Canadian Industry*.

Academic research has established that initial agreements usually result in above average settlements, and this rapid growth in unionization is likely to be reflected in larger-than-normal pay increases in the public sector.*

As the percentage of public sector employees covered by agreements stabilizes, the impact of this initial agreement effect should diminish. Mr. Lynn Williams of the United Steelworkers and Mr. Dennis McDermott of the United Auto Workers pointed in their testimony to certain necessary but one-time developments which accounted for the particularly rapid growth in provincial and municipal wage settlements. They noted that before the increases of the early 1970s hospital and municipal workers' wages had been very much out of line with other Canadian workers. They did not expect the trend to persist.

While this "initial agreement effect" may be temporary, the bargaining environment for public sector wage settlements does differ from that of the private sector. The government lacks a single measure of performance, such as profit, which would indicate when "excessive" wage settlements were being offered. In addition, the public sector is often involved in the production of services, some of them of vital importance to the country as a whole. Customers of services cannot dull the impact of a possible strike by stockpiling to the same extent that customers of goods producing industries can. Many health services, police protection, communications, etc. have to be consumed when needed. There is little scope for rescheduling

* Cousineau & Lacroix, *Wage Determination in Collective Agreements in the Public & Private Sectors*, Economic Council of Canada, 1977.

Robert Scrivener, de la société *Northern Telecom*, a affirmé que la suppression des droits de douane pourrait amener sa société à approvisionner le marché canadien à partir des États-Unis. (II, 3:43). Toutefois, cette hypothèse ne deviendrait réalité que si l'augmentation des coûts de la main-d'œuvre canadienne et autres facteurs défavorables liés à la compétitivité devaient persister. La situation s'est déjà améliorée. La dévaluation du dollar a, en particulier, largement compensé la croissance relative des augmentations de salaires canadiens au cours de la présente décennie. Lors d'un discours prononcé en mars 1978 devant l'*Ontario Economic Council*, M. Scrivener a par deux fois demandé instamment aux Canadiens de «penser sérieusement à créer une alliance nord-américaine qui consoliderait nos stratégies et nos objectifs industriels nationaux . . . de façon à nous préparer à la bataille commerciale que se livrera le monde tant à l'échelle internationale qu'intercontinentale au cours des années 80.» Bien que sa pensée soit quelque peu ambiguë, il semble préconiser une sorte d'entente commerciale bilatérale avec les États-Unis.

Dans une situation de libre-échange avec les États-Unis, les tarifs douaniers américains seraient supprimés, facilitant ainsi l'accès au marché américain pour les exportateurs canadiens. La protection accordée actuellement à l'industrie canadienne sous forme de droits de douane serait remplacée par une protection générale due à la dévaluation du dollar. Contrairement à ce qui se passe dans le cas des tarifs douaniers, l'avantage qu'en tirerait le Canada serait double: il bénéficierait d'un effet dissuasif contre les importations, équivalant à un tarif douanier, et la dévaluation de sa monnaie pourrait se comparer à une subvention à l'exportation. Un dollar dévalué pourrait donc compenser en partie les frais d'exploitation qui sont plus élevés au Canada et auxquels il est impossible d'échapper.

Le problème est de savoir si, dans le cadre d'un libre-échange bilatéral, les sociétés investiraient au Canada en misant sur le fait que le dollar canadien resterait dévalué. L'expérience des dernières années au cours desquelles d'importants emprunts ont contribué à soutenir un dollar surévalué justifierait un certain scepticisme. Toutefois, les droits de douane frappant les importations américaines étant supprimés, le dollar canadien subirait probablement des pressions à la baisse si l'industrie manufacturière canadienne n'était pas concurrentielle. Le taux de change refléterait ainsi la situation concurrentielle des deux pays.

Il est évident que toute mesure prise en faveur d'un libre-échange bilatéral avec les États-Unis modifierait sensiblement la compétitivité de nombreuses industries. Certaines industries canadiennes seraient soumises à une concurrence sévère et d'autres souffriraient d'un ralentissement marqué de leur production et d'une réduction de main-d'œuvre. Même si l'adoption du libre-échange s'étalait sur un certain nombre d'années, les bouleversements seraient tels sur le moment qu'un programme important d'aide à l'industrie serait nécessaire.

Naturellement, cette situation aurait des répercussions différentes selon les régions. On a prétendu pendant un siècle que le protectionnisme avait affaibli les provinces maritimes et freinait la croissance dans l'Ouest alors qu'il renforçait injustement le centre du Canada. En réalité, même si les provinces de l'Ouest et de l'Atlantique bénéficiaient de la possibilité de fabriquer à moindres frais et de transformer plus facilement leurs ressources naturelles, de nombreux petits producteurs de ces régions souffriraient de la concurrence américaine plus forte. En Ontario

consumption of these services. Labour providing vital services has, as a group, much greater power than labour in other sectors.

There are, then, two major reasons why public sector wage settlements differ from private: the different disciplining forces acting on the negotiating parties and the larger proportion of vital services provided. Historical differences between the private and public sector in negotiating practices have been eroded in the last two decades. Public sector employees have gained the right to unionize and to strike. Their right to participate in political activity has also been liberalized. There are obvious social benefits from extending such valuable rights, but the dangers of a dramatic or steady exercise of power by public employees on the competitiveness of the private sector and eventually on their own well-being have been enhanced by these changes.

(b) Social Security. A second structural factor which has contributed to upward pressure on wages in Canada relative to the U.S., is the relative improvement of the Canadian income security programs, particularly unemployment insurance. During the 1970s, the duration, level, and qualifying periods for benefits in Canada were liberalized much more rapidly than was the case in the U.S. These more liberal U.I. provisions in Canada have greatly increased frictions in the labour market and placed upward pressure on Canadian wage rates.

This phenomenon is now well documented in economic literature. Although this analysis concentrates mainly on the effect of Canadian U.I. revisions on unemployment rates rather than the effect on wage rates, the effect on wages can be inferred. These studies indicate that the 1971 U.I. revisions increased Canadian unemployment rates by one to two percentage points. This implies that at any given level of unemployment in the mid 1970s, wages could be expected to increase 0.5% to 1.0% per year faster than at the same level of unemployment in the mid 1960s.

Several witnesses mentioned unemployment insurance as one of the reasons they were having some trouble attracting and retaining employees. For example, Mr. R. K. Groome, President of Hilton, Canada, testified:

"we have had many experiences where people have refused jobs. I can give you one example: Not too long ago we had to lay off a few cocktail lounge people because business was too slow. We offered them food waiter jobs instead. They declined, saying that they would prefer to be laid off so they could draw their unemployment insurance in that manner, because they did not wish to do the heavier work or the more complicated work of serving food as against serving beverages." (II, 21:25)

The Committee does not question the necessity of maintaining an adequate unemployment insurance system to protect workers from serious hardships during recessions. Nevertheless, the upward pressure which the present unemployment insurance system exerts on wages in Canada should be recognized.

(c) Minimum Wages. Over the decade from 1967 to 1976, the U.S. Federal minimum wage was increased by about 65 per cent while the average Canadian minimum wage was increased by 180 per cent. During this period the average Canadian minimum wage increased from about 75 per cent of the U.S. federal minimum wage to 120 per cent of the U.S. minimum wage. (See Table 6 on page 75 of the report) In mid-1977, the average minimum wage in the Canadian provinces

et au Québec, le changement devrait, dans un premier temps, poser des difficultés, et certaines usines devraient sans doute fermer leurs portes, mais le Conseil économique estime que finalement, l'Ontario et le Québec auraient plus à gagner du libre-échange que les Maritimes ou les provinces de l'Ouest, étant donné que dans toute rationalisation, c'est le plus souvent les usines les plus proches du plus grand marché intérieur qui sont choisies par les industriels désireux de s'adapter à une production plus spécialisée et en grande série.

En outre, dans certaines industries, notamment les textiles, il pourrait être avantageux de disposer du vaste marché canado-américain tout en continuant à bénéficier de la protection tarifaire contre les produits à bon marché du Tiers-monde.

La particularité des filiales canadiennes de multinationales américaines suscite une incertitude supplémentaire. Comment réagiraient-elles dans une situation de libre-échange? L'idéal serait que les sociétés optent pour une spécialisation à l'échelle nord-américaine, les usines canadiennes fournissant des produits particuliers destinés au marché combiné des deux pays. Il existe cependant un certain nombre de facteurs qui pourraient provoquer le rapatriement de la production aux États-Unis: la surcapacité des entreprises américaines lorsque le cycle conjoncturel traverse une période de récession, l'attraction du marché américain le plus fort, l'impression que l'assise politique canadienne n'est plus aussi fiable ni aussi stable, enfin la tendance naturelle qui consiste à réinvestir sur son propre territoire national plutôt que sur un territoire étranger. Voilà le plus gros risque qu'entraîne pour le Canada le libre-échange bilatéral. Répondant à une question sur le libre-échange, M. Walter Ward, de la CGE, a lancé l'avertissement suivant:

Investir dans une usine au Canada dont le rendement dépendrait dans une proportion pouvant aller jusqu'à 90% du libre accès aux marchés américains ou autres pourrait fournir des moyens de pression pour influencer toute la gamme des facteurs touchant nos relations avec ces pays.
(I, 38:11)

Le but des sociétés multinationales, quel que soit leur pays d'origine, est d'obtenir le meilleur taux de rendement. Si les coûts de production, reflétant le taux de change en vigueur, sont moins élevés que ceux des États-Unis, les sociétés seront poussées par le libre-échange à implanter leurs usines au Canada et même à alimenter le nord des États-Unis.

La réponse de M. Ward nous amène toutefois à nous demander si une société décidant d'investir au Canada prendra le risque de se heurter à un obstacle non tarifaire lorsqu'elle voudra exporter ses produits aux États-Unis. Le libre-échange bilatéral ne cache-t-il pas un avantage potentiel auquel aucun des témoins n'a pensé, c'est-à-dire, une solution éventuelle au problème des obstacles non tarifaires. Nous avons insisté dans ce rapport sur le fait que ces derniers risqueraient en général de bouleverser le commerce au cas où la protection assurée par les droits de douanes se trouverait réduite, même si un système de contrôle était mis au point à Genève. Nous avons également examiné toute une série d'obstacles non tarifaires qui limitent à l'heure actuelle les échanges commerciaux entre le Canada et les États-Unis et nous avons attiré l'attention des pouvoirs publics sur les nouveaux obstacles que propose d'instaurer le gouvernement américain pour protéger son industrie, et qui freineraient encore plus les exportations de produits manufacturés canadiens vers les États-Unis.

was \$2.85 an hour, much higher than in the many contiguous U.S. states and 15 per cent higher than the U.S. federal minimum of \$2.50 an hour. Moreover, there are many more exemptions under the U.S. minimum wage legislation than under Canadian statutes, so that the effective differences are even greater than is indicated by the difference in rates.

Increases in minimum wage rates have two important impacts. First, they put great pressure on wages just above the minimum and, through time, on all wage rates as higher rates are adjusted to maintain long established differentials. Second, increases in minimum wages directly increase costs and reduce employment in low wage manufacturing and service industries. (One industry that is particularly adversely affected is the hotel and restaurant industry as discussed in Chapter IV:3 of the report.)

The original rationale for minimum wage legislation was to better the lot of lower paid employees. Witnesses questioned that the anticipated benefits of this legislation have been realized and whether this approach is the best means of pursuing this objective. Mr. John Bulloch of the Canadian Federation of Independent Business argued that the minimum wage has reduced the number of jobs available to this group and in particular, many apprentice-style jobs which were low paying, but where the employee was receiving training in a skill that would generate income later, disappeared. The high unemployment rates among teenagers appears to be, in part, a result of the incidence of minimum wage laws.

(d) Labour Relations. It would appear that the industrial relations climate underwent a major change in the 1970s. Increasing acrimony, protracted negotiations and a marked increase in time lost due to strikes and lockouts characterized the labour relations scene from 1970 to 1976. According to U.K. statistics,* Canada had the dubious distinction of having more days lost per thousand people employed than any other developed country. Canada's average over the decade 1966-1975 was 38 per cent higher than that of the United States, 138 per cent higher than that of the U.K. and 345 per cent higher than West Germany. The bulk of time lost was in the private sector but the proportion of man-days lost to strikes and lockouts in the federal public service and federal industry grew to 11.3 per cent by 1975. This dismal record was maintained in 1976 when Canada edged out Italy as losing more days in strikes than the listed 54 other countries; Canada lost 2.27 working days for each worker, Italy 2.2 days. The United States, by contrast, lost only about one day. Fortunately, by 1977 the situation had improved dramatically with 70 per cent less man days lost than in 1976.

While there can be no doubt that Canadian competitiveness suffered because of increased time lost to strikes and strike-related activity and because of the accompanying reduction in cooperation between labour and management, the reasons for this deteriorating climate are far from clear. Factors suggested to the Committee to explain the situation, at least in part, included: (a) the behaviour of wages in the public sector; (b) increased uncertainty due to rapid inflation; (c) increased expectations of manufacturing and service employees because of the buoyant state of output and exports from 1972 to 1975; (d) an increasingly political orientation of unions.

* *Department of Employment Gazette*, United Kingdom, December 1976.

L'un des principaux avantages d'un accord de libre-échange serait de permettre aux deux gouvernements de négocier des dérogations mutuelles aux dispositions régissant les obstacles non tarifaires. Leur suppression complète présentant tout de même certaines limites, les accords du genre de ceux qu'ont négociés des pays européens comme la Suède et la Finlande avec la Communauté économique européenne donnent un aperçu des avantages qu'on peut en tirer. Si le Canada devait proposer aux États-Unis de créer une zone de libre-échange bilatéral, il serait indispensable d'inclure dans les négociations des dérogations aux dispositions régissant les obstacles non tarifaires américains. Deux exemples permettront de mieux comprendre. Les fabricants américains de zinc ont demandé à la Commission du commerce international d'imposer un droit de douane élevé aux importations de zinc raffiné au-delà d'un certain volume. Les représentants de l'industrie américaine ont reconnu qu'ils cherchaient davantage à se protéger des métallurgistes européens qui écoulent leurs excédents au rabais sur le marché américain que des Canadiens qui ont toujours vendu leur production au cours officiel coté à New York, aussi rare qu'il ait pu être l'approvisionnement. Les producteurs de cuivre cherchent eux aussi à se protéger par un contingentement des importations. D'après le règlement du GATT, le Canada pourra bénéficier d'une dispense s'il fait partie d'une zone régionale de libre-échange.

Le succès rencontré par l'Accord sur le partage de la production de défense est d'ailleurs dû à la dérogation aux dispositions du *Buy American Act* dont bénéficie le Canada. Un accord de libre-échange bilatéral donnerait toute liberté aux sociétés canadiennes de soumissionner pour tous les marchés d'État américains et vice versa. Le Canada pourrait même faire des offres pour les aciers à usage spécial qui sont soumis dans les contrats de défense à certaines restrictions. Si, par conséquent, le Canada était dispensé de respecter les principaux obstacles non tarifaires américains, il tirerait du libre-échange bilatéral des avantages beaucoup plus grands qu'on ne le croit généralement. Si chaque pays membre dispensait l'autre de ces obstacles et si un marché nord-américain était réellement formé, les sociétés pourraient alors décider d'investir en fonction des coûts de production corrigés du taux de change.

3. Conclusion

Partant de la constatation que des mesures sévères doivent être prises pour améliorer la compétitivité du Canada, le Comité a examiné chacune des principales options qui s'offrent au pays.

- Il s'oppose avec vigueur à un resserrement des mesures protectionnistes dans la mesure où elles provoqueront inévitablement une baisse de la compétitivité et du niveau de vie.
- Il appuie les réductions généralisées des droits de douane proposées par le GATT, à condition que les obstacles non tarifaires soient supprimés complètement, mais il émet de sérieux doutes quant aux résultats à escompter des négociations commerciales multilatérales.
- Il recommande de renforcer la capacité concurrentielle de l'industrie canadienne, mais conclut que ces mesures ne suffiront pas à elles seules à rationaliser l'industrie manufacturière.
- Il ne voit pas aucune perspective d'un libre-échange généralisé et s'oppose énergiquement à tout libre-échange unilatéral. L'idéal pour le Canada serait de

The major impact of the public sector on private sector wages is through competition for labour in the market and rising wage rates. These have been treated in detail above. Other effects may also be important, however.

One such effect is in the area of fringe benefits. Industry was particularly concerned about the benchmarks being set by the public sector as far as fringe benefits were concerned. Mr. Walter Light, President of Northern Telecom, pointed out that his company was paying more in Canada than in the United States for labour and of the average Canadian wage, 72 cents was for benefits including pension plans, holidays etc. The company was apprehensive that the "tendency is for unions to want to match the fully-indexed pension plans that the government has." (II, 3:17)

There can be little doubt that the rapid inflation from 1973 caused greatly increased difficulties for parties at the bargaining table. Long established underpinnings for wage relationships were destroyed. Labour felt that they had been cheated out of real wages negotiated in the previous contract, especially when that contract had a duration of more than two years. Determined to "catch up" for these perceived losses, labour was wary of signing long contracts unless awarded high wage increases or cost of living allowances (COLA) clauses as insurance against future inflation. On the other hand, after 1974 businesses perceived themselves to be faced with softening world and domestic markets and to be exposed to intensified import competition. These sharp differences in perceptions made bargaining very difficult and undoubtedly resulted in more strikes and in increased length of strikes when they did occur.

While the foregoing reason explains in part the long duration of strikes in the last three years, it is but one contributing factor, and other useful suggestions were made in testimony. Mr. Lynn Williams of the United Steelworkers noted that it was extremely difficult under Canadian law to modify an agreement, once negotiated, while it was in force. Consequently, both parties took great care and time in ensuring that they could live with all the clauses of the agreement over its full term. Different patterns of industrial specialization, historical and legal differences and the complexity of collective bargaining agreements may provide partial explanations for the phenomenon. As well, in Canada, there is a fairly widespread tradition of plant-by-plant bargaining as opposed to the industry-wide bargaining in the U.S. which may contribute to the Canadian total of days lost due to strikes.

In addition to the impact of inflation on expectations, the buoyant state of the economy from 1972 to 1974 undoubtedly led to greater expectations about the increase in real wages than was appropriate. Large increases in resource and agricultural prices led to increasing expectations and wage rates in this sector. Strong revenues of government made it easy for the public sector to increase wages of all public employees, and made governments particularly vulnerable to claims of those involved in the provision of services to export industries. Employees in other sectors also perceived the economy to be "strong" and felt entitled to receive increases similar to those being paid in the resource sector. While it is extremely difficult to quantify the impact of these rising expectations on industrial relations after 1972, there can be no doubt that they did make bargaining more difficult.

négozier avec les États-Unis des accords de libre-échange sectoriels dans les domaines où il aurait intérêt à le faire, mais cette manière de procéder n'intéresserait vraisemblablement pas les États-Unis si elle ne constituait pas une première étape vers un libre-échange bilatéral.

C'est à la lumière de ces données que le Comité a conclu que les Canadiens devraient, afin de résister au glissement progressif de la capacité de fabrication canadienne vers les États-Unis et de renforcer les entreprises et industries canadiennes qui pourraient être concurrentielles, s'appréhender sérieusement les avantages qu'ils tireraient d'un libre-échange bilatéral avec les États-Unis. Les risques sont là, mais le Comité est convaincu que les avantages sont en fin de compte plus importants que ne le pense la majorité des témoins pour les raisons suivantes:

a) Un écart du taux de change peut assurer une meilleure protection que le système des tarifs douaniers, tout en favorisant également l'adaptation aux nouvelles conditions et perspectives économiques. La dévaluation de 15% qu'a enregistrée le dollar canadien par rapport au dollar américain au cours des deux dernières années représente en effet une plus grande protection que celle que peuvent offrir la majorité des tarifs douaniers canadiens, et elle revêt en outre la forme d'une subvention à l'exportation qui est plus intéressante que la majorité des tarifs douaniers américains.

b) Si le Canada ne pouvait accéder librement au marché américain, il lui serait difficile, même avec l'appui du gouvernement, de rationaliser sa production industrielle et d'accroître sa compétitivité. Au fur et à mesure que les droits de douane baisseront, il y a tout lieu de croire que des pressions extérieures, et notamment américaines, seront exercées pour que des obstacles non tarifaires plus efficaces soient dressés et le Canada pourrait alors être progressivement expulsé du marché américain. Seule une dispense intégrale, qui pourrait être négociée dans le cadre d'un accord de libre-échange, permettrait au Canada d'éviter ce risque, et de mettre un terme à l'évolution actuelle, c'est-à-dire à la fermeture des filiales canadiennes de sociétés américaines et au mouvement des entreprises canadiennes vers le Sud.

c) Un libre-échange bilatéral risquerait, selon certains, de pousser la main-d'œuvre canadienne à exiger la parité de salaire avec celle des États-Unis. Les taux de salaires moyens ont cependant augmenté au Canada ces dernières années à tel point qu'ils ont même rattrapé ou dépassé ceux des États-Unis. Le libre-échange bilatéral pourrait être considéré maintenant comme un moyen inéluctable de freiner les augmentations de salaires canadiens.

d) Tous les accords de libre-échange sont caractérisés par une application progressive. Un accord de libre-échange bilatéral avec les États-Unis pourrait être conclu par étapes sur une période d'au moins dix ans. Si les États-Unis en acceptaient le principe, il faudrait vraisemblablement s'attendre à ce qu'ils acceptent également de négocier des accords provisoires sectoriels pour faciliter l'adaptation.

Toute velléité de libre-échange bilatéral devra être soigneusement étudiée. Les incertitudes politiques dues à la situation au Québec compliquent le problème à

It was also suggested that Canadian unions had become more "political" in their orientation and were less aware of the economic realities than their U.S. counterparts. Although there was a predictable tendency for management witnesses to argue that a more constructive approach by labour would help in improving labour relations, the Committee was impressed by the competence and awareness of both business and labour leaders of their common problems and their mutual interest in remaining competitive. The specific issues raised by industry leaders were that: the labour movement in the United States was better informed about the situation of each industry and therefore more aware of the consequences of their demands on job opportunities in the future; the labour movement in Canada was more politically involved than in the United States and therefore more likely to be influenced by other than economic considerations.

Mr. Laurent Thibault, an economist with the Canadian Manufacturers Association, stated:

"... it is a generally accepted fact in Canada that many of our unions have in fact a different approach to how society should be run than, say, in most unions in the United States, which are generally recognized as business unions." (II, 4:64)

Despite these assertions, the Canadian labour leaders who testified before the Committee were well briefed on their industry's situation. Like the management witnesses, they buttressed their arguments with statistical information, although they understandably selected different aspects of their industry's prospects and experience than chosen by management. Mr. McDermott agreed that the direct political involvement of Canadian unions was more marked than that of U.S. labour. However, some European countries with far greater involvement by labour in the political process, have experienced much less industrial strife than Canada, at least as measured by man hours lost per thousand employees. Both Messrs. McDermott and Williams commented unfavourably on the lack of acceptance by business leaders in Canada of the legitimate role of labour leaders, a factor which they believed contributed to bad labour relations.

