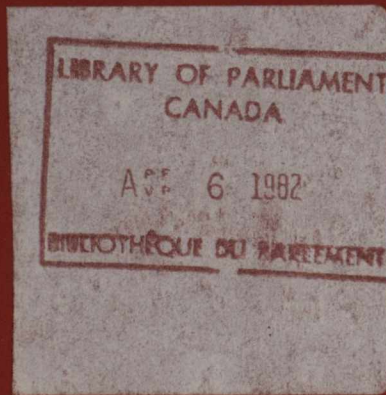


# Les relations Canada - États-Unis



## VOLUME III

### Les relations commerciales Canada — États-Unis

J  
103  
H72  
1974-76  
A28  
A12  
v.3

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

Président: L'honorable George C. van Roggen  
Vice-président: L'honorable Martial Asselin, C.P.

J Canada. Parlement.  
103 Sénat. Comité sénatorial  
H72 permanent des affaires  
1974/76 étrangères.

A28 Les relations Canada-

A12<sup>DATE</sup> Etats-Unis. <sup>NAME — NOM</sup>

v.3

MAY  
MAI

3



J  
103  
472  
1974/76  
A28  
A12  
V3  
01.2



# Les relations Canada - États-Unis

## VOLUME III Les relations commerciales Canada — États-Unis

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

Président: L'honorable George C. van Roggen

Vice-président: L'honorable Martial Asselin, C.P.

Mars 1982

©Ministre des Approvisionnement et Services Canada 1982

N° de cat. YC 23-321/1-01-3F

ISBN 0-662-91590-9

***English language copies of this report are available upon request from the Clerk of the Standing Senate Committee on Foreign Affairs, the Senate, Ottawa, Canada K1A 0A4***

## Composition du Comité

L'honorable George C. van Roggen, *président*

L'honorable Martial Asselin, C.P., *vice-président*

et

Les honorables sénateurs:

Bélisle, Rhéal	Marshall, Jack
Bird, Florence B.	McElman, Charles
Bosa, Peter	Molgat, Gildas L.
Buckwold, Sidney L.	Molson, Hartland de M.
Cameron, Donald	Murray, Lowell
*Flynn, Jacques	Neiman, Joan
Graham, B. Alasdair	*Perrault, Raymond J.
Haidasz, Stanley	Riel, Maurice
Hicks, Henry D.	Rizzuto, Pietro
Lafond, Paul C.	Roblin, Duff
Lamontagne, Maurice	Smith, George I.
Langlois, Léopold	Thompson, Andrew
Lapointe, Renaude	Yuzyk, Paul
Macquarrie, Heath	

### \*Membres d'office

*Remarque:* Les honorables sénateurs Royce Frith, Allister Grosart, Earl Hastings, Daniel A. Lang, A. Hamilton McDonald, Robert Muir, Richard J. Stanbury, Arthur Tremblay et David Walker ont également, à différents moments, fait partie du Comité.

## Ordre de renvoi

Extrait des Procès-verbaux du Sénat, le jeudi 1<sup>er</sup> mai 1980:

«Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur van Roggen propose, appuyé par l'honorable sénateur Asselin, C.P.,

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

Que les documents recueillis et les témoignages entendus sur ce sujet au cours des vingt-neuvième, trentième et trente et unième Parlements soient déférés au Comité;

Que le Comité soit autorisé à retenir les services de conseillers et de personnel technique, administratif et autre dont il pourrait avoir besoin aux fins de ladite enquête et aux fins d'examiner les mesures législatives et autres questions qui pourraient lui être déférées, et au tarif de rémunération et de remboursement que le Comité pourra déterminer, et à indemniser les témoins en leur remboursant leurs frais de déplacement et de subsistance, si nécessaire, et à leur verser les émoluments qu'il pourra déterminer.

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

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

*Le greffier du Sénat,*

Robert Fortier

## Avant-propos

Le présent rapport couronne une étude en trois volumes que le Comité sénatorial permanent des Affaires étrangères a menée sur les relations Canada-États-Unis. Le premier volume, qui a été présenté en décembre 1975, traite du cadre institutionnel de ces relations. Quant au deuxième volume, présenté lui en juin 1978, il fait le point des relations commerciales du Canada avec les États-Unis. Ce rapport, le volume III, poursuit ladite étude à partir des conclusions du deuxième volume.

Au cours des trois dernières années, le Comité a tenu quelque 40 audiences à Ottawa et à Washington, D.C., et entendu bon nombre de témoins Canadiens et Américains, dont des hommes d'affaires, des chefs syndicaux, des universitaires, des fonctionnaires et des ministres provinciaux et fédéraux. Le Comité tient à les remercier tous, non seulement pour le temps qu'ils ont consacré aux comparutions, mais également pour les heures de travail que la préparation de leur exposé a exigées. Sans leur concours et sans leurs témoignages pertinents, le Comité n'aurait pu formuler des points de vues aussi éclairés que ceux qui figurent dans le rapport, les délibérations en font foi, même si les intervenants ne partageront pas tous, bien sûr, ses conclusions ou ses recommandations.

Je suis très reconnaissant à tous les membres du Comité, et particulièrement redevable au vice-président, le sénateur Martial Asselin, C.P. et aux autres membres du Comité de direction de l'aide et des conseils qu'ils m'ont prodigués. Les membres du Comité n'hésiteront pas, j'en suis sûr, à se joindre à moi pour remercier particulièrement le sénateur Allister Grosart, C.P., qui a été vice-président de ce Comité de 1969 jusqu'à sa nomination à la présidence du Sénat en 1979. La perspicacité dont il a su faire preuve en ne perdant jamais de vue l'essentiel des questions à l'étude et ses conseils avisés auront contribué dans une bonne mesure au succès de cette entreprise.

Les travaux du Comité n'auraient pas été possibles sans l'appui du personnel du Centre parlementaire pour les Affaires étrangères et le Commerce extérieur, de son directeur, M. Peter Dobell, et de la très compétente adjointe au personnel du Comité, M<sup>me</sup> Carol Seaborn, qui a eu la tâche peu enviable de travailler quotidiennement avec le président du Comité, ce qu'elle a fait avec un sens de l'humour qui ne s'est jamais démenti. Le Comité a également bénéficié de l'aide, à l'occasion, de l'Institut de recherches politiques. M. Patrick Savoie, greffier du Comité, a fait preuve de beaucoup de diligence

pendant toutes les audiences et en assurant la production et la traduction de ce rapport.

Un index des délibérations du Comité et sur lesquelles se fonde le présent rapport a été préparé par le Service de consultation et de référence de la Bibliothèque du Parlement. On peut en obtenir copie auprès du greffier du Comité.

*Le président,*

George C. van Roggen



# Table des matières

<b>INTRODUCTION</b>	1. Recommandations du rapport précédent du Comité	1
	2. Manifestation d'un nouvel intérêt au Canada et aux États-Unis	2
	3. État du commerce et des paiements au Canada—Une mise à jour	4
	4. Nouveau regard sur la scène internationale	7
<b>PARTIE I</b>	<b>A. Perspectives pour l'industrie canadienne</b>	<b>11</b>
	1. Effets pour le Canada des négociations commerciales multilatérales: tarifs douaniers; libre-échange en matière d'aéronautique civile; code d'éthique pour les barrières non tarifaires	11
	2. Barrières non tarifaires américaines affectant le commerce entre le Canada et les États-Unis: droits compensateurs; marchés d'État; évaluation en douane; DISC; autres mesures non tarifaires américaines	14
	3. Répercussions du <i>Tokyo Round</i> sur l'industrie canadienne	20
	4. Perspective pour l'industrie canadienne	21
	<b>B. Mesures prises jusqu'ici... et réactions</b>	<b>22</b>
	1. Mesures gouvernementales	22
	2. Réactions américaines aux politiques canadiennes de développement industriel	23
<b>PARTIE II</b>	<b>A. Une orientation nouvelle</b>	<b>25</b>
	1. Pourquoi pas un libre-échange multilatéral au lieu de bilatéral?	27
	2. Ni un marché commun, ni une union douanière	31

	<b>B. Un accord bilatéral et le GATT</b>	<b>34</b>
	1. Une orientation positive	35
	2. Une déclaration de zone de libre-échange en vertu de l'article XXIV	37
	3. Un accord provisoire en vertu de l'article XXIV	38
	4. Accord général ou ententes sectorielles?	39
	5. Accord préférentiel ou «extensible»?	41
	<b>C. Réaction des États-Unis à une proposition de libre-échange bilatéral</b>	<b>44</b>
	1. Motifs de l'intérêt américain	44
	2. Portée de l'accord; le processus législatif aux États-Unis; réactions du secteur privé américain; réactions d'États particuliers; initiative canadienne	49
	3. Conclusion	53
<b>PARTIE III</b>	<b>A. Les répercussions économiques du libre-échange</b>	<b>55</b>
	1. Répercussions générales	55
	2. Quelles industries prendront de l'expansion? Lesquelles subiront une réduction de leur marché?	61
	a) L'industrie pétrochimique	61
	b) Industries manufacturières secondaires	64
	c) Sociétés sous contrôle étranger	68
	d) Industries de pointe	74
	<b>B. Impact économique régional</b>	<b>76</b>
	1. Perspectives politiques	76
	2. Perspectives économiques	80
<b>PARTIE IV</b>	<b>Domaines d'intérêt particulier</b>	<b>85</b>
	1. La compétitivité	85
	2. La course technologique	87
	3. Mesures non tarifaires canadiennes	94
	4. L'Agence d'examen de l'investissement étranger et la surveillance de ces investissements	95
	5. Le cours du change	96
	6. Harmonisation des impôts	98

<b>PARTIE V</b>	<b>Modalités de l'Accord</b>	<b>101</b>
	1. Choix du moment et portée	101
	2. Règlement sur l'origine des produits	103
	3. Exceptions et garanties	105
	4. Aide en période d'adaptation	106
	5. Subventions	109
	6. Politique de concurrence	110
	7. Le cadre institutionnel	112
<b>PARTIE VI</b>	<b>Les répercussions politiques: mythe et réalité</b>	<b>115</b>
<b>PARTIE VII</b>	<b>Récapitulation des conclusions et des recommandations</b>	<b>123</b>
<b>Appendice A</b>	<b>Répercussions du <i>Tokyo Round</i> sur l'industrie canadienne</b>	<b>131</b>
<b>Appendice B</b>	<b>Politiques gouvernementales de développement industriel</b>	<b>143</b>
<b>Appendice C</b>	<b>Compétitivité—Canada États-Unis</b>	<b>149</b>
<b>Appendice D</b>	<b>Glossaire</b>	<b>157</b>
<b>Appendice E</b>	<b>Liste des témoins entendus</b>	<b>163</b>

Au cours des séances publiques antérieures, le Comité a entendu des représentants de tous les secteurs de l'industrie manufacturière. Son objectif principal fut de faire le bilan des forces et des points faibles des échanges commerciaux bilatéraux de Canada avec les États-Unis et d'évaluer les perspectives pour les années 1980 et 1990. Entre autres questions, il a traité les problèmes structurels d'une grande partie du secteur manufacturier, les effets du tarif douanier, le déséquilibre du commerce des produits finis, l'importance des barrières non tarifaires, le faible niveau de la recherche et du développement, le coût de la main-d'œuvre et la productivité, respectivement plus élevés plus faibles au Canada qu'aux États-Unis à cette époque, et enfin, les perspectives d'avenir des échanges bilatéraux entre les deux pays. La réponse a pu servir à déterminer ce que grande partie du secteur manufacturier canadien était très vulnérable, étant en outre aux frais d'exploitation élevés qui entraînent des pertes et l'extension de courte durée, et les autres entreprises la compétitivité au sein le fait qu'il n'a pas accès à un vaste marché.

Les trilles d'industrialisation dans ce secteur est important pour le temps et politique de Canada n'a pas laissé d'espérer le Comité, et celui-ci, en 1973, en

\* Le *Journal* *Quatre-vingt-trois*, Volume II, Les années canadiennes de l'Accord avec les États-Unis, 1973.



# INTRODUCTION

## Recommandations du rapport précédent du Comité

En 1978, le Comité sénatorial des affaires étrangères publiait le rapport de sa première étude sur les relations commerciales entre le Canada et les États-Unis. On y trouve, comme première recommandation, une invitation pressante «aux gouvernements, aux industries et aux syndicats canadiens... d'étudier sérieusement l'éventualité d'un libre-échange bilatéral avec les États-Unis».\*

Au cours des séances publiques antérieures, le Comité a entendu des représentants de tous les secteurs de l'industrie canadienne. Son objectif principal fut de faire le bilan des points forts et des points faibles des échanges commerciaux bilatéraux du Canada avec les États-Unis et d'évaluer les perspectives pour les années 1980 et 1990. Entre autres questions, il a étudié les problèmes structurels d'une grande partie du secteur manufacturier, les effets du tarif douanier, le déséquilibre du commerce des produits finis, l'importance des barrières non tarifaires, le faible niveau de la recherche et du développement, le coût de la main-d'œuvre et la productivité, respectivement plus élevé et plus faible au Canada qu'aux États-Unis à cette époque, et, enfin, les perspectives d'avenir des échanges bilatéraux entre les deux pays. Le Comité a pu surtout déterminer qu'une grande partie du secteur manufacturier canadien était très vulnérable, étant en butte aux frais d'exploitation élevés qu'imposent des phases d'exécution de courte durée et les autres entraves à la compétitivité qui sont le fait qu'il n'a pas accès à un vaste marché libre de barrières tarifaires.

**Une telle constatation dans un secteur si important pour la santé économique du Canada n'a pas laissé d'inquiéter le Comité, et celui-ci, en 1978, en**

\* Les Relations Canada—États-Unis, Volume II, Les relations commerciales du Canada avec les États-Unis, Juin 1978.

arrivait à la conclusion que, parmi tous les remèdes possibles, le plus prometteur était un accord bilatéral de libre-échange avec les États-Unis. Conscient, toutefois, des difficultés politiques et économiques que pourrait entraîner la mise en œuvre d'une telle conclusion, le Comité a recommandé que l'idée même d'un libre-échange bilatéral fasse l'objet d'une étude attentive. Il visait aussi à susciter dans le public une discussion plus étendue sur l'avenir des politiques commerciales du Canada.

## Manifestation d'un nouvel intérêt au Canada et aux États-Unis

Le Comité fut satisfait que son rapport ait pu entraîner une certaine réflexion ou, du moins, l'expression de quelques opinions dans les cercles dirigeants du gouvernement. Le ministre libéral des Affaires extérieures, Donald Jamieson, a fait remarquer qu'aucun gouvernement ne peut rejeter d'emblée l'idée d'un libre-échange. Le ministre progressiste conservateur des Finances, John Crosbie, a émis l'opinion que le libre-échange avec les États-Unis est une orientation que le Canada doit sérieusement envisager dans les prochaines années. A ces voix s'est ajoutée celle de l'ancien chef de l'opposition officielle, l'honorable Robert Stanfield, C.P. c.r., qui, au cours de discours prononcés en 1979, n'a cessé de plaider pour la libéralisation du commerce avec les États-Unis surtout comme moyen de contrecarrer les dissensions régionales au Canada. Malheureusement, jusqu'ici, le gouvernement n'a ni soulevé ni débattu officiellement la question du libre-échange.

N'empêche que la parution de ce premier rapport a semblé coïncider avec l'apparition dans le public d'un nouvel intérêt, encore modeste, mais grandissant, pour la question. Si bien que le président du Comité s'est vu invité à parler de libre-échange bilatéral devant divers groupements et diverses associations et à participer à des colloques à ce sujet tant au Canada qu'aux États-Unis. Il se peut que le rapport, en partie, ne soit venu que ranimer un intérêt latent depuis la publication, en 1975, du rapport «Au-delà des frontières du Conseil économique». Mais, chose certaine, sa conclusion n'a pas déclenché cette réaction émotive et nationaliste que l'on aurait pu prévoir quelques années à peine auparavant.

Aux États-Unis, l'attention grandissante portée à cette question est venue en partie de l'article 1104 de la loi intitulée *U.S. Trade Agreements Act* de 1979, loi qui donne les fondements juridiques des relations commerciales de ce pays. L'article 1104 exige du président «qu'il étudie l'opportunité de signer des accords commerciaux avec les pays de la partie septentrionale de l'hémisphère occidental en vue de promouvoir la croissance économique des États-Unis et des pays en cause et l'expansion mutuelle des marchés». Cela venait s'ajouter à une disposition existante, l'article 612 de la loi de 1974 intitulée *Trade Act*, qui permettait au président «d'entamer des négociations en vue de la signature d'un accord commercial avec le Canada qui établirait pour les

deux pays une zone de libre-échange». Il faut dire qu'en 1974, le gouvernement américain n'a pas pris très au sérieux les dispositions de l'article 612, car il s'agissait d'une addition de dernière minute apportée au projet sans presque aucune discussion alors que le Congrès étudiait celui-ci. Lors de la promulgation de la Loi de 1979, la *Trade Agreements Act*, les dispositions de l'article 612 furent reprises, votées et appuyées par le Comité des voies et moyens de la Chambre des représentants. Ce qui semble indiquer que le président a l'autorisation permanente du Congrès de négocier un accord de libre-échange avec le Canada.

L'étude récente entreprise, sous l'égide de l'article 1104, par le Bureau du représentant spécial du commerce a provoqué une série d'études de la part d'autres organismes américains, comme l'étude sur l'industrie pétrochimique menée, pour le compte du Bureau précité par la Commission du commerce international. Au Congrès, le Sous-comité du commerce international du Comité des finances du Sénat a tenu des audiences sur le commerce nord-américain en 1979 et 1980. Il y eut aussi des études sur le même sujet par un certain nombre de groupements privés, dont la Chambre de commerce des États-Unis, l'Association des Nations Unies des États-Unis et la Commission canado-américaine.

L'idée bénéficia d'un nouvel appui aux États-Unis quand, en novembre 1979, le président Reagan (alors gouverneur) fit une déclaration sur un «accord-américain» au moment où il annonçait sa candidature à la présidence. Il déclarait alors ceci:

«un rapprochement progressif entre le Canada, le Mexique et les États-Unis, soit un accord nord-américain, permettrait à chacun des pays de réaliser son potentiel au-delà de ce que chacun pourrait faire sans cette coopération.»

En même temps, d'autres personnalités politiques des États-Unis, dont les candidats à la présidence, Kennedy, Connally et Brown, apportaient simultanément leur appui à cette idée d'une «zone trilatérale», la concevant souvent comme un marché commun nord-américain des ressources ou de l'énergie.

Il est indubitable que c'est l'aspect énergétique du projet «d'accord» qui engendra les réactions négatives des deux voisins. Dans une déclaration commune, en mai 1980, le premier ministre M. Trudeau, et le président du Mexique, M. Lopez Portillo, prenaient fermement leurs distances vis-à-vis de l'idée d'un accord trilatéral, déclarant qu'une «telle approche n'était pas dans les meilleurs intérêts de leurs pays». Et M. Trudeau ajoutait que, pour le Canada, «la voie du progrès passait par un constant renforcement des relations bilatérales avec le Mexique et les États-Unis».

Entre-temps l'idée d'un libre-échange bilatéral faisait l'objet de discussions prudentes au Canada. En 1979, un sondage à l'échelle nationale effectué par un périodique national révélait que deux Canadiens sur trois étaient

en faveur du libre-échange avec les États-Unis. L'appui le plus vigoureux venait des Maritimes et de l'Ouest, mais, dans chaque région, la majorité des répondants appuyaient l'idée. De toute évidence, le sujet n'était plus tabou. Dans l'industrie, les études sectorielles d'une équipe de travail mise sur pied par le gouvernement démontraient que, sur vingt-trois secteurs, il y en avait sept, dont la pétrochimie, le matériel de transport urbain, l'électronique et le béton, qui voyaient d'un bon œil le libre-échange bilatéral de leurs produits. Enfin, un certain nombre de fabricants canadiens, se rendant compte du besoin qu'ils avaient à long terme d'un libre accès à un marché plus vaste, laissaient de plus en plus entendre que l'idée leur souriait.

### **État du commerce et des paiements au Canada—Une mise à jour**

Dans son rapport de 1978, le Comité attirait l'attention sur les données de base du commerce international du Canada et analysait en détail les échanges entre le Canada et les États-Unis. Il faisait remarquer alors, et il le répète aujourd'hui, que, le commerce international du Canada se faisant pour l'essentiel avec les États-Unis et touchant tous les secteurs de l'économie, l'état des relations entre les deux pays a une portée considérable sur la politique commerciale et économique du Canada ainsi que sur ses perspectives dans le domaine du commerce international.

En apparence, pour le commerce international, le Canada fait assez bonne figure. En 1980, malgré la récession internationale, qui aurait dû faire décroître les exportations plus rapidement que les importations, il s'en est bien tiré et a terminé l'année avec un large surplus de \$5.2 milliards. En 1981, il avait toujours un surplus mais moins élevé, se chiffrant à \$2.3 milliards.

Si l'on regarde les choses de plus près, la situation paraît moins brillante. Les excellents résultats de 1980 sont imputables en grande partie aux exportations de matières premières et de produits fabriqués comme les produits forestiers, les grains, le gaz naturel, et les minéraux. A elles seules les exportations de produits forestiers ont atteint 12.8 milliards de dollars et la valeur des exportations de blé a presque doublé en 1980 pour atteindre \$4.1 milliards. Les exportations de minéraux et de gaz naturel ont donné lieu à un excédent de \$5 milliards. Par contre, dans le secteur manufacturier, qui emploie 2 millions de Canadiens et verse en salaires \$23 milliards, le problème reste entier. Pour les produits finis, en 1980, le solde débiteur de la balance commerciale du Canada dépassait \$17 milliards. La situation s'aggrava en 1981, lorsque la valeur des importations de produits finis s'accrut beaucoup plus vite que celle de ses exportations. Le résultat fut un énorme déficit de \$20 milliards pour le commerce de produits finis au Canada.



En ce qui concerne le commerce Canada-États-Unis en 1981 seulement, la valeur des échanges à la frontière a atteint rien que \$100 milliards de dollars, dépassant en importance tout autre commerce bilatéral au monde. Au cours de cette année, plus de 68 pour cent de tout le commerce extérieur du Canada s'est fait avec les États-Unis (66 pour cent de ses exportations et 68 pour cent de ses importations). Ce flux d'entrées et de sorties à la frontière s'équilibrait à peu près, avec un petit surplus de \$1.2 milliard en faveur du Canada. Là encore, un examen plus poussé laisse voir un excédent très appré-

Tableau 1.

Transactions sur marchandises 1978-1981  
(en milliards de dollars canadiens)

		Matières brutes	Matières travaillées	Produits finis	Total
Échanges avec tous les pays:					
1978	Exportations	8.8	19.2	18.9	52.3
	Importations	5.9	8.7	31.3	50.1
	Solde	2.9	10.5	-12.3	2.2
1979	Exportations	12.5	24.4	20.8	64.2
	Importations	7.9	12.1	37.9	62.7
	Solde	4.6	12.3	-17.1	1.5
1980	Exportations	14.8	29.3	21.7	74.2
	Importations	11.3	12.7	39.5	69.0
	Solde	3.5	16.6	-17.8	5.2
1981*	Exportations	15.2	30.5	25.1	83.7
	Importations	12.1	14.5	45.8	78.9
	Solde	3.1	16.0	-20.7	4.8
Échanges avec les États-Unis:					
1978	Exportations	5.5	13.8	15.8	36.7
	Importations	2.4	6.1	24.9	35.4
	Solde	3.1	7.7	-9.0	1.3
1979	Exportations	7.6	17.0	16.9	43.4
	Importations	3.7	8.7	30.4	45.4
	Solde	3.9	8.3	-13.5	-2.0
1980	Exportations	9.1	18.8	16.7	46.8
	Importations	5.1	9.2	31.0	48.4
	Solde	4.0	9.6	-14.3	-1.6
1981*	Exportations	9.2	21.5	20.1	55.5
	Importations	4.5	10.3	35.8	54.3
	Solde	4.7	11.2	-15.7	1.2

Sources: Statistique Canada - *Importations par pays*, Jan.-Déc. 1980, p. 13, Statistique Canada - *Exportations par pays*, Jan.-Déc. 1980, p. 19. Quotidien de Statistique Canada, 3 février 1982.

\*Les chiffres énumérés pour 1981 ne sont que provisoires; Statistique Canada, Catalogue 65-001, 1982.

ciable en faveur du Canada au titre du commerce des matières premières et des produits de fabrication avec les États-Unis, qui ensemble donnent aux exportations un avantage de \$16 milliards sur les importations. Mais malgré la dévaluation du dollar canadien qui a rendu nos produits plus compétitifs sur les marchés américains, le déficit du commerce bilatéral avec les États-Unis au titre des produits finis n'a pas cessé de s'élargir, atteignant plus de \$15 milliards en 1981. Ce déséquilibre n'a pas cessé de s'accroître malgré une baisse du déficit canadien du commerce bilatéral des produits de l'automobile qui est passé de \$3 milliards en 1979 à \$1.8 milliard en 1981.\*

Reste entier aussi le problème du déficit permanent du compte courant. Même en dépit des excédents récents enregistrés au titre du commerce international de marchandises, le compte courant dans l'ensemble est demeuré déficitaire, s'établissant à plus de \$4 milliards au cours des cinq dernières années à cause du très grave déséquilibre des opérations sur invisibles ou services (tourisme, dividendes, assurances, frais de transport, etc.).\*\* En 1980 le compte invisible s'était soldé par un déficit de \$9 milliards, le plus gros étant imputable aux échanges avec les États-Unis. C'est ainsi que cette partie du déficit du compte courant avec nos voisins du Sud est passée de \$3.5 milliards en 1975 à plus de \$8 milliards en 1980, surtout à cause de la hausse en flèche des paiements d'intérêts occasionnés par l'ampleur des emprunts privés et

Tableau 2.

**Déficit de la balance des paiements courants avec les États-Unis**  
(en milliards de dollars canadiens)

	1976	1977	1978	1979	1980
<b>Recettes courantes</b>					
Marchandises exportées	25.7	31.0	37.1	44.6	48.5
Revenus d'invisibles	4.2	4.6	5.3	5.9	6.6
Total	29.8 <sup>1</sup>	35.7 <sup>1</sup>	42.4	50.4	55.1
<b>Paiements courants</b>					
Marchandises importées	25.1	29.3	34.9	44.4	47.7
Paiements d'invisibles	8.7	10.2	12.3	13.8	15.6
Total	33.8	39.6 <sup>1</sup>	47.2	58.2	63.3
Balance des paiements courants	-4.0	-3.9	-4.7 <sup>1</sup>	-7.8	-8.2

<sup>1</sup>Total arrondi.

Sources: Pour 1976 et 1977 — Statistique Canada—Balance canadienne des paiements internationaux, 1977, p. 53. Pour 1978, 1979 et 1980—Statistique Canada—Estimation trimestrielle de la balance canadienne des paiements internationaux, Quatrième trimestre, 1980, p. 46 et 47.

\* Les chiffres pour 1981 ne sont que provisoires.

\*\* Les chiffres provisoires pour 1981 indiquent un déficit record du compte courant de plus de \$6 milliards.

gouvernementaux et la dévaluation du dollar canadien. Dans le compte bilatéral du tourisme, un élément du compte des invisibles, les progrès sont minces. Malgré l'optimisme affiché, le déficit avec les États-Unis dans ce secteur se chiffrait à \$800 millions en 1980.

En ce qui concerne les investissements, il est à noter qu'aujourd'hui les Canadiens investissent plus à l'étranger que les étrangers n'investissent au Canada, ce qui est un revirement par rapport au début des années 70. En 1978, plus de la moitié de leurs investissements directs allaient aux États-Unis et ils atteignaient alors 9 milliards, alors qu'ils n'étaient que de 6 milliards en 1976. Quant aux investissements directs américains au Canada, la croissance a été moindre, de \$31.9 milliards en 1976 à \$38.3 milliards en 1978. Plus de la moitié des capitaux canadiens investis directement aux États-Unis l'ont été par le secteur manufacturier, ce qui, en partie, peut être le signe d'une volonté d'accéder à un marché plus étendu, en particulier de la part des petits manufacturiers.

### **Nouveau regard sur la scène internationale**

Le tableau qu'offre aujourd'hui le commerce international n'offre aucune perspectives rassurantes au Canada. Il est vrai que les négociations multilatérales du *Tokyo Round* ont libéré davantage les échanges entre les pays membres du GATT (the *General Agreement on Tariffs and Trade*). Les réductions de tarifs douaniers de 35 pour cent en moyenne qu'il a déclenchées devraient normalement multiplier les occasions d'exportation, dans la mesure toutefois où des mesures non tarifaires n'interviennent pas. Par contre, sur un autre plan, les perspectives d'échanges s'amenuisent. La Communauté européenne, qui comptait au début six pays membres, en a aujourd'hui 10 et devrait bientôt passer à 12. Si l'on tient compte des accords de libre-échange que la Communauté conclut avec les pays encore membres de l'A.E.L.E., il faut constater que virtuellement toute l'Europe de l'Ouest constitue une zone préférentielle de libre-échange pour les produits industriels. Quant au Japon, sa croissance et ses succès continus comme puissance commerciale ne cessent d'étonner et de perturber les autres pays industrialisés. Il s'ensuit que les deux plus grandes puissances commerciales, chacune pourvue d'un immense marché interne, deviennent de plus en plus fortes par rapport à l'Amérique du Nord. Ce n'est pas encourageant pour les exportateurs canadiens de produits de fabrication et une bonne part des effets bénéfiques attribuables aux réductions tarifaires obtenues lors du *Tokyo Round* peuvent en être annulés. En même temps, un nouveau protectionnisme semble faire son apparition, car maints gouvernements de pays commerçants accordent une haute priorité aux exigences économiques internes. En parole, ils appuient fortement la libéralisation des échanges, mais en pratique, fréquemment ils la sapent en établissant toute une gamme de barrières non tarifaires.

A cela s'ajoute pour le secteur manufacturier du Canada la concurrence des pays en voie de développement, comme la Corée du Sud, Hong-Kong, Singapour, le Brésil, le Mexique et Taïwan, qui ne cessent d'intensifier l'exportation de leurs produits manufacturés. Bénéficiant d'une main-d'œuvre extrêmement bon marché, ces pays récemment industrialisés peuvent fabriquer en masse des objets courants de technologie et les transporter partout dans le monde à une fraction du coût canadien de production. Contre de tels produits, le tarif douanier canadien moyen ne protège guère.

Le cours du change joue un rôle de premier plan dans l'orientation du commerce extérieur du Canada. Après 1976 et jusqu'à la fin de décembre 1980, le dollar canadien s'est sensiblement dévalué par rapport à la plupart des autres monnaies. Face à celles des grands pays industrialisés de l'Europe de l'Ouest et du Japon, il a perdu jusqu'à 37 pour cent de sa valeur au cours de cette période; ce qui explique en grande partie l'augmentation des ventes de denrées canadiennes à l'Europe de l'Ouest en 1979 et en 1980, et le ralentissement des importations. Vis-à-vis du dollar américain, la devise canadienne a perdu 18 pour cent au cours de cette période et l'effet fut, comme dans le premier cas, un raffermissement de la position concurrentielle pour les exportations à destination des États-Unis. Cependant, entre la mi-1980 et la mi-1981, le dollar canadien a repris l'ascendant sur les devises de l'Europe de l'Ouest, gagnant 15 pour cent sur la livre britannique, 24 pour cent sur le franc français, 23 pour cent sur le mark ouest-allemand et 18 pour cent sur le franc suisse, évolution qui a encore rendu les ventes sur le marché européen plus difficile. En même temps, le dollar canadien poursuit sa chute par rapport au dollar américain, perdant 6 pour cent, et il maintient sa valeur en face du yen japonais. Ces fluctuations du change rendent le marché américain, plus que jamais, le marché idéal d'exportation pour le Canada.

\* \* \*

Le Comité sur les relations commerciales du Canada avec les États-Unis poursuivait son étude précédente alors qu'ailleurs se déroulaient les négociations multilatérales dans le cadre de l'Accord général sur les tarifs douaniers (GATT). Au cours des séances publiques, on a pu facilement constater que les résultats possibles des négociations du GATT-*Tokyo Round* préoccupaient considérablement les témoins en provenance de l'industrie, ces derniers étant conscients de leur faiblesse concurrentielle. Dans ses commentaires sur ces résultats possibles, en 1978, le Comité ne s'attendait guère à ce que les négociateurs obtiennent ce qu'ils visaient en matière de réductions tarifaires ni que des restrictions efficaces soient imposées sur les mesures non tarifaires.

Ce qui est arrivé, si l'on se place à un point de vue multilatéral, c'est que le *Tokyo Round* peut avoir grandement contribué à la libéralisation du commerce international, surtout par une application graduelle d'une réduction de

35 pour cent des tarifs douaniers moyens. Cependant, pour l'industrie canadienne, l'impact d'ensemble des négociations du Gatt peut se révéler moins positif. D'ailleurs des problèmes particuliers s'annoncent dans les échanges entre le Canada et les États-Unis.

## PREMIERE PARTIE

### A. Perspectives pour l'industrie canadienne

#### I. L'État pour le Canada des négociations commerciales multilatérales

En 1979, le Canada a obtenu un certain succès pendant les négociations multilatérales menées par l'OMC et le GATT, le Japon devant être le pays gagnant avant le Canada dans ces négociations. Bien que certains des pays ne soient pas des producteurs de produits exportables, bien que nous ne puissions prétendre exporter pour un pourcentage du produit interne brut (PIB) qui soit supérieur à celui du Canada, qui est d'environ 26 pour cent. Le succès est dû en partie à l'Accord du GATT de 1979 sur les concessions profondes sur les possibilités interprétatives de commerce du Canada au cours des années 80 et même des années 90. Le succès de la négociation doit être vu comme le résultat d'un processus de caractère non douanier qui a été initié.

En 1979, le Canada a obtenu un certain succès pendant les négociations multilatérales menées par l'OMC et le GATT, le Japon devant être le pays gagnant avant le Canada dans ces négociations. Bien que certains des pays ne soient pas des producteurs de produits exportables, bien que nous ne puissions prétendre exporter pour un pourcentage du produit interne brut (PIB) qui soit supérieur à celui du Canada, qui est d'environ 26 pour cent. Le succès est dû en partie à l'Accord du GATT de 1979 sur les concessions profondes sur les possibilités interprétatives de commerce du Canada au cours des années 80 et même des années 90. Le succès de la négociation doit être vu comme le résultat d'un processus de caractère non douanier qui a été initié.



# PREMIÈRE PARTIE

## A. Perspectives pour l'industrie canadienne

### 1. Effets pour le Canada des négociations commerciales multilatérales

En 1979, après six ans de pourparlers ardu, prenaient fin les négociations commerciales multilatérales (MTN) du GATT, le *Tokyo Round*. Peu de pays avaient autant en jeu que le Canada dans ces négociations. Bien peu comptent une gamme aussi étendue de produits exportables. Bien peu aussi peuvent prétendre exporter pour un pourcentage du produit interne brut (PIB) qui soit supérieur à celui du Canada, qui est d'environ 26 pour cent. Le canevas établi par l'Accord du GATT de 1979 aura des répercussions profondes sur les possibilités internationales de commerce du Canada au cours des années 80 et même des années 90. Le niveau de la protection douanière ainsi que le recours aux obstacles de caractère non douanier seront affectés.

En ce qui concerne le commerce canado-américain, le Comité a appris des fonctionnaires du ministère de l'Industrie et du Commerce qu'en janvier 1987, lorsque les réductions tarifaires du *Tokyo Round* seront en pleine application, 80 pour cent des exportations industrielles canadiennes courantes à destination des États-Unis y entreront sans droits de douane et jusqu'à 95 pour cent ne paieront que 5 pour cent ou moins. Pour les exportations américaines au Canada, 65 pour cent entreront sans frais de douane, tandis que 26 pour cent ne paieront que 5 pour cent ou moins.

### a) Tarifs douaniers

Aux termes de l'Accord du *Tokyo Round*, les tarifs douaniers canadiens seront réduits de près de 40 pour cent. Des réductions comparables ou légèrement inférieures ont été consenties par les grands partenaires commerciaux du Canada, les États-Unis, la Communauté économique européenne et le Japon. Les tarifs douaniers américains baisseront en moyenne de près de 40 pour cent pour les produits non agricoles canadiens d'une valeur de plus de 4 milliards de dollars. La Communauté européenne opérera des réductions moyennes de 30 pour cent qui toucheront plus d'un milliard de dollars d'exportations industrielles canadiennes, tandis que le Japon rabaissera d'environ 31 pour cent des droits qui frappent 800 millions de dollars de produits industriels canadiens. Ces réductions se feront en huit étapes annuelles, commençant le 1<sup>er</sup> janvier 1980 pour se terminer le 1<sup>er</sup> janvier 1987.

Au départ des négociations, il se peut que le Canada n'ait pas été en position très avantageuse, en partie, du fait qu'aux yeux d'autres grands pays industrialisés il aurait eu la partie belle au *Kennedy Round* de 1967 et, en partie, parce que ses tarifs douaniers paraissaient relativement élevés,—dans la gamme des 15 pour cent ou plus,—malgré l'entrée libre de beaucoup d'importations; dont les machines sophistiquées non fabriquées au Canada. Quand l'Accord sera en pleine application, le taux canadien moyen sur les importations industrielles aura été ramené de 15 pour cent à un taux de 9 à 10 pour cent. Sans doute, ce dernier paraît encore relativement élevé si on le compare au taux moyen de 4 à 5 pour cent pratiqué aux États-Unis et aux 6 pour cent du Japon et de la Communauté européenne, mais la réduction tarifaire nécessaire pour y arriver est supérieure. Celle du Canada représente une perte de protection d'environ 5 pour cent, tandis que, pour les autres, il ne s'agit que de 2 ou 3 points. Si l'on regarde la chose d'une façon positive, l'industrie canadienne paiera moins cher ce qu'elle importe en matières premières et en composants et un grand nombre de biens de consommation coûteront moins cher. Pour sa part, le Canada a consenti des réductions de tarifs spécifiques allant de 30 à 40 pour cent sur la plupart des biens de consommation, mais, comme les autres grands participants aux négociations, il n'a guère réduit sa protection douanière sur les textiles, les vêtements et les chaussures, encore que, dans ce dernier cas, une certaine protection ait disparu au cours de l'année 1981. La réduction du tarif américain sur les produits forestiers soumis aux droits de douane devrait stimuler les exportations dans ce domaine. D'autres produits travaillés des ressources, toutefois, ne s'en tirent pas aussi bien. L'industrie pétrochimique canadienne a peu gagné et même les tarifs douaniers américains seront plus élevés sur certains dérivés pétrochimiques.

Bref, pour le Canada, il y a pertes et gains, du bon et du mauvais, dans la libéralisation des tarifs douaniers résultant du *Tokyo Round*. (Une analyse détaillée des résultats du *Tokyo Round* figure à l'Appendice A)



## b) *Libre-échange en matière d'aéronautique civile*

Le *Tokyo Round* a vu se conclure une importante entente internationale de libre-échange, saluée par tous comme un prototype possible de futurs accords dans d'autres secteurs. Cette entente, l'Accord commercial sur l'aéronautique civile compte, comme premiers cosignataires, le Canada, les États-Unis, la Communauté européenne, le Japon et la Suède et prévoit, à partir du 1<sup>er</sup> janvier 1980, l'élimination mutuelle de tous droits de douane sur les aéronefs civils et leur réparation ainsi que sur 85 à 90 pour cent des composants, y compris les éléments d'avionique et les simulateurs de vol. L'Accord ne se limite pas aux tarifs douaniers; il impose en outre des restrictions sur les mesures non tarifaires, dont les marchés d'État et le traitement national. Ces concessions dans le domaine des obstacles non douaniers sont, en vertu de la clause conditionnelle de la nation la plus favorisée (MFN), à la disposition des autres pays membres du GATT qui consentent des concessions similaires.

**L'Accord commercial sur l'aéronautique civile ouvrira au Canada un certain nombre de pays, dont les États-Unis, pour l'exportation de produits de haute technologie aérospatiale.**

## c) *Code d'éthique pour les barrières non tarifaires*

Au cours des négociations commerciales multilatérales du *Tokyo Round*, pour la première fois, le GATT s'est attaqué sérieusement au problème des barrières non tarifaires. Devant la montée incessante du recours à ces expédients, la tâche de mieux les réglementer ne manquait pas d'être difficile. Néanmoins des progrès ont été réalisés et, si le code d'éthique convenu reste limité, il n'en établit pas moins un canevas pour une réglementation future. Ce qui peut être toutefois difficile, ce sera de faire respecter ce code par tous. Cette mission a été confiée à des comités composés de pays membres du GATT et à des sous-comités d'experts, mais il faudra à ceux-ci du temps et de l'expérience avant qu'ils ne fassent preuve de leur efficacité.

Dans des domaines plus particuliers, il n'y a pas eu entente à Genève sur de nouvelles règles de protection régissant les mesures à prendre en cas d'importations concurrentielles intolérables, quoique «justes». Le Canada le déplore. Il déplore aussi le peu d'envergure de l'entente sur les marchés d'État que la conférence a techniquement établie. Par ailleurs, l'accord sur l'évaluation impose à tous les gouvernements des règles uniformes pour l'établissement en douane de la valeur des marchandises, règles fondées sur leur «valeur d'échange». Pour le Canada, la mise en œuvre de l'accord présentera en général des difficultés, car le système d'évaluation employé jusqu'ici était totalement différent et reposait sur le prix exigé sur le marché interne de l'exportateur. (Pour plus de détails sur les problèmes que représente le code

d'éthique en matière de barrières non tarifaires pour le Canada, voir l'Appendice A).

## **2. Barrières non tarifaires américaines affectant le commerce entre le Canada et les États-Unis**

Dans le contexte du commerce entre le Canada et les États-Unis, par opposition au commerce multilatéral, l'impact des barrières non tarifaires ne cesse de grandir relativement et dans l'absolu. Ce qui démontre à la fois la perte d'importance des droits de douane et l'utilisation grandissante des barrières non tarifaires comme forme de protection.

Selon les témoignages entendus par le Comité, ces barrières non tarifaires importantes pourraient susciter de graves problèmes avec les États-Unis, notamment sur les points suivants: les droits compensateurs, les marchés d'État et l'évaluation en douane; les mesures américaines de sauvegarde appliquées par inadvertance aux importations canadiennes; et le système compliqué de réglementation du commerce qui figure dans la loi dite *Trade Agreements Act* de 1979. De plus, le DISC est un irritant non tarifaire permanent.

### *Droits compensateurs*

M. Rodney Grey, qui a dirigé la délégation canadienne au *Tokyo Round*, et M. Fred Lazar, professeur à l'Université York, et directeur de l'Institut canadien de politique économique ont fait remarquer qu'en ce qui concerne les droits compensateurs, l'accord du GATT laisse sans solution un certain nombre de problèmes avec les États-Unis. En premier lieu, bien que le gouvernement américain doive maintenant prouver d'abord qu'il y a préjudice avant d'imposer des droits compensateurs, la nouvelle procédure américaine facilite aux entreprises américaines le dépôt de plaintes et facilite aux autorités la tâche de trouver un «préjudice».

En deuxième lieu, comme l'a rappelé M. Grey, le système de droits compensateurs américain, pour peu qu'il soit appliqué avec rigueur, pourrait avoir des effets autrement plus nocifs sur l'efficacité des politiques de développement industriel du Canada que toute mesure que le Canada pourrait lui-même prendre contre les États-Unis. C'est qu'au Canada un pourcentage relativement important de la production est exporté, tandis qu'aux États-Unis le gros de la production s'écoule sur le marché interne. Aussi toute subvention accordée à l'industrie canadienne peut apparaître comme une sorte d'encouragement à une production destinée à l'exportation et risque en conséquence de donner lieu aux États-Unis à des droits compensateurs. Par contre, la subvention accordée à une entreprise aux États-Unis ne peut viser, pour l'essentiel, que la production destinée au marché interne et ne risque des

droits compensateurs canadiens que pour le très petit pourcentage de la production qui pourrait être exporté.

En troisième lieu, la définition d'une subvention aux fins des droits compensateurs dans le cadre de l'Accord du GATT reste entachée de bien des anomalies. Par exemple, une subvention du MEER, qui n'est pas contraire au code du GATT, semble devoir donner lieu à des droits compensateurs. Mais les dégrèvements fiscaux ou l'établissement par un État ou une province d'une infrastructure nécessaire pour emplacements industriels pourraient faire exceptions. Enfin les États-Unis, qui visaient la CEE et non le Canada, ont modifié leur règle de «contrepoids» par laquelle la partie de la subvention sujette à des droits compensateurs pouvait être réduite des frais occasionnés par l'installation de l'usine dans un emplacement autre que de première classe. Selon M. Grey, cette initiative américaine des droits compensateurs pourrait être plus dommageable que la règle appliquée avant le *Tokyo Round*. Cette règle tenait compte du fait que l'octroi de subventions pour le développement régional constitue une politique légitime. M. Grey a déclaré qu'il faudrait, si possible, convaincre les Américains qu'il y va de l'intérêt des deux pays que cette règle du «contrepoids» soit modifiée au moyen d'un accord bilatéral, évitant ainsi de soulever des problèmes aux négociations du GATT.

**Il va falloir que le gouvernement canadien entreprenne des pourparlers bilatéraux avec les États-Unis au sujet des droits compensateurs. Il doit en particulier faire comprendre que leur répercussion n'est pas la même dans les deux pays, qu'il est nécessaire de s'entendre sur ce qui constitue une subvention admissible et qu'il y aurait lieu, si possible, pour les États-Unis de recourir à la technique du «contrepoids» dans le cas du Canada.**

### *Marchés d'État*

Cette question des marchés d'État est le plus pressant des problèmes de barrières non tarifaires que le Canada a aujourd'hui avec les États-Unis. Sa configuration géographique, son économie et les exigences de la survivance nationale ont amené le Canada à développer d'excellents produits dans les domaines du matériel de télécommunication, du matériel de fabrication et de transmission de l'électricité, du matériel de transport en commun urbain, des aéronefs et des pièces détachées ainsi que de l'avionique, tous des produits qui se vendent presque toujours aux gouvernements ou à leurs agences. Faute d'un marché interne d'envergure, la survie de ces industries canadiennes dépend de ventes sur les marchés d'État étrangers, surtout ceux des États-Unis. Or exception faite pour l'aéronautique, ce sont précisément ces domaines que l'accord du GATT sur les marchés d'État n'a pas réussi à libérer. M. Rodney Grey a bien averti le Comité que le code régissant ces mar-

chés d'État était tellement limité «qu'il risquait de s'effondrer si on n'en élargissait pas la portée».

Non seulement le code de passation des marchés d'État passait sous silence les domaines précités, mais, pendant les négociations elles-mêmes, aux États-Unis, les mesures de protection pour les marchés tant au niveau du Congrès qu'au niveau des États s'intensifiaient. Au point qu'aujourd'hui un total de 37 États américains appliquent des lois et règlements du genre *Buy American*. En 1978, le Congrès adoptait la *Surface Transportation Act* et a fait ajouter des restrictions sur l'achat aux États-Unis à d'autres lois de subsides fédérales, notamment la *Public Works Employment Act* ou la *Clean Water Act*. En vertu de ces lois, tout gouvernement local ou d'État qui reçoit l'aide financière du gouvernement fédéral pour un projet doit appliquer les restrictions dites *Buy American* à ce projet. En pratique cela veut dire que plus de 50 pour cent du contenu doit être américain et que l'assemblage final doit se faire aux États-Unis. Qui plus est, le Congrès et les gouvernements d'État sont actuellement saisis de propositions visant à pousser de 50 à 70 pour cent le contenu américain exigé. Enfin, certains États ont dans ce domaine leurs propres lois et règlements et, dans certains cas, le niveau de préférence peut aller jusqu'à 20 pour cent.

Ces mesures législatives américaines et, en particulier, les dispositions *Buy American* de la *Surface Transportation Assistance Act* font un tort immense aux manufacturiers canadiens. Par exemple, dans le secteur de l'acier de construction, l'exportation de ponts d'acier au seul État de New York a chuté de 20 millions de dollars en 1978 à un million en 1979. M. Raymond Royer, de Bombardier Inc., a révélé au Comité que son entreprise s'est heurtée à l'extension donnée en 1978 aux lois *Buy American* juste au moment où elle venait d'agrandir son secteur de matériel de transport urbain et pénétrait sur le marché américain. Force lui fut donc d'ouvrir des usines aux États-Unis afin de contourner la barrière du *Buy American* et d'atteindre les marchés municipaux. M. Ron McCallum, de Hawker Siddeley Canada, a prévenu que, si l'exigence de contenu américain passait de 50 à 70 pour cent, sa société devra construire entièrement aux États-Unis ses voitures de transport urbain.

**Le gouvernement canadien devrait s'attaquer à cette question de toute urgence.** Dans le seul secteur du transport urbain, on estime le marché possible aux États-Unis à \$5 milliards au cours des cinq prochaines années. Pour contourner les restrictions protectionnistes, les producteurs canadiens doivent ouvrir des usines aux États-Unis.

**Le Canada ne peut se permettre d'attendre les prochaines négociations multilatérales sur les marchés d'État.** M. Grey n'a pas manqué de rappeler que le Canada aurait profité davantage des négociations du GATT s'il avait engagé des négociations bilatérales plutôt que multilatérales avec les États-

Unis. L'hon. Larry Grossman, ministre de l'Industrie et du Tourisme de l'Ontario a ajouté que la *U.S. Surface Transportation Act* avait été adoptée «essentiellement pour bloquer la concurrence japonaise . . . parce que le marché japonais actuellement en pleine expansion était fermé aux Américains.»

**Il existe déjà une base pour une action bilatérale: les États-Unis se sont dit prêts à adopter des mesures réciproques dans la *Trade Agreement Act* de 1979 et ont bien fait entendre qu'ils ouvriront leurs marchés d'État à ceux qui offriront aux manufacturiers américains un meilleur accès à leurs propres marchés d'État.** Sur ce point, le Canada se qualifie sans conteste puisqu'au moins 20 pour cent des approvisionnements annuels du gouvernement fédéral canadien sont achetés à l'étranger, en grande partie aux États-Unis. C'est mieux, toute proportion gardée, que ce que font les États-Unis eux-mêmes qui, pourtant passent pour très libéraux par rapport à la plupart des autres pays sur cette question des marchés d'État.

Au Comité, M. Grey a proposé que le gouvernement recherche une entente en vertu de laquelle le Canada échapperait aux dispositions de la *Buy American Act* (voir les détails de ces propositions à l'Appendice A). Or le Comité constate qu'à deux occasions en 1977 et en 1980, le gouvernement canadien a discuté des marchés d'État prévus dans la *Surface Transportation Assistance Act* avec les dirigeants américains sans pour autant réussir à obtenir quelque assouplissement pour le Canada. Le Canada n'est pas actuellement en mesure de négocier et il est d'autant plus vulnérable que des entreprises canadiennes vont s'établir aux États-Unis. Il est d'ailleurs douteux que, même si le Canada réussissait à convaincre les dirigeants américains, que le gouvernement américain trouverait facile ou même possible de persuader le Congrès de voter les amendements nécessaires pour exempter, spécifiquement et exclusivement, les seuls exportateurs *canadiens*. Même alors la question des barrières non tarifaires contrôlées par le gouvernement fédéral ne serait pas réglée, car, comme l'ont signalé les témoins du monde des affaires, mille difficultés surgiraient: limitation des devis techniques, préférences au niveau local, opposition des syndicats et toutes sortes d'autres pressions.

M. Kirk Foley, de la *Urban Transportation Development Corporation*, a laissé entendre au Comité que le Canada et les États-Unis pourraient créer une co-entreprise de fabrication de produits de transport urbain; ce qui permettrait la fabrication dans les deux pays et permettrait aux producteurs canadiens d'échapper aux dispositions de la loi *Buy American*. Ce serait, a-t-il dit, semblable à la participation canadienne dans le programme aérospatial américain. L'idée pourrait être avantageuse pour le Canada, mais le Comité ne voit pas comment elle pourrait particulièrement plaire aux États-Unis.

**Il reste que la question des barrières américaines à l'accès aux marchés d'État est une question vitale pour le Canada et qu'elle exigera des négociations et des décisions sur le plan bilatéral plutôt que multilatéral.** Ce qu'il

faudrait, c'est une entente entre le Canada et les États-Unis qui placerait notre pays dans une catégorie spéciale vis-à-vis des États-Unis.

### *Évaluation en douane*

Selon M. Grey, il se peut que, de tous les résultats du *Tokyo Round*, ce soit l'évaluation en douane qui causera le plus de difficultés au Canada. Aux négociations de Genève, le Canada et les États-Unis étaient les seuls deux grands pays commerçants qui n'utilisaient pas déjà le système d'évaluation du Gatt. C'est avec beaucoup de réticence que le Canada a accepté d'appliquer le code du GATT, car il exigera une transformation considérable de son présent système. En outre, le recours à ce code par les États-Unis ajoutera sans doute aux ennuis du Canada, vu la possibilité d'une utilisation excessive de procédures administratives américaines, vu aussi l'emploi de prix de transport artificiellement réduits pour les échanges entre sociétés liées et enfin, vu la question des frais du fret interne. La question surtout des frais de transport artificiellement réduits aux fins de l'évaluation en douane, question que le code du GATT ne règle guère, pourrait s'avérer excessivement gênante pour le Canada et les États-Unis vu la masse des échanges entre sociétés mères et filiales. Enfin la révision des anciens droits *ad valorem* américains sur des produits spécifiques comme les dérivés pétrochimiques risque probablement de nuire aux exportations canadiennes, car elle aura pour effet d'élever en fait la barrière tarifaire pour un certain nombre de ces produits.

**Combien de ces problèmes d'évaluation entre le Canada et les États-Unis pourront être réglés, il est difficile de le prédire à moins que les deux parties se présentent aux négociations convaincues que le contexte commercial particulier de l'Amérique du Nord justifie le recours à des ententes bilatérales spéciales pour les régler.**

### *DISC*

Depuis 1971, les États-Unis utilisent l'organisme de subventions des exportations connu sous le sigle DISC (*Domestic Sales International Corporation*) pour stimuler les exportations et retenir chez eux les investissements directs. Le stimulant employé est fiscal et prend la forme d'un ajournement d'impôt sur les revenus provenant des exportations, accordé aux sociétés dont l'exploitation est aux États-Unis. Le système DISC, non seulement donne un avantage concurrentiel aux sociétés américaines faisant concurrence au marché canadien, mais il a aussi un autre effet, celui d'influencer les décisions de production des multinationales américaines et de leur faire favoriser leurs usines situées aux États-Unis au détriment de leurs filiales canadiennes.