The most important criterion for improved labour relations is greater awareness of the reduced capability of Canadian industry to compete. The testimony indicated that labour and management had both learned from recent experience and were aware of each others' concerns and the country's deteriorating position. For example, Mr. Henri Lorrain of the Canadian Paperworkers Union said, in July 1977:

"I think the membership by and large recognizes the problem of the industry. I think I can make that as a general statement at this time... Usually the employees of paper companies base their demands on what they believe is their employers' ability to pay. In 1974 the employers in Ontario gave a large settlement to the woodworkers. They had second thoughts about it by the spring of 1975, and it was not extended to the employees of the manufacturing sector of the pulp and paper industry. At that time, of course, the workers were perhaps less concerned about ability to pay than about maintaining—not maintaining the higher rates than those of woodworkers, which they had had for decades—but at least maintaining some measure of parity with the employees of the same companies in Ontario. This is one instance where we forgot a little bit about their ability to pay. We wanted justice. Traditionally, I think our people have bargained on what they have assumed to be the employers' ability to pay." (II, 27:17, 21)

There are encouraging signs that this increased awareness is bearing fruit. According to Ontario's labour minister, in the first three months of 1977, man-days

l'heure actuelle et le public canadien n'est peut-être pas prêt à accueillir un changement de cette envergure. Du point de vue économique, la faible compétitivité de l'économie canadienne provoquerait, même avec le secours de vastes plans d'adaptation, de grands bouleversements dans l'industrie de fabrication de produits secondaires. A long terme, le libre-échange bilatéral avec les États-Unis semble toutefois constituer la meilleure solution pour permettre au Canada de surmonter ses problèmes économiques. De plus, les États-Unis constituent, du point de vue géographique, économique et culturel, un partenaire commercial naturel pour notre pays.

Il faut espérer que les États-Unis sauront de plus en plus apprécier les avantages qu'ils pourraient tirer d'un marché nord-américain. Selon M. John Shepherd, du Conseil des sciences, les États-Unis ont été le seul pays industrialisé à avoir enregistré une baisse de ses exportations de produits manufacturés entre 1955 et 1970. Le libre-échange avec le Canada bénéficie d'un soutien non négligeable au Congrès; c'est grâce à celui-ci que l'autorisation de négocier un accord régional de libre-échange figure dans le *Trade Act* de 1974. On peut donc s'attendre à ce que les États-Unis réagissent favorablement, laissant ainsi cette option négociable.

Un accord de libre-échange sectoriel mais limité impliquerait de moindres risques pour le Canada et lui permettrait de s'assurer que de nouveaux débouchés seraient créés que s'ils étaient profitables. Mais ces mêmes considérations ont de grandes chances de détourner les États-Unis de la conclusion d'un tel accord car ils ne pourraient faire autrement que de s'opposer à toute garantie demandée par le Canada. Or, celui-ci n'en demanderait pas si un accord de libre-échange bilatéral était conclu car les fluctuations des taux de change serviraient de mécanisme stabilisateur.

On a souvent dit qu'un accord de libre-échange bilatéral en Amérique du Nord constituerait une première étape vers l'assimilation économique et culturelle du Canada par les États-Unis. Il y a six ans encore, le gouvernement avait épousé ce point de vue lorsqu'il préconisait l'adoption de ce qu'il appelait le «troisième option». En rejetant la deuxième option, voulant que «le Canada puisse évoluer vers une intégration plus complète avec les États-Unis», M. Mitchell Sharp, alors secrétaire d'État aux Affaires extérieures, avait expliqué que le processus était irréversible, le libre-échange menant progressivement à une union douanière puis à une union politique.

Le Comité n'est pas de cet avis. Ayant présenté des rapports en 1973 sur la nécessité d'intensifier les relations canadiennes avec la Communauté économique européenne et, en 1972, sur la nécessité d'élargir les relations avec le Japon, il est donc tout à fait conscient de l'importance que revêtent ces relations extra-continentales. Leur élargissement n'est cependant pas incompatible avec le libre-échange avec les États-Unis, qui ne constituerait toutefois qu'un objectif à long terme. Un Canada économiquement fort sera plus en mesure d'assurer son indépendance politique et culturelle.

Lors de sa création en 1957, la Communauté européenne était composée de la France, de l'Allemagne fédérale, de l'Italie, de la Belgique, du Luxembourg et des Pays-Bas et formait un marché commun assurant la libre circulation des capitaux, de la main-d'œuvre et des biens, assujetti à une politique agricole et à des tarifs

lost in that province were 82 per cent lower than in the comparable period during 1976. It is noteworthy that the most successful Western industrial economy—the Federal Republic of Germany—is a society in which there is a broad sense of national purpose and a high level of mutual acceptance by business and labour leaders.

douaniers communs. En réaction, la plupart des autres pays d'Europe occidentale—initialement, le Royaume-Uni, la Suède, la Norvège, le Danemark, l'Islande, le Portugal et la Suisse et, par la suite, l'Autriche et la Finlande—ont constitué l'Association européenne de libre-échange (AELE) qui assurait le libre-échange des produits industriels, mais ne présentait aucune des autres caractéristiques d'un marché commun ou d'une union douanière. Cette situation s'est maintenue jusqu'à ce que le Royaume-Uni et quelques autres membres de l'AELE aient décidé de demander leur adhésion à la Communauté européenne. Le succès de négociations a mis fin à l'AELE, après quoi les autres petits pays d'Europe comme la Suisse (6,000,000 d'habitants), le Portugal (9,199,000 habitants), la Suède (7,730,000 habitants), l'Autriche (7,250,000 habitants), la Finlande (4,640,000 habitants) et la Norvège (3,723,000 habitants) ont décidé conjointement de conclure des accords de libre-échange industriel avec la Communauté. Lorsqu'on compare leur population à celle de la Communauté, qui compte 225,000,000 d'habitants, la disproportion est sensiblement plus marquée que celle du Canada avec les États-Unis.

Le cas de la Finlande est particulièrement intéressant. Lorsqu'elle participait à l'AELE, la Finlande surveillait ses exportations de produits industriels. Elle a constaté que les exportations à destination du Royaume-Uni augmentaient plus rapidement dans le cadre du libre-échange, malgré la faiblesse de l'économie anglaise, que les exportations à destination de l'Allemagne, dont l'économie était florissante et qui, traditionnellement, était le plus proche partenaire commercial de la Finlande, mais où elle n'avait pas libre accès. Cette expérience décida la Finlande à conclure un accord de libre-échange avec la Communauté dès le démantèlement de l'AELE. La Norvège elle-même, qui se prononça contre son entrée dans la Communauté par une faible majorité, a conclu immédiatement après un accord de libre-échange avec elle.

Les accords de libre-échange conclus par ces pays européens avec la GEE présentent certains caractères communs qui doivent être présents à l'esprit lorsqu'on envisage un accord du même genre entre le Canada et les États-Unis. Chacun d'entre eux prévoyait une période transitoire d'au moins dix ans et laissait les parties libres de fixer leurs tarifs douaniers et leurs obstacles non tarifaires en conformité des règles du GATT.

En fonction de l'expérience européenne, il serait sans doute sage de commencer par mettre en œuvre un accord de libre-échange nord-américain qui comprendrait le Mexique et l'Amérique centrale. Le Comité n'est pas de cet avis. Il sera assez difficile déjà de négocier un accord de libre-échange avec les États-Unis sans qu'il soit besoin de compliquer encore les choses. Il est cependant entendu que tout accord, une fois conclu, devrait rester ultérieurement ouvert à des pays tiers, tout comme le marché commun européen prévoyait sa propre expansion.

La souveraineté politique et économique du Canada sera préservée pourvu que l'on respecte certaines conditions. On a déjà indiqué que dans le cadre du libre-échange, les taux de change entre le Canada et les États-Unis devront fluctuer librement. Ce sera en effet le principal dispositif de stabilisation entre les deux économies. On ne propose qu'un accord de libre-échange, et non une union douanière de façon que si les barrières commerciales visant les produits industriels étaient éliminées, chaque pays pourrait toujours fixer librement les modalités de son commerce avec les pays tiers. Le commerce agricole devrait également être exclu,

ANNEX B

Comparative Taxation Levels

(i) *Comparative Personal Income and Social Security Tax Levels*

Personal income taxes and social security taxes can have an impact on costs to the extent that they "push up" wages and payroll costs of regular employees, and through the effect they can have in the movement of bright young managers, professionals, and middle executives between companies in Canada and the United States.

While there is considerable variation in the rate of income and social security taxes across states and provinces, as of 1977 employees earning roughly \$20,000 and over faced higher rates of tax in Canada than in almost all states in the U.S., while those earning \$10,000 to \$20,000 paid about the same or somewhat less in most provinces compared to most states in the U.S. The married taxpayer earning \$20,000 and up who is the sole earner in the family is treated more harshly in Canada compared to his U.S. counterpart, while single taxpayers and those with working spouses in Canada in this income range are at only a very mild disadvantage compared with their U.S. counterparts in most states. It should also be noted that the U.S. tax system places great emphasis on itemized deductions compared to Canada. In aggregate itemized deductions represent about 16 per cent of the comprehensive tax base in the U.S. compared to 9 per cent for Canada. For this reason, tax burdens of individuals with similar incomes may differ widely.

It should be noted that average tax rates do not tell the whole story, however. For individuals with above average earnings transfer payments may go a long way to offset higher personal income tax burdens in Canada. Payments received via family allowances and hospital and medical insurance have no U.S. counterpart. Moreover, the combined old age security/Canada Pension Plan benefits in Canada are likely to be higher upon retirement than U.S. social security payments. Thus the net tax position (taxes minus transfers) of most middle income employees in Canada is likely to be about the same or lower than their U.S. counterparts in states with average tax levels.

Because of the wide variation in tax levels across states and provinces and because of the greater reliance on itemized deductions in the U.S. tax system, it is not surprising that the Committee received conflicting testimony as to the impact of the personal income tax on salaries of managers in Canada. On the one hand, the Committee heard testimony from the heads of some Canadian companies who found it difficult to bring people from the United States because of the tax situation. For example, Mr. David Barr of Moore Corporation said that a manager would have to be paid a 33½% increase to bring a \$25,000 U.S. salary to the break-even point in Canada. Mr. Alfred Powis of Noranda testified that Canadian personal income taxes

comme c'était le cas pour les pays de l'AELE. Chaque pays continuerait à contrôler le taux de développement de ses propres ressources, ce qui impliquerait le droit de limiter les exportations. Il serait sans doute également nécessaire, pour des raisons de politique interne, d'élaborer des systèmes réciproques d'aide aux régions défavorisées des deux pays.

On dit que la situation politique au Québec interdit pour l'instant toute initiative. Mais l'éventualité d'un accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis ouvre des perspectives intéressantes. D'une part, sur le plan économique, le Québec aurait peu à offrir au Canada, qui avait auparavant accès à l'ensemble du marché américain et d'autre part, si le Québec était tenu à l'écart, le manque à gagner serait considérable, et pas seulement sur le plan économique. Du point de vue tant américain que canadien, une politique qui renforcerait l'unité canadienne constituerait un gros avantage non économique dans la poursuite des objectifs du libre-échange bilatéral.

Pour le Comité, il est indéniable que le gouvernement aura à faire un gros effort d'aide aux industries pendant la période transitoire, mais le présent rapport n'a pas tenté d'aborder ce vaste sujet. Le Comité estime que dans de nombreux pays, cette difficulté a été résolue. Il n'y a donc aucune raison pour qu'il n'en soit pas de même au Canada.

Aucun gouvernement ne s'engagerait sur la voie du libre-échange avec les États-Unis sans procéder à un débat interne et à une discussion publique s'étendant sur plusieurs années. Les négociations avec les États-Unis dureront également un certain temps, si bien qu'on ne pourra pas conclure d'accord avant cinq ans au moins. Des accords transitoires pourraient s'étendre sur une période ultérieure de dix à quinze ans. Le libre-échange intégral ne devrait donc pas être pleinement en vigueur avant la fin du siècle.

L'issue des négociations du GATT modifiera sensiblement le contexte des recommandations de ce rapport. Même si les négociations aboutissent en grande partie, il conviendra néanmoins que le Canada envisage sérieusement un accord de libre-échange avec les États-Unis. Par contre, si elles échouaient ou n'aboutissaient qu'à des résultats minimes, le libre-échange bilatéral avec les États-Unis deviendrait soudain la seule solution possible.

Le Comité n'ignore pas qu'il prescrit un traitement de choc. Mais ce n'est pas parce que le malade est trop faible en ce moment pour avaler toute la potion que le libre-échange bilatéral ne constitue pas un objectif souhaitable à long terme.

Le Comité demande instamment aux gouvernements, aux industries et aux syndicats canadiens d'examiner avec soin les perspectives économiques du Canada, les solutions qu'on peut y apporter ainsi que leurs conséquences. Il les invite à étudier sérieusement l'éventualité d'un libre-échange bilatéral avec les États-Unis.

were much higher than those in the United States and told the Committee his company had to pay someone who was making \$20,000 in the United States \$34,000 to give him the same take home pay in Canada. On the other hand, Mr. R. D. Brown of Price Waterhouse & Co. suggested that there is not much difference in Canadian and U.S. personal tax rates.

(ii) *Corporation Income Tax*

Corporation income tax structures in both Canada and the U.S. are exceedingly complex with the result that effective rates of tax paid in both countries vary greatly across industries and companies. On average, however, the corporate tax burden is somewhat lower in Canada than in the United States. The Department of Finance calculates that the average rate of tax on book profits in Canada was 35 per cent in the period from 1970 to 1976 compared to 39 per cent in the United States.

Canadian corporate tax rates are, in general, a little lower than the U.S. rates. Combining federal and provincial levies, the rates vary between 46 and 51 per cent in Canada, whereas the comparable figure in the United States is about 50 per cent. For manufacturing and processing industries, the Canadian rates are substantially lower, running between 40 and 45 per cent. While Canadian treatment of losses is slightly less advantageous than that in the United States, this is more than offset by the more favourable treatment accorded to intercorporate dividend payments.

In general, the United States provides stronger incentives to new investment through the investment tax credit than does Canada. Mr. Brown of Price Waterhouse reported that in the United States:

"Depending on certain factors, 10 or 11 per cent of the cost of new capital investment in plant and equipment is allowed as a tax credit. In Canada, we have an investment tax credit, but it is only 5 per cent. Furthermore, that 5 per cent must be used to reduce the basis of the asset for further depreciation purposes. This is not true in the United States." (I, 28:6)

While the Canadian credit can be as much as 10 per cent on certain investments in depressed areas of the country, the generally lower credit combined with the reduction of value of the asset for depreciation purposes means that the Canadian tax credit is usually less than half as valuable as the U.S. one. On the other hand, Canada permits very much faster write-offs for capital cost allowances (CCA) than does the U.S. In Canada, new manufacturing and processing equipment can be written off in two years whereas in the U.S. many types of machinery have to be depreciated over 10 to 15 years for tax purposes. This gives a very great cash flow advantage to capital intensive firms in Canada, especially in periods of high inflation and high interest rates, and more than offsets the effect on cash flow of the higher tax credit in the U.S.

In spite of investment tax credits and accelerated CCA, industry in Canada, as in the United States, is exposed to the risk of overtaxation in periods of rapid inflation. As Mr. John Stenason of Canadian Pacific Investments explained:

"... income tax payments are based on earnings calculated on the basis of historic costs and do not make allowance for the much higher costs of replacing plant and equipment during an inflationary period. This means that corporate earnings and corporate taxes are overstated and this has the effect of shrinking funds available for re-investment in plant and machinery."*

* In a letter of December 7, 1977 to the Committee following his testimony.

As an assistance in capital formation, Mr. Walker, who is of CCF, pointed out that the Swedish system allows tax free returns of up to 50 per cent of the tax profits for future investment and 60 per cent of investments to be written down immediately. He judged that this system would be a tremendous boon in the availability of cash flow for investment.

The Committee also pointed out that the Government in Canada has established appropriate powers that the Government should work with the Canadian tax authorities to set up a similar system of taxing with this system. While the Government has a responsibility under the Constitution, according to the Committee, it is not its responsibility to set up a similar system. It is the responsibility of the Government to set up a similar system.

Canada has a very low tax rate, especially for the first 100,000 dollars of a tax payers income. This is a very low rate, especially for the first 100,000 dollars of a tax payers income. This is a very low rate, especially for the first 100,000 dollars of a tax payers income. This is a very low rate, especially for the first 100,000 dollars of a tax payers income.

**ANNEXES
et
APPENDICES**

The Committee also pointed out that the Government in Canada has established appropriate powers that the Government should work with the Canadian tax authorities to set up a similar system of taxing with this system. While the Government has a responsibility under the Constitution, according to the Committee, it is not its responsibility to set up a similar system. It is the responsibility of the Government to set up a similar system.

As an assistance in capital formation, Mr. Walter Ward of CGE pointed out that the Swedish system allows tax-free reserves of up to 40 per cent of pre-tax profits for future investment and 60 per cent of inventories to be written down immediately. He judged that this system would be a tremendous help in the availability of cash flow for re-investment in industry.

The Committee did not examine this complex issue in detail. It would seem appropriate however that the government should work with the Canadian Institute of Chartered Accountants to try to devise a satisfactory system of coping with this problem. While inflation continues, a company under the traditional accounting system, will be forced to delay investment and neglect to refurbish its plant. Inevitably there will be unfortunate production and trade consequences.

Canadian producers, especially those who carry large inventories, are at a tax disadvantage relative to their U.S. counterparts in periods of inflation because inventory profits in Canada must be calculated on a "first-in-first-out" (FIFO) basis while American producers have the option—which most have taken—of calculating these profits on a last-in-first-out basis (LIFO) for tax purposes. Under the LIFO system, the most recent (and generally more expensive) acquisition is charged against current income, thus reducing taxable income to the advantage of U.S. companies. This advantage has been partially offset (at least at current rates of inflation) by the introduction in Canada in April, 1977 of a 3 per cent inventory valuation credit. Such a credit is only a partial response to the problem however.

In the United States, the DISC (Domestic International Sales Corporation) also provides a considerably reduced rate for profits earned on exports. The provisions of DISC are complicated but the effect is roughly to reduce federal taxes on income earned from exports to three quarters of the level that would otherwise be paid. The effects of DISC on Canadian-American trade are difficult to assess. The tax concessions would only be expected to lower costs of American export goods by one to two per cent. However, one to two per cent on gross revenue can make a considerable difference to profit levels. Mr. Tom Burns of Industry, Trade and Commerce believed

"that the principal benefit taken by U.S. exporters has been in terms of the capacity to dispose of greater resources financially, either in profits, expanded production, investment or what-have-you, rather than on the price side." (I, 27:17)

A U.S. Treasury Report summarized the operations of DISC for 1972. Of \$16 billion of exports through DISC, 22.1 per cent were destined for the Canadian market. The U.S. Treasury estimated that DISC involved a loss of revenue of approximately \$250 million. Prorating this loss, a rough estimate of an annual \$50 million subsidy to U.S. exports to Canada can be derived. A specially established panel of GATT ruled in 1976 that DISC was an export-subsidy scheme and therefore counter to the GATT rules. Canada could take retaliatory countervail action, if injury has occurred. The testimony of Canadian industry witnesses, however, indicated that DISC had not contributed markedly to their problems. The DISC legislation was recently altered by the U.S. Tax Reform Act and will in future only apply to income earned on exports above those in a base period. From data on

ANNEXE A

COMPARAISON DES ÉCHELLES DE SALAIRES ENTRE LE CANADA ET LES ÉTATS-UNIS

Au cours de auditions du Comité, c'est le facteur des échelles de salaires qui a été évoqué le plus souvent comme élément de nature à affaiblir la compétitivité du Canada. M. R. D. Southern, président d'ATCO, a exprimé en ces termes la préoccupation générale des industriels:

«En ce qui concerne l'industrie manufacturière dont l'ATCO fait partie, la main-d'œuvre constitue le principal coût de production. Les indemnités versées aux employés représentent 75% de notre valeur ajoutée au secteur manufacturier canadien. On s'inquiète de plus en plus de ce que le prix de nos produits soit fixé en fonction des marchés mondiaux en raison des très grosses augmentations des coûts et des prix, qui sont attribuables aux ententes salariales. Tout le monde sait qu'en 1974-1975, les ententes salariales au Canada étaient deux fois plus élevées qu'aux États-Unis. De juin 1974 à juin 1975, l'augmentation du salaire hebdomadaire moyen dans l'industrie manufacturière au Canada a été de 18% alors qu'aux États-Unis elle a été inférieure à 9%. Tout ceci au détriment de notre coût unitaire de main-d'œuvre. Les importantes augmentations de salaires ainsi que l'augmentation de la valeur d'échange de notre dollar, depuis 1970, ont fait grimper plus vite qu'aux États-Unis les coûts unitaires de main-d'œuvre dans l'industrie manufacturière au Canada, entre 1970 et 1974.» (II, 2:17)

M. R. W. Chorlton, de la *WJAX Ltd.*, a comparé les échelles de salaires dans sa société de fabrication de matériel avec celles de ses homologues américains:

Il y a cinq ans, notre salaire horaire était de \$.60 inférieur à celui de notre partenaire américain. Aujourd'hui, il est supérieur de 10%, soit de \$.60, à celui de notre homologue américain et nous n'atteignons vraisemblablement pas le même degré de productivité à cause du plus faible volume de la production. (II, 9:21)

Bien que le niveau moyen des salaires canadiens se soit élevé davantage que celui des salaires américains, les témoins ont fait état de différences importantes selon les secteurs industriels. Dans les produits forestiers, les machines électriques, les formulaires à l'usage des entreprises et le matériel de télécommunication, les salaires canadiens ont été sensiblement plus élevés que les salaires américains; dans les charbonnages, les aciéries et les usines d'assemblage d'automobiles, ils ont été pratiquement équivalents; dans un certain nombre d'autres secteurs, comme les pièces détachées d'automobiles, les machines agricoles et la production d'acier à usage spécial, le Canada conserve l'avantage avec des salaires inférieurs.

La simple différence des salaires horaires, qui apparaît au tableau 1, peut donner une idée quelque peu trompeuse de la comparaison des coûts de main-d'œuvre entre les deux pays, étant donné qu'on note des différences fondamentales dans la base retenue pour le calcul des augmentations de salaire. De plus, les témoins ont indiqué dans leurs dépositions que dans certaines industries, les marges bénéficiaires étaient plus généreuses aux États-Unis qu'au Canada. Par exemple, la direction de Du Pont a comparé la situation de deux usines de fibres synthétiques et a indiqué que les salaires canadiens représentaient 109 p. 100 des salaires américains, mais que la rémunération totale versée au travailleur canadien, *avantages sociaux y compris*,

DISC imports gathered under the Canadian Import Surveillance program, the Department of National Revenue estimates that \$4 billion of U.S. exports to Canada will no longer be subsidized under DISC. The U.S. is also on record that it would remove DISC as part of a general agreement, under GATT, for the restriction of export subsidies.