L'accord du *Tokyo Round* interdisait les systèmes de subventions aux exportations comme DISC, mais une clause a été convenue selon laquelle le

pays signataire n'est tenu qu'à faire un «effort raisonnable» pour surmonter les obstacles à leur suppression, comme, par exemple, l'opposition du Congrès. C'est dire que le *Tokyo Round* n'aura pas mis fin à DISC, d'autant plus que le gouvernement Reagan s'apprête à protester auprès des dirigeants de la Communauté européenne contre les subventions de type fiscal pratiquées par les pays membres.

Le Comité estime que le DISC constitue l'un de ces cas où le Canada se trouve touché par une politique américaine qui ne le vise pas. Bien que le DISC ne soit pas une nuisance importante, **le Canada devrait tout de même faire un effort pour conclure un arrangement avec les États-Unis sur une base bilatérale.**

### *Autres mesures non tarifaires américaines*

Un autre problème signalé par M. Grey est la vulnérabilité des exportations canadiennes en face des mesures américaines de protection ou d'urgence. Spécialement quand la situation économique se détériore, les hommes d'affaires sont normalement plus portés à rechercher le surcroît de protection contre les importations qu'offrent les mesures d'urgence. La difficulté, vu la règle de non-discrimination du GATT, c'est que le Canada peut être frappé injustement quand les États-Unis prennent des mesures contre des importations injustes ou intolérables en provenance d'autres partenaires commerciaux. Ce fut le cas en 1974 et en 1978, quand les États-Unis prirent des mesures d'urgence contre les importations d'acier spécial et d'attaches.

En terminant, M. Grey a fait remarquer, en y insistant, qu'il y a eu ces dernières années une modification fondamentale dans l'orientation commerciale des États-Unis ce qui n'est guère rassurant pour l'avenir des relations commerciales entre le Canada et les États-Unis. En même temps qu'il acceptait de réduire certains de ses droits de douane dans les années 80, ce pays prenait des mesures pour se protéger en raffinant les divers mécanismes dont il dispose pour contrer la concurrence des importations. Au cours des années, il a développé un système complexe de règlements qui a trouvé sa pleine expression dans la *Trade Agreements Act* de 1979. L'accent mis aujourd'hui aux États-Unis sur ce que M. Grey appelle un régime de contingentement et de mesures de protection d'urgence fait que les producteurs américains peuvent facilement obtenir une protection quand ils peuvent prouver qu'elle est bien fondée. M. Grey va jusqu'à dire dans un récent article que, malgré la réduction des tarifs douaniers opérée par le *Tokyo Round*, les États-Unis n'ont pas vraiment, à la suite de ces négociations multilatérales, abaissé leurs barrières contre les importations. Selon lui, ce qui importe au plus haut point pour le Canada, c'est «de travailler de l'intérieur, non de l'extérieur, du lourd système juridique de réglementation du commerce actuellement en place à Washington».

En résumé, dans son commerce avec les États-Unis, le Canada fait face à un imposant déploiement de barrières non tarifaires. Les négociations multilatérales du GATT n'ont pas résolu les difficultés.

**C'est la conviction du Comité que des négociations bilatérales avec les États-Unis constituent la seule façon de régler ces divers problèmes: marchés d'État, droits compensateurs, évaluation en douane, DISC et mesures de protection d'urgence. Une entente bilatérale avec ce pays est la seule façon de combattre de l'intérieur le système, nouveau et protectionniste, de réglementation du commerce des États-Unis.**

### **3. Répercussions du *Tokyo Round* sur l'industrie canadienne**

«Le temps ne travaille pas pour l'industrie manufacturière du pays», écrivait le Conseil économique en 1975. L'avenir n'est guère plus rose depuis les négociations du *Tokyo Round* et, sous certains aspects, les perspectives sont moins brillantes qu'auparavant.

Dans les secteurs où la protection douanière traditionnelle va en diminuant, les fabricants canadiens feront face à une concurrence grandissante de la part de producteurs étrangers mieux aguerris. Étant moins bien protégés et n'étant pas structurés pour résister à cette concurrence, ils verront leur position s'éroder graduellement. En même temps, bien des producteurs canadiens ne seront pas en mesure de profiter des nouvelles chances d'exportation sur le marché des États-Unis, bien que celui-ci soit aussi moins protégé par les douanes. Sur ce marché, ils auront à faire face à une concurrence accrue, à mesure que s'y présenteront leurs rivaux japonais ou européens, plus forts et mieux structurés. Il y a aussi que les droits de douane américains resteront relativement élevés sur un certain nombre d'articles qui sont d'un grand intérêt pour l'industrie canadienne, surtout dans le domaine de la pétrochimie, qui est justement un domaine où les producteurs canadiens sont bien armés pour faire face à la concurrence internationale.

Dans le commerce international des années 80, les tarifs douaniers ne constituent plus les entraves majeures à l'échange de la plupart des produits. Plus graves, dans le contexte des relations commerciales entre le Canada et les États-Unis, apparaissent les problèmes non résolus dans le domaine des restrictions non tarifaires et, en particulier, dans le domaine des barrières non tarifaires américaines énumérées plus haut. Les distorsions économiques qu'impriment au commerce ces restrictions non tarifaires peuvent se révéler plus coûteuses que ce qui reste de droits de douane. Il peut en résulter des prix plus élevés, une mauvaise affectation des ressources, des choix restreints, des produits inférieurs et l'installation aux États-Unis au lieu d'au Canada d'importants fabricants dans l'industrie de pointe.



A dire vrai, le *Tokyo Round* place l'industrie canadienne en piètre posture autant sur le marché intérieur que sur le marché extérieur. Dans le premier cas, les tarifs douaniers sont trop bas pour lui assurer une protection efficace et, dans le deuxième cas, il ne dispose pas davantage d'un accès libre à un grand marché assuré, comme en bénéficient ses compétiteurs, la Communauté européenne, le Japon et les États-Unis.

#### **4. Perspective pour l'industrie canadienne**

De 1969 à 1979, la part canadienne du commerce international des produits manufacturés est tombée de 4.8 à 3.1 pour cent. La performance commerciale du Canada dans le monde et aux États-Unis n'a, au mieux, ni augmenté ni baissé depuis la parution du dernier rapport du Comité en 1978. Malgré de vigoureux efforts de la part du gouvernement, efforts qui seront rappelés dans la partie suivante, et l'achèvement des négociations commerciales multilatérales, le déficit dans l'échange des produits finis ne cesse de s'accroître. Le Canada court le risque, semble-t-il, de se faire exclure des marchés internationaux de produits fabriqués.

Un problème qui demeure, comme le soulignait le rapport précédent du Comité, c'est celui du trop grand nombre d'industries morcelées et inefficaces qui produisent surtout pour le petit marché canadien. Il faut noter que le Canada est le seul grand pays industrialisé qui ne dispose pas d'un accès libre à un marché allant de 100 à 300 millions d'habitants. Le secteur manufacturier, sauf quelques exceptions notoires, fabrique des produits technologiques courants en utilisant une technologie en grande partie importée. D'ailleurs une grande proportion de ce secteur (plus de 50 pour cent) appartient à l'étranger. Au Canada, la recherche et le développement reste à un niveau dangereusement bas. Et la productivité, qui s'accroît, le fait moins rapidement que dans les pays rivaux et reste nettement inférieure à celle des États-Unis.

Tous s'accordent sur les remèdes qui s'imposent, qui d'ailleurs ne prêtent guère à controverse: des économies d'échelle sont essentielles; le secteur manufacturier canadien doit se rationaliser; il doit se spécialiser dans certaines lignes particulières de production et non pas s'éparpiller dans une vaste diversité de fabrications; il doit moderniser ses procédés de production, réaliser des économies d'échelle et augmenter la productivité par le recours à des phases d'exécution prolongées et efficaces; il doit rechercher quels sont les domaines où le Canada dispose d'avantages naturels.

*Où les avis sont partagés, c'est sur les moyens à prendre pour réaliser les changements.*

## B. Mesures prises jusqu'ici... et réactions

### 1. Mesures gouvernementales

Conscient de la faiblesse fondamentale d'une grande partie du secteur manufacturier canadien et de sa position encore plus précaire suite au *Tokyo Round*, le gouvernement a mis en œuvre ces dernières années un certain nombre de politiques ayant pour but de stimuler la restructuration de ce secteur, de l'aider et d'augmenter la compétitivité canadienne.

Le gouvernement a cherché à élargir le marché des produits canadiens au moyen de toute une gamme de programmes et de modifications aux politiques établies. C'est ainsi qu'au moyen de programmes «achetez canadien» et d'un dispositif de surveillance des achats faits en vue de mégaprojets; il a encouragé les Canadiens à remplacer l'achat de produits importés par celui de produits canadiens. Par son programme énergétique national, il favorise le recours aux ressources internes. A cela s'est ajoutée toute une série de programmes de développement industriel dont le programme de l'industrie de la défense et le programme du développement des entreprises. Le gouvernement s'est appliqué également à prendre un soin particulier de secteurs choisis dans l'industrie de pointe. Il a révisé les procédures de l'Agence d'examen de l'investissement étranger, mettant surtout l'accent, comme le voient les États-Unis, sur la condition d'un «bénéfice significatif pour le Canada». Enfin, il s'est efforcé de coordonner non seulement les marchés d'États fédéraux, mais aussi certains marchés d'État provinciaux, et de trouver un moyen d'encourager la restructuration des secteurs industriels du Canada.

En outre, en janvier 1981, on annonçait l'affectation d'un fonds spécial de 350 millions de dollars pour aider, au cours des trois prochaines années, les travailleurs mis à pied par suite de transformations industrielles et les localités frappées durement par ces transformations. Et des mesures spéciales ont été annoncées pour l'industrie du textile et de la chaussure. (Un examen détaillé du programme de développement industriel du gouvernement figure à l'Appendice B.)

Il peut être prématuré d'évaluer les résultats de certaines de ces mesures puisqu'elles viennent à peine d'être prises. Mais il est évident que la pratique de «deviner les gagnants», par exemple, dans le secteur de l'industrie de pointe, a eu des résultats mitigés. D'ailleurs, le Comité remarque que plusieurs des mesures ne représentent en somme que des prolongements de mesures déjà en place depuis quelques années et qui n'ont pas réussi jusqu'ici à amener la profonde restructuration de l'industrie canadienne qu'elles visaient.

## 2. Réactions américaines aux politiques canadiennes de développement industriel

Devant les mesures récentes de politique économique prises par Ottawa, Washington n'a pas tardé à crier à la déloyauté. En 1981, le gouvernement des États-Unis a réclamé publiquement des changements dans les règles de l'Agence d'examen de l'investissement étranger qui concernent les avantages pour le Canada, dans les régimes canadiens de remise de droit destinés à encourager les exportations et dans ce qu'il croit avoir un effet de distorsion du commerce dans les règles imposées par le programme énergétique national pour l'approvisionnement en marchandises, en matériels et en services. Les audiences du Congrès tenues spécialement pour étudier les politiques «discriminatoires» du Canada ont entendu réclamer d'énergiques mesures de représaille, notamment la promulgation d'un moratorium sur les investissements canadiens dans les sociétés américaines, l'établissement de règles financières plus sévères pour les sociétés canadiennes et l'interdiction aux entreprises d'énergie canadiennes de détenir des baux de minéraux sur les terres fédérales américaines. Aussi le gouvernement américain a-t-il créé, sous l'égide du *Office of the Trade Representative* du *Commerce Department*, un groupe de travail chargé de trouver des moyens de forcer le Canada à changer ses politiques.

Le gouvernement des États-Unis a en outre critiqué fortement les changements que le Canada se propose d'apporter à sa politique d'importation et il surveille de près la façon dont le Canada procédera pour mettre en application le code d'évaluation en douane et l'ampleur de son recours aux marchés d'État pour encourager les industries de pointe.

Il est indubitable que les États-Unis peuvent tenter de riposter de diverses façons nuisibles. En vertu de la *U.S. Trade Act* de 1974, le président des États-Unis est formellement autorisé à déclencher des représailles contre tout pays qui «applique des politiques... discriminatoires... qui nuisent ou restreignent le commerce des États-Unis». Ce peut être des droits ou des restrictions d'importation dirigés spécifiquement contre le Canada, un recours plus poussé au mécanisme des prix d'intervention pour les importations d'acier canadien, des conditions plus rigoureuses pour les opérations bancaires canadiennes aux États-Unis ou encore une action contre nos exportations de produits forestiers, secteur qui rapporte au Canada le plus de devises étrangères.

**Considérant cette situation, le Comité s'inquiète de voir que les politiques de développement industriel du Canada, non seulement ne réussissent pas à provoquer la restructuration de l'industrie canadienne, mais encore elles font du Canada la cible du ressentiment du gouvernement américain, du Congrès et d'une fraction influente du secteur privé. Ce qui préoccupe le Comité, c'est de voir Ottawa ne pas assez tenir compte de la réaction du gouvernement et de l'industrie des États-Unis aux politiques canadiennes. La**

grande interdépendance dans laquelle se trouvent les deux pays fait que les politiques de développement industriel du Canada peuvent avoir des effets néfastes sur les industries des États-Unis. Et les sociétés américaines lésées pourraient exiger du gouvernement américain et du Congrès qu'ils prennent des mesures en conséquence. Les confrontations ne peuvent que se multiplier dans le commerce bilatéral et le Congrès, en particulier, peut riposter, comme il l'a fait dans le passé, dans des domaines tout à fait étrangers. Il se peut que l'économie canadienne se retrouve dans une position pire que celle qui aurait été la sienne si le gouvernement canadien n'avait pas pris certaines de ces mesures de développement industriel.

A la lumière de ces préoccupations, le Comité considère qu'il est plus urgent que jamais de porter l'attention sur une autre politique possible.

## PARTIE II

### A. Une orientation nouvelle

Tel que le démontre la première étude, le Comité s'inquiétait de la faiblesse concurrentielle de l'industrie canadienne, en particulier du secteur manufacturier. Dans son rapport de 1978, ayant passé en revue les mesures de développement industriel prises jusqu'alors par le gouvernement, il proposait certaines recommandations susceptibles d'accroître le pouvoir concurrentiel du Canada. En conclusion, il a précisé que ces mesures par elles-mêmes ne pouvaient seules entraîner la restructuration nécessaire du secteur manufacturier. Elles ne pouvaient non plus garantir les débouchés voulus sur le marché américain, compte tenu surtout des barrières non tarifaires américaines. Aussi la principale recommandation du rapport de 1978 préconisait une étude sérieuse d'un accord de libre-échange bilatéral avec les États-Unis.

Malheureusement, le Comité n'est au courant d'aucun effort que le gouvernement aurait entrepris d'analyser le libre-échange bilatéral entre le Canada et les États-Unis et ses politiques continuent dans une direction opposée. Le gouvernement, en effet, a continué à renforcer ses programmes actuels destinés à stimuler le développement industriel comme ceux qui incitent à varier les importations, qui stimulent les exportations de produits de l'industrie de pointe, qui établissent une concertation dans les marchés d'État canadiens ou encore ceux que rendent plus forte l'Agence d'examen de l'investissement étranger.

La notion qu'il est nécessaire de disposer d'un grand marché a été entérinée, au cours des récentes réunions du Comité, par les représentants de diverses industries manufacturières canadiennes. Les sociétés qui ont des débouchés faciles sur le marché américain—et c'est le cas de celles qui fabriquent des produits aérospatiaux et des produits connexes en vertu du nouvel accord du GATT pour ce secteur—connaissent un grand succès dans leurs exportations aux États-Unis. Dans certains autres secteurs industriels, certaines grandes entreprises, dont les filiales canadiennes des multinationales, se ressaisissent et trouvent sur le marché américain des débouchés pour leurs produits spécialisés en vertu d'ententes internes comme les mandats de production mondiaux. Cependant bon nombre de sociétés canadiennes n'ont pas cette chance et s'évertuent à régler leur problème de restructuration sans la garantie d'un marché. De plus en plus ces sociétés, au lieu d'investir au Canada, acquièrent des entreprises américaines afin de s'assurer un marché. (Les investissements canadiens directs aux États-Unis ont augmenté de 43 pour cent entre 1979 et 1980, la plupart par l'intermédiaire de filiales américaines de sociétés canadiennes.) Malheureusement d'autres sociétés canadiennes semblent se fier aux diverses politiques industrielles du gouvernement pour leur restructuration ou recherchent continuellement la protection des contingents et des mesures douanières et non douanières.

Le Comité est convaincu que ce qu'il faut, avant tout à l'industrie canadienne, ce sont des débouchés assurés sur le marché américain ou, mieux encore, un traitement préférentiel sur ce marché avant les pays fortement industrialisés d'Europe, le Japon et aussi les nouveaux pays industrialisés en pleine expansion. Il lui faut savoir que le marché américain lui restera ouvert, même si des pressions protectionnistes s'exercent contre les importations d'autres pays. Bien sûr, les politiques industrielles du gouvernement sont utiles à la restructuration de l'industrie canadienne, mais elles ne seront que des palliatifs à moins qu'elles ne réussissent à assurer des débouchés sur un grand marché—et les États-Unis sont manifestement ce grand marché. La situation d'une grande partie de l'industrie canadienne dans un avenir éloigné semble précaire.

**C'est cette situation qui amène le Comité à opter pour une orientation différente, la négociation d'un accord bilatéral de libre-échange avec les États-Unis. De l'avis du Comité, si le pays veut conserver son niveau de vie actuel et sa présente capacité de production dans les années 90, la libéralisation fragmentaire du commerce et le recours aux trains de mesures de soutien devront céder la place à l'adoption sans hésitation de cette politique d'envergure.**

**Le Comité est conscient que la négociation d'un tel accord constitue une entreprise très complexe et qui comporte certains risques. Mais le danger de ne rien faire est encore plus grand.**

## 1. Pourquoi pas un libre-échange multilatéral au lieu de bilatéral?

On a soutenu devant le Comité qu'un libre-échange multilatéral serait préférable à un libre-échange bilatéral avec les États-Unis: les avantages économiques seraient plus grands pour le consommateur canadien; le risque d'être dominé par les États-Unis serait moindre; la méthode multilatérale pour le commerce libre est la méthode traditionnelle du Canada et doit continuer ainsi. Le Comité sait très bien que le libre-échange multilatéral apporterait aussi de précieux avantages aux consommateurs canadiens. Il sait également que, le rapport de 1975, intitulé «Au delà des frontières», du Conseil économique, préconise le libre-échange multilatéral comme premier choix, bien qu'il admette qu'il serait peut-être nécessaire de trouver des solutions à courts termes dans un avenir rapproché. Le Comité constate en outre que, depuis 35 ans, à deux exceptions près, le Canada a favorisé la méthode multilatérale non discriminatoire comme celle qui lui était la plus utile. Les deux exceptions notables sont les ententes bilatérales avec les États-Unis sur les productions de défense et les produits automobiles, quoique même, dans ce dernier cas, le Canada accorde le traitement de la nation la plus favorisée à toute entreprise qui démontrerait les qualifications exigées pour les manufacturiers canadiens de «bonne foi».

N'empêche que le Comité se demande s'il est sage pour le Canada d'attendre des négociations commerciales multilatérales pour accéder plus librement aux grands marchés qui lui sont nécessaires. Dans combien de temps de pareilles négociations auront-elles lieu? Quel degré de libre-échange multilatéral peut-on espérer ainsi dans un avenir prévisible?

Si l'on fait abstraction des mécanismes de surveillance et de règlement des différends prévus pour le code des barrières non tarifaires du GATT ou, peut-être son prolongement, il faudra vraisemblablement attendre le milieu des années 90 pour une autre grande négociation commerciale multilatérale. Même que certains observateurs pensent que le *Tokyo Round* pourrait être la dernière négociation du genre. Et même, s'il y en avait une autre, il est peu probable qu'elle sauvegarde les intérêts du Canada. Parlant du *Tokyo Round* dans un récent article, M. Grey écrit «qu'il a démontré que le Canada peut espérer très peu de la Communauté européenne et du Japon quant à ses intérêts particuliers. Nous avons obtenu et obtiendrons d'eux dans les futures négociations, que ce qui reste de leurs négociations avec les États-Unis.» C'est que le GATT est devenu le «club des trois», une négociation tripartite où seules comptent la voix des États-Unis, celle de la Communauté européenne et celle du Japon. Le Canada ne doit pas s'illusionner et croire qu'il peut encore jouer un rôle important dans ces négociations.

Advenant la tenue d'autres négociations commerciales multilatérales, le professeur Ronald Wonnacott de l'Université Western en Ontario prédit qu'elles n'aboutiront pas à la libéralisation complète des échanges, mais

qu'elles permettront de s'y rapprocher petit à petit. Ce n'est pas, dit-il, ce dont a besoin l'industrie canadienne.

«... nous ne satisferons pas alors au besoin fondamental du Canada qui est l'obtention de débouchés faciles sur les marchés étrangers et, notamment sur le marché américain. Cette dernière étape est la plus importante parce que s'il est question de rationaliser l'industrie canadienne, il est aussi question d'en accroître l'étendue. Si l'accès au marché américain est garanti, il devient possible de consentir des investissements de grande envergure que cela entraîne, alors que s'il existe encore des tarifs, même minimes, ils compromettent beaucoup ces investissements.» (18:17)\*

A vrai dire, il n'y a aucun doute que des réductions douanières, légères et graduelles, non seulement n'aident pas un pays comme le Canada, mais le placent en réalité dans une situation nettement désavantageuse. Les produits manufacturés canadiens, à cause des raisons citées plus haut, ont tendance à coûter cher. Des réductions douanières légères et graduelles ne donnent pas aux fabricants canadiens une marge de manœuvre nécessaire pour permettre la rationalisation et la spécialisation qui réduiraient les coûts et les rendraient plus compétitifs. Par contre, de telles réductions dans le tarif canadien permettent aux manufacturiers étrangers,—dont les coûts sont déjà plus concurrentiels grâce aux économies d'échelle que leur permettent les grands marchés,—d'envahir les marchés canadiens. On peut se demander si la politique du GATT finira enfin par inciter les producteurs canadiens à entreprendre la réorganisation nécessaire pour devenir compétitifs sur le plan international.

En tout cas, la tendance actuelle des exportations canadiennes vers la Communauté européenne et le Japon, laisse prévoir que le secteur manufacturier canadien ne tirerait que très peu de profit de plus grands débouchés sur les deux premiers marchés. **Pour les produits fabriqués, par opposition aux matières brutes, le Canada n'est fournisseur que de 3 à 10 pour cent des importations du Japon et de la CEE, tandis qu'il importe aux États-Unis 68 pour cent de produits fabriqués, par opposition aux matières brutes.**

En outre, les Canadiens ont vu se manifester, ces dernières années, une tendance au régionalisme dans les échanges internationaux. La Communauté européenne, avec son marché commun, est passée de six à neuf membres, puis à dix et comprendra probablement bientôt douze membres. Si l'on ajoute à cela ses accords de libre-échange de produits industriels avec les cinq pays qui restent membres de l'A.E.L.E., c'est un réseau libre-échangiste de seize pays que l'Amérique du Nord affronte en Europe. La situation est inquiétante pour le Canada et les États-Unis, d'autant plus qu'elle semble comporter un affaiblissement graduel du principe de non-discrimination de la clause de la nation la plus favorisée.

---

\* Ces chiffres se rapportent aux délibérations du Comité. Le premier représente le numéro de parution des délibérations et le second en indique la page. À moins d'avis contraire, tous les propos ont été prononcés durant la première session du 32<sup>e</sup> parlement 1980-1981.



On plaide aussi, contre le libre-échange bilatéral, l'avantage qu'un régime multilatéral présente pour un petit pays, en lui donnant une certaine position de force devant un pays plus puissant. Rappelant l'écart de puissance commerciale qui existe entre le Canada et les États-Unis, les tenants du multilatéralisme soutiennent que, non seulement le Canada tire des avantages accrus du fait qu'il profite automatiquement des concessions arrachées aux États-Unis par les autres partenaires commerciaux comme la CEE et le Japon, mais aussi du fait que, dans les différends avec les États-Unis, il peut compter à la table de négociation sur l'appui d'États plus forts que lui et ayant des objectifs similaires.

**Le Comité ne nie pas les avantages dont bénéficie le Canada grâce au régime multilatéral du GATT depuis 35 ans. Mais il ne voit pas pourquoi son appui continu au processus de libéralisation du GATT serait incompatible avec un accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis.** Advenant un tel accord, le Canada ne perdrait rien de ce qu'il a obtenu par l'intermédiaire du GATT sous le régime de la clause de la nation la plus favorisée. A vrai dire, dans les futures négociations du GATT, il pourrait profiter, sur bien des plans, que l'on approuve davantage le point de vue nord-américain. Enfin il devrait se rendre compte qu'il y a très peu à gagner sous le régime du GATT et que ses intérêts particuliers seront vraisemblablement mieux protégés par un accord avec les États-Unis.

Quant aux différends qui pourraient s'élever entre le Canada et les États-Unis et à l'inégalité de grandeur entre les deux pays, il est intéressant de noter que les accords de libre-échange signés par la Communauté européenne avec l'Autriche, la Finlande, l'Islande, le Portugal, la Suède, la Norvège et la Suisse ont été négociés individuellement avec chacun de ces pays. Dans chaque cas, l'inégalité de grandeur était encore plus qu'entre le Canada et les États-Unis. En outre, chaque accord prévoit une commission mixte distincte et un procédé particulier pour régler les différends. Il est évident qu'un tel organisme ferait partie intégrante de tout accord de libre-échange avec les États-Unis.