(iii) *Resource Taxation*

While corporations in general face lower rates of income taxation in Canada than in the U.S., resource based industries in Canada must pay heavy additional fees, taxes and royalties which leaves them in a disadvantageous position vis-a-vis their American counterparts. The Department of Finance calculates that while the effective rate of tax on income for all taxes is six percentage points lower in Canada than in the U.S. for all industries, it is 12 and 24 percentage points higher in Canada for the mining and forestry industries respectively.

A major problem for the Canadian resource industries, and particularly the mining industry in recent years relates to the jurisdictional disputes between the federal and provincial levels of government over the right to tax. The mining industry's tax incentive structure was substantially altered in 1971 by changes in federal tax policy which removed some of the advantages which the industry had traditionally enjoyed. However, the impact of this change was compounded by steps taken within a couple of years by the provinces to tax away the profit generated in the prosperous 1973-74 period, which, it is now apparent, was due to cyclical factors.

Mr. Alfred Powis, President of Noranda, termed as "devastating" the overall impact of the federal governments' 1971 tax reform coupled with the punitive taxes and royalties of the provinces which the federal government disallowed as expenses. In terms of competitive position, he said, Canadian taxes were more than double those in parts of the United States. As evidence of this his company prepared for the Committee some tables of comparable mining operations in its Brenda Mine concern in B.C., in Ontario and in Nevada. (Tables 1 and 2 on following page)

Both Mr. Stenason and Mr. Powis considered that the interaction of federal and provincial taxation measures were constraining new mine developments. Mr. Powis stated:

"It is our conviction that unless you discover something extraordinarily rich in Canada, it cannot be developed under today's tax circumstances. You cannot finance it; you do not have the prospect of making a reasonable rate of return. We are still looking for mines in Canada as well. We are doing it as an act of faith, I suppose. . . sooner or later some common sense will prevail in this federal-provincial battle over taxing." (I, 36:12)

A recent study by Ontario's Ministry of Natural Resources indicates a heightened awareness by some provinces of the impact from the double tax burden. The study found that tax changes in recent years have resulted in a 17 to 20 per cent reduction in mining investment in Ontario and 21 per cent in Canada as a whole. While the federal government made some modifications, effective January 1, 1976, reducing the corporate tax rate on production profits from 50 per cent to 46 per cent, the speed in imposing the original increased taxes was dazzling compared to the slowness in removing them to alleviate the difficulty.

ne représentait que 98 p. 100 de celle du travailleur américain. Pour des usines semblables de pétrochimie, ces chiffres étaient respectivement de 106 et de 95 p. 100. Au Canada, certains programmes sociaux financés en partie par les contributions des employeurs aux États-Unis sont pris en charge par l'État. Une partie tout au moins des salaires les plus élevés versés aux travailleurs canadiens est soumise à l'imposition pour faciliter le financement de ces programmes.

Tableau 1

Indices du rendement, de la rémunération, des coûts unitaires de main-d'œuvre et des gains horaires dans le secteur manufacturier au Canada et aux États-Unis de 1970 à 1976.

Domaine	Canada	É.-U.	Domaine	Canada	É.-U.
<u>Rendement horaire</u>			<u>Coûts unitaires de main-d'œuvre</u>		
			(en dollars américains) ³		
1970	100.0	100.0	1970	100.0	100.0
1973	114.8	114.5	1973	113.5	105.7
1974	114.8	109.8	1974	130.4	120.9
1975	116.7	109.9	1975	143.6	134.2
1976 ²	119.4	117.1	1976 ²	161.4	135.5
<u>Rémunération horaire</u>			<u>Moyenne des gains horaires¹</u>		
(en monnaie nationale)			(en monnaie nationale)		
1970	100.0	100.0	1970	100.0	100.0
1973	124.8	120.7	1973	127.9	121.4
1974	140.3	132.8	1974	145.2	131.2
1975	163.3	147.7	1975	168.1	143.2
1976 ²	182.1	158.7	1976 ²	192.7	154.5
<u>Coûts unitaires de main-d'œuvre</u>			<u>Gains horaires réels^{1,4}</u>		
(en monnaie nationale)					
1970	100.0	100.0	1970	100.0	100.0
1973	108.8	105.7	1973	110.3	106.0
1974	122.1	120.9	1974	112.9	103.3
1975	140.0	134.2	1975	118.0	103.3
1976 ²	152.4	135.5	1976 ²	125.8	105.3

1. Salariés uniquement

2. Préliminaire

3. Indices en monnaie nationale ajustés en fonction de l'évolution des taux de change en vigueur

4. Indice des gains horaires moyens divisé par l'indice des prix à la consommation pour tenir compte de l'évolution du pouvoir d'achat.

Source: Bureau américain des statistiques sur la main-d'œuvre.

Malgré cela, l'augmentation des salaires véritables a été tellement plus rapide au Canada qu'aux États-Unis qu'elle a dû être le résultat d'une combinaison inhabituelle de forces. Il n'a été présenté au Comité aucun argument véritablement convaincant pour justifier un relèvement aussi rapide des salaires canadiens dans le secteur manufacturier, mais plusieurs facteurs ont été évoqués à cet égard. Ces facteurs relèvent de deux grandes catégories: ceux qui concernent l'«exiguïté» du

Table 1

Brenda Mines Limited Tax Comparison — Recent Conditions

Thousands of Dollars	In B.C. (A)	In Ont. (B)	In Nevada (B)
Earnings before Taxes	\$5,818	\$5,818	\$5,818
Provincial/State Taxes	2,645	1,389	291
Federal Taxes	1,455	1,455	1,327
Earnings After Taxes	\$1,718	\$2,974	\$4,200
Effective Tax Rate	71%	49%	28%

(A) Results shown are actual results for 1975.

(B) Assumes that, if the mine happened to be in Ontario or Nevada, exactly the same revenues and costs would apply.

Table 2

Brenda Mines Limited Tax Comparison — Prices Doubled

Thousands of Dollars	In B.C. (A)	In Ontario. (B)	In Nevada (B)
Earnings before Taxes	\$45,789	\$45,789	\$45,789
Provincial/State Taxes	26,687	14,220	2,289
Federal Taxes	11,447	11,447	14,596
Earnings After Taxes	\$ 7,655	\$20,121	\$28,904
Effective Tax Rate	83%	56%	37%

(A) Assumes that costs are at the same level as in 1975 but that prices of copper and molybdenum are doubled.

(B) Assumes that, if the mine happened to be in Ontario or Nevada, exactly the same revenues and costs would apply.

It is the Committee's opinion that the Canadian resource industry, particularly the non-fuel mineral industry and the forest industry have suffered in recent years from over-taxation relative to the United States, mainly as a result of federal and provincial jurisdictional disputes. This is in the two industries which are the greatest "net" earners of foreign exchange for Canada. The non-fuel mining industries face enough serious challenges from slumping prices, large inventories and precarious markets without punitive taxes. The same is true in the forest industry which is being faced with serious competition from the fast-growing tree plantations in the southern United States. When asked how the federal-provincial resource tax conflict could be resolved, Mr. Powis said:

"a nice simple solution would be for various governments to decide that 50 per cent is a high enough tax rate and maybe they should split that 50-50." (I, 36:13)

(iv) Indirect Taxation

Perhaps the most important difference in the structure of Canadian and U.S. taxes on business relates to taxes other than corporate income taxes, in particular to the much heavier indirect taxes in Canada. Mr. R. D. Brown, a tax expert, explained that these hidden taxes—sales taxes on equipment and supplies, capital taxes, business and franchise taxes—were applied to business whether they had profits or not. The general manufacturing sales tax of 12 per cent had no equivalent south of the border.

marché de la main-d'œuvre, c'est-à-dire la différence entre l'ensemble de l'offre et de la demande, et ceux qui concernent les changements de structure du marché du travail, comme la sécurité sociale, le salaire minimum, la syndicalisation, etc. Étant donné l'importance primordiale des échelles de salaires, sur lesquelles les témoins ont beaucoup insisté, le Comité a décidé qu'il convenait de les examiner en détail.

1. Ensemble des facteurs de la demande

Les marchés canadiens de main-d'œuvre semblent avoir été relativement plus «exigus» pendant la période de 1970 à 1975 que les marchés américains, si bien que les salaires canadiens ont subi une hausse due à la concurrence entre les employeurs à la recherche de main-d'œuvre.

Le rendement et l'emploi ont connu une croissance plus de deux fois plus rapide au Canada pendant cette même période, comme l'indique le tableau 2.

Tableau 2
Moyenne annuelle des taux de variation
1970 à 1975

	Canada	U.S.
Total du produit national brut	4.7	2.5
PNB par habitant	3.2	1.6
Activité industrielle		
Total	4.4	1.7
Secteur manufacturier	4.3	1.8
Emploi dans le secteur manufacturier	0.5	— 0.9
Emploi dans le secteur privé	3.2	1.2
Emploi dans la Fonction publique (civile)	5.3	2.7

Source: Extrait des Statistiques américaines de 1977.
Statistique Canada.

La différence a été particulièrement sensible de 1973 à 1975. Il est assez surprenant que l'«exiguité» des marchés de main-d'œuvre n'ait fait l'objet d'aucun commentaire, ni de la part des représentants des entreprises, ni de la part des représentants des travailleurs qui ont comparu comme témoins, mais le Comité est persuadé que ce phénomène a eu des répercussions importantes.

Certaines différences entre les deux pays en ce qui concerne la croissance du rendement et de l'emploi peuvent certainement être attribuées aux conditions particulièrement favorables du marché mondial pour les produits canadiens de 1972 à 1974. La demande mondiale en matières industrielles, notamment en céréales, en métaux de base et en combustibles minéraux, a été très forte au cours de ces années. Bien que les deux pays en produisent l'un et l'autre, ils occupent une position beaucoup plus centrale dans l'économie canadienne que dans l'économie américaine. De fait, les États-Unis constituent un important client du Canada pour plusieurs d'entre eux. Les conditions du marché ont évolué de façon très favorable au Canada de 1972 à 1974, et les exportations ont connu une croissance rapide. Cette forte croissance dans le secteur primaire a entraîné un haut niveau d'investissements et de

Mr. Brown commented:

"The impact of these other taxes is, therefore, a "front-end load" on Canadian industry. This is particularly important in years of high capital investment, or the initial years of a new company. There is also this heavy burden of other taxes, basically of a fixed character unrelated to profits, which means that the Canadian tax system can be particularly harmful in loss years or years of low profits, and tends to accentuate the business cycle in Canada since the tax burden is particularly heavy when industry is not doing well." (I, 28:6)

Mr. Brown considered the Canadian tax structure as inefficient. After a detailed comparative study of the tax systems in Canada, United States and Northern Europe for one industry, he concluded that the Canadian system imposed more burdens on its industry than the tax systems of other countries. As to its effect on competitiveness, Mr. Brown said:

"our tax system does not help and indeed hinders the aggregate level of productivity in Canada and tends to make our products have a more difficult time in world markets." (I, 28:14)

He concluded that the same revenue could be raised in Canada with greater emphasis on taxing profits and less emphasis on indirect taxes.

While it is difficult to obtain a precise estimate of the amount of sales taxes paid on intermediate goods, it appears that \$750 to \$1000 million of federal manufacturers sales tax is paid at this level. A small amount of provincial sales tax is also paid at this level. Thus the burden of these inefficient taxes constitutes about one fifth of the burden of the corporate income tax and for many industries may more than offset the benefits of the lower Canadian corporate tax described above. This additional burden increases the difficulties of Canadian firms in competing with U.S. and European firms which face no such tax.

Several witnesses suggested that this burden could be eliminated by switching to a value added tax (VAT). Mr. Walter Ward of Canadian General Electric pointed out that European tax policies assist manufacturers through their VAT procedure. They effectively subsidize exports since the value-added tax does not apply to exports thereby allowing the manufacturer to get a better export price. The VAT does apply to imported products, however, which helps to pay high social service costs and at the same time makes European manufacturers more competitive. Mr. Brown agreed that a VAT system would make Canadian industry more competitive both at home and abroad. While he noted that it might shift a larger percentage of the sales tax burden directly to the consumer, he underlined the VAT's positive effect of exempting industry from all sales tax costs on inputs of production.

While the VAT system has many attractions, the Committee recognizes that the introduction of such a system would be very difficult in Canada where the sales tax field is shared between provincial and federal governments.

Therefore, even if the VAT does not appear to be a practicable way to deal with the problem of taxation of producers' goods at the present time, the Committee considers it important to find some solution to this problem in order to improve Canadian competitiveness. Several possibilities have been suggested. The exemption from manufacturers and provincial sales taxes of a broad range of producers' goods would certainly alleviate, though not eliminate this problem. This method would

dépenses de consommation qui, à leur tour, ont provoqué une forte demande en produits manufacturés et en services. Cette demande aurait sans doute engendré une plus forte pression à la hausse sur les salaires canadiens que sur les salaires américains, même en l'absence de tout changement structurel, et même si les politiques monétaires et financières avaient été identiques dans les deux pays. Pourtant, pendant cette période, la politique monétaire a été beaucoup plus expansionniste au Canada qu'aux États-Unis de même que la politique financière, notamment à partir du milieu de l'année 1974.

D'après le tableau 3, on constate que la Banque du Canada a augmenté la masse monétaire canadienne de façon beaucoup plus rapide que les autorités américaines n'ont augmenté la leur. Ce gonflement a manifestement permis au Canada d'obtenir des résultats relativement meilleurs au niveau de la croissance réelle, mais elle a également entraîné une augmentation un peu plus rapide des prix en 1975 et 1976. Ces hausses de prix accélérées ont eu des répercussions marquées sur les salaires en 1975 et elles ont sans doute continué depuis à exercer sur eux une pression à la hausse.

La politique financière (qui se mesure à l'importance des déficits des gouvernements) a également été plus expansionniste au Canada qu'aux États-Unis, notamment en 1974 et 1975. La stimulation qu'elle a créée est partiellement responsable des meilleurs résultats de l'économie canadienne pendant cette période, et donc de la pression plus forte à la hausse sur les salaires au Canada. Mais l'importance des déficits n'explique pas tout. Le secteur public a connu une expansion beaucoup plus

Tableau 3

Pourcentage annuel de la croissance de la masse monétaire
au Canada et aux États-Unis de 1966 à 1976

	M1 - Monnaie et dépôts à vue			M2 - Monnaie, dépôts à vue et dépôts à terme		
	(1) CAN.	(2) É.-U.	(3) (1)-(2)	(4) CAN.	(5) É.-U.	(6) (4)-(5)
1966	6.9	2.2	4.7	8.1	4.9	3.2
1967	9.7	6.6	3.1	12.2	11.1	1.1
1968	4.3	7.2	- 2.9	13.4	9.4	4.0
1969	7.5	2.6	4.9	9.7	- 1.5	11.2
1970	2.3	5.2	- 2.9	5.5	7.1	- 1.6
1971	12.8	6.4	6.4	14.4	11.3	3.1
1972	14.0	9.0	5.0	17.6	11.2	6.4
1973	14.5	6.3	8.2	13.4	8.8	4.6
1974	9.7	4.4	5.3	19.9	7.2	12.7
1975	13.7	4.2	9.5	17.5	8.5	9.0
1976	8.0	6.8	1.2	17.0	11.4	5.6
Moyenne de 1970 à 1975	11.2	5.9	5.3	14.7	9.0	5.7

Sources: Revue économique, mai 1977, ministère des Finances - Canada.
Conseil des gouverneurs du Système fédéral de réserves, Bulletin mensuel.

cause a minimum amount of administrative problems under existing tax structures, but could involve a significant revenue loss. A second method would be to rebate to producers the sales tax which has been levied on inputs which they purchase. While this solution is administratively more difficult than the first, it would probably provide the maximum of benefit to producers with a minimum of loss of revenue. Since proposals recently advanced by the Minister of Finance for the replacement of the manufacturers sales tax with a wholesale tax are to be re-examined, the Committee recommends that the above proposals or other methods designed to reduce the "front-end load" tax on producers be given urgent consideration.

rapide au Canada qu'aux États-Unis, et c'est elle qui a entraîné cette forte pression à la hausse sur les salaires canadiens.

L'emploi dans ce secteur a enregistré une croissance particulièrement rapide de 1970 à 1975. Dans «l'administration publique» au Canada, le taux en a atteint le chiffre fantastique de 30% entre 1970 et 1975, alors que la croissance de l'emploi dans le secteur privé n'a été que d'environ 18%. Ainsi, conformément à ce qui s'est passé au cours des années 60, le secteur public a exercé une concurrence dynamique auprès de différentes catégories de travailleurs et par là-même, il a exercé des pressions à la hausse sur les échelles des salaires.

Face à cette forte demande de main-d'œuvre émanant du secteur public, les employeurs du secteur privé ont été contraints d'augmenter les salaires pour conserver leurs effectifs. Le marché canadien de la main-d'œuvre n'est pas cloisonné. Les employés se tournent facilement vers des emplois de fonctionnaires lorsque les conditions sont moins avantageuses dans l'industrie. Cet argument a été clairement énoncé par M. Ian Barclay, de la *British Columbia Forest Products Ltd.*:

«... vous devez faire face à un véritable dilemme parce que les salaires du secteur public et des services sont considérablement plus élevés que les nôtres; nous devons demander à un ouvrier spécialisé de faire fonctionner une machine très coûteuse à 150 milles «dans le bois» supermarché... » (II, 6:34)

Par contre, aux États-Unis, alors que l'emploi a connu une croissance un peu plus rapide dans la Fonction publique, que dans le secteur privé au cours de cette période (18% et 12% respectivement), dans l'Armée, *il a diminué* de 33%, si bien que le total pour le secteur public (militaires et fonctionnaires civils) n'a augmenté que d'environ 8%.

Dans l'ensemble, l'emploi au Canada a augmenté de 19.5% entre 1970 et 1975, contre 8.5% aux États-Unis. Dans le secteur manufacturier, l'emploi au Canada a augmenté de 3% alors qu'il a diminué de 5% aux États-Unis. Les taux de chômage, qui avaient été supérieurs en moyenne de 1/2% au Canada vers la fin des années 60, ont été à peu près identiques à ceux des États-Unis de 1970 à 1975 et inférieurs d'environ 1% en 1974-1975. Même si l'on ne peut évaluer avec exactitude les répercussions qu'a eues cette demande relativement plus forte de main-d'œuvre sur les salaires canadiens, le Comité en conclut que la hausse plus rapide des salaires canadiens au cours des années 1970 était imputable, en partie du moins, à la plus forte demande des marchés canadiens de main-d'œuvre.

2. Facteurs structurels

Les changements de structure des marchés canadiens de main-d'œuvre au cours de cette période ont sensiblement contribué aussi à l'escalade plus rapide des coûts du facteur travail. Beaucoup d'entre eux ont entraîné une hausse rapide des salaires au cours de cette période et, de l'avis du Comité, voici quels ont été les plus importants:

- (i) Changements intervenus dans la politique des salaires du secteur public et rôle accru de la négociation collective dans la détermination des salaires dans ce secteur;
- (ii) Modifications de nombreuses prestations de sécurité sociale, notamment les prestations d'assurance-chômage;

Appendix 1

Statistical Appendix

TABLE 1

CANADIAN TRADE BALANCE WITH UNITED STATES BY MAIN CATEGORIES, 1965-1977

		1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977
		(millions of dollars)												
Live Animals, Food, Feed, Beverages and Tobacco	Exports	488	507	476	549	620	689	672	757	979	918	952	1069	1290
	Imports	385	414	450	469	526	516	540	655	992	1241	1320	1553	1705
	Trade Balance	103	93	26	80	94	173	132	102	87	-323	-368	-484	-415
Crude Materials	Exports	1,019	1,130	1,192	1,378	1,379	1633	1740	2008	2735	5062	5248	5363	5476
	Imports	491	506	512	536	452	535	578	644	780	1078	1432	1407	1788
	Trade Balance	528	624	680	842	927	1098	1162	1364	1955	3984	3816	3956	3688
Fabricated Materials, Inedible	Exports	2,533	2,806	2,871	3,403	3,642	3672	4013	4759	5695	7250	6690	8527	10964
	Imports	1,350	1,482	1,495	1,581	1,912	1915	1981	2233	2824	4209	4044	4394	4968
	Trade Balance	1,183	1,324	1,376	1,822	1,730	1757	2032	2526	2871	3041	2646	4133	5996
End Products	Exports	969	1,769	2,771	3,864	4,943	4987	5571	6354	7158	8235	8881	10730	13163
	Imports	3,578	4,452	5,329	6,244	7,207	6832	7730	9193	11714	14597	16496	17944	20782
	Trade Balance	-2,609	-2,683	-2,558	-2,380	-2,264	-1845	-2159	-2839	-4556	-6362	-7615	-7206	-7679
Special Transaction Trade	Exports	24	23	23	37	31	27	26	43	40	72	63	100	59
	Imports	241	281	236	220	148	119	120	151	192	232	266	364	299
	Trade Balance	-271	-258	-213	-183	-117	-92	-94	-108	-152	-160	-203	-264	-240
Total Trade with U.S.	Exports	5,033	6,235	7,333	9,230	10,614	10987	12023	13922	17129	21433	21870	25953	30693
	Imports	6,045	7,136	8,022	9,048	10,243	9917	10949	12878	16502	21357	23559	25662	29543
	Trade Balance	-1,012	-901	-689	182	371	1070	1074	1044	627	76	-1689	291	1350

Source: Statistics Canada Trade Data, May 1978.

(iii) Augmentation rapide du salaire minimum et

(iv) Intensification des revendications des travailleurs aspirant à une amélioration progressive de leur niveau de vie, d'où une détérioration des relations de travail dans le secteur privé.

Nous allons maintenant aborder chacun de ces points plus en détail.

a) Politique des salaires dans le secteur public

La croissance rapide de la demande de main-d'œuvre émanant du secteur public a entraîné d'importantes augmentations des taux de salaire de 1970 à 1976. A ce propos, M. Robert Scrivener, de la *Northern Telecom*, a émis l'opinion suivante:

«... les coûts de main-d'œuvre et les coûts sociaux ainsi que les niveaux de productivité sont actuellement établis et continueront à l'être au Canada par le secteur public, tandis que chez notre principal concurrent, les États-Unis, ils le sont par le secteur privé; plus nous regardons loin dans l'avenir, plus il semble que l'écart entre les salaires et la productivité au Canada et aux États-Unis continuera à s'élargir en faveur des États-Unis». (II, 3:12)

A cette opinion faisait écho celle de M. Walter Ward, de la *Canadian General Electric*, qui expliquait que l'un des facteurs déterminants dans l'explosion des salaires au Canada était le suivant:

«je dois attirer votre attention sur un facteur, celui des ententes dans les secteurs publics et parapublics qui ont procuré aux travailleurs des avantages beaucoup plus considérables que ceux qui avaient été accordés dans le secteur privé.» (I, 38:9)

Étant donné le déplacement relatif de l'emploi entre le secteur privé et le secteur public, il n'est pas surprenant de constater que l'augmentation totale des salaires de 1970 à 1975 a été un peu plus élevée dans le secteur public que dans le secteur manufacturier et dans les services. Selon Statistique Canada, l'augmentation procen-tuelle moyenne des salaires bruts moyens du secteur public a été de 62.3% entre 1971 et 1975 (elle était de 63.6% au niveau provincial, de 58.2% au niveau fédéral et de 58.2% au niveau municipal). En ce qui concerne le secteur privé, elle a été de 60.7% pour le secteur manufacturier et de 58.5% pour les industries de services.