**La création, au milieu de 1981, d'un organisme trilatéral de consultation commerciale entre les États-Unis, la Communauté européenne et le Japon a failli laisser le Canada «à l'écart». De telles initiatives rendent encore plus pressante la création d'une bonne négociation bilatérale entre le Canada et les États-Unis. Autrement, préoccupés par ces relations commerciales avec l'Europe et le Japon, les États-Unis pourraient oublier les intérêts de son important partenaire commercial, le Canada.**

Un autre argument prononcé contre un accord bilatéral et qu'il est difficile de comprendre, est que le Canada sacrifierait ainsi son commerce actuel avec les autres pays. **L'Allemagne et les autres pays européens n'ont pourtant pas cessé leur commerce avec le reste du monde, quand ils se sont unis à la**

## **Communauté européenne. Bien au contraire, son commerce hors de la CEE a prospéré.**

Le Comité en vient donc à la conclusion que le libre-échange multilatéral n'est pas un objectif réalisable dans les 20 prochaines années et que bien des intérêts-clés canadiens n'obtiendront rien dans les futures négociations du GATT. Il se demande, en outre, pourquoi le Canada devrait attendre la lente libéralisation multilatérale du commerce pour avoir des débouchés sur les grands marchés assurés, quand ses principaux compétiteurs ont déjà les leurs. Par exemple, le Japon possède un marché libre de plus de 100 millions d'habitants, la Communauté européenne et les anciens États membres de l'A.E.L.E. en ont un de 350 millions et les États-Unis, de 250 millions. **Et ce sont sur ces trois marchés que se fait entre 80 et 90 pour cent du commerce extérieur du Canada.**

Il est donc très important, pour le Canada, de prendre des mesures concrètes au lieu d'attendre la libéralisation lente du GATT, car sans trop s'en apercevoir, il glisse actuellement dans une plus étroite intégration économique avec les États-Unis\*. Le fait est que les réductions douanières du *Tokyo Round* auront pour effet, en 1987, de faire circuler, sans droits de douane ou avec des droits inférieurs à 5 pour cent, plus de 95 pour cent des exportations canadiennes aux États-Unis et 85 pour cent des importations canadiennes en provenance de ce pays. Qu'il s'en rende compte ou non, le Canada se dirige inexorablement vers une plus grande interdépendance dans ses relations commerciales avec les États-Unis. En 1980, une étude canado-américaine\*\* constatait que chacune des économies devient de plus en plus dépendante de l'autre pour une vaste étendue de biens. Puisque les structures tarifaires en vigueur militent contre la circulation des marchandises de fabrication supérieure, l'accent a donc été mis sur l'échange de produits intermédiaires, avec le résultat que les procédés de production s'intègrent de plus en plus. En outre, la tendance des multinationales canadiennes de s'installer outre-frontière pour échapper aux droits de douane et aux obstacles non douaniers a donné lieu à une augmentation de propriété, de design et de développement des produits qui est binationale. Le professeur Sidney Weintraub de l'Université du Texas, lors de son témoignage devant le Comité a abondé dans le même sens. Même sans effort, a-t-il dit, les deux économies s'intègrent de plus en plus. A son avis, il n'existe ailleurs aucun deux pays industriels indépendants aussi profondément interdépendants sur le plan économique. C'est que le Canada, en maintenant des barrières tarifaires bilatérales, intensifie, en somme, sans le vouloir l'intégration économique des deux pays.

\* Article du *Financial Post*, 17 mars 1979 «Psst-we're backing, eyes shut, into closer trade ties with the U.S.».

\*\* Peter Morici, *Canada-United States Trade and Economic Interdependence*. Institut de recherche C.D. Howe (Canada) et *National Planning Association* (États-Unis), 1980.

De même, en voulant ignorer une plus grande interdépendance commerciale, en négligeant de prendre des mesures concrètes pour la réglementer et de négocier des ententes sur les avantages, les sécurités et les réajustements et, en particulier, un traitement préférentiel quant aux barrières non tarifaires, le Canada subit les inconvénients d'un marché non protégé et est privé des avantages importants que pourrait lui apporter un accord bilatéral de libre-échange. **En refusant ainsi de voir la réalité, le Canada subira le coût du libre-échange sans en obtenir les avantages.**

Le libre-échange bilatéral offre deux autres avantages marqués sur le libre-échange multilatéral. D'abord il réduirait pour l'industrie canadienne la concurrence des importations des autres pays, car il serait possible de maintenir contre ceux-ci les tarifs douaniers. Ensuite, le Canada bénéficierait, sur le marché américain, d'un traitement de faveur par rapport aux autres pays, car les États-Unis pourraient aussi maintenir leurs douanes et leurs contingents contre ces pays. En outre, un accord multilatéral de libre-échange serait beaucoup plus difficile à négocier qu'un accord bilatéral. Avec un seul interlocuteur, a fait observer le professeur Ronald Wonnacott, il est possible de négocier des mesures de transition plus propices et le calendrier des réductions tarifaires et des diminutions de barrières non tarifaires peut s'échelonner afin de mieux tenir compte de la situation canadienne. La surveillance de ces réductions peut se faire plus efficacement avec un seul partenaire mais pourrait être impossible avec une multitude de pays lointains.

## **2. Ni un marché commun, ni une union douanière**

Il faut bien comprendre ce que le Comité recommande. **C'est un accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis. Ce n'est ni un marché commun, ni une union douanière.**

Les séances du Comité, les commentaires de la presse et même les études universitaires ont démontré que trop de Canadiens dans le gouvernement, dans les médias et dans le monde des affaires ne saisissent pas les différences profondes qui existent entre une zone de libre-échange, un marché commun et une union douanière.

**Pour commencer, une zone de libre-échange verrait l'élimination, par étapes, de certains tarifs douaniers qui existent encore. Ensuite, et cela est plus important, l'accord bilatéral de libre-échange donnerait au Canada et aux États-Unis le mécanisme nécessaire pour supprimer ou réduire les barrières non tarifaires entre les deux pays. Un tel accord ne nuirait aucunement aux tarifs et barrières non douanières que l'un ou l'autre pays pourrait vouloir utiliser contre un pays tiers.**

**La proposition touchant un accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis vise à renforcer l'industrie canadienne en l'aidant à rationali-**

ser les secteurs où se perd la protection douanière traditionnelle, sans pour autant acquérir les avantages dont disposent ses concurrents, notamment l'assurance d'un grand marché.

Le Comité ne saurait trop insister sur ce que sa proposition d'accord de libre-échange avec les États-Unis N'EST PAS:

- Ce n'est pas un marché commun nord-américain.
- Ce n'est pas un marché commun canado-américain.
- Ce n'est pas un projet de mise en commun des ressources énergétiques.
- Ce n'est pas un projet d'intégration politique.
- Ce n'est pas un projet de «continentalisme», si ce mot est utilisé dans un sens péjoratif et non comme synonyme de coopération mutuelle.

Un marché commun ou une union douanière, par opposition à une zone de libre-échange, implique la libre circulation des biens, des travailleurs et des capitaux entre États membres et l'acceptation par ceux-ci de pratiquer envers le reste du monde des tarifs douaniers uniformes et d'harmoniser leurs barrières non douanières et beaucoup d'autres choses dans leurs relations mutuelles et dans leurs relations avec le monde extérieur. En outre, l'exemple le plus connu de marché commun, la Communauté européenne, envisage spécifiquement une certaine mesure de coopération politique (comme le montrent les récentes élections directes au parlement de la Communauté), sinon une pleine union politique. L'hésitation de certaines nations à se joindre à la CEE, comme ce fut le cas de la Grande-Bretagne, tient au fait qu'une telle participation leur enlève progressivement une bonne part de leur souveraineté nationale. **On ne trouve ces caractéristiques dans aucun des traités de libre-échange transigés par la Finlande, la Suède, la Norvège, l'Autriche, la Suisse et le Portugal avec la Communauté européenne. On ne les trouverait non plus dans un tel accord entre le Canada et les États-Unis.**

Un accord de libre-échange n'aurait aucun effet sur les ressources minières et autres ressources du Canada que celui-ci pourrait exporter ou non à sa guise. D'ailleurs ces ressources en général ne sont pas assujetties à la douane à moins d'avoir subi au moins une première transformation. Une telle transformation serait de fait encouragée et stimulée par l'accord, vu que celui-ci donnerait aux ressources ainsi transformées un libre accès au marché américain. Le pétrole, le gaz naturel et l'électricité ne sont pas frappés de la douane et pourraient continuer dans les deux pays à être régis par les mêmes permis et les mêmes autorités de réglementation qu'ils le sont maintenant. Si le Canada et les États-Unis suivent l'exemple européen, non seulement l'agriculture, mais aussi les pêches seraient exclues de l'accord même pour les questions de tarifs douaniers (une telle exclusion étant aussi permise sous le régime du GATT). Les contingentements canadiens des textiles et des chaussures à des pays tiers ne seraient pas touchés. Au contraire, l'industrie textile du Canada et son industrie de la chaussure pourraient continuer de bénéficier

de la protection qu'on lui accorde vis-à-vis du reste du monde, tout en ayant un libre accès au marché américain.

Le libre-échange bilatéral ne signifie pas la libre circulation des travailleurs entre les deux pays. Pour ce qui est du déplacement des capitaux entre les deux pays, il existe déjà un mouvement tellement libre que la question ne semble pas importante. D'ailleurs, même au sein de la Communauté européenne, certaines restrictions s'appliquent au déplacement de capital. Il faudra prévoir des politiques qui pourraient influencer les investissements directs de part et d'autre, comme celles que le Canada met en application par son Agence d'examen de l'investissement étranger, et devront faire l'objet d'examen lors des négociations; vraisemblablement le Canada voudra maintenir ces politiques de l'Agence au cours de la période de transition. (Voir page 96)

**Le libre-échange ne signifie pas l'intégration politique des deux pays.\*** Il est important de rappeler à nouveau les exemples européens de la zone de libre-échange, l'A.E.L.E., et du marché commun, la Communauté européenne. En premier lieu lorsque les six États européens ont formé la Communauté, les autres pays d'Europe, notamment le Royaume-Uni, la Suède, la Norvège, le Danemark, l'Islande, le Portugal et la Suisse, et ensuite l'Autriche et la Finlande, créèrent en 1957, une zone de libre-échange, l'Association européenne de libre-échange, qui comportait le libre commerce des biens industriels, mais aucune des caractéristiques d'un marché commun ou d'une union douanière. Lorsque le Royaume-Uni et d'autres membres de l'A.E.L.E. s'associèrent à la Communauté européenne en 1972, l'Association prit fin et les petits pays de l'Europe de l'Ouest qui restaient, dont la Suisse (6 millions d'habitants), le Portugal (9 millions), la Suède (7 millions), l'Autriche (7 millions), la Finlande (4,5 millions) et la Norvège (3,7 millions) décidèrent tous de négocier un accord de libre-échange industriel avec la CEE (225 millions). Dans chaque cas, l'accord fut signé. Dans chaque cas, la disproportion des populations des deux parties était plus grande que celle qui existe entre le Canada et les États-Unis.

Tel que le Comité le fait remarquer dans son rapport précédent, le cas de la Finlande était d'un intérêt particulier. Ayant tenu compte de ses exportations de biens industriels pendant sa participation à l'A.E.L.E., la Finlande a constaté que ses échanges avec le Royaume-Uni malgré son économie au ralenti augmentaient plus rapidement que ses échanges avec l'Allemagne dont l'économie était en pleine expansion. Or, l'Allemagne avait toujours été le gros client de la Finlande, malgré que celle-ci n'avait pas libre accès à son marché. C'est cette constatation qui a poussé la Finlande à signer un accord de libre-échange avec la Communauté.

---

\* L'importante question des répercussions politiques d'un libre-échange bilatéral est traitée plus amplement à la Partie VI.

Un autre bon exemple est le cas de la République d'Irlande qui bénéficie d'un libre-échange avec la Grande-Bretagne depuis un certain nombre d'années. En 1966, on établissait entre les deux pays une zone de libre-échange suivant les critères de l'A.E.L.E. Le Royaume-Uni supprima aussitôt tous les droits sur les importations d'Irlande et celle-ci élimina les droits sur les importations du Royaume-Uni en dix étapes s'échelonnant sur neuf ans. Déjà une grande proportion des échanges dans un sens comme dans l'autre se faisait librement. Il s'agissait, selon le gouvernement irlandais qui y insistait, d'un simple accord commercial et rien de plus et ne comportait aucune incidence politique. Un minimum de liens institutionnels fut établi, mais très peu sinon aucune harmonisation de politiques, encore qu'une telle harmonisation existait déjà dans une certaine mesure. Bien que l'accord n'ait pas duré le temps prévu, puisque les deux pays entraient dans la Communauté européenne en 1972, il a néanmoins intensifié entre 1965 et 1970 les échanges anglo-irlandais et augmenté les exportations industrielles de l'Irlande vers les autres pays.

Enfin le cas du libre-échange entre l'Australie et la Nouvelle-Zélande peut également servir d'exemple. Avant l'accord, la balance commerciale de la Nouvelle-Zélande avec l'Australie était nettement déficitaire; chaque pays trouvait chez lui son meilleur marché pour ses produits fabriqués, mais la plus grande force et la plus grande modernisation de l'industrie australienne préoccupait beaucoup la Nouvelle-Zélande. En 1966, un accord de commerce bilatéral créait une zone limitée de libre-échange pour 13 millions d'habitants. L'accord ne portait que sur environ 50 pour cent du commerce réel, qui en grande partie se faisait déjà librement, et il comprenait de nombreuses matières brutes. Au cours des sept premières années de l'accord, les échanges ont augmenté de 78 pour cent entre les deux pays et le solde créditeur de l'Australie est passé de 4 à 1 à 2 à 1. Il y avait très peu de structures institutionnelles prévues. C'est dire que l'accord semble avoir été avantageux au plus faible des partenaires.

**Dans les trois cas cités, le partenaire le plus faible a vu son commerce extérieur grandir. Dans aucun cas, l'accord n'a donné lieu à aucune intégration politique perceptible. (Voir Partie VI.)**

## B. Un accord bilatéral et le GATT

Etant venu à la conclusion que la meilleure politique que pouvait suivre le gouvernement du Canada était de rechercher un accord commercial bilatéral avec les États-Unis, il fallait que le Comité se penche sur la question importante de la marche à suivre. Puisque les deux pays en cause préconisaient depuis longtemps l'idéal de la non-discrimination, il semblait donc souhaitable que tout accord de libre-échange convenu s'en tienne à la légalité des

Articles du GATT. Agir autrement provoquerait les représailles des pays tiers, chose à laquelle ne tiennent ni les États-Unis ni le Canada. En outre, il est à prévoir qu'aucun des deux pays n'aimerait voir «s'effriter» les solides réalisations du GATT dans la libéralisation du commerce, ce qui risque de se produire si la plus grande puissance commerciale du monde, les États-Unis se joignait à un accord qui viole ouvertement le contrat du GATT.

Le Comité a donc examiné les diverses options possibles sous le régime du GATT pour la conclusion d'un accord commercial bilatéral. Le principe de base qui régit les dispositions du GATT concernant les accords de libre-échange est celui de la non-discrimination, c'est-à-dire que chacun des pays signataires doit, sans discrimination, rendre disponible à tous les autres pays toute concession qu'il peut négocier en matière de tarifs douaniers ou de barrières non tarifaires. L'Article XXIV, toutefois, permet aux signataires, sous certaines conditions, des unions douanières et des accords de libre-échange préférentiels. Néanmoins il est possible, si les conditions ne sont pas respectées, d'obtenir le droit à un accord de libre-échange préférentiel si la chose est approuvée par les deux tiers des signataires du GATT, en vertu d'une procédure de dispense énoncée à l'Article XXV. Les États-Unis, mais non le Canada, ont obtenu une telle dispense pour l'Accord de l'automobile de 1965.

## 1. Une orientation positive

Au lieu d'un accord général de libre-échange, M. Rodney Grey propose une orientation positive. Selon lui, dans les domaines que le GATT avait négligés tels les marchés d'État, la pétrochimie, les droits compensateurs, etc., le Canada et les États-Unis devraient tenter de conclure, point par point, des ententes bilatérales qui libéreraient davantage le commerce. Les nouveaux débouchés qui en résulteraient seraient offerts en même temps à tout autre pays qui peut offrir des débouchés sur leurs marchés, procédé conditionnel connu sous le nom de clause de la nation la plus favorisée. Cependant, dans le secteur de la pétrochimie, M. Grey a déclaré au Comité qu'il serait peut-être nécessaire de conclure un accord bilatéral de faveur, «s'éloignant ainsi de la règle stricte de la non-discrimination. De cette façon, a-t-il dit, nous pourrions bâtir un accord, petit à petit et un domaine à la fois ou un régime spécial de commerce.»

L'honorable Larry Grossman, ministre de l'Industrie et du Tourisme dans le gouvernement ontarien, préconise la même démarche. Après avoir exprimé son opposition à un libre-échange général avec les États-Unis et ayant reconnu M. Grey comme conseiller auprès du gouvernement ontarien, il a expliqué que ce que l'Ontario voulait, c'était «un accès bilatéral plus grand, structuré et négocié avec soin, au marché américain dans certains secteurs où ce serait profitable à notre économie.»

Au départ, une telle orientation apparaissait séduisante pour deux raisons: en premier lieu, les objectifs sont simples et limités, et pourraient en conséquence donner lieu à des solutions rapides: en second lieu, les négociations pourraient se concentrer sur des secteurs choisis où, comme le dit M. Grossman, ce serait profitable à l'économie canadienne. En outre, il n'aurait pas été nécessaire de prendre des chances et de faire des concessions, ce qui est pénible pour l'homme politique et difficile pour le négociateur.

Le Comité est d'avis, toutefois, qu'une telle démarche exigerait une série de dispenses en vertu de l'Article XXV, sous peine d'encourir des représailles. L'expérience du GATT nous enseigne que les pays tiers, même si on leur offre de participer, en vertu de la clause conditionnelle de la nation la plus favorisée, à l'accord sectoriel pourvu qu'ils ouvrent leurs propres marchés, pourraient néanmoins s'objecter à un accord bilatéral qui est non conforme aux dispositions de l'article XXIV. Chose certaine, ils le feraient si un accord sectoriel bilatéral de faveur se transigeait en dehors des cadres du GATT. Dans le cas des produits pétrochimiques en particulier, certains grands pays producteurs de tels biens de la Communauté européenne ne seraient pas d'accord.

Sur un autre plan que celui de ces difficultés théoriques, le Comité n'a décelé aucun intérêt de la part des Américains pour cette orientation pratique. L'enquête menée par la *U.S. Chemical Manufacturers Association* auprès de ses membres pour connaître leur attitude envers un accord bilatéral touchant la pétrochimie a démontré un désintérêt quasi total; moins de dix pour cent ont répondu et cela malgré l'intérêt qu'aurait déclaré au moins une grande multinationale. Deux fois,—en 1977 et en 1980,—le gouvernement canadien a amorcé des négociations bilatérales sur les marchés d'État de matériel de transport urbain, et les deux fois sans aucun succès. En juillet 1979, le gouvernement américain a entrepris d'étudier sérieusement la demande canadienne en vue d'une exemption des dispositions *Buy American* de la *Surface Transportation Assistance Act*, mais jusqu'à présent rien ne s'est produit. **Si, par un procédé *ad hoc*, ce seul domaine litigieux s'est révélé si difficile à négocier et a donné si peu de résultat, le Comité se demande combien de temps il faudra au Canada pour résoudre, par l'orientation positive, toute la gamme des questions à traiter bilatéralement.**

Tous les témoins entendus à Washington déconseillent la démarche positive. Bien qu'ils voient l'intérêt du Canada dans chaque accord particulier, ils se demandent néanmoins où se trouve l'avantage pour les États-Unis. Même advenant un intérêt mutuel, ils craignent que la faible position de négociation du Canada en ferait les frais. Le Congrès, soulignent-ils, s'opposera violemment à toute entente spéciale avec le Canada, à cause de son désaccord avec les clauses protectrices de l'Accord de l'automobile. Selon eux, il faut éviter l'eau vaseuse des négociations sectorielles, qui susciterait des réactions de



tous les groupes intéressés, agitation qu'encourage le système parlementaire du Congrès. **Si le Canada veut une entente spéciale avec les États-Unis, les témoins américains conseillent tous d'opter pour un accord général de libre-échange. D'autant plus que cette démarche, disent-ils, pourrait entraîner un appui réel de la part du gouvernement et du Congrès.**

## **2. Une déclaration de zone de libre-échange en vertu de l'Article XXIV**

Dans un document qui fait autorité et que le professeur John Quinn, spécialiste juridique de l'Université Western en Ontario, a rédigé à la demande du Comité, il est dit que l'Article XXIV du GATT offre deux possibilités d'établir un accord de libre-échange: une déclaration ou la conclusion d'un accord provisoire. L'Article XXIV exige la suppression totale des restrictions et des barrières pour «l'essentiel» du commerce de marchandises effectué entre les pays signataires d'un accord préférentiel. L'expérience préalable touchant l'Article XXIV montre que la libéralisation de 80 pour cent des denrées échangées entre les deux pays sera jugée suffisante pour répondre au critère de «l'essentiel des échanges commerciaux». En ce qui concerne la procédure déclaratoire, le Canada et les États-Unis pourraient émettre une déclaration bilatérale stipulant qu'une zone de libre-échange, selon la définition de l'Article XXIV, doit dorénavant exister entre les deux pays. Après quoi, ceux-ci pourraient aller de l'avant et libéraliser certains produits ou secteurs particuliers.

En se fondant sur les statistiques du commerce bilatéral réel et leurs projections jusqu'en 1987, année où seront mises en vigueur les réductions tarifaires du GATT, le Comité est d'avis que le commerce canado-américain pourrait satisfaire ou presque satisfaire à l'exigence de «l'essentiel des échanges commerciaux» imposée par le GATT pour l'établissement d'une zone de libre-échange. Considérant la masse des produits à base de ressources qui s'échangent librement et l'énorme circulation libre des produits en vertu de l'Accord de l'automobile, c'est déjà tout près de 70 pour cent du commerce bilatéral qui se fait sans droits de douane. Comme nous le disions plus haut, en 1987, 80 pour cent des exportations industrielles du Canada vers les États-Unis ne seront pas assujetties à la douane et 15 pour cent de plus ne seront frappées qu'à concurrence de 5 pour cent. Dans l'autre sens, les chiffres respectifs sont de 65 pour cent et de 26 pour cent. Enfin il est arrivé au GATT d'accepter un accord de libre-échange avec une proportion moindre de marchandises échangées sans droits de douane.\*

**Le Comité conclut donc qu'en 1987 une zone de libre-échange pourrait exister de fait entre le Canada et les États-Unis quant aux tarifs douaniers.**

\* Le commerce agricole serait exclu d'un accord canado-américain, comme il est exclu de la plupart des accords de libre-échange, y compris l'A.E.L.E. Il pourrait y avoir des plaintes de la part des partenaires du GATT, mais il est douteux qu'une contestation sérieuse en découle.

**Aux termes du règlement du GATT, le Canada et les États-Unis pourraient en théorie déclarer en 1987 qu'une zone de libre-échange bilatéral existe déjà et ensuite libéraliser le commerce, produit par produit ou secteur par secteur, sans avoir recours davantage à une exemption du GATT.**

Certains diront que, si en fait une zone de libre-échange existera en 1987, il n'y a aucune raison pour le Canada de poursuivre l'affaire. La réponse est que 80 pour cent du commerce bilatéral exempt de droits en 1987 se composera en grande partie de ressources et de biens provenant de ressources et du commerce important sans douane qui se fait en vertu de l'Accord de l'automobile, des ententes de partage en matière de production de défense et de l'entente sur l'aéronautique civile. Or les difficultés du Canada se trouvent dans les 15 ou 20 pour cent qui restent et qui touchent le secteur manufacturier qu'il faut rationaliser et rendre internationalement compétitif si le Canada veut corriger son déficit de 20 milliards dans les produits finis.

**Cependant la déclaration comporte un grave défaut. Elle méconnaît la mesure de protection que donnent les obstacles non douaniers.** Comme le Comité l'a dit déjà, ces obstacles deviennent, plus encore que les douanes, de sérieuses entraves au commerce. Les dernières négociations commerciales multilatérales l'ont prouvé. Il est très difficile de prévoir l'étendue de cette protection non tarifaire dans les droits compensateurs, l'évaluation des douanes et les procédés anti-dumping. Aussi les autres pays du GATT pourraient soutenir qu'un accord bilatéral établi par voie de déclaration et qui ne tiendrait pas compte des barrières non tarifaires ne répond pas pleinement aux critères du GATT dans la conjoncture actuelle du commerce international. Et des plaintes et des représailles contre le Canada et les États-Unis pourraient s'ensuivre. En outre, bien que le GATT ait acquiescé à une déclaration dans le cas de certains pays qui avaient un niveau inférieur de commerce exempt de droits, il est très douteux qu'il le fasse quand une des parties à la déclaration de libre-échange est une grande puissance commerciale comme les États-Unis. Comme l'a dit au Comité le professeur Weintraub, le mécanisme de la «déclaration» paraîtra aux autres comme cousu de fil blanc. Les États-Unis ne voudront certes pas donner l'impression qu'ils affaiblissent le GATT. Et, pour le Canada, la méthode de la déclaration ne lui donne pas l'assurance que son gros problème avec les États-Unis sera réglé, soit les barrières non tarifaires.

### **3. Un accord provisoire en vertu de l'Article XXIV**

La seconde possibilité que permet l'article XXIV du GATT, selon le professeur Quinn, est que le Canada et les États-Unis concluent «un accord provisoire menant à l'établissement . . . d'une zone de libre-échange». Si on choisit cette voie, il faut remettre aux signataires du GATT un plan et un programme pour l'établissement de la zone de libre-échange dans un délai

raisonnable et leur fournir des renseignements suffisants pour leur permettre de faire des recommandations. L'«accord provisoire» a été le moyen utilisé jusqu'ici pour tous les accords régionaux présentés au GATT. Il n'y eut dans aucun cas de recommandations officielles, bien que des consultations non officielles aient pu amener des modifications à l'accord projeté. Aucune définition de l'expression «dans un délai raisonnable» n'a été donnée. Dans cette option, le passé semble indiquer que les deux pays seraient libres d'établir leur propre calendrier ainsi qu'un programme pas trop contraignant quant au moment et aux modalités des étapes successives de la libéralisation future.\* A dire vrai, ce que cela entraînerait, serait quelques réductions de tarifs semblables à celles qui seront en vigueur de toute façon en 1987, mais avec l'avantage précieux pour le Canada d'un mécanisme permettant de négocier les réductions mutuelles de barrières non tarifaires.

Après avoir étudié les trois orientations ou démarches, dont deux visent l'établissement d'un accord bilatéral de libre-échange en vertu des dispositions de l'Article XXIV et l'autre, une négociation positive, secteur par secteur et problème par problème, ayant pour seul objet de libérer davantage le commerce, **le Comité recommande, comme meilleure solution, que le Canada et les États-Unis choisissent le mécanisme de l'«accord provisoire» pour réaliser entre eux un accord de libre-échange.** Cette orientation genre parapluie est supérieure à la déclaration, puisque les barrières non tarifaires seraient étudiées et figureraient dans le plan et le calendrier. Elle est également supérieure à l'orientation positive qui, bien que séduisante pour le Canada, risque d'être opposée par les signataires du GATT et n'offre pas assez d'intérêt pour les États-Unis pour être rentable.

Le gros avantage de l'«accord provisoire», c'est qu'il permet au Canada, de juger avant la fin des premières négociations, jusqu'à quel point les États-Unis sont prêts à réduire, bilatéralement, certaines des barrières non tarifaires qui lui causent des difficultés. En même temps, les négociations préliminaires feraient connaître les objectifs des États-Unis en ce qui concerne les barrières non tarifaires canadiennes. Une telle démarche, en effet, permet à chacun de connaître la position de l'autre avant de ratifier le traité ou de s'engager à signer un accord. Dans le domaine des mesures non douanières où foisonnent les inconnus, un tel procédé est fort avantageux.

#### **4. Accord général ou ententes sectorielles?**

Dans le cadre d'un «accord provisoire» qui entraînerait un accord bilatéral de libre-échange avec les États-Unis, il peut paraître avantageux dans l'optique canadienne d'avancer lentement sur le chemin du libre-échange, en abordant un secteur à la fois (par exemple, le secteur pétrochimique) ou une

---

\* Il peut être possible, dans un accord provisoire, de programmer la libéralisation par secteur, plutôt que de procéder à des réductions générales sur une certaine période de temps. (Voir pages 39-40)

seule question (par exemple, les marchés d'État). Sans doute une progression plus lente permettrait au Canada de se concentrer sur les points les plus délicats de son exportation et de s'adapter tranquillement au bouleversement qui pourrait s'ensuivre. Elle soulèverait moins d'opposition politique au Canada et réduirait les risques économiques. Le Comité a écouté les défenseurs d'une telle politique et l'industrie pétrochimique a justement été citée comme secteur où il serait bon de commencer. Cependant, parmi les zones de libre-échange établies sous le régime du GATT, aucune n'a procédé par secteur. Et même si on acceptait que deux pays puissent, dans le cadre d'un accord provisoire, libérer davantage les échanges en négociant une question ou un secteur à la fois au lieu de libéraliser plusieurs plans à la fois, certains témoins, comprenant des personnalités américaines très connues, ont prévenu le Comité qu'une telle méthode n'est pas à conseiller et ne fonctionnerait pas. Pour commencer, la seule négociation, dans un seul secteur, de l'équilibre des coûts et des avantages pour chacun des pays serait si compliquée qu'elle pourrait même empêcher toute entente. Voici ce que dit à ce propos le professeur Weintraub de l'Université du Texas:

«Il est beaucoup plus difficile d'en arriver à une situation de libre-échange si les négociations se font par secteur. En négociant par secteur, vous compliquez le problème, au lieu de le simplifier... Nous avons commencé dans le cadre du GATT, en discutant de chaque article, mais cette façon de procéder est devenue tellement onéreuse que nous avons dû faire des exceptions et négocier ouvertement. La Communauté européenne... a réduit ses tarifs en général plutôt que de négocier par article. L'Association de libre-échange de l'Amérique latine a choisi de procéder différemment, en étudiant article par article. Les négociations n'ont rien donné et l'organisation n'existe plus.» (17:11)

Une deuxième raison pour laquelle il faut éviter la méthode sectorielle, selon lui, c'est que dans chacun des secteurs un pays ou l'autre aurait l'avantage. Il serait difficile de trouver une autre industrie comme l'industrie automobile où les avantages sont partagés, et même l'Accord de l'automobile a souvent été l'objet de récriminations des deux côtés. Dans un secteur industriel particulier, il est presque impossible, sous un régime de libre-échange, que les deux pays profitent également de l'emploi, de l'investissement ou de la production, quelles que soient les garanties temporaires prévues. En outre, des compensations sont difficiles à trouver. Même l'industrie pétrochimique, premier secteur qui demandait un accord de libre-échange dans son domaine propre, a rencontré des difficultés à trouver des compromis au sein de l'industrie elle-même qui rendraient l'accord acceptable aux producteurs américains. Dans son témoignage, M. Jack Dewar, président de l'Union Carbide Canada Ltd, disait ceci au Comité:

«Même après mûre réflexion, je suis incapable de penser à une autre compensation dans le secteur des produits pétrochimiques et des charges d'alimentation, qui serait acceptable pour les États-Unis, tout en étant avantageuse pour le Canada... Je ne voudrais toutefois pas vous laisser l'impression que ce quid pro quo doit être limité au secteur pétrochimique ou à un autre secteur connexe.» (9:18)

Toute entente libre dans un secteur aurait une répercussion sur un autre secteur qui n'est pas traité. Car il peut être extrêmement difficile de faire le partage des éléments et des composantes utilisées dans les deux secteurs. Resterait enfin le problème de décider quelles industries seraient privilégiées, et dans quel ordre, selon les accords sectoriels bilatéraux de libre-échange.

**Le Comité conclut que, sous un régime d'accord provisoire, la seule chance de succès serait de tenir compte de toute la gamme des produits échangés et d'échelonner les réductions prévues tout au long d'une période de transition.** Cela ne signifie pas toutefois, selon divers témoins, qu'il ne serait pas possible de négocier des périodes de transition plus longues pour des articles qui soulèvent des problèmes particuliers. D'ailleurs il n'est pas nécessaire de tout inclure. **Mais, comme l'ont dit plusieurs témoins, il serait plus rentable d'inclure tout sauf les articles expressément exclus plutôt que d'exclure tout, sauf les articles qui ont fait l'objet de négociations.** Comme on l'a dit plus haut, l'agriculture ne figurerait pas dans l'accord. Cette exclusion reflète le point de vue des témoins américains et suit l'exemple de l'A.E.L.E.

## 5. Accord préférentiel ou «extensible»?

Ayant déterminé que le mécanisme le plus efficace pour établir un libre-échange bilatéral était l'«accord provisoire» comportant un plan ou un programme pour la libéralisation générale du commerce, le Comité s'est alors penché sur la question de savoir si l'accord devait être préférentiel, ce qui serait la chose normale en vertu de l'Article XXIV, ou s'il devait être extensible, c'est-à-dire, tenir compte de la clause conditionnelle de la nation la plus favorisée, permettant aux pays qui voudront s'y joindre, s'ils acceptent les conditions.

Un certain nombre de témoins favorisaient la deuxième option, en s'appuyant probablement sur la clause conditionnelle de la nation la plus favorisée qui a été adoptée dans le *Tokyo Round* pour l'Accord sur le commerce de l'aéronautique civile. Cet accord accorde à chacun des signataires un accès libre à leur marché réciproque, mais aussi permet à tout autre membre du GATT de bénéficier de tous ses avantages s'il choisit d'ouvrir ses propres marchés aux produits en cause.

Ce serait aussi une option qui pourrait plaire aux États-Unis si l'on en juge par la déclaration de politique commerciale faite en février 1981 par le représentant spécial du commerce, qui rappelait l'adhésion du gouvernement Reagan à un régime de commerce «ouvert et juste» dans le cadre du GATT et son désir d'explorer les possibilités de libérer davantage d'autres domaines.

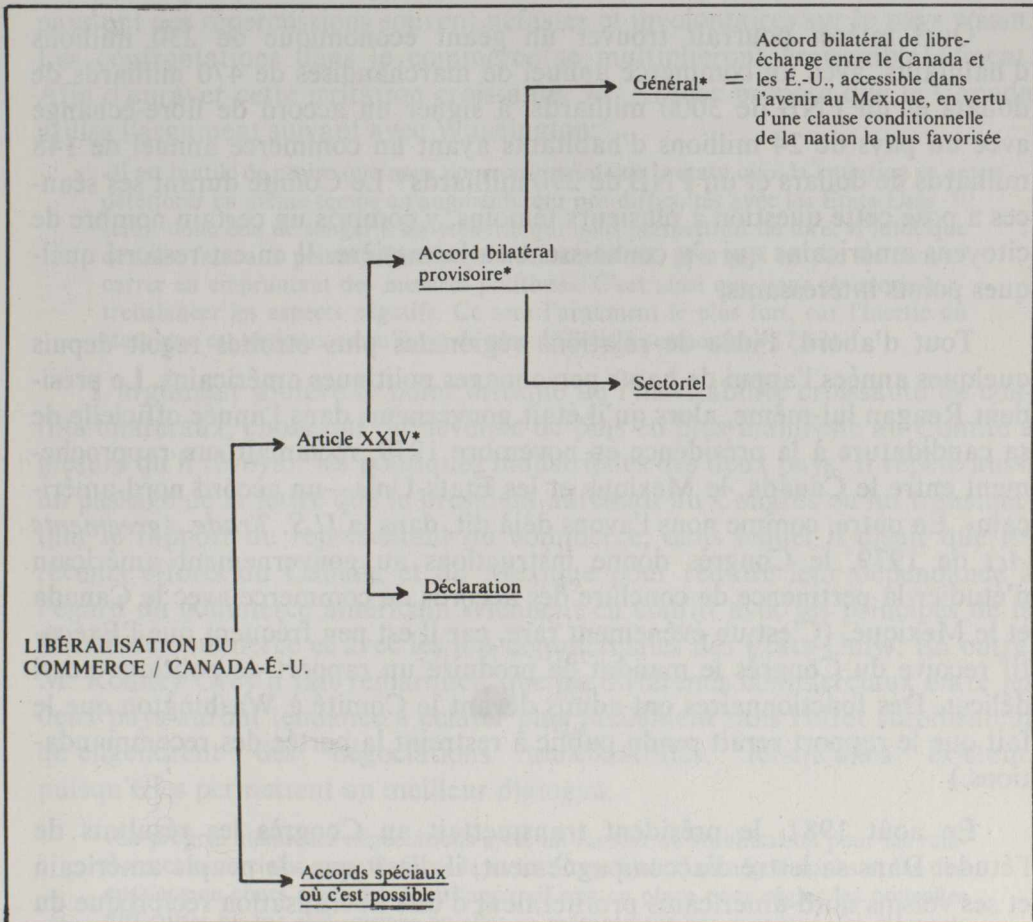
Il ne faut pas oublier que les États-Unis voudront sans doute resserrer les liens de coopération économique avec leur voisin du sud, le Mexique. On a tenté maintes fois de suggérer un accord trilatéral nord-américain entre le

Canada, le Mexique et les États-Unis. Mais l'étape de développement du Mexique n'est pas celui du Canada ou des États-Unis et le gouvernement américain en est très conscient. En effet, en août 1981, dans son rapport au Congrès sur les accords de commerce nord-américains, le président Reagan disait: «qu'à l'heure actuelle il semble plus sage d'améliorer les relations commerciales avec le Mexique et le Canada séparément, plutôt que sur une base régionale». L'industrie mexicaine est hautement protégée et le Mexique n'est pas encore membre du GATT. Les salaires mexicains sont de beaucoup inférieurs à ceux des autres pays et, en conséquence, les inquiétudes particulières des travailleurs américains envers la main-d'œuvre du Mexique n'est pas la même que celle qu'ils ressentent envers la main-d'œuvre canadienne. Toute proportion gardée, le Mexique ne possède aucune infrastructure industrielle et a besoin d'autres industries pour agrandir son secteur manufacturier. Le marché des biens de consommation à fabrication poussée est limité. Conscient de ces différences, le professeur Weintraub croit que, dans la phase de développement actuel du Mexique, il est impossible de songer en ce moment à un accord trilatéral de libre-échange qui soit équilibré. Du point de vue américain, conclut-il, deux accords bilatéraux parallèles, l'un avec le Canada et l'autre avec le Mexique, seraient plus convenables qu'un accord trilatéral.

**Le Comité admet que l'heure n'est pas venue de créer une vraie zone nord-américaine de libre-échange et qui comprendrait le Mexique. Au lieu, on devrait rédiger un accord bilatéral de libre-échange entre les États-Unis et le Canada qui refléterait la situation régionale nord-américaine.** Il pourrait contenir une clause conditionnelle de la nation la plus favorisée stipulant que le Mexique, dès qu'il pourra offrir des conditions d'accès comparables, pourra faire partie de la zone nord-américaine de libre-échange. Les autres signataires du GATT, comme les pays membres de la Communauté européenne pourraient ne pas aimer un tel accord, mais ils auraient mauvaise grâce de recourir à des mesures de rétorsion puisqu'ils font partie eux aussi de groupes régionaux, comme le marché commun européen et le libre-échange convenu avec les anciens pays de l'A.E.L.E.

Le graphique ci-dessous résume la thèse du Comité en ce qui concerne la meilleure orientation. Les astérisques tracent la démarche préconisée.

## L'«orientation la meilleure» vers un accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis



\*Les astérisques indiquent la démarche préconisée par le Comité.

## C. Réaction des États-Unis à une proposition de libre-échange bilatéral

### Motifs de l'intérêt américain

Quel intérêt pourrait trouver un géant économique de 230 millions d'habitants, avec un commerce annuel de marchandises de 470 milliards de dollars et un PNB de 3000 milliards, à signer un accord de libre-échange avec un pays de 24 millions d'habitants ayant un commerce annuel de 148 milliards de dollars et un PNB de 290 milliards? Le Comité durant ses séances a posé cette question à plusieurs témoins, y compris un certain nombre de citoyens américains qui s'y connaissent en la matière. Il en est ressorti quelques points intéressants.

Tout d'abord, l'idée de relations régionales plus étroites reçoit depuis quelques années l'appui de hauts personnages politiques américains. Le président Reagan lui-même, alors qu'il était gouverneur, dans l'année officielle de sa candidature à la présidence en novembre 1979, réclamait «un rapprochement entre le Canada, le Mexique et les États-Unis—un accord nord-américain». En outre, comme nous l'avons déjà dit, dans la *U.S. Trade Agreements Act* de 1979, le Congrès donne instructions au gouvernement américain d'étudier la pertinence de conclure des accords de commerce avec le Canada et le Mexique. (C'est un événement rare, car il est peu fréquent que l'Exécutif reçoive du Congrès le mandat de produire un rapport de politique aussi délicat. Des fonctionnaires ont admis devant le Comité à Washington que le fait que le rapport serait rendu public a restreint la portée des recommandations.)

En août 1981, le président transmettait au Congrès les résultats de l'étude. Dans sa lettre d'accompagnement, il disait que «le peuple américain et ses voisins nord-américains profiteraient d'une libéralisation réciproque du commerce». Le rapport lui-même parle «d'arguments économiques évidents qui peuvent être invoqués en faveur d'une plus grande intégration régionale». Il dit que les industries américaines peuvent avoir «moins de réserves contre la libéralisation du commerce avec le Canada, vu son niveau comparable de développement économique» qu'avec le Mexique, qui risque d'être perçu comme une menace aux emplois et aux marchés avec des produits de moindre qualité. Ce rapport, joint à l'attitude connue du gouvernement Reagan en faveur de la libéralisation du commerce et à la première proposition du président en 1979 concernant un «accord» nord-américain, permet de présumer que toute proposition canadienne de libre-échange bilatéral serait bien reçue à Washington.

Il existe un argument de poids en faveur d'un libre-échange bilatéral et que le Comité estime capable de persuader à Washington et Ottawa.



M. Lawrence Krause, du Brookings Institute, pense que la meilleure façon pour le Canada d'aborder Washington serait de lui présenter une projection de ce qui arriverait vraisemblablement si les deux pays maintenaient le statu quo et ne prenaient aucune mesure concrète vers le libre-échange. Dans l'étroite interdépendance qui règne aujourd'hui, les politiques intérieures d'un pays ont des répercussions souvent néfastes et involontaires sur le pays voisin. Les confrontations dans le commerce se multiplieront vraisemblablement. Afin d'enrayer cette irritation croissante, M. Krause propose que le Canada utilise l'argument suivant avec Washington:

«Il est inutile de croire que nous pourrions maintenir le statu quo; la situation va se détériorer en même temps qu'augmenteront nos difficultés avec les États-Unis. Il serait donc bon de songer à un scénario qui nous permettrait de dire: «Plutôt que de faire face aux points négatifs qui nous attendent, pourquoi ne pas les contre-carrer en empruntant des mesures positives». C'est ainsi que nous pourrions contrebalancer les aspects négatifs. Ce sera l'argument le plus fort, car l'inertie du statu quo est toujours ce qu'il y a de plus difficile à surmonter.» (7:12)

L'argument soulève le point critique de l'inévitabilité croissante de conflits bilatéraux, chose qui est devenue de plus en plus manifeste au Comité à mesure qu'il revoyait les politiques industrielles des deux pays. Il répète aussi un passage de la lettre que le président adressait au Congrès en lui transmettant le rapport du représentant du commerce, dans lequel il disait que les récents efforts du Canada et du Mexique pour réduire leur dépendance à l'égard du commerce américain «viennent en conflit avec les principes de la liberté de commerce et avec les lois commerciales des États-Unis». En outre, M. Rodney Grey a fait remarquer, que les différends commerciaux entre les deux pays auront tendance à éclater plus facilement sans l'effet stabilisateur qu'engendrent des négociations multilatérales, lorsqu'elles existent, puisqu'elles permettent un meilleur dialogue.

«Le progrès même des négociations a été un facteur de stabilisation pour les relations commerciales entre le Canada et les États-Unis. Les négociations et les discussions en cours ainsi que tout l'appareil mis en place pour régler les nouvelles difficultés au fur et à mesure qu'elles se présentaient ont constitué des éléments importants de la dynamique des relations commerciales pendant presque toute la dernière décennie. Un des facteurs dont il faudra, à l'avenir, tenir compte, c'est qu'il n'y aura pas de négociations générales en cours et qu'on ne pourra donc plus influencer le déroulement des événements.»(4:6)

**En se fondant sur de telles inquiétudes, il sera facile de convaincre les autorités américaines que le «statu quo» se détériorera et qu'il faut prendre des mesures concrètes pour promouvoir des relations commerciales bilatérales efficaces et harmonieuses et éviter ainsi des provocations dangereuses.**

Un autre point qui pourrait influencer la réaction des États-Unis est leur propre position économique internationale. Ils sont depuis trente ans au premier rang dans la libéralisation du commerce international. Mais dans les années 70 ils ont perdu leur place, à mesure que se renforçaient la Communauté européenne et le Japon. Si bien que leur position courante dans les

échanges mondiaux commence à les inquiéter. Ainsi, dans son témoignage devant la Commission mixte d'économie du Congrès au début de 1981, le représentant spécial du commerce, M. William Brock, déplorait le déclin de l'ancienne «superpuissance économique». De 45 pour cent en 1960, la part des États-Unis dans les productions mises en marché n'était plus que de 29 pour cent en 1980. Leur participation aux exportations mondiales a diminué. De même la productivité, «tant en chiffres absolus que par rapport aux autres grands pays industrialisés a également diminué». Depuis 1976, la croissance de son secteur commercial n'a pas varié, tandis que le salaire horaire a fait un bond de 28 pour cent; ce rendement est faible dit-il en comparaison avec le Japon, l'Allemagne et la France. L'économie des États-Unis s'est internationalisée rapidement et ses échanges comme pourcentage du PNB sont passés de 7,43 pour cent en 1950 à 12,3 en 1970 et à 16,4 pour cent dans le premier semestre de 1980.

De plus, malgré l'engagement du gouvernement actuel de préserver et de renforcer un régime ouvert de commerce multilatéral, on s'aperçoit que les États-Unis se sentent quelque peu frustrés. C'est en vain qu'ils ont multiplié les démarches pour persuader la Communauté de réduire son protectionnisme agricole et le Japon d'atténuer les barrières qui réduisent l'accès à son marché intérieur. Il semblerait que les États-Unis cherchent de plus en plus à se protéger, en appliquant avec rigueur les dispositions légales et réglementaires auxquelles ils peuvent maintenant avoir recours. S'ils venaient à se protéger contre les grandes puissances commerciales, ils seraient peut-être prêts à accueillir un marché régional, c'est-à-dire nord-américain, consolidé.

Bien sûr, l'étendue du marché canadien n'est pas de taille à attirer les négociateurs américains en leur permettant d'améliorer la compétitivité commerciale internationale, mais il ne doit pas non plus être négligé. Une zone de libre-échange bilatéral profiterait grandement à certaines régions et à certains secteurs des États-Unis. Les manufacturiers américains, y compris les sociétés qui ont une exploitation au Canada, pourraient bénéficier d'un marché plus grand et d'une plus grande efficacité. Dans sa lettre au Congrès, le président souligne cet aspect, déclarant qu'une rationalisation plus poussée des entreprises d'un côté à l'autre de la frontière «pourrait permettre de plus grandes économies d'échelle et augmenter la capacité des industries nord-américaines de faire concurrence au reste du monde». Interrogé sur ce qui ferait accueillir aux États-Unis une initiative du Canada, M. Grey résume ainsi l'intérêt économique des États-Unis dans la libéralisation de leurs échanges avec le Canada:

«Je pense que la motivation essentielle des États-Unis à négocier ces questions repose, comme toujours, sur leur intérêt à voir le Canada doté d'une économie forte. Les Américains savent très bien que l'affaiblissement de notre économie ne les aiderait pas puisque nous sommes leur principal client. Aussi les principaux décideurs américains conçoivent-ils leurs programmes à la lumière de cette situation.» (4:14)

En effet, devant le Comité, des fonctionnaires américains ont insisté que le Canada, leur plus grand partenaire commercial, devrait avoir une économie forte. En outre, bien qu'il soit établi que, dans un accord bilatéral de libre-échange, ce soit le plus petit des pays qui profite le plus économiquement, des études ont démontré qu'il y a aussi des avantages économiques pour le plus grand, dans ce cas-ci, les États-Unis.

Certains observateurs sont d'avis que la fidélité traditionnelle des États-Unis envers le GATT favoriserait plutôt la méthode multilatérale, plutôt que celles bilatérale ou régionale pour libérer davantage le commerce. Depuis 35 ans, disent-ils, les États-Unis ont joué un rôle de premier plan dans la promotion de politiques commerciales non discriminatoires et ils hésiteraient de se mettre à dos les grands partenaires commerciaux, avec le risque d'affaiblir le GATT ou de faire «disparaître» les gains réalisés en matière de libéralisation. En outre, le gouvernement actuel des États-Unis, en février 1981, par le truchement de son représentant commercial, a fait connaître son intention de «préserver et de renforcer le système ouvert et juste» mis en place par le GATT.

En réponse à ces arguments, un témoin du Comité, qui jusqu'à tout récemment était un haut fonctionnaire du Département d'État, M. Julius Katz, admettait qu'au début il pouvait y avoir, de la part des autres pays du GATT, une réaction négative à un accord canado-américain. Mais il ne croyait pas que c'était une raison suffisante pour ne pas aller de l'avant. Malgré que les gains du GATT ont été impressionnants au cours des années, a-t-il dit, malheureusement depuis quelques années une certaine forme de protection supprimée a souvent été remplacée par un nouvel obstacle. C'est pourquoi «il y a des personnes au Canada comme aux États-Unis qui cherchent une nouvelle méthode de libéralisation du commerce». Il ne croit pas non plus qu'un accord bilatéral de libre-échange aille à l'encontre des intérêts des autres pays. Il est, au contraire, convaincu que les effets innovateurs du commerce découlant d'un tel accord contrebalanceraient les effets de distorsion et que les répercussions sur l'économie nord-américaine bénéficieraient à la longue toute la communauté mondiale. Même si le Mexique participait, ajoutait-il, les effets innovateurs élimineraient les effets de distorsion.

Plaidant en faveur de la méthode bilatérale, le professeur Weintraub, un témoin des États-Unis, a averti «qu'il serait important pour les États-Unis de ne pas donner l'impression de vouloir affaiblir le GATT» et c'est pourquoi ils devront avoir recours à la formule de l'accord provisoire prévue par le GATT. D'ailleurs, le rapport du représentant commercial décrit en détails les conditions que doit respecter un accord pour être conforme à l'Article XXIV du Gatt. Même si le Japon ou les Européens se plaignent au GATT de discrimination, le professeur Weintraub affirme que «cela sonnerait faux, puisqu'ils exercent eux-mêmes une certaine discrimination». En ce cas, les États-Unis

devraient répondre que le déplacement de commerce sera insignifiant, puisque les deux économies sont déjà passablement intégrées et que rendre officiel un fait accompli ne saurait causer du dommage.

Dans la mesure où le procédé employé est en général permis selon les Articles du GATT, le Comité considère que l'engagement traditionnel des États-Unis envers une libéralisation multilatérale ne devrait pas constituer un obstacle à leur participation à un accord bilatéral.

Néanmoins, à cause de la politique du gouvernement Reagan, qui est de chercher la libéralisation sur un plan multilatéral et de travailler à l'instauration d'un système de commerce «ouvert et juste», les États-Unis pourraient ne pas vouloir signer un accord préférentiel seulement avec le Canada. Le Comité est convaincu, pour les raisons précitées aux pages 41-42, que les États-Unis accepteraient plus facilement un accord bilatéral avec le Canada s'il était rédigé dans une optique régionale et comportait une disposition prévoyant la participation future du Mexique, si celui-ci le désirait. A l'heure actuelle, toutefois, un accord de libéralisation trilatéral poserait des problèmes. Comme le dit le rapport précité au Congrès, si les droits de douane entre les États-Unis et le Canada vont de modérés à très bas et le deviendront davantage à mesure que les deux pays continueront à mettre en application les dispositions des négociations multilatérales, les tarifs douaniers au Mexique demeurent par contre relativement élevés. Et le rapport continue en disant que le Mexique lui-même ne trouverait pas un tel accord très intéressant, d'abord à cause du bas niveau des droits de douane américains et, aussi, de sa vulnérabilité à la concurrence dans le cas des produits pour lesquels les barrières tarifaires sont élevées.

Faut-il prévoir que les États-Unis opteraient pour une méthode sectorielle ou pour une méthode ouverte? Les témoins américains estiment qu'il ne faut pas s'attendre que le gouvernement américain puisse facilement défendre sur le plan politique une méthode sectorielle. Cela donnerait l'impression d'un traitement trop spécial avec le Canada. Il y a en effet périodiquement des critiques qui s'élèvent aux États-Unis contre l'Accord de l'automobile, au point que certains milieux concluent que cela n'en a pas valu la peine. Si le rapport de 1981 affirme que la plupart des accords sectoriels qui auraient des chances de réussir seraient les accords conclus avec le Canada plutôt que les accords conclus avec le Mexique, à cause du réseau étendu d'ententes commerciales; il fait remarquer par contre, la difficulté politique qu'il y aurait à trouver un équilibre des avantages dans une série d'accords sectoriels avec le Canada. «L'industrie sacrifiée par un pays en contrepartie d'avantages obtenus ailleurs s'évertuerait à empêcher l'accord», dit le rapport. Celui-ci prévoyait aussi des difficultés sur le plan des sauvegardes de production et des dispenses à obtenir du GATT. Il résume les diverses opinions du secteur privé sur la libéralisation du commerce nord-américain en disant «que ces diverses

préoccupations assez répandues indiquent que tout accord de commerce nord-américain se doit d'être de nature très exhaustive».

Il est vrai aussi que les États-Unis hésiteraient à transiger un accord de libre-échange avec le Canada qui ne lierait pas également toutes les provinces. Aux États-Unis, la constitution permet au gouvernement fédéral d'imposer des règlements de commerce aux États et aux municipalités, tandis qu'au Canada le gouvernement fédéral ne peut jouer qu'un rôle de coordination et de conseiller quant aux barrières non tarifaires provinciales. Ceci s'est produit, non seulement pour les engagements internationaux du Canada sous le régime du GATT, mais aussi dans le commerce interprovincial. C'est dire qu'avant de pouvoir négocier un accord de libre-échange canado-américain, le gouvernement fédéral canadien devra obtenir des provinces une sorte de mandat de négocier pour ce qui est des barrières non tarifaires qui contrôlent l'entrée des produits américains.

Bien sûr, les États-Unis ne seront prêts à étudier une proposition du Canada que si celui-ci démontre clairement, sa préférence pour le libre-échange bilatéral. Cet aspect de la question, soulevé par un témoin américain, M. Krause, indique que les Américains ne sont probablement pas prêts à répéter l'expérience de 1947-1948, lorsque, forts de l'approbation du Cabinet, les fonctionnaires des deux pays avaient rédigé, non sans peine, le plan d'un libre-échange bilatéral et ont vu le tout s'écrouler, par un revirement subit du premier ministre canadien. Il faut noter qu'historiquement les États-Unis appuient l'idée du libre-échange avec leur voisin du Nord.

### **Portée de l'accord**

Comme nous l'avons dit ci-haut, la déposition des témoins américains, y compris ceux entendus à Washington, a convaincu le Comité que les États-Unis seraient plus accueillants à un accord de portée générale qu'à une méthode sectorielle, puisqu'il est difficile de trouver des compensations et de les négocier. De cet accord de portée générale, les États-Unis, comme le Canada voudront sans doute, exclure certains articles, en protéger d'autres ou les incorporer graduellement,—ceci est permis par les règlements du GATT. La plupart des témoins américains croient que l'agriculture devrait être exclue, comme elle l'était pour l'A.E.L.E., encore que le professeur Krause fût d'opinion que même les cultivateurs américains appuieraient une intégration économique plus étroite avec le Canada s'il en résultait une coordination de la stratégie de commercialisation des produits agricoles sur les marchés mondiaux.