Mais la forte demande de main-d'œuvre émanant du secteur public ne constitue qu'un des éléments de la hausse rapide des salaires dans ce secteur. Un autre facteur peut-être aussi important a été la généralisation de la négociation collective. Le nombre des fonctionnaires régis par des conventions collectives a augmenté de façon spectaculaire au cours des dix dernières années, comme en témoigne le tableau 4.

Des recherches universitaires ont établi que les premières conventions collectives ont abouti généralement à des accords supérieurs à la moyenne, et ce rapide essor de la syndicalisation devrait vraisemblablement se traduire par des augmentations de salaire supérieures à la normale dans le secteur public.*

À mesure que le pourcentage des employés du secteur public régis par des conventions collectives se stabilisera, les répercussions des premières conventions devraient diminuer. M. Lynn Williams, des Métallurgistes unis, et M. Dennis

* Cousineau et Lacroix, détermination des salaires dans le monde des grandes conventions collectives—une analyse des secteurs privé et public. Conseil économique du Canada, 1977.

Table 2
Canadian Trade in Energy with the United States

	1974		1977	
	Quantity	Value	Quantity	Value
	(\$ millions)		(\$ millions)	
<i>Crude Petroleum</i> (10 ⁶ bbls)				
Exports to U.S.	332.2	3,407	120.9	1,752
Imports from U.S.	—	—	19.6	284
Net Exports	332.2	3,407	101.3	1,468
<i>Natural Gas</i> (tcf)				
Exports to U.S.	959.0	494	993.8	2,028
Imports from U.S.	13.3	6	—	—
Net Exports	945.7	488	993.8	2,028
<i>Coal</i> (10 ⁶ tons)				
Exports to U.S.	0.7	20	0.2	11
Imports from U.S.	14.4	344	15.6	652
Net Imports	13.7	324	15.4	641
<i>Electricity</i> (10 ⁹ kWh)				
Exports to U.S.	15.4	175	16.7	377
Imports from U.S.	13.0	170	1.2	15
Net Exports	2.4	5	15.7	362
TOTALS OF ABOVE				
EXPORTS		4,095		4,168
IMPORTS		519		951
EXPORT BALANCE		3,575		3,217
Miscellaneous				
Liquified Petroleum Gases				
Refined Products and				
Radioactive Ores — Net Exports		308		509
TOTAL ENERGY EXPORT				
BALANCE		3,883		3,726

Compiled by Department of Energy, Mines and Resources, July, 1978

Tableau 4

**Pourcentage des employés régis par une convention collective
selon les principaux groupes d'activité économique
de 1968 à 1975**

	Autres que les employés de bureau		Employés de bureau	
	1968	1975	1968	1975
Secteur minier	77	83	5	11
Secteur manufacturier	72	76	9	10
Transports, communications, services publics	85	88	46	44
Services	34	46	12	25
Administration publique	46	97	24	92

Source: Travail Canada: *Conditions de travail dans l'industrie canadienne*.

McDermott, du Syndicat international des travailleurs unis de l'automobile, ont évoqué dans leur témoignage certains aménagements ponctuels indispensables qui expliquent pourquoi les augmentations ont été particulièrement rapides à la suite des accords salariaux passés aux niveaux provincial et municipal. Ils ont fait remarquer qu'avant les hausses du début des années 70, les salaires des employés municipaux et des employés des hôpitaux étaient bien supérieurs à ceux des autres travailleurs canadiens. Selon eux cette tendance ne devrait pas persister.

Il est possible que les répercussions des premières conventions collectives soient temporaires, mais les conditions qui donnent lieu aux concessions salariales dans le secteur public ne sont pas du tout les mêmes que dans le secteur privé. Le gouvernement ne dispose d'aucune mesure du rendement, comme le profit, qui lui permette de savoir quelles offres salariales sont «excessives». De plus, le secteur public doit souvent dispenser des services dont certains sont d'une importance vitale pour l'ensemble du pays. Les usagers sont dans l'impossibilité de limiter les effets d'une grève éventuelle comme peuvent le faire les clients des industries de biens en accumulant des stocks. De nombreux services, comme les services de santé, la protection de la police, les communications, etc. doivent être disponibles lorsqu'on en a besoin. On peut difficilement envisager d'en répartir l'utilisation dans le temps. La main-d'œuvre qui les assure a, en tant que groupe, beaucoup plus de pouvoirs que celle des autres secteurs.

Deux principales raisons expliquent donc la particularité des accords salariaux du secteur public: les parties à la négociation obéissent à des principes de discipline plus astreignants et les services assurés sont indispensables à la collectivité. Les différences traditionnelles entre les méthodes de négociation du secteur public et du secteur privé se sont émoussées depuis vingt ans. Les employés du secteur public, qui ont acquis la liberté de se syndiquer et le droit de grève, ont également obtenu le droit de participer plus activement à la vie politique. Naturellement, s'il est socialement avantageux de libéraliser des droits aussi précieux, l'exercice constant et abusif d'un tel pouvoir par les fonctionnaires ne constitue-t-il pas une menace pour la

Appendix 2

NON-TARIFF MEASURES NOTIFIED BY THE UNITED STATES AND CANADA AGAINST EACH OTHER

United States Notifications vis-à-vis Canada

I Government Participation in Trade

Category: Government aids, procurement, monopoly practices, etc.

1. Subsidies to film producers
2. Domestic subsidies to stimulate exports (Michelin)
3. Monopolies operated by Canadian Provincial Liquor Boards
4. Government procurement including provinces.

II Customs and Administrative Entry Procedure

Category: Valuation procedures

1. Arbitrary valuation and surtax

III Standards Involving Imports and Domestic Goods

Category: Requirements Concerning Marketing; Industrial Standards

1. Imports permitted only in can sizes established by the Canadian Government
2. Canadian Standards Association for Electrical Equipment

IV Specific Limitations

Category: Screen time quotas and other mixing regulations; embargoes and other restrictions of similar effect

1. Restrictions on trade in recorded television programmes
2. Prohibitions, with exceptions, on imports of used aircraft and automobiles
3. Quotas on imported footwear

Canadian Notifications vis-à-vis United States

I Government Participation in Trade

Category: Government Aids, Countervailing duties; Restrictive practices tolerated by governments

1. Concessional Export Financing
2. Western hemisphere trading corporations

compétitivité des entreprises privées, et, en fin de compte, pour le bien-être des fonctionnaires eux-mêmes?

b) Sécurité sociale

Le deuxième facteur structurel qui a contribué à faire monter les salaires canadiens par rapport à ceux des États-Unis est l'amélioration relative des programmes canadiens de sécurité du revenu, notamment de l'assurance-chômage. Pendant les années 70, on a élargi, plus rapidement au Canada qu'aux États-Unis, certaines modalités de ces programmes comme la durée et le montant des prestations, ainsi que les délais d'admissibilité. La libéralisation des dispositions de l'Assurance-chômage ont considérablement aggravé les frictions sur le marché du travail et ont fait monter les salaires.

Ce phénomène a été souvent commenté par les économistes. Bien que la présente étude s'attache essentiellement aux répercussions entraînées par les modifications du régime d'assurance-chômage sur le taux de chômage plutôt que sur les taux de salaires, il est facile d'en déduire les secondes. Ces études indiquent que les révisions de 1971 ont fait augmenter le taux de chômage au Canada de 1 ou 2%. On peut donc en conclure que quel qu'ait été le niveau de chômage au milieu des années 70, il était à prévoir que les salaires allaient augmenter de 0.5% à 1% plus vite qu'au milieu des années 60, pour un niveau de chômage identique.

Plusieurs témoins ont dit que l'assurance-chômage constituait l'une des principales raisons pour lesquelles ils avaient du mal à attirer et à retenir leurs employés. Par exemple, M. R. K. Groome, président de *Hilton Canada*, déclarait:

«nous avons à maintes reprises essayé des refus de la part de personnes à qui l'on offrait des emplois. Je peux vous donner un exemple: il n'y a pas très longtemps, nous avons dû mettre à pied quelques employés d'un bar parce que les affaires périclitaient. Nous leur avons par contre offert des emplois de serveurs de restaurant, qu'ils ont refusés, en disant qu'ils préféreraient être mis à pied et toucher des prestations d'assurance-chômage, qu'ils ne voulaient pas travailler davantage ni se compliquer la vie en servant des repas.» (II, 21:25)

Le Comité ne remet pas en cause la nécessité de maintenir un régime adéquat d'assurance-chômage pour protéger les travailleurs des graves difficultés qui pourraient survenir en période de récession. Il ne faudrait pas pour autant sous-estimer la pression à la hausse que le régime actuel exerce sur les salaires canadiens.

c) Salaire minimum

De 1967 à 1976, le salaire minimum a augmenté aux États-Unis d'environ 65% contre 180% en moyenne au Canada. Durant cette même période, le salaire minimum moyen au Canada est passé d'environ 75% à 120% du salaire minimum américain. (Voir le tableau 6 à la page 83 du rapport). Au milieu de 1977, le salaire minimum moyen dans les provinces canadiennes était de \$2.85 l'heure, ce qui est beaucoup plus élevé que dans la plupart des États américains limitrophes, et de 15% supérieur au salaire minimum fédéral américain, qui est de \$2.50 l'heure. En outre, la législation américaine qui régit le salaire minimum prévoit beaucoup plus d'exceptions que les lois canadiennes, si bien que les différences réelles sont encore plus marquées que ne l'indiquent les différences de taux.

3. Domestic International Sales Corporation (DISC)
4. Countervailing duties
5. Activity by United States labour unions to restrict imports
6. Multinational corporations

II Customs and Administrative Entry Procedure

Category: Anti-dumping and valuation

1. Anti-dumping
2. American Selling Price
3. "Final list" valuation

Category: Customs classifications; Consular formalities and documentation

1. Special valuations
2. Uncertainty of TSUS classification
3. Customs Invoice Form 5515
4. Delays in customs services
5. Ports of entry for furs and fur products

III Standards Involving Imports and Domestic Goods

Category: Industrial standards; health and safety standards

1. Standards (plumbing and heating equipment, lumber, fire fighting equipment and electrical equipment)
2. Coast Guard inspection of safety equipment for use on United States Flag vessels

Category: Health and safety standards; requirements concerning marketing

1. Consumer product Safety Act
2. Fair Packing and Labelling Act, 1966
3. Marks of origin

IV Specific Limitations

Category: Embargoes and other restrictions of similar effect; quantitative restrictions

1. De facto prohibitions on imports of:
 - foreign-built dredges and other work vessels for use in United States territorial waters
 - foreign-built air-cushioned vehicles for use in coast-wide trade over water
 - containers of foreign manufacture on United States flag vessels
 - denatured industrial alcohol
2. Quotas on cotton textiles, butter substitutes, milk powder
3. Restrictions on use of imported nuclear materials
4. Copyright legislation "manufacturing clause"

Les majorations du salaire minimum ont deux répercussions importantes. Tout d'abord, elles exercent une forte pression à la hausse sur les salaires situés immédiatement au-dessus de ce minimum et, avec le temps, sur toute la structure salariale dans la mesure où les salaires plus élevés sont habituellement ajustés de façon à maintenir des écarts établis depuis longtemps. En second lieu, elles se répercutent directement sur les coûts et réduisent l'emploi dans les industries de fabrication et dans les industries de services dont les employés sont faiblement rémunérés. (L'un des secteurs les plus touchés est l'hôtellerie et la restauration, comme en témoigne le chapitre IV: 3 du rapport).

Au départ, la loi sur le salaire minimum visait à améliorer le sort des employés mal payés. Certains témoins se sont demandé si les bienfaits attendus de cette législation avaient été obtenus et si celle-ci constituait le meilleur moyen d'y parvenir. M. John Bulloch, de la Fédération canadienne de l'entreprise indépendante, a prétendu que le salaire minimum avait réduit le nombre des emplois offerts aux salariés à faible revenu et qu'en particulier, de nombreux emplois faiblement rétribués, généralement confiés à des apprentis qui recevaient une formation susceptible d'augmenter ultérieurement leur revenu, ont été supprimés. Le fort taux de chômage chez les adolescents semble résulter partiellement des conséquences de la législation sur le salaire minimum.

d) Relations de travail

Il semblerait que le climat des relations de travail ait subi un changement important au cours des années 70. De 1970 à 1976, elles ont été caractérisées par une tension croissante, des négociations prolongées et une augmentation marquée du temps perdu en grèves et en lockouts. D'après des statistiques publiées au Royaume-Uni*, le Canada détient le triste record du plus grand nombre de jours perdus par milliers de travailleurs parmi les autres pays industrialisés. La moyenne du Canada de 1966 à 1975 a été de 38% supérieure à celle des États-Unis, de 138% supérieure à celle du Royaume-Uni et de 345% supérieure à celle de l'Allemagne fédérale. La majeure partie du temps perdu a été le fait du secteur privé, mais la proportion de jours-hommes perdus en grèves et en lockouts dans la Fonction publique et dans l'industrie fédérale a atteint 11.3% en 1975. Ce sombre record s'est maintenu en 1976, année où le Canada a surpassé l'Italie devant 54 autres pays pour le nombre de jours de grèves: au Canada, le nombre de jours ouvrables perdus par travailleur a été de 2.27 contre 2.2 jours en Italie. Aux États-Unis, par contre, la perte n'a été que d'environ un jour. Heureusement, en 1977, la situation s'est améliorée considérablement et l'on a enregistré une diminution d'environ 70% du nombre de jours-hommes perdus par rapport à 1976.

S'il ne fait aucun doute que la compétitivité a souffert de cette augmentation du temps perdu en grèves et en activités connexes ainsi que de la diminution parallèle de la coopération entre main-d'œuvre et patronat, les raisons de cette détérioration du climat sont loin d'être évidentes. Parmi les facteurs invoqués au Comité pour expliquer la situation, mentionnons: a) la tenue des salaires dans le secteur public; b) l'incertitude croissante causée par une inflation rapide; c) les revendications de plus

* *Department of Employment Gazette*, Royaume-Uni, décembre 1976

V Charges on Imports

Category: Border tax adjustments

1. Excise Tax System
2. Measurement of alcoholic content of spirits
3. Escape clause tariff action

Source: Extracts from the Inventory of Non-Tariff Measures General Agreement on Tariff and Trade (GATT), Revised as of January 1974.

en plus poussées des employés des secteurs secondaire et tertiaire, motivés par l'essor de la production et des exportations de 1972 à 1975; d) la politisation croissante des syndicats.

Le secteur public influe sur les salaires versés dans le secteur privé du fait principalement de la concurrence qu'il exerce sur le marché du travail et du relèvement des barèmes de salaires. Ces deux derniers points ont été précédemment examinés en détail. Mais la politique salariale du secteur public a peut-être également d'autres effets importants.

L'un d'entre eux concerne le domaine des avantages sociaux. L'industrie s'est particulièrement inquiétée des jalons posés par le secteur public dans ce domaine. M. Walter Light, président de *Northern Telecom*, a indiqué que les salaires payés par sa compagnie étaient plus élevés au Canada qu'aux États-Unis et que 72¢ du salaire moyen canadien se destinaient aux régimes de retraite, aux vacances, etc. La compagnie craignait, d'autre part, «la tendance des syndicats à réclamer une pleine indexation de leurs régimes de pensions, égale à celle qu'offre le gouvernement.» (II, 3:17)

Il ne fait guère de doute que l'inflation rapide enregistrée à partir de 1973 a considérablement compliqué la tâche des parties à la négociation. Les critères qui prévalaient depuis longtemps dans les relations salariales ont perdu de leur valeur. Les travailleurs ont eu le sentiment d'avoir été trompés sur les salaires réels qu'ils avaient négociés dans le contrat précédent, surtout lorsque celui-ci avait une durée de plus de deux ans. Déterminés à obtenir compensation, les travailleurs n'ont consenti à signer des contrats de longue durée qu'à moins d'obtenir d'importantes augmentations de salaire ou des indexations au coût de la vie afin de se prémunir contre l'inflation future. Par ailleurs, après 1974, les entreprises se sont senties confrontées à un affaiblissement des marchés intérieurs et mondiaux et à une intensification de la concurrence des importations. Ces divergences marquées entre les points de vue des parties ont rendu la négociation très difficile et ont indubitablement entraîné une recrudescence et la prolongation des grèves.

Si le motif ci-dessus explique partiellement la longue durée des grèves des trois dernières années, il ne constitue qu'un élément parmi ceux qui ont été évoqués avec beaucoup de perspicacité dans les témoignages. M. Lynn Williams, des Métallurgistes unis d'Amérique a fait remarquer que selon la législation canadienne, il est extrêmement difficile de modifier une convention négociée de bonne foi pendant qu'elle est en vigueur. Cette particularité amène donc les parties à consacrer beaucoup de temps et d'attention à la négociation elle-même de façon à pouvoir se satisfaire de toutes les dispositions de la convention jusqu'à ce qu'elle arrive à expiration. Ce phénomène peut s'expliquer partiellement par les différents types de spécialisation industrielle, par les différences juridique et historique existant entre les conventions et par la complexité du processus de la négociation collective. En outre, au Canada, la négociation se limite généralement à une usine, tandis qu'aux États-Unis, elle s'étend plutôt à tout un secteur industriel, ce qui pourrait expliquer le nombre aussi élevé de jours perdus en grèves au Canada.

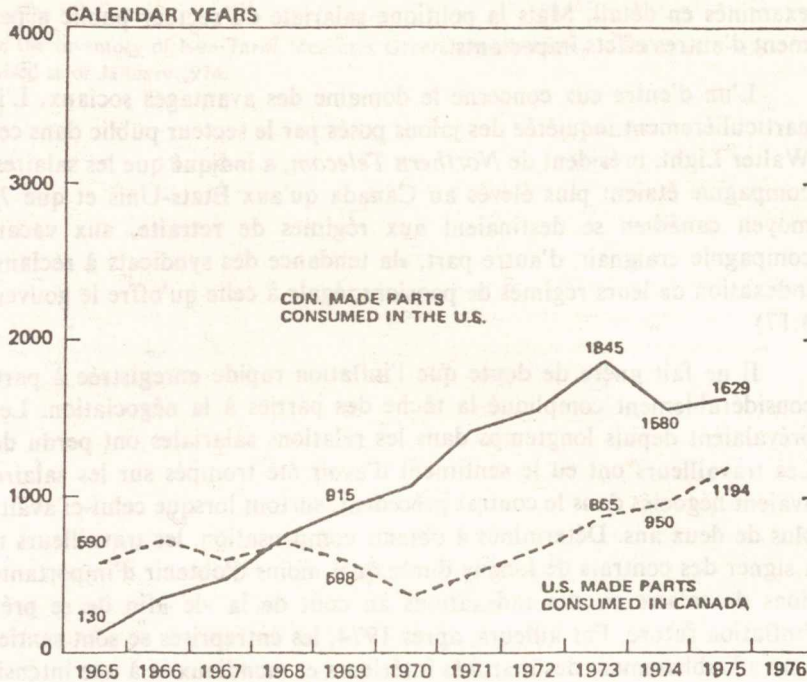
Outre l'influence qu'a eue l'inflation sur le climat de l'emploi, la vigueur de l'économie de 1972 à 1974 a sans aucun doute incité les travailleurs à réclamer des

Appendix 3

NET AUTOMOTIVE PARTS FOR ORIGINAL EQUIPMENT VEHICLE PRODUCTION

CANADA/U.S.A. TRADE

(NET OF PARTS USED IN VEHICLE EXPORTS/IMPORTS)
(MILLIONS OF DOLLARS)



SURPLUS/(DEFICIT)

• GROSS O.E. TRADE	(534)	(700)	(808)	(1050)	(1109)	(643)	(607)	(970)	(1234)	(1584)	(2104)	N/A
--------------------	-------	-------	-------	--------	--------	-------	-------	-------	--------	--------	--------	-----

ADJUSTMENTS:

IMPORTS RE-EXPORTED	75	338	687	1085	1458	1359	1556	1924	2305	2324	2683	N/A
EXPORTS RE-IMPORTED	(1)	(5)	(15)	(24)	(32)	(41)	(57)	(67)	(91)	(110)	(144)	N/A

• NET O.E. TRADE	(460)	(367)	(136)	11	317	675	892	887	980	630	435	N/A
------------------	-------	-------	-------	----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----

SOURCE: FORD OF CANADA ESTIMATE

hausse salariales plus importantes qu'il n'aurait fallu. La forte augmentation des prix des matières premières et des denrées agricoles a entraîné une recrudescence des revendications et des taux de salaire dans ce secteur. Les solides revenus dont disposait le gouvernement lui ont permis d'augmenter assez aisément les traitements des fonctionnaires et ont rendu les pouvoirs publics particulièrement vulnérables devant les exigences de ceux qui assuraient des services essentiels aux industries exportatrices. Les employés des autres secteurs, jugeant que l'économie était «vigoureuse», se sont crus autorisés à recevoir des augmentations semblables à celles accordées au secteur des ressources naturelles. S'il est extrêmement difficile de déterminer les répercussions de ces revendications sur les relations du travail après 1972, il n'est pas douteux qu'elles ont rendu la négociation plus difficile.

On a également souligné que les syndicats canadiens avaient «politisé» leur orientation et tenaient moins compte des réalités économiques que leurs homologues américains. Comme on pouvait s'y attendre, les témoins qui représentaient le patronat ont eu tendance à prétendre qu'une attitude plus constructive de la part des travailleurs permettrait d'améliorer les relations de travail. Le Comité a été impressionné par la compétence des dirigeants d'entreprises et des chefs syndicaux de même que par la connaissance qu'ils semblaient avoir de leurs problèmes communs et de l'intérêt qu'ils avaient mutuellement à maintenir la compétitivité. Les chefs d'entreprises ont notamment fait les observations suivantes: le mouvement ouvrier américain est mieux informé de la situation de chaque industrie et donc plus conscient des conséquences de ses revendications sur les perspectives d'emploi; au Canada, les syndicats sont plus politisés qu'aux États-Unis et plus susceptibles d'être influencés par des considérations extérieures à l'économie.

M. Laurent Thibault, économiste de l'Association des manufacturiers canadiens, a déclaré ceci:

«Je crois qu'il est accepté de façon générale au Canada qu'un grand nombre de nos syndicats ont, sur la façon dont notre société devrait fonctionner, des vues différentes de celles de la plupart des syndicats américains, par exemple, qui sont habituellement reconnus comme étant des syndicats d'affaires.» (II, 4:58)

Quoi qu'il en soit, les chefs syndicaux canadiens qui ont témoigné devant le Comité connaissaient bien la situation de leur secteur industriel. Tout comme les représentants patronaux qui ont témoigné, ils ont étayé leur propos de données statistiques, choisies bien sûr en fonction de perspectives et d'expériences très différentes de celles dont se sont réclamés les chefs d'entreprise. M. McDermott a reconnu que l'engagement politique direct des syndicats canadiens était plus marqué que celui des syndicats américains. Pourtant, certains pays européens, où les syndicats ont une participation beaucoup plus importante au processus politique, ont connu beaucoup moins de conflits du travail que le Canada, du moins en termes d'heures-hommes perdues par milliers d'employés. MM. McDermott et Williams ont déploré tous deux le peu de légitimité que les chefs d'entreprises reconnaissaient au rôle des chefs syndicaux, facteur qui, selon eux, a contribué à gêner les relations de travail.