On s'accorde en général pour dire que chacun pourrait conserver sa réglementation de l'énergie, y compris le contrôle des exportations dans ce domaine, mais le professeur Weintraub prévoit des difficultés si le Canada tient à son régime de double prix, vente à un prix subventionné sur le marché

interne et vente aux États-Unis au prix mondial élevé. Un prix subventionné pourrait constituer une barrière non tarifaire pour le pays partenaire et serait probablement incompatible avec une zone de libre-échange.

Selon de nombreux témoins américains, un autre facteur qui leur paraît important d'inclure dans un libre-échange, du point de vue de Washington, est l'échange de services. Jusqu'ici le Canada n'y a guère songé. Mais tout récemment le gouvernement américain soulignait l'importance de ce facteur (banque, assurance, transports et communications), le considérant comme le plus dynamique de l'économie et peut-être une des grandes sources d'une productivité accrue dans la décennie à venir. M. Brock affirme qu'aux États-Unis l'exportation de services atteint maintenant le tiers de la totalité des exportations de marchandises et de services et, en conséquence, le gouvernement américain essaye de convaincre l'O.C.D.E. et le GATT à formuler, pour la libéralisation de ce commerce, des règlements et des procédés similaires à ceux qui existent pour l'échange des marchandises. À Washington, des témoins américains ont dit au Comité que la signature d'accords bilatéraux sur l'échange de services n'irait pas à l'encontre des principes du GATT. Selon quelques témoins, les États-Unis pourraient aussi juger important que l'on inclut le déplacement des investissements dans les accords bilatéraux. À ce sujet, au cours des discussions du Comité à Washington, on a fait mention en particulier de l'Agence d'examen de l'investissement étranger et du programme énergétique.

### **Le processus législatif aux États-Unis**

Un accord bilatéral de libre-échange avec le Canada exigerait définitivement un vote d'approbation des deux tiers du Sénat américain. Il exigerait une étude approfondie des deux chambres du Congrès. Le professeur Fred Bergsten, ancien secrétaire adjoint du Département du Trésor des États-Unis, a expliqué au Comité qu'aucun président ne pouvait, faute d'un horaire chargé, décider du temps qu'il pourrait consacrer à cette proposition. Il ne pourrait peut-être pas y consacrer le temps et l'effort nécessaires pour faire adopter un traité bilatéral de libre-échange par le Congrès avant que d'autres grandes restructurations internes aient eu lieu. Et tout projet de loi touchant le commerce est une tâche difficile qui risque de susciter toutes sortes de factions protectionnistes. Selon le professeur Bergsten, pour trouver un «créneau» propice pour l'accord, il faudra attendre, au moins, la troisième année du mandat présidentiel.

Il fait une autre suggestion quant au moment opportun pour une initiative canadienne. Se rappelant avril 1981, alors que le dollar américain était surévalué par rapport aux principales monnaies européennes, il a fait le commentaire que c'était dans les époques de surévaluation que les forces protectionnistes étaient les plus agressives. Il conclut donc que le secteur manufac-

turier des États-Unis ferait peut-être un meilleur accueil à une proposition canadienne de libre-échange à un temps où le dollar américain est moins élevé.

## Réactions du secteur privé américain

### a) *Le monde des affaires*

M. Julius Katz, homme d'affaires américain et ancien premier conseiller auprès du Département d'État, croit qu'un accord de libre-échange canado-américain serait bien accueilli aux États-Unis. Au début, l'opinion américaine sur ce point était plutôt naïve, mais aujourd'hui, dit-il, on se rend compte qu'il est à notre avantage de resserrer les liens commerciaux entre les deux pays. L'opinion se nuance selon les intérêts en cause.

Elle semble découler de certaines études récentes menées par des associations privées américaines et qui étudiaient les relations commerciales et économiques du continent nord-américain. On compte parmi ces groupements la Chambre de commerce, le Conseil de politique économique de la UNA/U.S.A., la Commission canado-américaine, le Conference Board et la U.S. Chemical Manufacturing Association. En outre, une étude approfondie de l'industrie américaine, patronnée par le Conseil des relations étrangères et l'Institut international de gestion et de développement, a tenté, en 1980, de connaître l'opinion des hommes d'affaires américains sur l'orientation à donner à la politique étrangère des États-Unis, y compris la politique commerciale.

Les résultats, en général, favorisaient une libéralisation accrue du commerce. Aucune de ces études ne préconisait distinctement le libre-échange bilatéral avec le Canada, mais, dans bien des cas, les dirigeants américains semblaient favorables à des liens plus étroits entre les deux pays. Il y a cependant des secteurs qui s'y opposent ou qui sont indifférents. On prévoit des problèmes de concurrence et d'adaptation. La plupart des groupes considèrent comme prématurée l'idée d'une zone de libre-échange englobant le Mexique, le Canada et les États-Unis, et concluent que, pour le moment, les États-Unis devraient continuer à traiter séparément et bilatéralement avec ses deux voisins.

Dans l'ensemble, l'idée d'un accord avec le Mexique soulève plus d'appréhensions dans le secteur privé que celle d'un accord avec le Canada, surtout à cause de la main-d'œuvre à bon marché. En général, les dirigeants américains manifestent une préférence pour un accord de libre-échange plutôt qu'un accord qui ressemblerait au marché commun de la Communauté européenne qui permet la circulation libre des capitaux et de la main-d'œuvre d'un pays à l'autre.

Il est évident que l'idée d'un accord commercial bilatéral ne suscite pas dans les cercles d'affaires des États-Unis le même intérêt qu'elle soulève au Canada. D'une part, on prévoit en général des avantages économiques moindres pour le producteur américain que pour le producteur canadien. Cependant, la menace de dispersion est également moindre, donc aucune inquiétude à ce sujet. Il faut dire que les sociétés américaines qui font le commerce à l'étranger, étant de taille, ont une plus vaste conception des choses que leurs homologues canadiens.

Même dans les secteurs où les profits sont mutuels, tel que le secteur pétrochimique, les sociétés américaines n'ont pas semblé trop intéressés tandis que les sociétés canadiennes voudraient absolument avoir accès au marché américain. (Voir page 62). Cependant la société Dow Chemical, un géant de la production pétrochimique des États-Unis, s'est prononcée en faveur du libre-échange bilatéral. Cette société ainsi que la société Union Carbide ont conclu des ententes avec les sociétés canadiennes pour mousser l'importation et la commercialisation de produits pétrochimiques canadiens aux États-Unis.

Mais, dans d'autres secteurs, la plupart des sociétés américaines n'ont même pas envisagé la question. A dire vrai, le libre-échange est une affaire à laquelle ne se sont jamais arrêtés plusieurs dirigeants de commerce américains. C'est donc dire qu'on ne pourra guère compter sur le concours du secteur privé américain ce qui rendra d'autant plus difficile la tâche du gouvernement américain de trouver au Congrès les appuis nécessaires s'il décidait de donner suite à une proposition en ce sens.

### *b) Le monde du travail*

La réaction des syndicats américains risque d'être plus réservée. A ce sujet, M. Krause dit ceci:

«Les syndicats pourraient soulever certaines objections, même si les salaires canadiens ne sont pas de beaucoup inférieurs à ceux des États-Unis et pourraient même atteindre le niveau des salaires américains sous peu. Toutefois, les syndicats américains pourraient soutenir que si les possibilités d'investissements sont intensifiées au Canada, une forte proportion du capital serait orientée vers le nord plutôt que d'être investie aux États-Unis. Il en résulterait une pénurie de capitaux au pays qui freinerait la productivité et la hausse des salaires réels.» (7:9)

Les chefs syndicaux AFL-CIO, interrogés par le Comité à Washington, ne se sont jamais sérieusement penchés sur la question d'un accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis. Leur première réaction révèle l'inquiétude qu'ils ressentent de voir un tel accord servir de précédent pour une nouvelle libéralisation avec le Mexique, ce qu'ils redoutent à cause de la grande différence du niveau des salaires entre le Mexique et les États-Unis. Ils se demandent aussi si, advenant un tel accord, les syndicats des deux pays ne revendiqueraient pas la parité de salaire, exprimée en devises nationales.



Cependant ils croient que les liens fraternels qui unissent beaucoup de syndicats d'un côté à l'autre de la frontière aplaniraient les difficultés.

### **Réaction des États particuliers**

Selon un sondage mené par l'Association nationale des gouverneurs pour le compte du Bureau du représentant du commerce la réaction à une relation commerciale nord-américaine plus étroite semblait favorable. En effet, celui-ci, dans son rapport, dit que les États se rendent compte que des relations commerciales plus structurées avec le Canada et le Mexique ne peuvent que faciliter leurs efforts pour développer des rapports et des mécanismes commerciaux.

### **Initiative canadienne**

La proposition visant l'établissement d'un accord de libre-échange doit venir du Canada. Les témoins américains interrogés par le Comité sont unanimes là-dessus. La raison principale est que, si les États-Unis proposaient les premiers l'accord, la réaction des nationalistes canadiens seraient si violente que l'affaire risque de mourir dans l'œuf. A ce sujet, M. Lawrence Krause dit ceci:

«Il faut tout d'abord comprendre qu'une initiative sérieuse en ce sens ne peut venir que du Canada, et non des États-Unis. . . . C'est la raison pour laquelle le Canada doit faire preuve d'une grande ingéniosité afin de donner aux États-Unis le goût de l'étudier sérieusement. Agir autrement risquerait de faire avorter le projet, malgré ses avantages.» (7:8)

Le rapport du représentant au commerce révèle le même souci des nuances.

«Les États-Unis ne doivent pas sembler plaider unilatéralement en faveur d'accords de commerce, car leur motif pourrait être mal compris et on pourrait y voir la manifestation d'une politique agressive visant à trouver des sources d'énergie.» (p. 83)

Également sur le plan international, on croit que les autres partenaires du GATT seraient plus enclins à mal interpréter une initiative venant de Washington qu'une initiative venant du Canada, comme une menace de consolidation de la puissance économique nord-américaine.

### **Conclusion**

Il est manifeste que le libre-échange bilatéral n'apparaîtra pas comme une idée insolite au gouvernement américain, qui semble depuis quelque temps ruminer l'idée d'une sorte d'entente commerciale plus ouverte avec le Canada. Malgré le durcissement des relations bilatérales survenu en 1981 par suite de certaines politiques canadiennes et du refus du Congrès de ratifier le traité de pêche de la côte de l'Est, on peut, sous toutes réserves, conclure qu'il

existe déjà au niveau du gouvernement américain une attitude favorisant la proposition de libre-échange de la part du Canada.

Le gouvernement américain ne saurait rester indifférent à l'argument qu'un accord bilatéral de libre-échange pourrait éviter ce qui semble se préparer, c'est-à-dire la multiplication des confrontations commerciales avec le Canada. En outre, ayant perdu un peu de son pouvoir économique sur le plan international, les États-Unis pourraient vouloir un renforcement économique régional, d'autant plus qu'ils ne cessent d'essuyer une frustration après l'autre dans leurs démarches pour libérer multilatéralement le commerce.

Nombre de milieux d'affaires américains sont sans cesse inondés de questionnaires et d'études qui cherchent à connaître leur réaction à un tel projet. Ils ne seront donc pas pris à l'improviste. Il y aura sans doute des difficultés. Un pareil accord susciterait des problèmes pour certaines industries américaines et la tâche serait pénible de concilier la préférence américaine pour le libre jeu des forces du marché et la préférence canadienne pour les dispositifs de protection qui assurent les emplois et les niveaux de production. Néanmoins, parmi les dirigeants politiques américains, on peut s'attendre qu'un grand nombre partageront le point de vue de M. Julius Katz, qui disait au Comité: «Un engagement politique et juridique entre le Canada et les États-Unis visant une situation de libre-échange des plus larges à une date donnée, et tenant compte des rajustements nécessaires pour compenser les secteurs les plus lourdement touchés, constituerait un acte de sagacité et de courage politiques».

**Toutes choses étant égales, le Comité était d'avis que Washington accueillerait favorablement l'initiative entreprise par le Canada préconisant un accord de libre-échange avec les États-Unis.**

## PARTIE III

### A. Les répercussions économiques du libre-échange

#### 1. Répercussions générales

Quels seraient les avantages et les inconvénients d'un libre-échange bilatéral avec les États-Unis? Contrairement à ce qu'on pourrait croire, c'est le plus petit des deux pays qui en bénéficierait le plus, selon des économistes canadiens et américains<sup>1</sup>. Mais on reconnaît aussi qu'à court terme, c'est lui aussi qui aurait le plus de mal à s'adapter.

Le Canada devrait faire face à deux types de répercussions économiques s'il se lançait dans un libre-échange avec les États-Unis. Premièrement, celles découlant directement de la suppression mutuelle des barrières tarifaires et non tarifaires. Il paierait moins cher des biens de consommation, accuserait certains gains et certaines pertes dues au détournement du commerce d'autres pays vers les États-Unis, et n'aurait plus à subir des effets de distorsion souvent très coûteux des barrières non tarifaires. Quand on fait la somme de ces avantages et de ces inconvénients, notamment de la baisse des prix à la consommation, des conséquences du détournement du commerce, des innovations et de la libéralisation des restrictions non tarifaires, il faut

<sup>1</sup> Dans un article qui est paru dernièrement, le professeur Wonnacott fait remarquer que «le commerce international permet de réaliser des gains parce qu'un pays peut écouler ses marchandises selon des rapports de prix internationaux qui diffèrent des rapports de prix qui existent à l'intérieur du pays même. Et plus le pays est grand, plus les prix qu'il pratique chez lui influent sur les cours internationaux (par exemple les prix pratiqués entre partenaires); autrement dit, il retire moins d'un système de libre-échanges». Voir Paul et R.J. Wonnacott, «Free Trade Between the United States and Canada: Fifteen Years Later». Mars 1980, pp. 37-38.

dire que le libre-échange aurait des répercussions positives, quoique de faible ampleur.

Deuxièmement, ce qui est plus important encore pour la rentabilité future du secteur secondaire canadien, il faut aussi tenir compte des retombées qu'amènerait un changement dans les procédés de production. Pareil changement permettrait surtout d'atténuer les problèmes attribuables à notre structure industrielle en «modèle réduit» qui est née à l'abri des barrières tarifaires—à savoir les petites usines, la production de petite échelle, les lacunes au niveau de la gestion et l'absence d'innovations dans le produit lui-même. Pour évoluer au sein d'un marché nouveau de grandes proportions, le secteur secondaire canadien serait forcé de restructurer et de rationaliser ses opérations, et de se spécialiser pour atteindre des niveaux d'excellence internationales au plus grand bénéfice tant des travailleurs que des entrepreneurs. On a été à même de constater comment les sociétés européennes avaient su tirer parti des débouchés que leur offrait la Communauté économique européenne pour se faire une idée des possibilités qui existaient. Diverses études ont été faites à ce sujet, dont la plupart laissent entendre que le Canada réaliserait des gains appréciables au chapitre de la productivité—allant jusqu'à huit pour cent du PNB, selon le professeur Ronald Wonnacott.

À noter que les effets de perturbation du libre-échange bilatéral se feraient sentir surtout sur le secteur secondaire manufacturier. Quant au secteur primaire et à ceux des industries de traitement de ressources connexes, le commerce à ce chapitre est d'ores et déjà largement exempt de tarifs, sauf une importante exception: l'industrie pétrochimique canadienne. La plupart de ces industries sont exploitées de façon rationnelle et sont axées sur les exportations; elles ont démontré qu'elles étaient à la fois efficaces et concurrentielles sur le plan international. Le libre-échange aurait peu de répercussions dans ce secteur. Cependant, ces industries pourraient elles aussi profiter d'avantages additionnels, notamment d'une plus grande productivité, à cause des produits de fabrication meilleur marché qui sont aujourd'hui assujettis aux tarifs. Les ressources canadiennes feraient l'objet d'une transformation toujours plus poussée au fur et à mesure que les tarifs et les quotas appliqués par les États-Unis aux produits de première transformation seraient supprimés. Toutefois, cette transformation subséquente dépendrait de la position concurrentielle du Canada, des frais accrus de transport, et de la proximité du marché. Les industries de première transformation bénéficieraient elles aussi du libre-échange dans la mesure où le Canada pourrait profiter de la structure administrative américaine pour surmonter les obstacles non tarifaires. Des témoins ont déclaré au Comité que la présence d'un vaste marché intérieur rendrait moins nécessaires des investissements massifs au Canada dans des industries à concentration de capital, qui connaîtraient ainsi un essor remarquable dans un régime de libre-échange canado-américain. Le libre-échange bilatéral ferait augmenter la production dans les industries

d'exploitation de matières premières: les mines, les fonderies, les métaux ferreux et non ferreux, le bois, les pâtes et papiers, les minéraux non métalliques, les produits pétrochimiques, les fertilisants et certains produits chimiques, ainsi que l'énergie primaire et secondaire.

Mais les perspectives sont différentes en ce qui concerne le secteur manufacturier secondaire. Dans ce cas-ci, le processus d'adaptation serait à peu près le suivant. Suite à la suppression des barrières tarifaires et non tarifaires du nord vers le sud et du sud vers le nord, les fabricants canadiens auraient accès bien sûr à un marché plus vaste aux États-Unis, mais aussi, ils seraient menacés par la concurrence que leur livreraient les entreprises américaines plus grandes et généralement plus spécialisées. Les forces conjuguées du marché les obligeraient à accroître leur production tout en rétrécissant l'éventail des produits fabriqués. Pour pouvoir survivre et continuer à faire des profits, bon nombre de sociétés canadiennes seraient forcées de ne produire que des produits rentables. Les coûts de production baisseraient, étant donné que le remplacement des machines serait moins fréquent et que les employés se perfectionneraient plus rapidement dans leur domaine respectif d'activités.

**Ce qu'il faut retenir surtout, c'est que la rentabilité tient plus du degré de spécialisation d'une entreprise que de sa taille.** M. David Dodge, directeur de la recherche à l'Institut de recherches politiques, a fait remarquer que ce facteur favoriserait le Canada s'il optait pour le libre-échange.

«... la taille d'une entreprise est un peu moins importante pour certaines industries aujourd'hui qu'elle l'était il y a à peine 10 ans... En fait, on peut produire aujourd'hui le même article dans des usines plus petites que celles d'il y a cinq ans à cause de contrôles électroniques et d'automates ultra-modernes.» (1:10)

Il y a une question qui ne cesse de préoccuper les gens quand on parle de libre-échange bilatéral avec les États-Unis, à savoir: quelles décisions va-t-on prendre en matière d'investissement? Les entreprises investiraient-elles davantage aux États-Unis? Les producteurs canadiens ne seraient-ils pas plus tentés de s'installer là où le marché est plus important? L'honorable Larry Grossman, ministre de l'Industrie et du Tourisme de l'Ontario, s'est inquiété de cette possibilité en s'adressant au Comité. Certes, le spectre de sociétés canadiennes pliant armes et bagages pour aller s'installer sous un soleil plus clément n'améliore guère l'aspect politique de la question du libre-échange. Le déménagement de certaines sociétés canadiennes, surtout de très gros entrepreneurs décidés à profiter le plus possible des nouvelles possibilités qu'offre le déplacement démographique vers le centre des États-Unis, et celui de l'industrie vers le sud et l'ouest, n'a pas manqué de mettre en relief un problème récent qui prend des proportions inquiétantes, que le Canada opte ou non pour le libre-échange bilatéral.

La décision d'investir tient compte d'un nombre considérable de variables de toutes sortes à part le climat, le rythme de croissance démographique et

l'activité économique. En pratique, l'efficacité est l'unique critère qui importe, et, selon l'industrie concernée, il tient compte à divers degrés de tous les facteurs suivants: disponibilité et coût de la main-d'œuvre, matières premières, financement et services de transport, taux d'imposition en vigueur, par rapport à un projet particulier, à toutes ses étapes; services éducatifs, professionnels et récréatifs, et approvisionnement d'énergie comme tel, en plus de l'accessibilité des autres matières premières nécessaires. La rentabilité globale importe plus que n'importe quelle considération particulière, et ce facteur s'imposera avec encore plus de force en l'absence de barrières tarifaires officielles, c'est-à-dire artificielles. Selon certains témoignages, la suppression des barrières tarifaires et non tarifaires augmentera les investissements outre-frontière.

Tout en considérant qu'il faudrait procéder à des analyses plus poussées pour savoir si les investissements graviteraient autour de certains secteurs aux États-Unis ou au Canada, le professeur Weintraub a fait valoir que d'autres accords de libre-échange déjà conclus entre des pays industrialisés n'avaient pas entraîné pareille polarisation des capitaux. Il a rappelé également que le Canada disposait d'une main-d'œuvre spécialisée capable d'assurer la marche d'industries ultra-modernes ainsi que de bons services de transport de marchandises, et que le gros de sa capacité industrielle se trouvait à proximité des vastes concentrations démographiques et des grands marchés du nord des États-Unis.

Le Comité estime donc qu'il n'y a aucune raison de croire qu'un accord de libre-échange bilatéral entraînerait un exode massif de capitaux vers le sud.

Les marchés américains exercent une puissante attraction, qu'il y ait ou non accord de libre-échange. En 1980, les sociétés canadiennes ont investi comme jamais aux États-Unis. Un certain nombre d'entreprises prospères et innovatrices comme Bombardier, Northern Telecom et l'ATCO ont déclaré devant le Comité qu'ils avaient jugé nécessaire de s'installer au sud de la frontière. Comme bien d'autres sociétés, elles ont trouvé que la loi américaine préférentielle en matière d'achat «Buy American», les réserves fédérales au titre de la petite entreprise et les restrictions appliquées aux métaux de spécialité étaient des obstacles infranchissables. Au lieu de freiner les déplacements d'entreprises canadiennes vers le sud, les barrières tarifaires et non tarifaires ne font que les favoriser. La statu quo n'offre aucune protection.

**Le Comité est d'avis qu'un accord de libre-échange bilatéral tendant à libérer nos entreprises des obstacles qui freinent nos exportations vers les États-Unis ralentirait l'exode actuel de nos multinationales du secteur de la fabrication en supprimant la principale raison qui les incite à déménager.**

Abstraction faite de la «polarisation des investissements», il ne fait aucun doute que certaines sociétés ne seraient pas en mesure de faire face à la situa-

tion et seraient forcées de s'adapter ou de disparaître. Il faudrait prévoir une certaine forme d'aide pour atténuer les pénibles perturbations économiques et sociales que le libre-échange entraînerait. Quant à l'ampleur de ce phénomène, une enquête menée par l'Association des manufacturiers canadiens (AMC) auprès de ses membres a donné des résultats très intéressants et fort encourageants. Avant de venir témoigner devant le Comité, l'AMC a demandé à ses nombreux membres quelles seraient pour leur société les conséquences du libre-échange avec les États-Unis. Les résultats ont été passablement surprenants, étant donné que près de 80 pour cent des membres de cette association sont situés au Québec et en Ontario, et que la très grande majorité des répondants (presque 80 pour cent) étaient de petites sociétés du secteur secondaire dont les ventes étaient inférieures à 50 millions et les effectifs, pour la plupart, de moins de 100 personnes.

Un tiers des sociétés membres de l'AMC ont répondu qu'elles connaîtraient une expansion dans un régime de libre-échange; un tiers, que la situation serait la même; et le dernier tiers, qu'elles seraient perdantes. Une analyse plus poussée a révélé que les sociétés qui n'exportent pas se considèrent plus vulnérables, alors que les autres se sentent au contraire plus en mesure de survivre. La taille de la société n'a pas semblé faire grande différence: petites et grandes ont toutes indiqué qu'elles s'en porteraient mieux ou plus mal, selon le cas.

À la lumière des données de l'enquête, le Comité et un certain nombre de témoins n'ont pas manqué d'être intrigués par les conclusions de l'AMC, entre autres, qu'il était prématuré de se lancer dans un libre-échange bilatéral. On voit mal comment on peut associer le tiers des gens qui ont répondu qu'il n'y aurait ni déclin ni expansion de leur entreprise, à ceux qui ont prétendu qu'il y aurait effectivement déclin. L'AMC aurait pu tout aussi bien (ce qui n'était pas de mise non plus) compter ces «neutres» parmi les optimistes. Effectivement l'enquête a donné lieu à un résultat nul. Mais plusieurs témoins ont rappelé depuis qu'une étude semblable, menée il y a seulement dix ans, aurait très certainement donné lieu à une réponse négative. Ce changement indique qu'on se sent actuellement plus confiant et mieux en mesure de faire face à la concurrence américaine.

En outre, si on avait accordé toute l'importance qu'il se doit au 10 pour cent des plus grandes sociétés qui ont plus de 50 millions de ventes (ce qui se justifie, économiquement parlant), le Comité estime que les résultats de l'Enquête auraient pu être largement favorables au libre-échange. De plus, dès 1977, il a noté un intérêt de plus en plus marqué envers le libre-échange avec les États-Unis lorsque la Fédération canadienne des entreprises indépendantes a remis un questionnaire à ses très nombreux membres pour connaître leurs points de vue à ce sujet. Sur plus de 10 000 réponses reçues, la Fédération avait signalé alors au Comité qu'un peu moins de la moitié des entrepri-

ses répondantes s'étaient montrées favorables au libre-échange. Même en 1977, un tel résultat démontre une confiance surprenante.

Le Comité a été vraiment impressionné par l'optimisme et la confiance affichés par les hommes d'affaires canadiens lorsqu'ils se sont prononcés sur un changement de politique de cet ordre. Comme l'a rappelé M. Laurent Thibault, vice-président et vice-président du conseil de l'AMC, le fait de pouvoir intégrer soudainement un très vaste marché nord-américain représente pour le petit fabricant canadien une décision qui engage son entreprise toute entière, alors que, pour une société américaine, elle ne porte que sur 10 pour cent de ses activités. Les réponses des deux questionnaires semblent indiquer que, vraisemblablement, les entreprises canadiennes se sont fait une plus juste idée des perspectives internationales au chapitre de la concurrence et de la voie que les hommes d'affaires canadiens devraient emprunter.

Le Comité a entendu, bien sûr, certains manufacturiers qui l'ont exhorté à protéger le marché canadien, mais également beaucoup d'autres qui voyaient d'un bon oeil un régime de libre-échange bilatéral avec les États-Unis. M. C.D. Reekie, président et président général du conseil de la CAE Industries Ltd., a compati avec certaines industries canadiennes qui seraient forcément en mauvaise posture si toutes les barrières commerciales bilatérales étaient supprimées, mais il a ajouté que ces industries devraient faire face à la situation un jour ou l'autre, et que le plus tôt serait le mieux. Quant à sa propre société, il s'est montré ferme et sans équivoque.