Le Comité estime que pour améliorer les relations de travail, il faut avant tout se rendre compte du peu de compétitivité de l'industrie canadienne. Les témoignages indiquent que travailleurs et patronat ont des deux côtés tiré une leçon de ce qui

Appendix 4

COMMITTEE PROPOSAL FOR DISAGGREGATION OF AUTOMOTIVE TRADE FIGURES

I The Terms of the Equation:

Canadian Automotive Exports are made up of a) vehicles and b) parts

a) *Canadian vehicles exports* composed of:

- the value of Canadian-made parts in the vehicle = 1
- plus the value of U.S.-made parts in the vehicle = 2
- plus the value added in assembly in Canada = 3

b) *Canadian parts exports* composed of:

- original equipment parts (OEM) = 4
- aftermarket parts = 5

Canadian Automotive Imports are made up of vehicles and parts

a) *Imports of U.S. vehicles* composed of:

- the value of Canadian-made parts in the vehicle = 6
- plus value of U.S.-made parts in the vehicle = 7
- plus value added in assembly in U.S. = 8

b) *Imports of U.S. parts* composed of:

- original equipment parts = 9
- aftermarket parts = 10

II The Calculations:

A *To show the net value of original equipment parts (OEM):*

$$\text{Exports} = 4 - 6 + 1$$

$$\text{Imports} = 9 - 2 + 7$$

$$\text{Trade Balance} = (4 - 6 + 1) - (9 - 2 + 7)$$

Mr. Bennett estimated that $(4 - 6) - (9 - 2) = \$435$ million

Industry, Trade & Commerce estimated that 1 = approx. \$350 million
and 7 = approx. \$2400 million

Therefore 1975 OEM parts trade balance would be \$435 m + \$350 m - \$2400 m = \$1615 million *deficit* in parts

B *To show the amount of new Canadian value-added in assembly operations (vehicles):*

Exports 3 less Imports 8 = no figures available

Trade balance in vehicles = 3 - 8

vient de se passer et qu'ils sont conscients de leurs préoccupations mutuelles et de la détérioration de la situation du pays. Par exemple, en juillet 1977, M. Henri Lorrain, du Syndicat canadien des travailleurs du papier, a dit ceci:

«Je crois que les membres de l'industrie des pâtes et du papier reconnaissent en général les problèmes de l'industrie. Je crois que je peux faire cette déclaration d'une façon générale à ce stade-ci des événements... Habituellement, les employés des usines de pâtes et papiers fondent leurs exigences sur ce qu'ils croient être la capacité de payer de l'employeur. En 1974, les employeurs de l'Ontario ont conclu une entente très avantageuse pour les travailleurs du bois. Puis ils ont réfléchi et au printemps de 1975, ils n'ont pas conclu la même entente avec les employés du secteur manufacturier de l'industrie des pâtes et papiers. À ce moment-là, naturellement, les travailleurs se sont peut-être moins préoccupés de la capacité de payer que du maintien d'un certain équilibre—non pas le maintien des taux plus élevés obtenus par les travailleurs du bois, puisqu'ils les avaient depuis plusieurs décennies, mais le maintien d'une certaine parité avec les employés des mêmes sociétés en Ontario. C'est là un cas où nous avons peut-être oublié un peu leur capacité de payer. Nous voulions que justice soit faite. Je crois que, par le passé, nos gens ont négocié en se fondant sur ce qu'ils croyaient être la capacité des employeurs de payer.» (II, 27:17,21)

Des signes encourageants indiquent que cette prise de conscience progressive commence à porter ses fruits. Selon le ministre du Travail de l'Ontario, le nombre des journées-hommes perdues dans cette province au cours des trois premiers mois de 1977 a été de 82% inférieur à celui de la même période en 1976. Il est bon de souligner que l'Allemagne fédérale, qui est le pays le plus prospère du monde industriel occidental, est une société où l'on a fortement conscience de l'intérêt national et où chefs patronaux et syndicats savent s'accepter mutuellement.

Appendix 5

STANDING SENATE COMMITTEE ON FOREIGN AFFAIRS

(1975-1977)

Note: Commencing with Printed Proceedings Number 18 of the First Session of the 30 Parliament (1974-76), the Committee considered Canada-United States Trade Relations.

Issue No.	Date	Witnesses
18	July 11/75	<i>Economic Council of Canada</i> — Dr. André Raynauld, Chairman; and Mr. John Downs, Economist.
19	Dec. 11/75	<i>Departmental of Industry, Trade and Commerce</i> — Mr. T.M. Burns, Senior Assistant Deputy Minister — Operations; Mr. Charles Kelly, Assistant Director, Western Hemisphere Division; Mr. C.J. Wenaas, Chief, Canada-U.S. Division, Macro-Economic Analysis Group; and Mr. T.R.G. Fletcher, Assistant Deputy Minister — Tourism.
20	Dec. 18/75	Mr. E.B. Carty, Senior Adviers, Balance of Payments, Statistics Canada; and Mr. M.G. Kelly, Chief, Balance of Payments, Inter- national Division, Department of Finance.
21	Dec. 2/75 Dec. 9/75 Dec. 16/75	Report of Committee on First Phase of Study — entitled CANADA — UNITED STATES RELA- TIONS "Volume I — The Institutional Framework for the Relationship."
22	Feb. 10/76	<i>Department of Industry, Trade and Commerce</i> — Mr. T.M. Burns, Senior Assistant Deputy Minister — Operations; Mrs. Eileen A. Mahoney, GATT Division, Office of General Relations; Mr. Carl J. Wenaas, Chief, Canada-U.S. Division, Macro-Economic Analysis Group; and Mr. Charles J. Kelly, Assistant Director, U.S.A. Division, Western Hemisphere Bureau.

ANNEXE B

Comparaison des niveaux d'imposition

(i) *Comparaison de l'impôt sur le revenu des personnes physiques et des cotisations de sécurité sociale*

L'impôt sur le revenu de personnes physiques et les cotisations de sécurité sociale peuvent avoir un impact sur les coûts dans la mesure où ils «gonflent» les rôles de paie des employés réguliers et où ils agissent sur la carrière de jeunes et brillants gestionnaires, de professionnels et de cadres moyens qui ont le choix entre des sociétés canadiennes et des sociétés américaines.

Si l'on note des différences considérables au niveau des taux d'imposition sur le revenu et des cotisations de sécurité sociale entre États et provinces, en 1977, les employés qui gagnaient \$20,000 et plus ont été soumis à des taux d'imposition plus élevés au Canada que dans la plupart des États américains, alors que pour ceux qui gagnaient de \$10,000 à \$20,000, ces taux étaient identiques ou légèrement inférieurs dans la plupart des provinces canadiennes. Le contribuable marié gagnant \$20,000 ou plus et qui est l'unique soutien de famille est traité plus sévèrement au Canada qu'aux États-Unis, alors que le contribuable canadien célibataire ou dont l'épouse travaille et dont les revenus se situent dans la même tranche ne subit qu'un très léger désavantage par rapport à son homologue américain dans la plupart des États. Il convient également de remarquer que la fiscalité américaine accorde une plus grande importance que la fiscalité canadienne aux déductions spéciales. L'ensemble de ces déductions représente environ 16% de l'ensemble de l'assiette de l'impôt aux États-Unis, contre 9% au Canada. Pour cette raison, le fardeau fiscal de contribuables dont le revenu est identique peut varier considérablement.

Il convient cependant de remarquer que le taux moyen d'imposition ne reflète pas intégralement la situation. Pour les particuliers qui disposent de revenus supérieurs à la moyenne, les paiements de transfert peuvent pratiquement contrebalancer le fardeau plus lourd de l'impôt canadien sur le revenu. Les prestations perçues au titre des allocations familiales et de l'assurance hospitalière et médicale n'ont pas d'équivalent aux États-Unis. De plus, la combinaison de la sécurité de la vieillesse et des prestations du régime de retraite du Canada est susceptible d'assurer aux retraités des revenus supérieurs aux prestations de sécurité sociale du système américain. Ainsi, la position fiscale nette (les impôts moins les paiements de transfert) de la plupart des employés à revenu moyen au Canada est sans doute à peu près égale ou inférieure à celle de leurs homologues américains des États à niveau d'imposition moyen.

Du fait des importantes différences de niveau d'imposition d'un État à l'autre et d'une province à l'autre et vu la primauté accordée aux déductions spéciales dans le système fiscal américain, il n'est pas surprenant que le Comité ait reçu des

Issue No.	Date	Witnesses
23	Feb. 24/76	<i>Department of Industry, Trade and Commerce—</i> Mr. T.M. Burns, Senior Assistant Deputy Minister — Operations; Mrs. Eileen A. Mahoney, GATT Division, Office of General Relations; Mr. James Taylor, General Director, Western Hem- isphere Branch; and Mr. Carl J. Wenaas, Chief, Canada-U.S. Division, Macro-Economic Analysis Group.
24	Feb. 26/76	<i>Department of Industry, Trade and Commerce—</i> Mr. T.M. Burns, Senior Assistant Deputy Minister — Operations; and Mr. C. Douglas Arthur, Special Adviser (Auto- motive), Trade Policy and Planning Group.
25	Mar. 9/76 * Mar. 11/76	
26	Mar. 16/76	Dr. E.P. Neufeld, Director, International Finance Division, Department of Finance.
27	Mar. 18/76	<i>Department of Industry, Trade and Commerce—</i> Mr. T.M. Burns, Senior Assistant Deputy Minister — Operations; Mr. C.J. Kelly, Assistant Director, Western Hem- isphere Bureau; Mr. G. Elliot, Acting Director, General Trade Policy Branch; and Mr. John Donaghy, Chief of the GATT Division.
28	Mar. 23/76	Mr. R.D. Brown, Senior Tax Partner, Price Water- house & Co., Toronto, Ontario.
29	Mar. 25/76	Mr. Carl Beigie from the C.D. Howe Research Insti- tute, Montreal, Quebec.
30	Apr. 6/76	<i>Department of Industry, Trade and Commerce—</i> Mr. F.T. Jackman, General Director, Office of International Projects; Mr. William Grant, Director, Defence Programs; and Mr. O.W. Bennett, Chief, Market Research and Administration Division.

témoignages contradictoires quant aux répercussions de l'impôt sur le revenu sur les salaires des chefs d'entreprise au Canada. D'un côté, le Comité a entendu le témoignage des dirigeants de certaines sociétés canadiennes qui éprouvaient des difficultés à faire venir des travailleurs des États-Unis à cause de la situation fiscale. Par exemple, M. David Barr, de la société Moore, a dit qu'il faudrait qu'un directeur soit payé 33½% de plus au Canada pour parvenir à la parité avec un salaire américain de \$25,000. M. Alfred Powis de la société Noranda a dit dans son témoignage que l'impôt canadien sur le revenu était beaucoup plus élevé que l'impôt américain et il a indiqué que sa société devait verser un traitement de \$34,000 à un Américain gagnant \$20,000 aux États-Unis pour qu'il ait le même salaire net. D'autre part, d'après M. R. D. Brown, de la société *Price Waterhouse & Co.*, il n'y aurait guère de différence entre les taux de l'impôt sur le revenu des personnes physiques au Canada et aux États-Unis.

(ii) *Impôt sur le revenu des sociétés*

Tant au Canada qu'aux États-Unis, la structure de l'impôt sur le revenu des sociétés est excessivement complexe, ce qui entraîne dans la réalité des variations très importantes des taux d'imposition d'un pays à l'autre, selon le secteur industriel considéré et selon les sociétés. Pourtant, en moyenne, la charge fiscale des sociétés est légèrement inférieure au Canada. Le ministère des Finances a calculé que le taux moyen d'imposition sur les bénéficiaires comptables a été de 35% entre 1970 et 1976 contre 39% aux États-Unis.

En général donc, les taux d'imposition des sociétés canadiennes sont légèrement inférieurs aux taux américains. Si l'on combine impôts fédéraux et provinciaux, les taux varient de 46% à 51% au Canada, alors que le chiffre correspondant aux États-Unis est d'environ 50%. Pour les industries de fabrication et de transformation, les taux canadiens sont sensiblement inférieurs et se situent entre 40% et 45%. Alors que les pertes reçoivent au Canada un traitement légèrement moins avantageux qu'aux États-Unis, la situation est très largement compensée par le traitement plus favorable réservé aux versements de dividendes d'une société à l'autre.

En général, les États-Unis accordent des stimulants plus importants que le Canada pour les nouveaux investissements, grâce au crédit d'impôt sur les investissements. M. Brown, de la *Price Waterhouse*, a indiqué qu'aux États-Unis,

«suivant les cas, il s'agit de 10 ou 11% des coûts s'appliquant aux nouveaux investissements, qu'il s'agisse d'usines ou d'équipement, et qui servent de crédit d'impôt. Au Canada, ce crédit d'impôt sur les investissements n'est que de 5%, mais on doit en tenir compte lorsqu'on calcule la dévalorisation de l'actif, ce qui n'est pas le cas aux États-Unis.» (I, 28:6)

Alors que le crédit canadien peut atteindre jusqu'à 10% sur certains investissements effectués dans des régions défavorisées, le fait qu'il soit généralement moins élevé s'ajoutant à la diminution de la valeur de l'actif par amortissement, il s'ensuit que le crédit d'impôt canadien est généralement inférieur au moins de moitié au crédit américain. Par ailleurs, le Canada autorise des déductions pour amortissement beaucoup plus rapides que les États-Unis. Au Canada, le matériel neuf de fabrication et de transformation peut être amorti en deux ans, alors qu'aux États-Unis, la dépréciation de nombreux types de machines doit être étalée sur 10 à 15 ans pour fins d'imposition. Les sociétés canadiennes à grande intensité de capital, s'en

Issue No.	Date	Witnesses
31	Apr. 8/76	Mr. Patrick J. Lavelle, President, Automotive Parts Manufacturers' Association of Canada, Toronto, Ontario.
32	Apr. 29/76	<i>Department of Industry, Trade and Commerce—</i> Mr. T.M. Burns, Senior Assistant Deputy Minister — Operations; and Mr. C.D. Arthur, Special Advisor (Automotive), Trade Policy and Planning Group.
33	May 11/76	Mr. J.M. McAvity, President, Canadian Export Association, Montreal, Quebec.
34	May 13/76 May 18/76	*
35	May 25/76	Mr. David Culver, President and Chief Executive Officer, Aluminum Company of Canada, Ltd., Montreal, Quebec.
36	May 27/76	Mr. Alfred Powis, President of the Mining Association of Canada, Toronto, Ontario; and also President and Chief Executive Officer, Noranda Mines Limited; and Mr. Keith C. Hendrick, President, Noranda Sales Corporation Ltd.
37	June 8/76 June 22/76	*
38	June 10/76	<i>Canadian General Electric Company Limited—</i> Mr. Walter Ward, Chairman of the Board and Chief Executive Officer, Peterborough, Ontario; and Mr. V.L. Clarke, Vice-President in charge of Strategic Planning, Toronto, Ontario.

*Note: Issues numbered 25, 34 and 37 dealt with matters not related to the study of Canada — United States Relations.

trouvent grandement avantagées du point de vue autofinancement, notamment en période de forte inflation ou lorsque les taux d'intérêt sont élevés, et cela contrebalance largement l'effet produit sur la marge brute d'autofinancement par les dégrèvements consentis aux États-Unis.

Malgré les crédits d'impôt sur les investissements et des déductions accélérées pour amortissement, l'industrie canadienne, comme l'industrie américaine, est exposée au risque d'une imposition excessive en période d'inflation rapide. Comme l'a expliqué M. John Stenason, de *Canadian Pacific Investments*,

«... les versements d'impôt sur le revenu sont fondés sur les revenus calculés sur la base des coûts chronologiques, et ils ne prévoient aucune déduction pour la majoration des coûts de remplacement des installations et du matériel en période d'inflation. Cela signifie que les gains et les impôts des sociétés sont gonflés par rapport à la réalité, ce qui entraîne un resserrement des fonds à réinvestir en installations et en machines.»*

M. Walter Ward, de la CGE, a indiqué qu'au titre de l'aide à la formation de capital, le système suédois autorise des réserves non imposables jusqu'à concurrence de 40% des bénéfices avant impôt pour des futurs investissements et 60% du stock à amortir immédiatement. A son avis, ce système favoriserait considérablement la constitution d'une marge brute d'autofinancement dans l'industrie.

Le Comité n'a pas étudié cette délicate question en détail. Il serait pourtant opportun que le gouvernement collabore avec l'Institut canadien des comptables agréés pour essayer de mettre au point un système satisfaisant permettant de résoudre ce problème. Tant que l'inflation se maintiendra, une société fonctionnant selon le système comptable traditionnel sera contrainte de retarder ses investissements et de négliger le remplacement de ses installations. Les conséquences en seront inévitablement fâcheuses pour la production et le commerce.

Les producteurs canadiens, notamment ceux qui maintiennent des stocks importants, subissent un désavantage par rapport à leurs homologues américains en périodes d'inflation, car au Canada, la plus-value des stocks doit être calculée suivant la méthode de l'épuisement successif, alors que les producteurs américains ont la possibilité—dont la plupart d'entre eux se prévalent—de calculer ces profits selon la méthode de l'épuisement à rebours pour fins d'imposition. Selon ce dernier principe, les acquisitions les plus récentes (et généralement les plus coûteuses) sont déduites du revenu courant, ce qui réduit d'autant les revenus imposables à l'avantage des sociétés américaines. Cet avantage a été partiellement contrebalancé (du moins au taux actuel de l'inflation) par l'introduction au Canada, en avril 1977, d'un crédit d'évaluation des stocks de 3%. Mais ce n'est qu'une réponse partielle au problème.

Aux États-Unis, le DISC (*Domestic International Sales Corporation*) assure également un taux d'imposition considérablement réduit pour les bénéfices réalisés sur les exportations. Les dispositions en sont complexes, mais elles visent essentiellement à réduire les impôts fédéraux sur les revenus provenant des exportations pour les ramener à un niveau égal aux trois quarts de ce qui devrait normalement être payé. Il est difficile d'en évaluer les répercussions sur le commerce canado-américain. Les concessions fiscales ne devraient abaisser les coûts des biens américains

* Lettre adressée le 7 décembre 1977 par M. Stenason au Comité, à la suite de son témoignage.

Issue No.	Date	Witnesses
1	Nov. 2/76	<i>Canadian Importers Association:</i> Mr. C.F. Sayers, President, Toronto, Ontario; and Mr. Keith G. Dixon, Executive Vice-President.
2	Nov. 4/76	Mr. R.D. Southern, President and Chief Executive Officer, ATCO Industries Ltd., Calgary, Alberta.
3	Nov. 16/76	<i>Northern Telecom Limited:</i> Mr. Robert C. Scrivener, Chairman and Chief Executive Officer, Montreal, Quebec; Mr. Walter F. Light, President; and Mr. Derek M. Davies, Vice-President — Marketing.
4	Nov. 18/76	<i>Canadian Manufacturers' Association:</i> Mr. Rod J. Bilodeau, President, Toronto, Ontario; Mr. Roy Phillips, Executive Director; and Mr. J. Laurent Thibault, Director of Communications and Economics.
5	Nov. 30/76	Mr. W. John Stenason, Executive Vice-President, Canadian Pacific Investments Ltd., Montreal, Quebec; and Mr. N.E. Wale, Research Department, Canadian Pacific Ltd.
6	Dec. 2/76	Mr. Ian A. Barclay, Chairman and Chief Executive Officer, British Columbia Forest Products Limited, Vancouver, British Columbia.
7	Dec. 14/76	<i>Ford Motor Company of Canada, Limited:</i> Mr. Roy Bennett, President and Chief Executive Officer, Oakville, Ontario; and Mr. W. Mitchell, Vice President, Finance.
8	Dec. 16/76	<i>The Steel Company of Canada, Limited (Stelco):</i> Mr. J.D. Allan, President, Toronto, Ontario; Mr. G.L. Waters, General Manager, Marketing and Commercial Planning; Mr. W.A. Darby, General Accountant — Taxation; and Mr. R.E. Heneault, Vice-President — Administration.

exportés que d'un ou deux pour cent. Mais ce pourcentage appliqué aux revenus bruts peut se traduire par une différence considérable des bénéfices. M. Tom Burns, du ministère de l'Industrie et du Commerce, estime:

«que les principaux bénéfices retirés par les exportateurs américains se sont traduits, comme vous le dites, davantage par la disponibilité de ressources financières plus importantes, qu'il s'agisse de profits, d'une augmentation de la production ou des investissements, plutôt qu'en termes de prix.» (I, 27:19)

Le Trésor américain a résumé dans un rapport les activités du DISC en 1972: sur un total de \$16 milliards d'exportations effectuées par son intermédiaire, 22.1% étaient destinés au marché canadien. Il a estimé que la perte de revenus entraînée était d'environ \$250 millions. On peut calculer en gros que, proportionnellement à cette perte, cela représente chaque année une subvention de \$50 millions aux exportations américaines au Canada. Un groupe spécial du GATT a statué en 1976 que le DISC constituait un programme de subventions à l'exportation et que de ce fait, il était contraire aux règlements de l'Accord. En cas de préjudice, le Canada pourrait prendre des mesures compensatoires de rétorsion. Pourtant, les témoignages des représentants de l'industrie canadienne ont indiqué que le DISC n'avait pas sensiblement aggravé leurs difficultés. Ses dispositions ont été récemment modifiées par la loi américaine de réforme de la fiscalité et à l'avenir, elles ne s'appliqueront qu'aux revenus tirés des exportations qui dépassent celles de la période de base. D'après les données concernant les exportations du DISC qui ont été rassemblées dans le cadre du Programme de surveillance des importations canadiennes, le ministère du Revenu national estime que les exportations américaines vers le Canada ne seront plus subventionnées jusqu'à concurrence d'une somme de \$4 milliards. Il semble également que les États-Unis s'appêtent à supprimer le DISC dans le cadre général du GATT afin de restreindre les subventions à l'exportation.

(iii) *Imposition des industries d'exploitation des ressources naturelles*

Alors qu'au Canada les sociétés ordinaires sont soumises à un impôt sur le revenu moins élevé qu'aux États-Unis, les industries primaires y sont soumises à d'importants droits, impôts et redevances supplémentaires qui les placent dans une situation désavantageuse par rapport aux industries américaines. Selon le ministère des Finances, alors que le taux effectif d'imposition sur le revenu est inférieur de six points au Canada pour toutes les industries, il y est supérieur de 12 et 24 points respectivement pour les industries minière et forestière.