«Il existe des filiales de la CAE qui exportent à l'heure actuelle sur les marchés américaines malgré les tarifs et qui vendent aussi leurs produits sur nos marchés, qui sont protégés par d'importantes barrières tarifaires. . . Il ne fait aucun doute que le libre-échange leur ouvrirait d'autres débouchés aux États-Unis, et que les fournisseurs américains qui ne peuvent pas surmonter les avantages tarifaires dont nous jouissons à l'heure actuelle leur livreraient une concurrence encore plus âpre au Canada. Règle générale, nous avons à surmonter un tarif de cinq à sept pour cent aux États-Unis, alors que les sociétés américaines doivent franchir une barrière tarifaire de 15 à 17,5 pour cent. . . Je suis fermement convaincu que les sociétés de la CAE devraient elles aussi se mettre en lice pour obtenir tout le chiffre d'affaires disponible en Amérique du Nord. Toutes choses étant égales par ailleurs, si elles ne peuvent exister sans protection tarifaire, il est peu probable qu'elles soient appelées à prospérer un jour». (15:3)

Les dirigeants de Westinghouse Canada, Spar, de Havilland, McDonnell-Douglas, Litton Systems and Marconi du Canada se sont montrés eux aussi favorables au libre-échange. Il faut reconnaître cependant qu'un certain nombre de témoins qui partageaient ce point de vue profitaient déjà d'un accès libre ou quasi libre au marché américain. Ils n'ont fait que transmettre un message d'invitation à venir les rejoindre. Voici la version de M. John Simons, vice-président de Marconi du Canada:

«Je crois qu'on peut conclure de l'expérience commerciale de la Société Marconi du Canada aux États-Unis que la libéralisation du commerce entre les deux pays offre énormément de possibilités. . . Les Canadiens ont beaucoup trop tendance à



se réfugier derrière des murs protectionnistes. Conséquences: on a fait que perpétuer des industries non-concurrentielles, encourager un secteur secondaire stagnant, et faire payer trop cher les biens et les services aux Canadiens. C'est seulement en les amenant à voir le commerce dans une perspective internationale et en exploitant toutes les possibilités d'une libéralisation du commerce avec nos partenaires commerciaux, que nous réussirons à mettre sur pied des industries qui bénéficieront de l'avantage comparatif nécessaire pour réussir au niveau international et que nous pourrons corriger le terrible déficit courant qu'on enregistre actuellement dans le commerce des biens de fabrication.»

**De l'avis du Comité, les milieux d'affaires du Canada affichent vis-à-vis du libre-échange une confiance qui n'a pas encore déteint sur les milieux politiques.**

## **2. Quelles industries prendront de l'expansion? Lesquelles subiront une réduction de leur marché?**

Le Comité n'a pas étudié en détail les coûts et avantages d'un régime de libre-échange bilatéral dans tous les secteurs industriels au Canada. Sur la foi des témoignages reçus, le Comité n'est en mesure que de souligner certains points saillants et faire des observations sur quelques industries en particulier.

### *a) L'industrie pétrochimique*

L'industrie pétrochimique canadienne, qui a fait l'objet de nombreux témoignages devant le Comité, est en mesure de jouer un rôle économique clé pour l'avenir du Canada. Forte d'une réserve assurée de matières premières tirées du gaz naturel, elle a dépensé au cours des dernières années, ou prévoit dépenser, six milliards de dollars pour établir des usines à l'échelle mondiale. Au début des années 70, avant cette prodigieuse expansion, la taille moyenne des usines canadiennes oscillait entre le tiers et le cinquième de celles des concurrents américains, européens ou japonais: il s'agissait d'usines à petite échelle ne desservant presque exclusivement que le marché canadien. Par conséquent les consommateurs canadiens de produits industriels devaient payer des prix plus élevés. L'avenir était peu reluisant: les possibilités d'exportation étaient minimales, et les investissements, moins rentables qu'ils n'auraient dû l'être. Selon M. Clifford Mort, président de la société Dow Chemical du Canada, les sociétés étaient placées devant les alternatives suivantes: soit «de construire des usines à l'échelle mondiale capables de concurrencer sur les marchés internationaux, soit d'assister à la mort de leurs entreprises». Elles ont joué le tout pour le tout et investi des sommes énormes dans la construction de nouvelles usines conçues pour desservir à la fois les marchés canadiens et étrangers.

Malheureusement, les négociations du *Tokyo Round* n'ont pas fait grand-chose pour rendre plus accessibles les marchés d'exportation de dérivés de produits pétrochimiques, particulièrement celui des États-Unis. En fait,

selon M. B.G.S. Withers, vice-président de Petrosar, et M. Clifford Mort, les barrières tarifaires américaines ont été relevées plutôt que réduites. En 1987, suivant l'accord du *Tokyo Round*, le tarif canadien moyen sur les produits pétrochimiques sera de 9,5 pour cent et le tarif américain comparable de 10,1 pour cent, tandis que les tarifs sur certains produits dérivés importants seront beaucoup plus élevés.

Entre-temps, l'industrie canadienne s'est aiguillonnée sur le marché d'exportation et, au milieu des années 80, elle y consacra la majorité de ses efforts. Ce qui importe surtout aujourd'hui, selon l'honorable Hugh Planche, ministre du Développement économique de l'Alberta, qui témoignait devant le Comité, c'est de s'assurer le libre accès au marché pétrochimique américain. Déjà en 1980, le Canada a connu pour la première fois un excédent dans le commerce des produits pétrochimiques, ce qui constitue un revirement quand on considère qu'il a dû absorber un déficit de 500 millions de dollars en 1977. En fait, cet excédent est le fruit d'une heureuse conjoncture constituée de taux de change favorables, d'une demande plus grande sur les marchés et des prix très concurrentiels du gaz et du pétrole au Canada. Aujourd'hui, l'industrie possède une capacité de production de 25 à 35 pour cent supérieure aux exigences du marché canadien.

En outre, les industriels eux-mêmes sont unanimes à reconnaître la nécessité d'un régime de libre-échange bilatéral pour les produits pétrochimiques. M. R.L. Pierce, président de la société Alberta Gas Ethylene, a dit au Comité que même si l'industrie avait émis «un signal d'incertitude» au moment des négociations du GATT qui ont, de fait, compromis toutes les chances d'obtenir des concessions dans ce secteur, l'industrie n'est plus divisée sur la question. Au contraire, elle est convaincue de la «chance unique» qui s'offre à elle. L'honorable Hugh Planche a aussi fait ressortir depuis l'urgence pressante à laquelle doit faire face l'industrie canadienne pour profiter du «laps de temps» dont elle dispose actuellement afin de réaliser des économies d'échelle à chaque niveau des opérations de transformation avant que les industries concurrentielles du Proche-Orient ne soit mises en service.

L'importance primordiale pour l'économie dans son ensemble d'une industrie pétrochimique plus forte a aussi été mise en lumière devant le Comité. Dans un mémoire, M. T.E. Newall, président de la société DuPont Canada, a signalé qu'aux États-Unis, des études ont démontré que l'industrie pétrochimique de ce pays a un effet d'entraînement important sur les ventes, les investissements et l'emploi. Au Canada, où les réserves de pétrole et de gaz sont, en terme relatifs, plus importantes pour l'économie, l'impact d'une industrie pétrochimique en expansion pourrait être encore plus positif qu'aux États-Unis. M. Withers estime que, grâce à un régime de libre-échange bilatéral, les opérations de transformation au Canada pourraient doubler. En fait, dernièrement, la société Union Carbide, société américaine, a conclu un

accord important avec une société canadienne, Enesco, pour acheter de la résine de polyéthylène qui sera produite dans une grande usine nouvellement construite en Alberta.

À propos des possibilités de création d'emploi qui découleraient des opérations de transformation dans l'industrie pétrochimique, M. Mort a déclaré que si la production de l'éthane, produit de base du gaz naturel, fournit un emploi, sa transformation en éthylène en crée quatre, la transformation de celle-ci au premier stade d'un produit dérivé, 28, la transformation en polystyrène, 46 et que, au moment où ces produits sont acheminés aux industries de fabrication, comme par exemple les mouleurs de plastique, 1 000 emplois ont été créés pour chaque emploi relié à l'extraction de l'éthane. Si, grâce au libre-échange bilatéral, cette industrie réussissait à accomplir la moitié de telles opérations de transformation, songez au nombre élevé de nouveaux emplois qui seraient créés au Canada. Toujours à propos d'une expansion des opérations de transformation, M. Pierce a ajouté que les producteurs secondaires canadiens des industries de transformation et de fabrication ont toujours vu leur expansion limitée depuis des années parce qu'ils devaient payer un prix majoré pour les produits pétrochimiques nationaux. M. Newall a déclaré que sa société a fait œuvre de pionnier pour la production de résine linéaire à faible densité, et que son entreprise de résine de polyéthylène profiterait beaucoup d'un régime de libre-échange bilatéral dans le domaine des produits pétrochimiques. Il a ajouté ceci: «Si nous devons être limités au marché intérieur, nous serions obligés de vendre nos produits en fonction d'utilisations finales, ce qui veut dire qu'aucune autre valeur n'est ajoutée à nos résines spéciales. Dans ce vaste marché nord-américain, par contre, les modes d'utilisation sont si nombreux que nous pourrions les développer au maximum.»

Même si M. Ian Rush, président de Polysar Limitée, signalait dans un mémoire que sa société était d'accord avec la libéralisation bilatérale des tarifs pour les produits pétrochimiques primaires et leurs dérivés, il a soulevé un autre point important, notamment que pour en arriver à un marché totalement libre des produits pétrochimiques, il faudrait conclure certains accords sur des mesures non tarifaires.

Les producteurs canadiens ont pris bien soin de signaler qu'un accroissement des exportations de leurs produits pétrochimiques n'affaiblirait pas l'industrie américaine, que ce n'est pas avant la fin des années 80 que le Canada aura réussi à pénétrer 10 pour cent du marché américain et que, puisque ce marché prendra de l'expansion au cours de cette période, ce 10 pour cent, ne représenterait environ qu'une à deux années de croissance sur le marché. De son côté, le gouvernement américain est sensible à un autre problème: il est conscient du fait que le prix des matières premières canadiennes est inférieur au prix que doivent payer les producteurs américains, même

si actuellement les producteurs des États côtiers du Golfe du Mexique profitent aussi d'un prix contrôlé inférieur au prix mondial. La plupart des producteurs canadiens affirment que l'établissement d'un prix des matières premières représentant 85 à 90 pour cent du prix américain est nécessaire en raison des coûts d'investissement, de distribution, de construction et d'entretien plus élevés, compte tenu de la situation géographique et du climat. Toutefois, l'honorable Hugh Planche a fait remarquer que les études effectuées par l'Alberta sur les produits pétrochimiques n'avaient pas été fondées sur un prix à rabais. Selon lui, la sécurité des approvisionnements susciterait des investissements à long terme.

Les avantages que retirerait l'industrie pétrochimique d'un libre accès au marché américain sont évidents, et l'industrie elle-même est prête à en profiter. Les avantages pour l'ensemble de l'économie canadienne semblent tout aussi clairement délimités. Mais jusqu'à maintenant, l'expérience et les témoignages présentés au Comité à Washington ont laissé entendre qu'il est peu probable que l'on établisse un régime de libre-échange dans ce seul secteur, parce que c'est surtout le Canada qui en profiterait. Comme l'a souligné M. Jack Dewar, de la Union Carbide, dans son témoignage cité en page 40, il est tout simplement impossible d'établir une équivalence au sein de cette seule industrie.

**C'est pourquoi le Comité insiste pour dire que seule une approche globale à l'égard du libre-échange, avec partage des avantages et des coûts répartis sur de nombreuses industries, permet d'entrevoir l'avenir avec optimisme. Seule une telle mesure donnerait à l'industrie pétrochimique l'élan dont elle a besoin.**

#### *b) Industries manufacturières secondaires*

Comme il a été signalé antérieurement, ce sont les industries manufacturières secondaires qui auraient le plus à souffrir des répercussions négatives d'un régime de libre-échange bilatéral, et non les industries primaires et de transformation des ressources qui, au contraire, elles, devraient prendre beaucoup d'expansion. Dans le secteur manufacturier, l'impact serait très différent d'une branche à l'autre.

À ce propos, le Comité a entendu plusieurs sons de cloche différents des économistes quant aux répercussions qu'aurait un tel accord sur le secteur manufacturier secondaire. Parmi les opinions exprimées, certains prévoient un accroissement de la production de ce secteur au Canada, tandis que d'autres envisageaient un léger déclin que viendrait largement contrebalancer un fort accroissement des activités des secteurs de ressources, y compris une transformation plus poussée. Les témoins hésitaient à spéculer sur les perspectives d'industries précises. M. David Dodge, affichant un optimisme plus prudent, considérait que la production était susceptible de diminuer dans les

industries suivantes: la transformation des produits alimentaires, les boissons, le tabac, les textiles et vêtements, les meubles, la transformation de certains métaux, les appareils électroménagers, la quincaillerie et l'outillage, les véhicules motorisés et les pièces d'automobiles, la peinture, les savons domestiques et les articles de toilette. Par contre, il prévoyait que la production augmenterait dans la plupart des industries de ressources et dans certaines industries de machinerie, d'équipement électrique et de communications et du verre, ainsi que dans un grand nombre d'industries de services. M. Dodge a signalé que l'importance de ce que l'on convient d'appeler les industries de services ne devait pas être ignorée, car les services commerciaux constituent une industrie qui fournit de nombreux emplois très spécialisés, et pour laquelle le Canada tire bien son épingle du jeu. Dans son évaluation de l'expansion probable des industries primaires et du déclin de certaines industries manufacturières secondaires, M. Dodge a signalé ceci:

«... les compétences et la technologie nécessaires à un grand nombre d'industries primaires, pour l'amélioration des produits qu'ils traitent sont de loin supérieures à celles que nécessitent certaines opérations de montage. Je serais très heureux si nous pouvions convaincre certaines de ces industries dont certaines industries de services à s'implanter chez nous pour remplacer nos industries dont la productivité est relativement faible, l'industrie des textiles, par exemple.» (1:20)

Selon le témoignage de représentants du secteur manufacturier secondaire au Canada, les conséquences pour certaines industries seraient principalement déterminées par deux facteurs importants: les économies d'échelle réalisables et les frais de transport relatifs. Les témoins ont signalé que, lorsque les frais de transport sont peu élevés—c'est-à-dire lorsqu'un produit peut être acheminé à bas prix, et que les économies d'échelle pour la production sont élevées—celle-ci se centralise dans les endroits les plus avantageux par rapport à l'ensemble du marché. Il peut donc s'ensuivre que certaines industries de production se déplacent vers les États-Unis. Par contre, les produits qui sont fabriqués en moins grandes quantités, là où des économies d'échelle sont peu importantes et où les coûts de transport sont élevés, ne seraient peut-être pas touchés s'il y avait libre-échange. Toute une gamme de variations s'inscrit entre ces deux situations extrêmes. De toute évidence, les producteurs de grandes génératrices ou de turbines fabriquées sur commande, ou bien d'autres pièces de machinerie qui n'offrent pas d'économies d'échelle et qui nécessitent des coûts de transport peu élevés, n'auraient pas tendance à aller ailleurs; de même pour la transformation des métaux, qui a tendance à s'orienter sur les marchés locaux et à assurer de petites quantités pour des commandes précises. Les fabricants de ciment, nonobstant leurs importants niveaux de productivité et leurs économies d'échelle, ne centraliseraient pas leur production parce que les coûts de transport sont relativement élevés.

D'après le sondage de l'AMC, les industries qui croient le plus qu'un régime de libre-échange leur ouvrira de nouvelles possibilités sont l'industrie

des métaux primaires et celles des produits d'appareillage électrique, des minéraux non métalliques et du matériel de transport, ainsi que l'industrie textile. Les raisons pour lesquelles ces industries et d'autres sont persuadées qu'elles pourraient élargir leur marché ont été résumées ainsi:

«Elles veulent des débouchés plus importants. Elles estiment qu'elles obtiendraient une meilleure utilisation de leurs installations et, par conséquent, seraient plus concurrentielles; elles pensent pouvoir obtenir des matières premières à moindres frais, ce qui les aiderait; elles estiment pouvoir se créer facilement une petite place sur un marché énorme, qu'elles pourraient obtenir des machines à moindres frais, ce qui diminuerait leurs coûts; qu'elles pourraient importer certains biens à moindres frais pour rassembler leurs gammes de produits, et que leur situation géographique est bonne. Certaines estiment que leurs techniques sont meilleures, et d'autres, que leur matériel est fait sur mesure, ce qui leur permettra de s'en sortir.» (14:55)

L'AMC a également dénombré les industries dans lesquelles les entreprises qui ne sont pas convaincues des mérites d'un régime de libre-échange bilatéral sont les plus nombreuses. Ces entreprises et leurs filiales ont donné les raisons pour lesquelles elles craignent qu'un régime de libre-échange ne limite leur marché; elles sont résumées ainsi:

«Elles pensent en général que les industries de pointe plus importantes, plus spécialisées et dont les coûts sont moins élevés aux États-Unis, les feraient couler. Elles ont également déclaré que leurs frais d'exploitation étaient en général plus élevés pour ce qui est des salaires et du matériel au Canada. Il s'agit là de la raison prédominante. Exception faite de la question de concurrence, elles ont également fait valoir comme deuxième raison en importance qu'elles seraient incapables de procéder à des aménagements, car elles ne pouvaient prendre une décision autonome au Canada, que des restrictions financières leur étaient imposées, que leurs installations seraient en dessous de la moyenne et que les possibilités d'exportation étaient restreintes en raison des droits limités qu'elles détenaient.» (14:53)

Fait étonnant à remarquer, d'après le système de classement de l'AMC, l'industrie du papier semble être la plus vulnérable; elle est suivie de l'industrie du textile et de celle des produits chimiques. Toutefois, comme l'a expliqué M. Thibault de l'AMC, la raison pour laquelle l'industrie du papier se trouve en tête de la liste des industries les plus vulnérables est que le sondage reflète surtout les vues de nombreuses petites sociétés dans l'industrie du papier, y compris de papier de luxe, dont les ventes annuelles atteignent moins de 50 millions de dollars. Les sociétés importantes intégrées, dont le marché est déjà international et dont le taux de vente et d'emploi est très élevé, ne seraient pas touchées de la même façon. De l'avis du Comité, ces grandes sociétés dans l'industrie du papier réserveraient certainement un bon accueil à un régime de libre-échange bilatéral. Il en va évidemment de même pour les grandes sociétés des produits pétrochimiques, contrairement aux petites entreprises des produits chimiques, qui constituent la grande majorité de celles qui ont répondu au sondage. Si les réponses des entreprises de l'industrie du papier ou de l'industrie des produits chimiques avaient été éva-

luées en fonction du volume de leurs ventes et du nombre de leurs employés, plutôt que tout simplement en fonction du nombre de sociétés qui ont répondu au sondage, méthode qui a automatiquement donné plus de poids aux opinions des nombreuses petites sociétés, l'étude de la réaction des entreprises aurait peut-être été plus réaliste.

L'AMC a indiqué dans son témoignage que l'industrie textile, ainsi que celles du matériel de transport et de l'appareillage électrique figurent au nombre des autres industries dans lesquelles un pourcentage élevé d'entreprises ont répondu que leur marché serait réduit sous un régime de libre-échange bilatéral. Une comparaison des réponses de ces trois industries réunies avec celles des industries que l'AMC a classées parmi les plus convaincues de pouvoir élargir leur marché révèle clairement qu'en accordant le même poids aux réponses de chaque entreprise, indifféremment de sa taille, son taux de vente ou son taux d'emploi, on présente une image déformée des réactions des industriels. Dans chaque secteur industriel qui craint que son marché ne soit réduit, il est évident qu'il existe un nombre considérable de grandes entreprises, sûres d'elles, et plus efficaces, qui jugent qu'elles pourraient élargir leur marché dans un régime de libre-échange bilatéral.

En fait, comme M. Thibault l'a déclaré au Comité, les sociétés canadiennes et les sociétés sous contrôle étranger ont déjà commencé dans une grande mesure à rationaliser leur production, car elles reconnaissent qu'il n'est maintenant plus profitable de fabriquer un grand nombre de produits en faible quantité.

Dans l'industrie du meuble, la situation est confuse. Une grande partie des représentants de fabricants de meubles qui ont témoigné devant le Comité ont manifesté leur inquiétude devant l'adoption possible d'un régime de libre-échange bilatéral ou de quelque baisse des droits de douane canadiens sur les meubles au-dessous du taux de 15 pour cent prévu pour 1987. (Par contraste, les droits de douane des États-Unis sur les meubles diminueront de 2,5 à 7,5 pour cent d'ici 1987.) Se faisant le porte-parole du *Canadian Council of Furniture Manufacturers*, M. K.M. Campbell a souligné qu'au Canada, les frais de main-d'œuvre, de matériel et de transport sont plus élevés, et le taux de productivité est plus faible qu'aux États-Unis. Pour sa part, M. Bernard Papineau, président de la Compagnie H.P.L., a souligné les contraintes propres aux fabricants de meubles du Québec, telles que la petite taille des entreprises et des usines qui y sont engagées, la grande diversité des biens fabriqués, le manque d'économies d'échelle, et la grande dépendance des petites localités à l'endroit de l'industrie du meuble. M. Joe Malko, de la *Furniture West Inc.* de Winnipeg, a déclaré que dans l'industrie du meuble dans l'Ouest du Canada, les petites entreprises familiales étaient déjà très sensibles à la concurrence, à laquelle elles doivent faire face sur le marché américain. Selon la plupart des producteurs canadiens, la concurrence est

la plus vive dans le sud des États-Unis, particulièrement en Caroline du Nord, où les salaires moins élevés des travailleurs non syndiqués présentent un avantage pour les fabricants.

Cependant, d'après le sondage de l'AMC, le nombre de fabricants de meubles qui prévoient pouvoir élargir leur marché dans un régime de libre-échange bilatéral est presque égal à celui des fabricants qui craignent le voir se rétrécir. M. James McNiven, alors vice-président exécutif du Conseil économique des provinces de l'Atlantique, ne pense pas que dans les Maritimes, l'industrie spécialisée de la fabrication de meubles seraient particulièrement touchée d'une manière ou d'une autre par un régime de libre-échange bilatéral. En outre, on considère que les fabricants de meubles de salles de séjour, facilement endommagés en cours de route, jouissent d'une protection adéquate. De plus, vu que dans la plupart des cas les frais de transport des articles d'ameublement sont relativement élevés, on pourrait s'attendre que le marché canadien soit protégé dans une certaine mesure contre la vente de produits fabriqués assez loin du pays, soit dans le sud des États-Unis, tout en donnant aux producteurs de l'Ontario et du Québec un certain avantage sur les marchés avoisinants du nord-est de ce pays. Grâce à la spécialisation et à la rationalisation de leur production, certains fabricants canadiens de meubles, y compris d'ameublement de bureau, ont déjà pénétré le marché américain, soutenant avec succès la concurrence posée par le tarif douanier des États-Unis. Il est difficile de comprendre pourquoi l'industrie canadienne, face à des tarifs douaniers de moins en moins élevés et des marchés d'importation de plus en plus concurrentiels, ne fait pas plus de place à la rationalisation et la spécialisation.

En résumé, il ne fait aucun doute que l'adaptation du secteur manufacturier secondaire au libre-échange bilatéral ne se fera pas sans difficulté. Cependant, même à l'heure actuelle, les entreprises de fabrication dotées de techniques courantes, sauf celles qui sont sur le marché mondial ou qui se limitent à la mise en valeur des ressources, trouvent qu'elles ont de plus en plus la vie dure. Bon nombre d'entre elles font déjà face à des restrictions de crédit, et leur avenir ne s'annonce pas prometteur. **Le libre-échange bilatéral permettrait au Canada de se concentrer davantage dans les industries où sa compétence est reconnue, y compris l'exploitation des ressources et certains secteurs manufacturiers secondaires, de développer ces secteurs, et de remplacer les biens qu'il produit avec moins d'efficacité à l'abri de tarifs protecteurs. On pourrait alors réaliser une structure industrielle capable d'affronter les défis que poseront les années 90. Le Canada s'en trouverait mieux éventuellement—certainement beaucoup mieux que s'il poursuit ses politiques actuelles.**

### *c) Sociétés sous contrôle étranger*

En ce qui concerne les sociétés contrôlées par des Américains, on craint que, dans un régime de libre-échange bilatéral, on assisterait à un rapatriement



ment massif de la production aux États-Unis, voire à la fermeture immédiate d'usines auxiliaires, ce qui forcerait le Canada à s'approvisionner sur le marché américain. Les filiales ayant été établies au Canada à l'origine pour accéder aux marchés canadiens tout en profitant des tarifs protecteurs, on soutient qu'elles pourraient juger n'avoir aucune raison de demeurer au Canada si ces tarifs douaniers sont levés ou réduits au point de ne plus faire obstacle aux importations depuis leur société mère aux États-Unis. Ces préoccupations ont été mentionnées dans le rapport de 1978 du Comité.

À la suite de son sondage, l'AMC a constaté que, dans un régime de libre-échange bilatéral, les filiales sous contrôle étranger seraient légèrement plus vulnérables à une réduction de leur marché que les sociétés sous contrôle canadien (35 pour cent, comparativement à 27 pour cent). La réaction d'une société à l'adoption d'un régime de libre-échange semble plus favorable si elle exporte des produits que si elle est sous contrôle étranger; en d'autres mots, plus la société est axée sur l'exportation, plus elle se sent capable de survivre dans un régime de libre-échange.

On peut présumer que si elles ne pouvaient pas s'élargir sur les marchés d'exportation, un bon nombre de ces filiales ne survivraient pas. Même dans les conditions actuelles, certaines réduisent leur marché et rapatrient leur production aux États-Unis, non pas à cause du libre-échange bilatéral, mais de la diminution de l'importance accordée aux tarifs douaniers et de leur propre organisation industrielle non-concurrentielle. L'honorable Larry Grossman de l'Ontario, province où la moitié du secteur manufacturier secondaire est sous contrôle étranger, a reconnu cet état de choses lorsqu'il a déclaré au Comité que les tarifs douaniers, du fait que, dans de nombreux secteurs, ils ne revêtent plus autant d'importance, remettent en question la «rentabilité des activités des usines auxiliaires... établies à l'origine pour franchir les barrières tarifaires».

Un certain nombre d'usines auxiliaires ont déjà accepté le fait que leur organisation est vétuste. Leur expérience est instructive. En effet, la société Westinghouse Canada a déclaré au Comité qu'un sondage privé effectué en 1978 auprès de 50 filiales américaines établies au Canada et travaillant dans l'industrie des produits d'appareillage électrique et des produits électroniques, avait révélé que plus de la moitié d'entre elles se concentraient de plus en plus sur le marché des exportations. La réorganisation qui s'imposerait serait évidemment plus facile à réaliser pour une grande société telle que la Canadian General Electric (CGE), qui fabrique de multiples produits que pour de plus petites filiales. M. L.R. Douglas, vice-président de la CGE, a déclaré au Comité qu'au sein de l'organisation de la General Electric, sa société était devenue une «spécialiste de la production» de 26 articles différents, y compris de gros produits tels que générateurs hydroélectriques, moteurs d'avions à réaction, turbines hydrauliques et machines de fabrication

du papier. M. Douglas a ajouté que dans un régime de libre-échange bilatéral, la CGE procéderait à une autre réorganisation. Certains produits fabriqués actuellement au Canada seraient importés des États-Unis, et la fabrication d'autres produits pourrait être élargie à la faveur de l'accès libre au marché américain.