Les conflits de compétence entre les gouvernements fédéral et provinciaux en matière de fiscalité ont suscité un gros problème pour les industries primaires canadiennes, particulièrement ces dernières années pour l'industrie minière. L'ensemble des stimulants fiscaux prévus pour celle-ci a été sensiblement modifié en 1971 dans le cadre des modifications apportées à la politique fiscale fédérale, qui ont supprimé certains des avantages dont jouissait traditionnellement ce secteur industriel. Or, les effets de ces modifications sont venus se joindre aux mesures prises pendant deux ans par les provinces pour imposer les bénéfices engendrés par la période prospère de 1973-1974 qui, comme on le sait maintenant, était due à des facteurs conjoncturels.

Le président de *Noranda*, M. Alfred Powis, a qualifié de «dévastateurs» les effets de la réforme fiscale entreprise en 1971 par le gouvernement fédéral auxquels

Issue No.	Date	Witnesses
8 (cont.)	Jan 27/77	<i>Atlas Steels:</i> Mr. Allan V. Orr, Vice-President and General Manager, Welland, Ontario; and Mr. Carl Ohlson, Vice-President — Marketing.
9	Jan. 27/77	<i>Canadian Association of Equipment Distributors:</i> Mr. J.S. Thorp, Executive Director, Ottawa, Ontario. <i>Dominion Road Machinery Co. Ltd.:</i> Mr. B. Sully, President; and Mr. J.C. Freeman, Vice-President — Finance. <i>Wajax Limited:</i> Mr. R.W. Chorlton, President; and Mr. R.G. Willox, Vice-President.
10	Feb. 8/77	Mr. William Mounfield, President, Massey-Ferguson Industries Ltd., Toronto, Ontario. Mr. R.W. Main, Vice-President — Administration, Massey-Ferguson Ltd.; and Mr. Robert Snelgrove, Vice-President and Legal Counsel Massey-Ferguson Industries Ltd.
Not printed (in camera)	Feb. 10/77	<i>Department of Consumer & Corporate Affairs—</i> Mr. David French, Bureau of Intellectual Property <i>Department of Industry, Trade & Commerce—</i> Mr. N.R. Cumming; and Mr. S.D. Berneche, both from the United States Division.
11	Feb. 22/77	<i>Canadian Chemical Producers Association—</i> Mr. A.J. Foote, Chairman of the Board, Ottawa, Ont.; Major-General Bruce Macdonald, President; and Mr. Chris Conradi, GATT co-ordinator for the Association <i>Polysar Limited—</i> Mr. Ian Rush, President and Chief Executive Officer; and Mr. Charles McKenzie, Vice-President — Chemicals

se sont ajoutés les redevances et les impôts punitifs des provinces que le gouvernement fédéral n'a pas reconnus comme frais déductibles. Selon M. Powis, du point de vue de notre position concurrentielle, les impôts canadiens équivalent à plus du double de ceux de certaines parties des États-Unis. Pour en apporter la preuve, sa société a préparé à l'intention du Comité des tableaux comparant les opérations minières de la *Brenda Mines* en Colombie-Britannique, en Ontario et au Nevada. (Voir les tableaux 1 et 2).

M. Stenason et Powis ont estimé l'un et l'autre que les effets combinés des impôts fédéraux et provinciaux constituaient un obstacle à l'exploitation de nouveaux gisements miniers. M. Powis a déclaré:

«Nous croyons qu'à moins de découvrir des gisements extraordinairement riches au Canada, une entreprise de ce type ne peut être rentable à cause des impôts. Il est impossible de la financer, car les perspectives de rentabilité ne sont pas bonnes. Nous essayons pourtant de découvrir de nouvelles mines. Sans doute notre attitude repose-t-elle avant tout sur l'espoir que tôt ou tard le bon sens triomphera du conflit qui oppose les gouvernements fédéral et provinciaux en matière d'impôt.» (I, 36:12)

Tableau 1

Brenda Mines Limited

Comparaison des impôts — situation récente

Milliers de dollars	Colombie-Britannique(A)	Ontario(B)	Nevada(B)
Bénéfices avant imposition	\$5,818	\$5,818	\$5,818
Impôts provinciaux ou de l'État	2,645	1,389	291
Impôts fédéraux	1,455	1,455	1,327
Bénéfices après imposition	\$1,718	\$2,974	\$4,200
Taux réel d'imposition	71%	49%	28%

(A) Résultats réels pour 1975.

(B) En supposant que si la mine se trouvait en Ontario ou au Nevada, les revenus et les coûts seraient exactement les mêmes.

Tableau 2

Brenda Mines Limited

Comparaison des impôts — prix doublés

Milliers de dollars	Colombie-Britannique(A)	Ontario(B)	Nevada(B)
Bénéfices avant imposition	\$45,789	\$45,789	\$45,789
Impôts provinciaux ou de l'État	26,687	14,220	2,289
Impôts fédéraux	11,447	11,447	14,596
Bénéfices après imposition	\$ 7,655	\$20,121	\$28,904
Taux réel d'imposition	83%	56%	37%

(A) En supposant que les coûts sont identiques à ceux de 1975, mais que les prix du cuivre et du molybdène ont doublé.

(B) En supposant que si la mine se trouvait en Ontario ou au Nevada, les revenus et les coûts seraient exactement les mêmes.

Issue No.	Date	Witnesses
11 (cont.)	Feb. 22/77	<i>Du Pont of Canada Ltd.—</i> Mr. Franklin McCarthy, President; Mr. J.H. Childs, Vice-President — Corporate Development; and Mr. A.D. Amery, Senior Economist.
12	Feb. 24/77	Professor Ray Vernon, Director of Centre of International Affairs, Harvard University, U.S.A.
13	Mar. 8/77	<i>Department of External Affairs—</i> The Hon. Donald C. Jamieson, Secretary of State for External Affairs; Mr. Peter Towe, Assistant Under-Secretary of State for External Affairs; and Mr. Patrick Reid, Director General, Bureau of Public Affairs.
14	Mar. 10/77	The Honourable Edward M. Lawson, National Director of Canadian Conference of Teamsters, International Vice-President of the Teamsters Union and the President of the British Columbia Joint Council of Teamsters.
15	Mar. 22/77	<i>Moore Corporation Limited—</i> Mr. David W. Barr, Chairman, Toronto, Ontario; and Mr. Donald S. Dunlop, Treasurer.
16	Mar. 24/77	Professor Lawrence Skeoch, Glenburnie, Ont.
17	Apr. 26/77	<i>Motor Vehicle Manufacturers Association of the United States, Inc.—</i> Mr. William D. Eberle, President and Chief Executive Officer, Washington, D.C.; and Mr. John V. Moller, Manager, International Affairs Department.
18	Apr. 28/77	<i>Science Council of Canada—</i> Mr. John Shepherd, Executive Director; and Mr. Mark Murphy, Researcher.
19	May 10/77	<i>Metric Commission — Canada—</i> Mr. C.M. Bolger, Chairman; and Mr. P.C. Boire, Executive Director.

Selon une récente étude du ministère ontarien des Ressources naturelles, certaines provinces prennent conscience des conséquences du double fardeau fiscal. L'étude prouve que les modifications de la fiscalité au cours des dernières années ont entraîné une réduction de 17 à 20% des investissements miniers en Ontario et de 21% dans l'ensemble du Canada. Le gouvernement fédéral a bien adopté certaines modifications qui sont entrées en vigueur le 1^{er} janvier 1976 pour réduire le taux d'imposition des bénéfiques à la production de 50% à 46%, mais il lui a fallu beaucoup plus de temps pour retirer les mesures prises initialement que pour les faire appliquer.

Le Comité estime que les industries primaires canadiennes, notamment l'industrie des minéraux non combustibles et l'industrie forestière, ont souffert ces dernières années d'une imposition excessive par rapport aux industries américaines, principalement à cause des conflits de compétence entre le gouvernement fédéral et les provinces. Il en est tout particulièrement ainsi des deux industries qui réalisent les plus gros bénéfiques nets du commerce extérieur canadien. Les industries des minéraux non combustibles doivent faire face à des difficultés suffisamment sérieuses dues au marasme des prix, à l'importance des stocks et à la précarité des marchés, sans qu'on vienne y ajouter des impôts punitifs. C'est également vrai pour l'industrie forestière qui affronte la concurrence des plantations d'arbres à croissance rapide du sud des États-Unis. Interrogé sur la meilleure façon de résoudre les conflits entre le gouvernement fédéral et les provinces à propos de l'imposition des ressources, M. Powis a dit:

«Je pense que les divers gouvernements devraient décider qu'un taux d'imposition de 50% est assez élevé et peut-être même devraient-ils se le partager.» (I, 36:14)

(iv) *Impôts indirects*

La différence structurelle la plus sensible entre les fiscalités canadienne et américaine des entreprises concerne sans doute des impôts autres que les impôts sur le revenu des sociétés, et en particulier, les impôts indirects qui sont beaucoup plus lourds au Canada. M. R. D. Brown, expert fiscal, a expliqué que ces taxes occultes—taxes de vente sur le matériel et les approvisionnements, impôts sur le capital, taxes sur les commerces et les concessions—étaient appliquées aux entreprises, qu'elles aient réalisé des bénéfiques ou non. La taxe générale de vente sur les produits fabriqués, dont le taux est de 12%, n'a pas d'équivalent aux États-Unis.

M. Brown a fait la remarque suivante:

«Ces taxes entraînent donc un imposition «au départ» pour l'industrie canadienne. C'est particulièrement vrai lorsqu'il s'agit d'années où les investissements en capital sont élevés on lorsqu'une société débute. Les autres taxes qui ont un caractère fixe sans lien direct avec les profits rendent la fiscalité canadienne particulièrement lourde, ce qui peut affecter les industries lorsqu'elles subissent des pertes ou que leurs profits sont moins élevés; enfin, ce fardeau fiscal tend à accentuer les tendances cycliques des affaires au Canada si l'on tient compte du fait qu'il est particulièrement lourd lorsqu'une industrie est en déficit.» (I, 28:6)

M. Brown a estimé que le régime fiscal canadien était inefficace. Après une étude comparative détaillée des systèmes fiscaux au Canada, aux États-Unis et dans l'Europe septentrionale pour une industrie donnée, il est parvenu à la conclusion que

Issue No.	Date	Witnesses
20	May 12/77	Professor Abraham Rotstein, Massey College, University of Toronto, Toronto, Ontario
21	May 24/77	<i>Travel Industry Association of Canada</i> — Mr. F.G. Brander, President & Chief Executive Officer, Ottawa, Ontario; Mr. Garth C. Campbell, Chairman; and Mr. R.K. Groome, a TIAC Director.
22	May 26/77	<i>Canadian Federation of Independent Business</i> — Mr. John F. Bulloch, President, Toronto, Ontario; and Mr. James R. Conrad, Director, Legislative Affairs.
23	June 7/77	<i>Department of Finance</i> — Mr. Alec Mac Pherson, Director International Eco- nomic Relations Division; and Mr. Lyle Russell, Assistant Director, Tariffs Divi- sion. <i>Department of National Revenue</i> — Mr. T.C. Greig, Assistant Deputy Minister, Customs Program Branch; Mr. A.T. Wickham, Director General, Assessment Directorate; and Mr. Earl Warren, Director General, Anti-Dumping Directorate. <i>Department of Supply and Services</i> — Mr. Craig Oliver, Director General, Supply Plan- ning Sector.
24	June 9/77	<i>Michelin Tires (Canada) Ltd.</i> — Mr. A. Voya Peters, Vice-President, New York City, New York, U.S.A.
25	June 16/77	*

le système canadien imposait un fardeau plus lourd à cette industrie que ceux des deux autres pays. En ce qui concerne les répercussions sur la compétitivité, M. Brown a dit:

«Le système d'impôt canadien constitue un obstacle à la productivité globale des entreprises canadiennes et ne facilite évidemment en rien la vente de leurs produits sur les marchés internationaux.» (I, 28:14)

Il en a conclu que l'État pourrait obtenir les mêmes revenus en insistant davantage sur l'imposition des bénéfiques et en allégeant le fardeau des impôts indirects.

S'il est difficile d'obtenir une évaluation précise du montant des taxes de vente sur les produits au stade intermédiaire, il semble néanmoins qu'à ce niveau, les taxes fédérales de vente sur les produits fabriqués atteignent un total de \$750 à \$1,000 millions auxquelles s'ajoute un faible montant pour les taxes provinciales. Le fardeau de ces taxes inefficaces correspond donc à un cinquième environ de l'impôt sur le revenu des sociétés et pour un grand nombre d'industries, il peut annuler largement les avantages que représente le taux inférieur d'imposition des sociétés dont nous venons de parler. Ce fardeau supplémentaire augmente les difficultés que rencontrent des sociétés canadiennes pour soutenir la concurrence des sociétés américaines et européennes épargnées par ces taxes.

Plusieurs témoins ont prétendu qu'il pourrait être éliminé par l'adoption d'une taxe à la valeur ajoutée (TVA). M. Walter Ward, de la *Canadian General Electric*, a signalé que les politiques fiscales européennes viennent en aide aux fabricants par ce moyen. En réalité, elles subventionnent les exportations dans la mesure où la taxe à la valeur ajoutée ne s'y applique pas, ce qui permet aux fabricants d'exporter à meilleur compte. Par contre, la TVA s'applique aux produits importés, ce qui aide à payer les coûts élevés des services sociaux, tout en rendant les fabricants européens plus compétitifs. M. Brown a reconnu que le système de la TVA assurerait une meilleure compétitivité à l'industrie, aussi bien au Canada qu'à l'étranger. Selon lui, même si elle oblige le consommateur à assumer directement un plus fort pourcentage du fardeau, elle aura, a-t-il souligné, pour effet positif d'exempter l'industrie de tous les coûts des taxes de vente qui frappent les facteurs de production.

Même si ce système est séduisant à bien des égards, le Comité reconnaît que son adoption serait très difficile au Canada, où le domaine des taxes de vente est réparti entre les pouvoirs provinciaux et fédéraux.

En conséquence, même si la TVA ne semble pas constituer dans l'immédiat une solution pratique pour résoudre le problème de l'imposition de la vente des produits fabriqués, le Comité considère qu'il est important de le résoudre si l'on veut améliorer la compétitivité du pays. Plusieurs possibilités ont été évoquées. Une exemption des taxes provinciales de vente et des taxes de vente sur les produits fabriqués pour une large gamme de biens apporterait certainement une amélioration, sans toutefois supprimer totalement le problème. Cette méthode n'engendrerait que peu de difficultés d'ordre administratif vu la structure fiscale actuelle, mais elle pourrait entraîner une perte de revenus non négligeable. Une autre méthode consisterait à permettre aux producteurs de déduire la taxe de vente prélevée antérieurement sur les intrants. Cette solution est administrativement moins intéressante que la première, mais elle assurerait probablement un maximum de bénéfiques aux produc-

Issue No.	Date	Witnesses
-----------	------	-----------

26 July 5/77 *International Union, United Automobile, Aerospace & Agricultural Implement Workers of America (UAW)*

Mr. Dennis McDermott, Canadian Director, Toronto, Ont.
 Mr. John Moynahan, President, Canadian UAW Council; and
 Mr. Samuel Gindin, Research Director.

United Steelworkers of America, AFL-CIO, CLC—

Mr. Lynn Williams, Secretary, Pittsburgh, Penn., U.S.A.
 Mr. Gordon Milling, Canadian Director of Research.

27 July 7/77 *Canadian Paperworkers Union—*

Mr. L.H. Lorrain, President, Montreal, Quebec;
 Mr. J.M. Buchanan, Secretary Treasurer;
 Mr. T.H. Curley, Vice-President of Region 3; and
 Mr. F.J. Dunberry, Director of Research

28 Aug. 3/77 *

*Note: Issues numbered 25 and 28 dealt with matters not related to the study of Canada - United States Relations.

**Note: This appendix lists the witnesses who testified before the Committee together with the position they held at that time.

teurs en même temps qu'un minimum de perte de revenus. Puisqu'on doit réexaminer les propositions formulées récemment par le ministre des Finances visant à remplacer les taxes de vente sur les produits fabriqués par une taxe sur les ventes en gros, le Comité recommande que l'on étudie de toute urgence les propositions ci-dessus ou les autres méthodes visant à réduire le déséquilibre des impôts prélevés sur les producteurs.

Tableau 1

Balance commerciale entre le Canada et les États-Unis, par catégorie principale, 1965-1977

		1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977
		(en millions de dollars)												
Animaux vivants, denrées alimentaires aliments pour animaux, boissons et tabac	Exportations	488	507	476	549	620	689	672	757	979	918	952	1 069	1 290
	Importations	385	414	450	469	526	516	540	655	992	1 241	1 320	1 553	1 705
	Balance commerciale	103	93	26	80	94	173	132	102	87	— 323	— 368	— 484	— 415
Matières brutes	Exportations	1 019	1 130	1 192	1 378	1 379	1 633	1 740	2 008	2 735	5 062	5 248	5 363	5 476
	Importations	491	506	512	536	452	535	578	644	780	1 078	1 432	1 407	1 788
	Balance commerciale	528	624	680	842	927	1 098	1 162	1 364	1 955	3 984	3 816	3 956	3 688
Demi-produits non comestibles	Exportations	2 533	2 806	2 871	3 403	3 642	3 672	4 013	4 759	5 695	7 250	6 690	8 527	10 964
	Importations	1 350	1 482	1 495	1 581	1 912	1 915	1 981	2 233	2 824	4 209	4 044	4 394	4 968
	Balance commerciale	1 183	1 324	1 376	1 822	1 730	1 757	2 032	2 526	2 871	3 041	2 646	4 133	5 996
Produits finis	Exportations	969	1 769	2 771	3 864	4 943	4 987	5 571	6 354	7 158	8 235	8 881	10 738	13 103
	Importations	3 578	4 452	5 329	6 244	7 207	6 832	7 730	9 193	11 714	14 597	16 496	17 944	20 782
	Balance commerciale	— 2 609	— 2 683	— 2 558	— 2 380	— 2 264	— 1 845	— 2 159	— 2 839	— 4 556	— 6 362	— 7 615	— 7 206	— 7 679
Transactions commer- ciales spéciales	Exportations	24	23	23	37	31	27	26	43	40	72	63	100	59
	Importations	241	281	236	220	148	119	120	151	192	232	266	364	299
	Balance commerciale	— 271	— 258	— 213	— 183	— 117	— 92	— 94	— 108	— 152	— 160	— 203	— 264	— 240
Total	Exportations	5 033	6 235	7 333	9 230	10 614	10 987	12 023	13 922	17 129	21 433	21 870	25 953	30 893
	Importations	6 045	7 136	8 022	9 048	10 243	9 917	10 949	12 878	16 502	21 357	23 559	25 662	29 543
	Balance commerciale	— 1 012	— 901	— 689	182	371	1 070	1 074	1 044	627	76	— 1 689	291	1 350

Source: Données sur le commerce, Statistique Canada, mai 1978.

Appendice 1

Tableau 2

Échanges commerciaux entre le Canada et les États-Unis dans le domaine de l'énergie

	1974		1977	
	Quantité (en millions de dollars)	Valeur (en millions de dollars)	Quantité (en millions de dollars)	Valeur (en millions de dollars)
<i>Pétrole brut (10⁶ barils)</i>				
Exportations à destination des États-Unis	332.2	3,407	120.9	1,752
Importations provenant des États-Unis	—	—	19.6	284
Exportations nettes	332.2	3,407	101.3	1,468
<i>Gaz naturel (TPC)</i>				
Exportations à destination des États-Unis	959.0	494	993.8	2,028
Importations provenant des États-Unis	13.3	6	—	—
Exportations nettes	945.7	488	993.8	2,028
<i>Charbon (10⁶ tonnes)</i>				
Exportations à destination des États-Unis	0.7	20	0.2	11
Importations provenant des États-Unis	14.4	344	15.6	652
Importations nettes	13.7	324	15.4	641
<i>Électricité (10⁹ kwh)</i>				
Exportations à destination des États-Unis	15.4	175	16.7	377
Importations provenant des États-Unis	13.0	170	1.2	15
Exportations nettes	2.4	5	15.7	362
TOTAL				
EXPORTATIONS		4,095		4,168
IMPORTATIONS		519		951
SOLDE DES EXPORTATIONS		3,575		3,217
Divers				
Gaz de pétrole liquéfié				
Produits raffinés et				
Minerais radioactifs — exportations nettes		308		509
SOLDE TOTAL DES EXPORTATIONS D'ÉNERGIE		3,883		3,726

Compilé par le ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources, juillet 1978

Appendice 2

MESURES NON TARIFAIRES DÉNONCÉES RÉCIPROQUEMENT PAR LE CANADA ET LES ÉTATS-UNIS

Doléances américaines vis-à-vis du Canada

I Participation du gouvernement au commerce

Catégorie: Aides gouvernementales, marchés d'État, pratiques monopolistes, etc.

1. Subventions aux producteurs de films
2. Subventions internes pour stimuler les exportations (Michelin)
3. Monopoles exploités par les régies provinciales des alcools au Canada
4. Marchés d'État, provinces y comprises.

II Formalités de déclaration en douanes et formalités administratives

Catégorie: Formalités d'évaluation

1. Évaluation arbitraire et imposition de droits excessifs

III Normes applicables aux importations et à la production intérieure

Catégorie: Prescriptions concernant la commercialisation; normes industrielles

1. Seules sont autorisées les importations dans des contenants dont la taille a été fixée par le gouvernement canadien
2. Association canadienne de normalisation du matériel électrique

IV Restrictions particulières

Catégorie: contingentements sélectifs et autres règlements; embargos et autres restrictions aux effets semblables

1. Restrictions sur le commerce des programmes enregistrés de télévision
2. Interdictions assorties d'exceptions relatives à l'importation d'avions et des voitures d'occasion.
3. Contingentement des importations de chaussures

Doléances canadiennes vis-à-vis des États-Unis

I Participation du gouvernement au commerce

Catégorie: aides gouvernementales, droits compensateurs; pratiques restrictives tolérées par les gouvernements

1. Financement des exportations avec traitement de faveur
2. Sociétés commerciales du monde occidental

3. *Domestic International Sales Corporation* (DISC)
4. Droits compensateurs.
5. Activités des syndicats américains tendant à restreindre les importations.
6. Sociétés multinationales

II Formalités de déclaration en douanes et formalités administratives

Catégorie: Mesures antidumping et évaluation

1. Mesures antidumping
2. Prix de vente américain
3. Évaluation en fonction de la «liste finale»

Catégorie: Classifications douanières; formalités consulaires et documents à fournir.

1. Évaluations spéciales
2. Incertitude de la classification américaine
3. Formulaire 5515 pour les déclarations en douane
4. Lenteur du fonctionnement des services douaniers
5. Points d'entrée pour les fourrures et les produits de pelleterie

III Normes applicables aux importations et à la production intérieure

Catégorie: Normes industrielles; normes sanitaires et sécuritaires

1. Normes (installations de plomberie et de chauffage, bois, matériel de lutte contre l'incendie et matériel électrique)
2. Inspection des garde-côtes concernant le matériel sécuritaire utilisé sur les navires battant pavillon américain

Catégorie: Normes sanitaires et sécuritaires; prescriptions concernant la commercialisation

1. La loi sur la protection du consommateur
2. La loi de 1966 sur l'emballage et l'étiquetage
3. Les marques d'origine

IV Restrictions particulières

Catégorie: Embargos et autres restrictions ayant des effets semblables; limites quantitatives

1. Interdiction effective des importations suivantes:
 - dragues fabriquées à l'étranger et autres navires utilitaires servant dans les eaux territoriales américaines
 - aéroglisseurs construits à l'étranger et utilisés pour le cabotage
 - conteneurs fabriqués à l'étranger et utilisés sur des navires battant pavillon américain.
 - alcool industriel dénaturé
2. Contingent des importations de cotonnades, de substitut du beurre et de lait en poudre
3. Restriction sur l'utilisation des matières nucléaires importées
4. Disposition concernant la fabrication dans la loi sur le droit d'auteur

V Impositions sur les importations

Catégorie: Ajustement des droits de douanes aux frontières

1. Le système du droit d'accise
2. Mesure de la teneur en alcool des spiritueux
3. Mesures tarifaires prises en application de la clause de sauvegarde

Source: Extraits de l'inventaire des mesures non-tarifaires du GATT, révisé en janvier 1974.

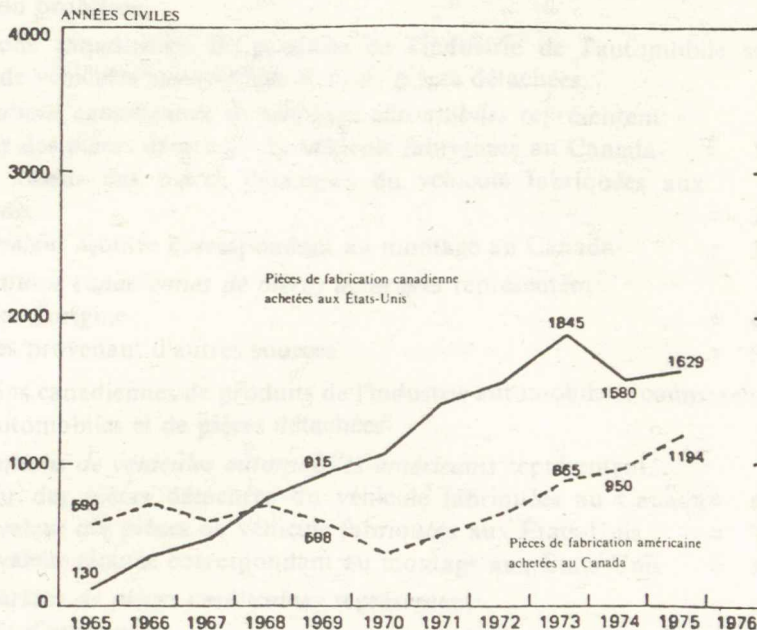


Année	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975
Droits de douane (en millions de dollars)	1000	1100	1000	1100	1200	1300	1400	1500	1800	1600	1700
Droits d'accise (en millions de dollars)	500	600	700	800	900	1000	1100	1200	1500	1300	1400
Total (en millions de dollars)	1500	1700	1700	1900	2100	2300	2500	2700	3300	2900	3100

Appendice 3

VALEUR NETTE DES PIÈCES DESTINÉES AU MONTAGE DES VÉHICULES ÉCHANGES CANADO-AMÉRICAINS

Valeur nette des pièces de montage exportées/importées
(en millions de dollars)



Balance brute des échanges de pièces d'origine

EXCÉDENT/(DÉFICIT)											
(534)	(700)	(808)	(1050)	(1109)	(643)	(607)	(970)	(1234)	(1584)	(2104)	N/A

Redressements:

Pièces importées et réexportées
Pièces exportées et réimportées

75	338	687	1085	1458	1359	1556	1924	2305	2324	2683	N/A
(1)	(5)	(15)	(24)	(32)	(41)	(57)	(67)	(91)	(110)	(144)	N/A

Balance nette des échanges de pièces d'origine

(460)	(367)	(136)	11	317	675	892	887	980	630	435	N/A
-------	-------	-------	----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----

Source: Évaluations faites par Ford of Canada

Appendice 4

PROPOSITION DU COMITÉ RECOMMANDANT LA VENTILATION STATISTIQUE DU COMMERCE DES PRODUITS DE L'AUTOMOBILE

I Les données du problème:

Les exportations canadiennes de produits de l'industrie de l'automobile se composent a) de véhicules automobiles et b) de pièces détachées.

- a) *Les exportations canadiennes de véhicules automobiles* représentent:
- la valeur des pièces détachées du véhicule fabriquées au Canada = 1
 - plus la valeur des pièces détachées du véhicule fabriquées aux États-Unis = 2
 - plus la valeur ajoutée correspondant au montage au Canada = 3
- b) *Les exportations canadiennes de pièces détachées* représentent:
- les pièces d'origine = 4
 - les pièces provenant d'autres sources = 5

Les importations canadiennes de produits de l'industrie automobile se composent de véhicules automobiles et de pièces détachées

- a) *Les importations de véhicules automobiles américains* représentent:
- la valeur des pièces détachées du véhicule fabriquées au Canada = 6
 - plus la valeur des pièces du véhicule fabriquées aux États-Unis = 7
 - plus la valeur ajoutée correspondant au montage aux États-Unis = 8
- b) *Les importations de pièces américaines* représentent:
- les pièces d'origine = 9
 - les pièces provenant d'autres sources = 10

II Les calculs:

A Valeur nette de la balance des pièces d'origine:

$$\text{Exportations} = 4 - 6 + 1$$

$$\text{Importations} = 9 - 2 + 7$$

$$\text{Balance commerciale} = (4 - 6 + 1) - (9 - 2 + 7)$$

Monsieur Bennett estime que $(4 - 6) - (9 - 2) = \$435$ millions

Le ministère de l'Industrie et du Commerce estime que 1 = environ \$350 millions
et 7 = environ \$2400 millions

Par conséquent, la balance commerciale des pièces d'origine en 1975 s'élèverait à \$435 millions + \$350 millions - \$2400 millions = un *déficit* de \$1615 millions

B Montant de la valeur ajoutée nette au montage (véhicules):

Exportations (3) moins importations (8) = chiffres non encore disponibles

$$\text{Balance commerciale des véhicules} = 3 - 8$$

Appendice 5

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES (1975-1977)

Remarque: L'étude des relations commerciales du Canada avec les États-Unis commence au 18^e fascicule des délibérations du Comité, première session de la trentième législature (1974-1976).

Fascicule n°	Date	Témoins
18	11 juillet 1975	<i>Conseil économique du Canada:</i> M. André Raynauld, président; et M. John Downs, économiste du Conseil.
19	11 décembre 1975 26 février 1976	<i>Ministère de l'Industrie et du Commerce:</i> M. T.M. Burns, premier sous-ministre adjoint — (opérations) M. Charles Kelly, directeur adjoint, Bureau de l'hémisphère occidental; M. C.J. Wenaas, chef, Division du Canada et des États-Unis, Groupe de l'analyse macro- économique; et M. T.R.G. Fletcher, sous-ministre adjoint, Tourisme.
20	18 décembre 1975	M. E.B. Carty, premier conseiller, balance des paiements, Statistique Canada; et M. M.G. Kelly, chef, balance des paiements, Division internationale, ministère des Finances.
21	2 décembre 1975 9 décembre 1975 16 décembre 1975	Rapport du Comité sur la première partie de l'étude intitulée «LES RELATIONS CANADA- ÉTATS-UNIS» «Volume 1 — Le cadre institu- tionnel des relations entre les deux pays.»
22	10 février 1976	<i>Ministère de l'Industrie et du Commerce:</i> M. T.M. Burns, premier sous-ministre adjoint, (opérations); M ^{me} Eileen A. Mahoney, Division du GATT, Direction générale des relations générales; M. Carl J. Wenaas, chef, Division du Canada

Fascicule n°	Date	Témoins
		et des États-Unis, Groupe de l'analyse macro-économique; et M. Charles J. Kelly, directeur adjoint, Division des États-Unis, Bureau de l'hémisphère occidental.
23	24 février 1976	<i>Ministère de l'Industrie et du Commerce:</i> M. T.M. Burns, premier sous-ministre adjoint, (opérations); M ^{me} Eileen A. Mahoney, Division du GATT, Direction générale des relations générales; M. James Taylor, directeur général, Bureau de l'hémisphère occidental; et M. Carl J. Wenaas, chef, Division du Canada et des États-Unis, Groupe de l'analyse macro-économique.
24	26 février 1976	<i>Ministère de l'Industrie et du Commerce:</i> M. T.M. Burns, premier sous-ministre adjoint, (opérations); et M. C. Douglas Arthur, conseiller spécial (automobile), Groupe de la planification et de la politique commerciale.
25	9 mars 1976 11 mars 1976	*
26	16 mars 1976	M. E.P. Neufeld, Chef de la Division des finances internationales, ministère des Finances.
27	18 mars 1976	<i>Ministère de l'Industrie et du Commerce:</i> M. T.M. Burns, premier sous-ministre adjoint; M. C.J. Kelly, directeur intérimaire, Bureau de l'hémisphère occidental; M. G. Elliott, directeur intérimaire, Direction générale de la politique industrielle; et M. John Donaghy, chef de la Division du GATT.
28	23 mars 1976	M. R.D. Brown, expert fiscal, Price Waterhouse and Co., Toronto, Ontario.
29	25 mars 1976	M. Carl Beigie, C.D. Howe Research Institute, Montréal (Québec).

Fascicule n°	Date	Témoins
30	6 avril 1976	<i>Ministère de l'Industrie et du Commerce:</i> M. F.T. Jackman, directeur général, Direction générale des projets spéciaux internationaux; M. William Grant, directeur des programmes de défense; et M. O.W. Bennett, chef de la Division de la recherche sur les marchés et de l'administration.
31	8 avril 1976	M. Patrick J. Lavelle, président de l'Association canadienne des fabricants de pièces d'automobile, Toronto (Ontario).
32	29 avril 1976	<i>Ministère de l'Industrie et du Commerce:</i> M. T.M. Burns, premier sous-ministre adjoint, (opérations); et M. C.D. Arthur, conseiller spécial, Division des pièces d'automobile, Groupe de la politique commerciale et de la planification.
33	11 mai 1976	M. J.M. McAvity, président de l'Association canadienne d'exportation, Montréal (Québec).
34	13 mai 1976 18 mai 1976	*
35	25 mai 1976	M. David Culver, président et administrateur en chef de l'Aluminium Company of Canada, Montréal (Québec).
36	27 mai 1976	M. Alfred Powis, président de l'Association minière du Canada, Toronto (Ontario); et M. Keith C. Hendrick, président de Noranda Sales Corporation Ltd.
37	8 juin 1976 22 juin 1976	*
38	10 juin 1976	<i>Canadian General Electric Company Limited:</i> M. Walter Ward, président du conseil d'administration et directeur exécutif, Peterborough (Ontario); et M. V.L. Clarke, vice-président chargé de la planification, Toronto (Ontario).

*Remarque: Les fascicules 25, 34 et 37 ne portaient pas sur l'étude des relations du Canada avec les États-Unis.

Deuxième session de la trentième législature, 1976-77

Fascicule n°	Date	Témoins
1	2 novembre 1976	<i>Association des importateurs canadiens:</i> M. C.F. Sayers, président, Toronto (Ontario); et M. Keith G. Dixon, vice-président administratif.
2	4 novembre 1976	M. R.D. Southern, président et administrateur en chef de ATCO Industries Ltd. de Calgary (Alberta).
3	16 novembre 1976	<i>Northern Telecom Ltd.:</i> M. Robert C. Scrivener, président du conseil et administrateur en chef, Montréal (Québec); M. Walter F. Light, président; et M. Derek M. Davies, vice-président chargé de la commercialisation.
4	18 novembre 1976	<i>Association des manufacturiers canadiens:</i> M. Rod J. Bilodeau, président, Toronto (Ontario); M. Roy Phillips, directeur administratif; et M. J. Laurent Thibault, directeur, Service des communications et de l'économie.
5	30 novembre 1976	M. W. John Stenason, vice-président administratif de <i>Canadian Pacific Investments Ltd.</i> , Montréal (Québec); et M. N.E. Wale, Service de la recherche, Canadien Pacifique, Ltée.
6	2 décembre 1976	M. Ian A. Barclay, président et directeur général de <i>British Columbia Forest Products Limited</i> , Vancouver (Colombie-Britannique).
7	14 décembre 1976	<i>Ford Motor Company of Canada:</i> M. Roy Bennett, président du conseil d'administration et directeur général, Oakville (Ontario); et M. W. Mitchell, vice-président, chargé des questions financières.

Fascicule n°	Date	Témoins
8	16 décembre 1976	<p><i>The Steel Company of Canada, Limited (Stelco):</i></p> <p>M. J.D. Allan, président, Toronto (Ontario); M. G.L. Waters, directeur général, commercialisation et planification commerciale; M. W.A. Darby, comptable général — Impôt; et M. R.E. Heneault, vice-président — Administration.</p> <p><i>Atlas Steels:</i></p> <p>M. Allan V. Orr, vice-président et directeur général, Welland (Ontario); et M. Carl Ohlson, vice-président chargé de la commercialisation.</p>
9	27 janvier 1977	<p><i>Association canadienne des distributeurs d'équipement:</i></p> <p>M. J.S. Thorp, directeur général, Ottawa (Ontario).</p> <p><i>Dominion Road Machinery Co. Limited:</i></p> <p>M. B. Sully, président; et M. J.C. Freeman, vice-président chargé des questions financières.</p> <p><i>Wajax Limited:</i></p> <p>M. R.W. Chorlton, président; et M. R.G. Willox, vice-président.</p>
10	8 février 1977	<p>M. William Mounfield, président, <i>Massey-Ferguson Industries Limited</i>, Toronto (Ontario); M. R.W. Main, vice-président — Administration, <i>Massey-Ferguson Industries Limited</i>; et M. Robert Snelgrove, vice-président et conseiller juridique, <i>Massey-Ferguson Industries Limited</i>.</p>
Non publié (huis clos)	10 février 1977	<p><i>Ministère de la Consommation et des Corporations:</i></p> <p>M. David French, Bureau de la propriété intellectuelle.</p> <p><i>Ministère de l'Industrie et du Commerce:</i></p> <p>M. N.R. Cummings; et M. S.D. Berneche, Division des États-Unis.</p>

Fascicule n°	Date	Témoins
11	22 février 1977	<p><i>Association canadienne des fabricants de produits chimiques:</i></p> <p>M. A.J. Foote, président du Conseil d'administration, Ottawa (Ontario); Le major général Bruce Macdonald, président; et M. Chris Conradi, (GATT) coordonnateur de l'Association.</p> <p><i>Polysar Ltd.:</i></p> <p>M. Ian Rush, président et administrateur en chef; et M. Charles McKenzie, vice-président, produits chimiques.</p> <p><i>Du Pont of Canada Limited:</i></p> <p>M. Franklin McCarthy, président; M. J.H. Childs, vice-président, chargé de l'expansion; et M. A.D. Amery, économiste en chef.</p>
12	24 février 1977	<p>Le professeur Raymond Vernon, directeur du Centre des affaires internationales, Université Harvard (États-Unis).</p>
13	8 mars 1977	<p><i>Ministère des Affaires extérieures:</i></p> <p>L'hon. Donald C. Jamieson, secrétaire d'État aux Affaires extérieures; M. Peter Towe, sous-secrétaire d'État adjoint aux Affaires extérieures; et M. Patrick Reid, directeur général, Bureau des affaires publiques.</p>
14	10 mars 1977	<p>L'hon. Edward M. Lawson, directeur national de la Conférence canadienne des teamsters, vice-président international du <i>Teamsters Union</i> et président du <i>British Columbia Joint Council of Teamsters</i>.</p>
15	22 mars 1977	<p><i>Moore Corporation Limited:</i></p> <p>M. David W. Barr, président, Toronto (Ontario); et M. Donald S. Dunlop, trésorier.</p>

Fascicule n°	Date	Témoins
16	24 mars 1977	Le professeur Lawrence Skeoch, Glenburnie (Ontario).
17	26 avril 1977	<i>Motor Vehicle Manufacturers Association of the United States, Inc.:</i> M. William D. Eberle, président et directeur général, Washington (D.C.); et M. John V. Moller, directeur, Département des affaires internationales.
18	28 avril 1977	<i>Conseil des sciences du Canada:</i> M. John Shepherd, directeur général; et M. Mark Murphy, chercheur.
19	10 mai 1977	<i>Commission du système métrique — Canada:</i> M. C.M. Bolger, président; et M. P.C. Boire, directeur administratif.
20	12 mai 1977	M. Abraham Rotstein, professeur, Collège Massey, Université de Toronto, Toronto (Ontario).
21	24 mai 1977	<i>Association de l'industrie touristique du Canada (A.I.T.C.)</i> M. F.G. Brander, président et administrateur délégué, Ottawa (Ontario); M. Garth C. Campbell, président; et M. R.K. Groome, administrateur de l'A.I.T.C.
22	26 mai 1977	<i>Fédération canadienne des entreprises indépendantes (F.C.E.I.):</i> M. John F. Bulloch, président, Toronto (Ontario); et M. James R. Conrad, directeur chargé des questions législatives.
23	7 juin 1977	<i>Ministère des Finances:</i> M. Alec MacPherson, directeur, Division des relations économiques internationales; et M. Lyle Russell, directeur adjoint, Division des tarifs.

Fascicule n°	Date	Témoins
		<i>Ministère du Revenu national:</i> M. T.C. Greig, sous-ministre adjoint, Direction des programmés douaniers; M. A.T. Wickham, directeur général, Service de la cotisation; M. Earl Warren, directeur général, Service antidumping.
		<i>Ministère des Approvisionnements et Services:</i> M. Craig Oliver, directeur général, Secteur de la planification de l'approvisionnement.
24	9 juin 1977	<i>Pneus Michelin Canada Ltée:</i> M. A. Voya Peters, vice-président, New York City (New York), États-Unis.
25	16 juin 1977	*
26	5 juillet 1977	<i>United Automobile, Aerospace and Agricultural Implement Workers of America (UAW):</i> M. Dennis McDermott, directeur canadien Toronto (Ont.); M. John Moynahan, président du Conseil canadien de l'UAW; et M. Samuel Gindin, directeur de la recherche.
		<i>International Steelworkers of America:</i> M. Lynn Williams, secrétaire; et M. Gordon Milling, directeur de la recherche pour le Canada.
27	7 juillet 1977	<i>Syndicat canadien des travailleurs du papier:</i> M. L.H. Lorrain, président, Montréal (Québec); M. J.M. Buchanan, secrétaire-trésorier; M. T.H. Curley, vice-président de la région 3; et M. F.J. Dunberry, directeur de la recherche.
28	3 août 1977	*
		*Remarque: Les fascicules 25 et 28 ne portaient pas sur l'étude des relations du Canada avec les États-Unis.
		**Remarque: Cet appendice cite les témoins qui ont comparu devant le Comité ainsi que le poste qu'ils occupaient à cette époque.



Canada
Post
Postage paid

Postes
Canada
Port payé

Third Third
class class
class

**K1A 0S7
HULL**

If undelivered, return COVER ONLY to:
Canadian Government Printing Office,
Supply and Services Canada,
45 Sacré-Coeur Boulevard,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT
Imprimerie du gouvernement canadien,
Approvisionnement et Services Canada,
45, boulevard Sacré-Coeur,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7



Third Session
Thirtieth Parliament, 1977-78

Troisième session de la
trentième législature 1977-1978

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

Standing Senate Committee on

Comité sénatorial permanent des

REPORT OF THE COMMITTEE

RAPPORT DU COMITÉ

**Foreign
Affairs**

**Affaires
étrangères**

Chairman:
The Honourable GEORGE C. van ROGGEN

Président:
L'honorable GEORGE C. van ROGGEN

INDEX

INDEX

OF PROCEEDINGS

DES DÉLIBÉRATIONS

(Issue No. 1)

(Fascicule n° 1)

Prepared
by the
Reference Branch,
LIBRARY OF PARLIAMENT

Compilé
par le
Service de référence,
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

SENATE OF CANADA

Standing Senate Committee on Foreign Affairs

3rd Session, 30th Parliament, 1977-1978

INDEX

REPORT OF THE COMMITTEE

Automotive Agreement

- Background 1:95-6
- Content, objectives, advantages 1:95-8, 101, 103-5, 113-4
- Joint Automotive Agreement Monitoring Commission, establishment, role 1:105-7
- Operations, publication of annual report 1:107
- Renegotiated, amended 1:103-4

Automotive Products

- Agreement, content, objectives, advantages 1:95-8, 101, 103-5, 113-4
- Balance of payments, deficit 1:95-9, 105-6
- Duties removed 1:96, 106-7
- Employment, growth 1:97
- Imported parts, remitting duty 1:95, 106-7
- Incentives 1:104
- Industry, restructuring, increase in productivity and wages 1:96-7, 100-1
- Investments 1:97, 102
- Invisible accounts 1:106
- Pricing policies 1:102-3, 105-6
- Production, specialization and rationalization 1:96, 106
- Research and development 1:101, 106
- Technological changes, impact 1:101
- Trade, volume, value, disaggregation 1:95, 98-101, 149-50
- Trade imbalance, reasons 1:95, 97-9, 103, 105-6

Balance of payments

- Automotive products 1:95-9, 105-6
- Defence products 1:90, 93
- Energy exports 1:3
- Manufacturing industry 1:61
- Statistics by main categories, 1965-1977 1:144

Bilateral Trade

- Areas of concern 1:12-5
- Balance of trade 1:10, 32
- Building code and safety standards 1:87
- Current account deficit 1:12-3
- Election of *Parti québécois*, effects 1:28-9, 121, 123
- End products, machinery and automotive sectors imbalance 1:13-4
- Energy, cross-border trade, statistics 1:2-3, 28, 145

SÉNAT DU CANADA

Comité sénatorial permanent des Affaires étrangères

3^e session, 30^e législature, 1977-1978

INDEX

RAPPORT DU COMITÉ

Accord canado-américain sur le partage de la production de défense

- Contenu, but, avantages 1:99-101, 104-5, 125-6
- Exportations, volume, valeur 1:100
- Historique 1:99

Accord canado-américain sur les produits de l'automobile

- Application, publication rapport annuel 1:119
- Commission mixte de contrôle, création, rôle 1:116-9
- Contenu, objectifs, avantages 1:106-9, 112, 115-7, 125-6
- Historique 1:106
- Renégociation, modification 1:115-6

Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT)

- Barrières douanières 1:4-5, 31, 40-1, 43, 49, 51, 59, 89
- Droit compensateur 1:91-2, 98
- Négociations multilatérales, *Tokyo Round* 1:122-4
- Produits finis fabriqués à partir matières premières 1:40-1, 43
- Protectionnisme, libre-échange réciproque 1:4-5, 126

Affaires étrangères, Comité sénatorial permanent

- Ordres renvoi 1:3-4
- Réunions à huis clos, motions 1:5-9

Balance des paiements

- Énergie, exportations 1:3
- Industrie manufacturière 1:68
- Matériel de défense 1:100, 104
- Produits automobiles 1:106, 108-11, 117-8
- Statistiques, par catégorie principale, 1965-1977 1:159

Commerce bilatéral

- Accords sectoriels de libre-échange restreint 1:99-119, 125-8, 135
- Balance commerciale 1:10, 35
- Compte touristique, détérioration 1:15, 78
- Comptes invisibles, postes, déficit 1:9, 11, 13, 78
- Élection Parti québécois, conséquences 1:31, 134-5, 137
- Emballage, étiquetage, effet dissuasif 1:97
- Énergie, échanges, statistiques 1:2-3, 30-1, 160
- Entreprises et capitaux, déplacement 1:15-6, 28-34

Exports to U.S., limitations, results 1:28
 Flows, factors influencing, duty-free 1:9, 11-2, 29
 Food products 1:2
 International factors, impact 1:1-2
 Invisibles or non-merchandise, items, deficit 1:9, 12-3, 70
 Limited sectoral free trade arrangements 1:89-107, 113-5, 122
 Manufacturing sector, machinery, deficit 1:61-4, 66
 Metrication, effects 1:87
 Non-tariff measures, effects 1:80-8, 119-20
 Packaging, labelling, deterrents 1:87
 Products, value of imports and exports 1:6-9, 13
 Relationship, significance 1:5, 116-20
 Relocation and disinvestment 1:14-5, 26-31
 Travel account, deterioration 1:14, 70

Canada's Trade Relations with United States

Report 1:1-158
 Annex A—Comparative Wage Rates between Canada and U.S. 1:126-36
 Annex B—Comparative Taxation Levels
 Appendix 1
 Table 1, Canadian trade balance with U.S. 1:144
 Table 2, Canadian trade in energy with U.S. 1:145
 Appendix 2—Non-tariff measures notified by U.S. and Canada against each other 1:146-8
 Appendix 3—Net automotive parts for original equipment vehicle production 1:149
 Appendix 4—Committee proposal for disaggregation of automotive trade figures 1:150
 Appendix 5—Standing Senate Committee on Foreign Affairs (1975-1977), list of witnesses 1:151-8
 Study by Committee, scope, sectors excluded 1:1-4
 Table of Contents 1:VII-IX

Canadian Industry

Bilateral free trade with U.S., advantages 1:116-24
 Climate and geography, effects on production costs 1:26
 Difficulties, uncompetitiveness 1:1-2, 16-26, 60, 108-11, 116-22
 Dollar, value, exchange rate, impact 1:24-5, 108-9, 116-8, 121
 Financing of capital formation, costs, profits 1:25, 27
 Free trade agreements with European countries 1:122-3
 Innovative record, Senate Committee on Science Policy 1970, report 1:54
 Labour cost
 Aggregate demand factors 1:127-30
 Increase, factors 1:17-8, 108-9, 121, 126-36
 Labour relations, strikes, inflation, labour movements 1:133-6
 Minimum wages, increase, impact 1:132-3
 Per unit of output 1:20-1
 Public sector wage policies, collective bargaining 1:130-2, 134
 Social security, unemployment insurance, effects 1:132, 134
 Structure of labour markets, changes 1:130-6
 Wages, benefits, areas, comparison U.S. 1:16, 109, 126-36

Exportations vers É.-U., restrictions, effets 1:30-1
 Facteurs internationaux, répercussions 1:1-2
 Mesures non tarifaires, répercussions 1:89-98, 132-3
 Nature, importance 1:5, 129-33
 Normes construction, sécurité et autres 1:97
 Paiements courants, déficit 1:13
 Produits, valeur importations et exportations 1:6-9, 13
 Produits alimentaires, échanges 1:2
 Produits finis, secteurs machines et autos, déséquilibre commerce 1:13-5
 Secteur manufacturier, machine, déficit 1:68-71, 73
 Secteurs préoccupants 1:12-6
 Système métrique, conversion, conséquences 1:97
 Volume, facteurs qui influencent, franchise 1:11-2, 31-2

Douanes

Accords GATT 1:4-5, 31, 40-1, 43, 49, 51, 59, 89, 122-4
 Administration américaine
 Biens, méthodes évaluation 1:90
 Classification tarifaire, décisions, délais 1:89-90
 Administration canadienne, système classification et évaluation 1:90-1
 Détaxe, remises droits, décret de remise 1:69-77, 124-5
 Hausses, mesures américaines Smoot-Hawley 1:4
 Industries primaires, protection 1:41
 Machines agricoles 1:73-5
 Obstacles tarifaires et non tarifaires, *Tokyo Round* 1:4-5, 31-2, 41, 122-4
 Politique
 Historique 1:3-4
 Protectionnisme, libre-échange réciproque 1:3-4, 123, 129-33
 «Politique nationale de 1879»
 But, influence 1:3-4
 Provinces Ouest et Maritimes, ressentiment 1:3
 Produits automobiles, abolition 1:107, 117-8
 Secteur manufacturier, machines, *Kennedy Round* 1:69
 Suppression, accords, *U.S. Trade Act, 1974* 1:4, 129-31

Exportations

Avec É.-U., volume 1:5-9, 32, 35, 39
 Gouvernement, pouvoirs discrétionnaires 1:45
 Matériel défense 1:100
 Petites entreprises, potentiel, concurrence japonaise 1:87
 Produits manufacturés 1:47

GATT

Voir
 Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce

Importations

Avec É.-U., volume 1:5-9, 39
 Produits manufacturés 1:46
 Programme surveillance 1:92

Industrie canadienne

Accords libre-échange avec pays européens et CEE 1:135-6
 Climat et géographie, effets sur coûts production 1:28
 Difficultés, non-compétitivité, concurrence 1:1-2, 17-28, 60, 120-3, 129-35

Machinery and equipment, capital costs 1:25
 Major trading options 1:112-20
 Modified tariff protection and Program of domestic remedies 1:112
 Multilateral or unilateral free trade 1:115-6
 Performance, improvement, requirements 1:53-4, 109-10, 121
 Productivity, levels, factors, comparison 1:18-21, 108-9
 Relocation and disinvestment, causes 1:14-5, 26-31
 Research and development
 Budget, proportion GNP, decline 1:54, 56, 58
 Centres, location 1:57
 Firms, programs 1:55
 Incentives, government programs, effects 1:55-8
 Patents filed 1:54
 Small manufacturing plants, lack of 1:55
 Subsidiaries of foreign-owned multinationals 1:55
 Taxation
 Corporations, rates, incentives, write-offs 1:21-2, 27, 138-40
 Indirect taxes, sales taxes 1:22-3, 141-3
 Personal income taxes and social security taxes, effects 1:23-4, 137-8
 Regular revisions of tax system, results 1:24
 Resource industry, double taxation 1:22, 140-1

Defence Production Sharing Arrangement

Background 1:89
 Content, purpose, advantages 1:89-91, 93-4, 113
 Exports, value 1:90

Defence Products

Agreement, functioning, advantages 1:90-1, 93
 American market, access, privileged terms 1:89
 Balance of payments, trade "in rough balance" 1:90, 93-4
 Cooperation, program, background 1:89-90, 94
 Domestic price preference 1:89
 Duty-free movement, regulations 1:89
 Employment, technology 1:90-1
 Exports, value 1:90
 Lockheed Corporation, arrangement 1:91-3
 Standardization 1:92
 System of offset procurement, impact 1:91-3
 Trade, imbalance, special committee 1:90
 U.S. high technology, access 1:91, 93-4

Exports

Defence products 1:90
 Government, discretionary powers 1:41
 Manufactured products 1:43
 Small businesses, potential, Japanese competition 1:79
 With U.S., volume 1:5-9, 29, 32, 36

Foreign Affairs, Standing Senate Committee

Meetings *in camera*, motions 1:5-9
 Orders of reference 1:3-4

GATT

See
 General Agreement on Tariffs and Trade

Dollar, valeur, cours du change, répercussions 1:26-7, 120-1, 129-31, 134
 Entreprises et capitaux, déplacement, causes 1:15-6, 28-34
 Formation de capital, financement, coûts, profits 1:27, 29
 Imposition
 Impôt personnes physiques et cotisations sécurité sociale, effets 1:25, 151-2
 Impôts indirects, taxes vente 1:24-5, 156-8
 Industries d'exploitation ressources naturelles, double imposition 1:23-4, 154-6
 Révisions fréquentes régime fiscal, conséquences 1:26
 Sociétés, taux, stimulants, amortissements 1:23, 29, 152-4
 Innovations, rapport Comité Sénat sur politique scientifique 1970 1:59
 Libre-échange bilatéral avec É.-U., avantages 1:129-37
 Libre-échange multilatéral ou unilatéral 1:128-9
 Machines et matériel, coût en capital 1:27
 Main-d'œuvre, coûts
 Ensemble facteurs de demande 1:141-3
 Hausse, facteurs 1:18-9, 120-1, 134, 145-50
 Par unité de production 1:21-2
 Relations travail, grèves, inflation, syndicats 1:147-50
 Salaire minimum, hausse, répercussions 1:146-7
 Salaires, avantages, secteurs, comparaison É.-U. 1:17-8, 121, 139-50
 Secteur public, politique des salaires, négociation collective 1:144-6, 148-9
 Sécurité sociale, assurance-chômage, effets 1:146, 148
 Structure des marchés canadiens, changements 1:143-50
 Options commerciales 1:124-33
 Productivité, niveaux, facteurs, comparaison 1:19-22, 120-1
 Recherche et développement
 Brevets invention, demandes 1:59-60
 Budget, pourcentage PNB, déclin 1:59-60, 62, 64
 Centres, localisation 1:63
 Entreprises, programmes 1:61
 Mesures incitatives, programmes gouvernementaux, effets 1:61-4
 Petites entreprises, insuffisance 1:60
 Succursales de multinationales détenues par étrangers 1:60-1
 Rendement, amélioration, exigences 1:59-60, 122, 134
 Tarifs protectionnistes modifiés et programme redressement national 1:124-5

Industrie manufacturière

Compétitivité, tarifs douaniers 1:49-52, 55
 Concurrence, politique 1:57-9
 Concurrence pays à main-d'œuvre bon marché 1:51
 Déficit 1:46
 Dégradation, interventions gouvernements 1:54-5, 58
 Détaxe, remise droits douane, décret de remise 1:76-7
 Emplois, statistiques, détérioration 1:46
 Gouvernements, sociétés, pouvoir achat, politique 1:65-8
 Importations et exportations, déséquilibre 1:46-9, 58-9
 Machines
 Balance paiements, déséquilibre 1:68
 Commerce avec É.-U., déficit 1:68-71
 Commercialisation, service distribution 1:70
 Marché national, importations, exportations 1:68-70

General Agreement on Tariffs and Trade

- Countervailing duty law 1:82-3, 87-8
- Multilateral Trade negotiations, Tokyo Round 1:110-1
- Protectionism, reciprocal free trade 1:4-5, 114
- Resource-based processed goods 1:36-7, 39
- Tariff 1:4-5, 29, 36-7, 39, 45, 47, 53, 80

Imports

- Import Surveillance Program 1:83
- Manufactured products 1:42
- With U.S., volume 1:5-9, 36

Manufacturing Industry

- Competition of low-cost manufacturing countries 1:47
- Competition policy 1:52-3
- Competitiveness, tariff 1:45, 47, 50
- Deficit 1:42
- Deterioration, response governments 1:49-50, 53
- Domestic market, size, shape 1:45
- Drawbacks, duty remissions, remission order 1:68-9
- Employment, deteriorating situation 1:42
- Farm machinery
 - Free trade, tariff designations, classifications 1:65-8
 - Market, deficit on bilateral trade 1:66
- Foreign ownership, American subsidiaries 1:45-6, 52-3
- Free trade zones, establishment 1:70
- Government, corporations, purchasing powers, policy 1:58-61
- Imports and exports, imbalance 1:42-5, 53
- Industrialization rate 1:42-3
- Machinery
 - Domestic market, imports, exports 1:62-3
 - Imbalance of payments 1:61
 - Marketing, distribution 1:63
 - Tariff, Kennedy Round, remission program, "End Use" 1:62-5
 - Trade with U.S., deficit 1:61-4
- Production, domestic rationalization, suggestions 1:50-3, 79
- Research and development 1:53-8
- Specialization, areas 1:47-9

Natural resources

- Competitiveness, double taxation 1:40-1
- Development, contributions 1:32, 35, 40-1
- Forest products, processing 1:32-3
- Industrial raw material, source 1:32
- Manufactured goods, classification 1:42
- Mining products 1:33-4
- Non-renewable, processing, "value added" 1:32-5
- Petrochemical industry, markets, competition 1:39
- Petroleum and natural gas 1:34
- Resource processors
 - GATT sectoral negotiations 1:36-7
 - Market proximity, access 1:38
 - Relative costs and "value-added", compared to secondary sectors 1:41-2
 - Restraints, competition 1:39-40
 - U.S. tariff, effects 1:35-9
- Secondary manufacturing, exports 1:40-1

- Tarifs douaniers, *Kennedy Round*, programme remise, «usage final» 1:69-72
- Machines agricoles
- Libre-échange, désignations tarifaires, classifications 1:73-5
- Marché, déficit commerce bilatéral 1:73
- Mainmise étrangère, filiales américaines 1:49-51, 58
- Marché intérieur, volume, structure 1:49
- Production, rationalisation intérieure, propositions 1:55-9, 88
- Recherche et développement 1:59-64
- Spécialisation, domaines 1:52-4
- Taux industrialisation 1:46-7
- Zones de libre-échange, création 1:77-8

Industrie touristique

- Changements sociaux, effets 1:70
- Congrès, règlements douaniers, déductions impôt 1:79-81
- Coûts construction et financement, influence 1:79
- Dollar, taux change, conséquences 1:80
- Groupe travail fédéral-provincial, création, recommandation 1:83
- Mesures redressement
 - Office du tourisme, budget 1:82-3
 - Techniques commercialisation, publicité 1:81-2
 - Tourisme au Canada, encouragement 1:81-2
 - Voyages à forfait 1:82
- Restauration, coûts élevés, taxes sur alcool 1:79-80
- Salaire minimum, taux élevé, conséquences, pourboires 1:83-6
- Secteur hôtelier
 - Chambres, taxes municipales, taxe vente 1:79-80
 - Hausses salariales, heures supplémentaires 1:78-9
- Voyages
 - Balance touristique, déficit 1:78
 - Coûts, hausse 1:78

Marché américain

- Industries canadiennes, exclusion, causes 1:1, 17, 32, 39

Matériel de défense

- Accord, fonctionnement, avantages 1:100-1, 104
- Achats faits étranger, majoration préférentielle 1:99-100
- Balance paiements, imputations approximatives 1:100, 104
- Circulation en franchise, règlements 1:99
- Commerce, déséquilibre, comité spécial 1:100
- Coopération, programme, historique 1:99-100, 104-5
- Emplois créés, technologie 1:101
- Exportations, volume, valeur 1:100
- Marché américain, accès, conditions privilégiées 1:99
- Société Lockheed, entente 1:102-4
- Système des marchés de contrepartie, répercussions 1:101-4
- Techniques américaines, accès 1:101, 104
- Uniformisation 1:103

Mesures non tarifaires

- Dénoncées réciproquement par Canada et États-Unis 1:161-3
- Droit compensateur, préjudice, mesures rétorsion 1:91-3, 98
- Effets sur commerce bilatéral 1:89-98, 132-3

Non-Tariff Measures

- Anti-dumping measures 1:84-5
- Countervailing duty law, material injury, retaliation 1:82-3, 87-8
- Customs administration
 - Canadian system 1:81-2
 - U.S. system 1:80-1
- Effects on bilateral trade 1:80-8, 119-20
- Government purchasing, preferences 1:85-6
- Notified by U.S. and Canada against each other 1:146-8
- Trade-inhibiting role 1:80

Report to Senate

- “Canada-United States Relations—Volume II—Canada’s Trade Relations with United States” 1:11-158

Small Businesses

- Assistance and support, government programs 1:78-9
- Canadian Federation of Independent Business, work 1:78-9
- Economic role, potential 1:77-8
- Exports, potential, Japanese competition 1:79
- Free trade agreement, reaction 1:79
- Geographic and demographic make-up, effects 1:78
- Problems, nature, remedies 1:78

Tariff

- Automotive products, removal 1:96, 106
- Canadian administration, classification and valuation system 1:81-2
- Drawbacks, duty remissions 1:62-9, 112
- Elimination, agreements, U.S. Trade Act 1974 1:4, 116-8
- Farm machinery 1:65-8
- GATT agreements 1:4-5, 29, 36-7, 39, 45, 47, 53, 80, 110-1
- Manufacturing sector, machinery, Kennedy Round 1:62
- “National Policy of 1879”
 - Purpose, influence 1:3-4
 - Western and Atlantic provinces, resentment 1:3
- Policy
 - Background 1:3-4
 - Protectionism, reciprocal free trade 1:3-4, 111, 116-20
- Raise, U.S. Smoot-Hawley tariff 1:4
- Resource industries, protection 1:37
- Tariff and non-tariff barriers, Tokyo Round 1:4-5, 29, 37, 110-1
- U.S. administration
 - Goods, methods of evaluation 1:81
 - Tariff classification, rulings, delays 1:80-1

Tourist Industry

- Construction and financing costs, effects 1:71
- Conventions, customs regulations and practices, income tax deduction 1:71-3
- Dollar, exchange rate, results 1:72
- Federal-provincial task force, establishment, recommendation 1:75
- Hotel business
 - Rooms, municipal tax rate, sales tax 1:71-2
 - Wages, increase, overtime 1:71
- Minimum wages, high level, impact, tipping 1:75-7
- Remedial measures
 - Canadian Government Office of Tourism, budget 1:74-5

- Marchés d'État, préférences 1:94-6
- Mesures antidumping 1:93-4
- Obstacle aux échanges commerciaux 1:89
- Service des douanes
 - Système américain 1:89-90
 - Système canadien 1:90-1

Petites entreprises

- Aide et appui, programmes gouvernementaux 1:86-7
- Exportation, potentiel, concurrence japonaise 1:87
- Fédération canadienne des entreprises indépendantes, travail 1:87
- Importance, potentiel 1:86
- Libre-échange, accord, réaction 1:87-8
- Milieux géographique et démographique, influence 1:86
- Problèmes, nature, solutions 1:86

Produits de l'automobile

- Accord, contenu, objectifs, avantages 1:106-9, 112, 115-7, 125-7
- Balance paiements, déficit 1:106, 108-11, 117-8
- Changements technologiques, répercussions 1:112-3
- Commerce, volume, valeur, ventilation statistique 1:106, 109-12, 164-5
- Comptes invisibles 1:118
- Déséquilibre commercial, causes 1:106, 109-10, 114-5, 117-8
- Droits douane, abolition 1:107, 117-9
- Emploi, croissance 1:108
- Industrie, restructuration, accroissement productivité et salaires 1:107-8, 111-3
- Investissements 1:108, 113
- Pièces importées, remboursement droits douane 1:106, 118-9
- Prix, fixation, politique 1:113-4, 117-8
- Production, spécialisation et rationalisation 1:107, 118
- Recherche et développement 1:113, 118
- Stimulants 1:116

Rapport au Sénat

- «Relations Canada-États-Unis—Volume II—Relations commerciales du Canada avec États-Unis» 1:11-173

Relations commerciales Canada-États-Unis

- Rapport 1:1-173
 - Annexe A—Comparaison échelles salaires entre Canada et É.-U. 1:139-50
 - Annexe B—Comparaison niveaux imposition 1:151-8
 - Appendice 1
 - Tableau 1, Balance commerciale entre Canada et É.-U. 1:159
 - Tableau 2, Échanges commerciaux d'énergie 1:160
 - Appendice 2—Mesures non tarifaires dénoncées réciproquement par Canada et États-Unis 1:161-3
 - Appendice 3—Valeur nette pièces destinées montage véhicules, échanges 1:164
 - Appendice 4—Proposition Comité recommandant ventilation statistique du commerce produits automobile 1:165
 - Appendice 5—Comité sénatorial permanent Affaires étrangères (1975-1977), liste témoins 1:166-73

Marketing approaches, advertising 1:73-4

Package tours 1:74

Travel in Canada, promotion 1:73-4

Restaurants, high costs, taxation of liquor 1:71-2

Social trends, shifting, effects 1:70

Travel

Account, deficit 1:70

Costs, increase 1:70-1

U.S. market

Canadian industries, exclusion, causes 1:1, 17, 29, 35

Étude par Comité, étendue, exclusions 1:1-4

Table matières 1:VII-IX

Ressources naturelles

Biens manufacturés, classification 1:46

Compétitivité, double imposition 1:44-5

Exploitation, apport 1:35-6, 38, 44-5

Industrie pétrochimique, marchés, concurrence 1:43

Industrie secondaire, exportations 1:44-5

Industries transformation

Comparaison coûts et apport en «valeur ajoutée» avec secteur secondaire 1:45-6

Contraintes, concurrence 1:42-4

Marchés, proximité, accès 1:41

Négociations sectorielles GATT 1:40

Tarifs américains, effets 1:38-43

Matières premières industrielles, source approvisionnement 1:35

Non renouvelables, transformation, «valeur ajoutée» 1:35-8

Pétrole et gaz naturel 1:38

Produits forestiers, transformation 1:35-6

Produits miniers 1:36-7

Marketing approaches, advertising 1:7-8
 Package tours 1:14
 Travel in Canada, promotion 1:71-2
 Restaurants, high costs, targeting of liquor 1:71-2
 Social trends, shifting, effects 1:26
 Travel
 Account, deficit 1:70
 Costs, increase 1:70-1
 U.S. market
 Canadian industries, competition, causes 1:1, 17, 23, 33

Etude par Comité, séquence, exécution 1:1-4
 Table matières (VII)-IX

Ressources naturelles

Biens manufacturés, classification 1:46
 Compétitivité, double imposition 1:44-5
 Exploitation, aspect 1:35-6, 38, 44-5
 Industrie pétrolière, services, concurrence 1:63
 Industrie secondaire, exportations 1:44-5
 Industries transformées
 Comparaison coûts et bénéfices valeur ajoutée avec secteur secondaire 1:43-5
 Contraintes, concurrence 1:47-8
 Marchés, progrès, années 1:4
 Négociations économiques 1:47, 1:40
 Tarifs américains, effets 1:40-43
 Matière première industrielle, accès, approvisionnement 1:35
 Pêche renouvelables, transformation, quotas, quotas 1:35-6
 Pétrole et gaz naturel 1:36
 Produits forestiers, transformation 1:35-6
 Produits miniers 1:36-7

	Canada Post	Postes Canada
	Postage paid	Port payé
Third Troisième class classe		
K1A 0S7 HULL		

*If undelivered, return COVER ONLY to:
Canadian Government Printing Office,
Supply and Services Canada,
45 Sacré-Coeur Boulevard,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7*

*En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Imprimerie du gouvernement canadien,
Approvisionnement et Services Canada,
45, boulevard Sacré-Coeur,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7*