En 1977, Westinghouse Canada a rationalisé sa production d'appareils d'éclairage au Canada à l'échelle du marché nord-américain. Les bénéfices étant à la baisse, la société a réduit la série de produits fabriqués au Canada, mais a vendu ceux qu'elle a continué de produire aussi bien sur le marché américain que sur le canadien, tandis que les produits fabriqués aux États-Unis ont été importés au Canada afin de remplacer les types et modèles qui n'étaient plus fabriqués ici. Selon M. F.H. Tyaack, président de Westinghouse Canada, cette spécialisation de la production a eu pour effet d'accroître l'efficacité et de diminuer les coûts unitaires, ainsi que de rentabiliser la fabrication dans toutes les usines des deux pays. Même si les droits de douanes sur les appareils d'éclairage importés au Canada sont deux fois plus élevés que sur ceux vendus aux États-Unis, la société était déterminée à «faire sauter» les barrières tarifaires pour assurer la réussite de cette stratégie. Ce plan de rationalisation à l'échelle nord-américaine a écarté toute idée de cesser la production de cette série de produits au Canada, a déclaré M. Tyaack.

**Il semble donc évident, d'après ces exemples, qu'un libre-échange bilatéral pourrait faciliter la réorganisation et la rendre plus attrayante pour les filiales des sociétés multinationales.**

À la fin des années 70, Westinghouse est allée plus loin et, partant de l'hypothèse qu'il n'existerait aucune forme de protection tarifaire quelle qu'elle soit, qu'il n'y avait aucune protection contre les barrières non tarifaires, et que les dollars canadien et américain étaient au pair, elle a élaboré un plan de longue haleine pour ses filiales du Canada. Selon les propos de M. Tyaack, il s'agissait d'une planification en prévision de «la pire situation». Ce plan, qui faisait valoir surtout les droits d'exclusivité mondiaux pour la fabrication de certains produits ainsi que d'autres plans de rationalisation, prévoyait que, d'ici les années 90, la moitié de la production canadienne serait exportée. Ce plan de stratégie constituait une réponse implicite de la société à la question: «Quelle serait la réaction de Westinghouse à la libéralisation des échanges avec les États-Unis?»

Cependant, M. M.J. McDonough, vice-président principal de la société mère Westinghouse, qui a témoigné lui aussi, a donné au Comité les raisons explicites pour lesquelles sa société ne cesserait pas la production au Canada même s'il y avait le libre-échange, soit les investissements considérables et le nombre élevé d'employés formés, la stratégie à long terme de la société pour des accords commerciaux mutuellement satisfaisants, le fait que les exporta-

tions canadiennes peuvent être vendues sur des marchés qui ne sont parfois pas accessibles à la société mère, et la réussite de la société dans son plan de restructuration, présupposant que le libre-échange existe déjà. À la suite de ce plan de rationalisation, les opérations de Westinghouse Canada se sont améliorées énormément sur le plan efficacité et sont maintenant plus rentables que celles de la société mère aux États-Unis.

Les droits d'exclusivité des filiales pour la fabrication de certains produits, sont de plus en plus considérés comme de puissants moyens d'éviter le risque de rapatriement des installations de production par les multinationales. Aux termes d'un mandat global ou nord-américain, une filiale se voit confier l'exclusivité, au sein de la société, de la conception, de la mise en marché et de l'exportation d'une gamme spécifique de produits.

Le Comité a entendu d'excellents témoignages de quatre filiales très rentables qui ont réussi à obtenir de leur société mère des droits d'exclusivité pour certains produits: Pratt and Whitney, une des premières filiales à utiliser cette formule, a un chiffre de ventes annuelles de près d'un demi-milliard de dollars, principalement pour ses petits moteurs à turbine; en ce qui concerne Garrett Manufacturing, plus de 70 pour cent des avions militaires et commerciaux de tous les pays du monde sont dotés de ses circuits de contrôle de température; Litton Systems Canada, elle, a vendu son système de navigation par inertie pour les avions commerciaux à 70 compagnies aériennes, et a obtenu récemment un contrat très important pour le système de navigation pour les missiles «cruise» aux États-Unis; Westinghouse Canada a des droits d'exclusivité pour les turbines industrielles, certains produits électroniques, et les appareils d'éclairage des aéroports.

Il semble donc très peu probable que les sociétés mères veuillent rapatrier des filiales qui réussissent si bien. À ce sujet, même si chaque société est différente, les témoignages entendus par le Comité ont révélé que les filiales jouissent d'un haut degré d'autonomie concernant les produits pour lesquels elles ont des droits d'exclusivité, et il arrive souvent que les filiales profitent des avantages des transferts de technologie et des connaissances de la mise en marché de leur société mère.

Ainsi, M. Ronald R. Keating, président de Litton Systems Canada, a dit au Comité que grâce aux droits d'exclusivité, sa société jouit d'avantages comparatifs dans une grande variété de produits de technologie de pointe, et qu'elle bénéficierait d'un régime de libre-échange bilatéral ou multilatéral.

«Étant donné les avantages dont nous jouissons maintenant, nous sommes d'avis que le libre échange n'aiderait pas la société mère à consolider la production de nos produits importants aux États-Unis». (15:25)

M. W.C. Tate, vice-président et directeur général de Garrett Manufacturing, a ajouté une observation intéressante.

«La création d'un groupe d'ingénieurs très spécialisés et d'un centre de recherche et de production rend le rapatriement beaucoup plus difficile que s'il ne s'agissait que d'une exploitation de filiale ne faisant ni sa propre conception, ni son développement, ni sa fabrication, au Canada». (15:16)

Un des effets des droits d'exclusivité pour la fabrication de produits serait d'accroître la recherche et le développement au Canada par les filiales étrangères. M. Tyaack a expliqué l'attitude différente concernant la recherche et le développement entre une succursale et une filiale ayant l'entière responsabilité d'une série de produits.

«... l'un des problèmes qui se posait à notre filiale était de savoir quoi faire des recherches que nous avons faites. Le marché était trop limité. À l'époque, l'élan innovateur n'était pas suffisant pour que tant de nouveautés puissent être absorbées par ce marché... Le problème ne se posait pas tant en termes de relations difficiles entre la gestion de la filiale et la société mère: il s'agissait bien plutôt d'une question de chance. Une fois lancés dans cette vive concurrence dans les domaines où on exerce un mandat mondial, on a trouvé un excellent endroit pour déverser sa recherche et son développement. Nous ne recommandons pas nécessairement de tout mobiliser pour faire de la recherche et du développement, puis de faire en sorte qu'elle s'impose sur les marchés. C'est une longue entreprise, et il y a risque d'erreurs de jugement au niveau de la recherche et du développement parce que les possibilités d'application sont inconnues.» (16:20-21)

Conscient des possibilités que représentent les droits d'exclusivité pour renforcer et transformer les filiales, l'honorable Larry Grossman a dit au Comité qu'il avait mis sur pied un comité mixte gouvernement-industrie ayant pour but d'inciter les sociétés mère multinationales à accorder des droits d'exclusivité à leurs filiales canadiennes pour certains produits. Ce groupe a déjà préparé une liste d'environ 100 filiales de sociétés ayant des droits d'exclusivité totale ou partielle. Les produits pour lesquels les compagnies ont des droits d'exclusivité sont: les systèmes informatiques, les éléments de systèmes d'échappement, les antennes, les tapis et les carpettes, les produits pharmaceutiques, les radiateurs d'automobile, l'équipement minier, les chaudières et les freins de voiture. M. Grossman a laissé entendre qu'il examinait la possibilité d'un tarif préférentiel d'achat et peut-être de mesures d'encouragement pour obtenir des droits d'exclusivité en Ontario.

Le Comité est heureux que l'on mette l'accent sur les droits d'exclusivité en autant que ceux-ci tiennent davantage compte de la nécessité pour les fabricants de rationaliser leur production afin d'en augmenter l'efficacité. Mais le Comité s'inquiète que l'attribution de droits d'exclusivité soit considérée par le gouvernement comme une panacée, que l'on obtient en offrant du sucre ou le bâton aux filiales canadiennes des sociétés multinationales. Non seulement cette attitude risque-t-elle de coûter cher: elle laisse supposer que nous sommes dans un environnement statique, ce qui serait comme gagner une course qui tire à sa fin. Mais le commerce mondial est dynamique, et l'attribution de droits d'exclusivité à un groupe de sociétés constitue une réaction logique aux conditions du marché. Bon nombre de cas où les

droits d'exclusivité ont été une réussite—Pratt & Whitney, Garrett Manufacturing, et Litton Systems concernaient des industries dans le secteur aérien, où le libre-échange existait déjà en fait. Ou encore, comme dans le cas de Westinghouse, certaines sociétés ont décidé d'agir comme si le libre-échange existait, même si elles devaient faire face à des difficultés concernant les barrières tarifaires et non tarifaires, comme l'a expliqué M. Tyaack.

«Nous avons décidé d'appliquer nos plans, qui sont fondés sur une absence totale de protection, mais le fait est que nous devons bel et bien faire face à des barrières tarifaires et non tarifaires. En fait, en ce qui concerne ces derniers, selon que vous les percevez du point de vue du Canada à l'égard des États-Unis ou vice versa, ils semblent plutôt s'accroître. Nombre d'entre eux peuvent constituer pour nous une entrave. En ce qui concerne les tarifs douaniers, par exemple, au fur et à mesure que nous augmentons nos échanges nord-sud entre la société mère et les filiales, même si l'équilibre est respecté, il nous faut verser des droits de plus en plus élevés à la frontière, ce qui nous prive de fonds que nous aurions préféré consacrer à des investissements. Pour les produits qui font partie des acquisitions du gouvernement, il se peut que nos plans de rationalisation soient bloqués lorsque les barrières non tarifaires s'adressent au contenu ou à un autre élément. . . La tendance semble pour l'instant consister à multiplier ce genre de barrières subtiles qui bloquent des programmes comme les nôtres». (16:16)

La conclusion semble inévitable. L'attribution de droits d'exclusivité et les plans de rationalisation au sein des sociétés transnationales sont plus faciles dans un régime de libre-échange, où les tarifs seraient supprimés et l'application des barrières non tarifaires serait convenue et mise en vigueur par entente mutuelle. Un certain nombre de réussites concernant les droits d'exclusivité mondiale ont été cités à la suite d'une aide financière fédérale au moyen d'une subvention à l'avancement de la technologie industrielle ou aux termes du programme de production de l'industrie de la défense (PID). Il est important de s'assurer qu'aux termes d'un régime de libre-échange bilatéral, les filiales qui ont un potentiel ne soient pas privées de ce genre d'aide financière au départ par le gouvernement canadien, particulièrement lorsque les sociétés homologues américaines reçoivent aussi diverses formes de subventions dans le développement de nouveaux produits.

Le rapatriement et la réduction des filiales demeurent toujours possibles dans le régime actuel et dans un régime de libre-échange. **Toutefois, dans la mesure où les filiales poursuivent vigoureusement la politique de rationalisation et d'accorder le droit d'exclusivité mondiale pour la fabrication de certains produits en Amérique du Nord, il est peu probable que l'on assiste à un rapatriement.** Pour reprendre les témoignages de cadres qui ont comparu devant le Comité, il y a plus de chances qu'une société mère ferme une filiale qui fabrique un produit pour un marché restreint, qu'elle ne rappelle au pays un groupe d'ingénieurs-techniciens qui exploite avec succès une entreprise similaire. Une plus grande libéralisation du commerce en Amérique du Nord aurait pour effet de créer un milieu à la fois nouveau et dynamique qui favoriserait l'épanouissement des producteurs prometteurs et entraînerait la dis-

parition de certains parmi les plus faibles. Les filiales n'attendraient pas qu'on leur attribue des mandats de production, mais, sans égard à leur pays d'origine, elles fabriqueraient plutôt leurs propres produits au Canada, tel que l'a fait Canadian Marconi.

De nombreux nationalistes considèrent que le contrôle exercé par les pays étrangers sur le secteur manufacturier secondaire au Canada nuit aux efforts entrepris en vue de promouvoir le développement industriel au Canada, alors qu'il peut constituer un avantage réel du point de vue de la restructuration. En effet, comme M. Tyaack l'a signalé, il est plus facile de mettre en œuvre des plans de rationalisation et d'attribuer des droits d'exclusivité pour la fabrication de certains produits lorsque l'entreprise appartient à part entière, ou presque, à la société mère.

«À supposer. . . que nous n'en possédions que la moitié? Dans ce cas, si je propose à la société mère, en tant qu'usine de substitution, de fabriquer au Canada un produit destiné au marché nord-américain ou mondial plutôt que de le fabriquer aux États-Unis, je pourrais me trouver dans une position désavantageuse, car, si la société Westinghouse produisait l'article aux États-Unis, elle empocherait la totalité des bénéfices, alors que si elle faisait fabriquer le même produit au Canada, elle n'en aurait droit qu'à la moitié. Nous partagerions avec d'autres propriétaires quelque chose que nous avons nous-même établi de longue tradition. L'option canadienne pourrait être désavantagée à deux contre un. Je cite ce cas uniquement parce que je ne crois pas qu'il faille considérer cette question comme tout à fait étrangère à la question des rationalisations et des mandats mondiaux de production entre les filiales et les sociétés mères». (16:17)

Le Comité conclut que le contrôle étranger peut constituer un atout dans un marché libre en facilitant et assurant l'accès des entreprises canadiennes aux marchés américains, plus importants et concurrentiels. Ainsi, l'attribution du droit d'exclusivité pour la fabrication de certains produits entre les membres d'une même société serait une solution raisonnable. Le rapatriement massif des entreprises et la désindustrialisation ne présentent aucun danger à l'économie canadienne si cette dernière demeure de façon générale concurrentielle.

#### d) *Industries de pointe*

Les discussions sur le secteur manufacturier secondaire, les sociétés sous contrôle étranger et les entreprises de pointe sont toutes reliées, dans une certaine mesure, les unes aux autres. Toutefois, ce dernier secteur mérite d'être étudié séparément étant donné son importance.

Les industries de pointe sont celles qui offrent les meilleures perspectives d'avenir à l'économie canadienne. M. David Mundy, ancien haut fonctionnaire et président de la société *Air Industries Association of Canada*, a attiré l'attention du Comité sur une étude du gouvernement démontrant que les industries spécialisées dans la recherche au Canada surpassaient, de loin, celles qui l'étaient moins: la main-d'œuvre a augmenté de 50 pour cent, le ren-

dement de 23 pour cent, la productivité de 29 pour cent, et l'augmentation des prix a été réduite de 57 pour cent. La rentabilité et la croissance de ce secteur sont très importantes. Quelle chance y a-t-il que ce secteur dynamique s'installe aux États-Unis si le marché était axé sur le libre-échange? Dans quelle mesure serait-il attiré vers les centres de l'industrie de pointe au sud de la frontière?

La concurrence internationale dans le domaine de l'industrie de pointe entraîne des dépenses et des risques considérables. L'acquisition de techniques nouvelles, qu'elles soient importées ou mises au point au pays, est un procédé fort coûteux. Les concurrents à l'étranger sont pour la plupart fortement subventionnés par le gouvernement ou reçoivent d'autres formes d'aide. En outre, il faut être muni de méthodes de production et de techniques hautement raffinées pour soutenir la concurrence. Le gouvernement canadien, soucieux d'acquérir des produits plus innovateurs, verse de plus en plus de fonds, par l'entremise de divers programmes, aux principales industries de pointe pour les encourager à effectuer des travaux de recherche et de développement au Canada.

Toutefois, ce sont les industries qui arrivent à écouler leurs produits sur d'autres marchés, notamment sur le marché américain, qui généralement parlant réussissent le mieux. L'industrie aérospatiale et avionique constitue à cet égard l'exemple le plus intéressant. Bien que l'aide du gouvernement dans le domaine de la recherche ait été importante, il faut avouer que le succès de cette entreprise était dû surtout à son accès aux marchés. M. John Simons, de la société Canadian Marconi, a fait la déclaration suivante au Comité:

«Dans les secteurs du marché où le commerce est libre ou pratiquement libre, la Canadian Marconi a pu soutenir la concurrence, prendre de l'expansion et réaliser des profits. Dans les secteurs où il n'y a pas de libre-échange, elle ne vend pas beaucoup.» (12:41)

Le président de la société Pratt and Whitney, M. E.L. Smith, a abondé dans le même sens lorsqu'il a affirmé qu'il était «absolument impossible de survivre à partir du seul marché canadien». L'accord de partage de la production de défense et l'entente du GATT sur l'échange d'avions civils ont permis à bon nombre des principales industries aérospatiales du Canada de prospérer. Des entreprises comme la société Canadian Marconi ont connu, au Canada, un essor considérable parce qu'elles ont réussi à vendre deux fois plus de systèmes avioniques aux États-Unis qu'au Canada. Une société polyvalente comme la CAE peut vendre des simulateurs de vol et de l'équipement de détection magnétique en vertu de l'Accord de partage sur la production de défense ou de l'entente sur l'échange d'avions civils. En outre, elle peut, aux termes de l'Accord sur les produits de l'industrie automobile, exporter hors-taxe des pièces perfectionnées aux États-Unis. Dans chaque cas, la clé du succès réside dans le libre accès au marché américain.

L'honorable Patrick McGeer, ministre des Universités, de la Science et des Communications de la Colombie-Britannique, a déclaré au Comité qu'il a déjà eu affaire à des industries de pointe internationales qui ont décidé de ne pas s'établir au Canada parce qu'elles n'avaient pas accès à l'ensemble du marché nord-américain, c'est-à-dire que l'accès au marché américain à partir du Canada ne leur était pas garanti. M. McGeer a aussi cité le cas d'une entreprise pharmaceutique canadienne en plein essor qui, pour exploiter sa découverte canadienne, et en raison des barrières tarifaires américaines, a construit son usine aux États-Unis. Sa filiale américaine n'a pas mis longtemps à dominer la société canadienne et, quelque temps plus tard, elle était vendue à une entreprise américaine. L'entreprise serait restée au Canada s'il n'y avait pas eu cette barrière tarifaire américaine. En outre, certaines industries de pointe importantes au Canada, comme la Northern Telecom, ont installé des usines aux États-Unis pour s'assurer l'accès au marché en contournant des barrières non tarifaires telles que la législation «Buy American», les affectations pour les petites entreprises, les restrictions sur l'importation de métaux spéciaux, etc.

**Loin de craindre un exode massif des industries de pointe canadiennes vers les États-Unis, le Comité est convaincu que ces entreprises effectueraient plus de travaux de recherche et de développement au Canada et qu'elles pourraient prospérer dans un marché libre qui éliminerait les tarifs, limiterait les barrières non tarifaires et supprimerait les stimulants qui encouragent actuellement les entreprises à s'installer aux États-Unis.**

## **B. Impact économique régional**

### **1. Perspectives politiques**

Les tarifs douaniers n'ont cessé, depuis cent ans, d'être une source de frictions régionales au Canada. En général, pendant cette période, les provinces de l'Ouest et de l'Atlantique ont appuyé fortement le libre-échange avec les États-Unis et, non moins fortement, les provinces centrales s'y sont opposées. La raison d'être d'une telle divergence d'opinion, c'est que les populations des provinces limitrophes, par le libre-échange, profiteraient de meilleurs prix pour les biens de consommation importés et trouveraient plus facilement un débouché pour leurs propres produits—qui, dans le cas des ressources, pourraient être transformés avant d'être exportés, tandis que le Québec et l'Ontario étaient intéressés à établir un marché protégé pour leurs industries manufacturières.

Ces attitudes traditionnelles ont été, dans une certaine mesure, corroborées par les représentants des régions qui ont témoigné devant le Comité. Par exemple, l'honorable Patrick McGeer, de la Colombie-Britannique, a dit au



Comité que le Canada a adopté en matière de commerce extérieur une stratégie qui l'oblige à renoncer à d'importants débouchés économiques. Il ajoute que «la stratégie manufacturière canadienne nuit particulièrement à l'une et l'autre des extrémités du pays, c'est-à-dire l'Ouest et les Maritimes». Et il poursuit:

«La stratégie défensive accepte ou encourage l'imposition de tarifs réciproques comme moyen de mettre le Canada à l'abri d'une concurrence étrangère... au nom des intérêts nationaux. L'autre côté de la médaille, que les gens de l'Ouest ont toujours eu du mal à accepter, se résume dans le fait que les manufacturiers canadiens se voient interdire l'accès aux marchés beaucoup plus lucratifs des États-Unis et, récemment, à ceux du Japon et de la Communauté économique européenne, en raison des tarifs réciproques». (20:7)

Il affirme en outre:

«Comment, alors, compenser la situation désavantageuse dans laquelle se trouvent nos produits manufacturés? Nous la compensons grâce à notre abondance de ressources naturelles non transformées qui se trouvent essentiellement dans l'Ouest. Voilà la source de l'aliénation historique de l'Ouest. Les gens de l'Ouest sont obligés d'acheter leurs produits manufacturés à l'Est du Canada, où les prix dépassent ceux du marché mondial, parce que les succursales ne peuvent pas y être exploitées aussi efficacement qu'ailleurs au monde. Les gens de l'Ouest paient donc très cher les produits manufacturés au Canada. Parallèlement, les gens de l'Ouest vendent leurs ressources, qui sont souvent non renouvelables et ne sont jamais transformées, à des prix qui correspondent à ceux du marché mondial». (20:7)

Voilà, certes, une excellente description de la position classique des gens de l'Ouest sur les tarifs douaniers et le protectionnisme pratiqué par les provinces centrales.

La position de l'Alberta est semblable. Cette province est en faveur «d'une libéralisation du commerce général avec les États-Unis», a fait remarquer l'honorable Hugh Planche, qui poursuit:

«Notre économie est relativement forte et en pleine expansion. Afin d'en arriver à une économie de niveau mondial, elle doit rechercher les marchés qui lui offrent le plus d'avantages. L'Alberta doit donc avoir libre accès aux grands marchés américains pour écouler ses produits. Voilà à quoi tend la libéralisation des échanges que nous proposons». (21:11)

En outre, M. Planche, sans appuyer explicitement un accord bilatéral général de libre-échange, fait toutefois preuve d'une attitude positive.

«Nous ne voyons aucune difficulté concernant l'établissement du libre-échange avec les États-Unis... Presque tous les secteurs—en fait, tous les secteurs—de notre industrie, tireraient profit des économies d'échelle et de l'accès au marché». (21:12-13)

L'honorable Robert Stanfield, ancien premier ministre de la Nouvelle-Écosse, réitéra l'opinion que le libre-échange bilatéral profiterait aux provinces atlantiques, car, dit-il, «des faits semblent indiquer que nos difficultés

commerciales relèvent de l'envergure et de l'échelle des opérations de nos concurrents ainsi que des dimensions des marchés auxquels ils ont accès».

Le témoignage écrit de l'honorable Roland Thornhill, ministre du Développement de la Nouvelle-Écosse, est moins catégorique. Tout en reconnaissant que, aux yeux des habitants des provinces atlantiques, les tarifs canadiens suppriment l'avantage que représente pour les provinces maritimes leur proximité des grands centres de population des États-Unis, il ajoute que «des facteurs tels que la trame du commerce international, la concurrence au niveau des coûts, les droits de douane réduits, les fluctuations des taux de change et la technologie font que les avantages afférents aux liens économiques entre la Nouvelle-Écosse et la Nouvelle-Angleterre s'avèrent moins nets et moins constants, aussi bien pour le consommateur que pour l'exportateur». Il ajoute que les avantages pour le consommateur «ne peuvent pas être dissociés de la base industrielle interne où il gagne son pain et dispose de son pouvoir d'achat». M. Thornhill a ensuite exprimé son inquiétude pour les petites et moyennes entreprises provinciales, «qui se disent vulnérables à la percée des importations advenant la suppression des barrières». Il mentionne en particulier les sociétés qui se spécialisent dans la fabrication du carton, du papier de revêtement, et des produits de pâte moulée, ainsi que les industries du textile et du vêtement.

M. James McNiven, alors vice-président administratif du Conseil économique des provinces de l'Atlantique, dit dans son témoignage qu'un grand nombre de petites entreprises de la région ont été créées et maintenues «grâce à une combinaison de facteurs: tarifs, distances moindres, et dévaluation du dollar canadien». Il prévient que tous ces facteurs pourraient disparaître avec le libre-échange, et que les petites entreprises d'ingénierie et de produits de consommation pourraient alors subir des pertes. En outre, il s'est inquiété de l'influence que pourrait avoir un libre-échange sur les barrières non tarifaires qui protègent les industries locales. Néanmoins, son jugement d'ensemble sur l'impact économique d'un libre-échange bilatéral est que «les possibilités de gain dépassent les possibilités de perte». Il admet que certaines grandes industries de la région pourraient y gagner, et doute que les manufacturiers de meubles locaux en souffrent. On peut aussi prévoir une certaine expansion dans le secteur des ressources naturelles, comprenant surtout les produits de la pêche et de la forêt, à condition qu'on effectue davantage de transformation. Sur ce point, M. Hal Connor, ancien président de la *National Sea Products*, d'Halifax, affirmait en 1980 qu'un libre-échange bilatéral amènerait vraisemblablement une expansion du marché pour les produits préparés de la pêche.

L'attitude du Canada central, comme l'expose l'honorable Larry Grossman, ministre de l'Industrie et du Tourisme de l'Ontario, est extrêmement prudente. M. Grossman attache de l'importance à la nécessité pour le

Canada de demeurer concurrentiel et intéressant pour les investisseurs; il admet volontiers que «les barrières non tarifaires constituent le problème fondamental», et qu'une absence de droits de douane dans la pratique remettrait en question la viabilité des sociétés filiales et poserait alors le défi de restructuration. Il laisse entendre qu'il préfère une rationalisation transfrontalière dans des secteurs spécifiques, et demande avec insistance aux Canadiens d'enfin se rendre compte que, dans certains secteurs et certaines industries, il ne sert à rien de vouloir atteindre la classe mondiale si l'on ne peut compter que sur le marché canadien, et qu'il faut trouver quelque chose d'autre.

M. Grossman s'opposa à une application générale du libre-échange avec les États-Unis, y préférant «des efforts pour en arriver à des accords bilatéraux sur l'utilisation des pratiques d'achat dans des secteurs particuliers; un bon secteur pour commencer serait celui du matériel de transport urbain». Cependant, il semble oublier que, depuis 1977, deux tentatives pour intéresser les États-Unis à de tels accords n'ont donné aucun résultat.

Le Comité a constaté que si M. Grossman rejetait le libre-échange bilatéral, c'est parce que cette solution signifiait selon lui «l'abandon de toute réglementation et la mise en place d'une zone de libre-échange avec les États-Unis dépourvue de toute restriction, de toute attache et de toute structure». Dans ces conditions, il n'est pas étonnant que M. Grossman soit opposé au libre-échange bilatéral. Sans vouloir remettre en question l'interprétation de M. Grossman sur ce que peut comporter le libre-échange, le Comité se doit de réaffirmer que s'il appuie cette théorie, c'est précisément, en grande partie, parce qu'il y voit les meilleures possibilités de négocier des exemptions mutuelles des barrières non tarifaires des deux pays, barrières qui sont, selon M. Grossman, le problème fondamental. Par ailleurs, il n'est nullement question d'un accord sans structure ni attache.

En résumé, le Comité constate que, malgré certaines légères modifications, les attitudes traditionnelles des porte-parole provinciaux n'ont pas tellement changé, et que les tensions régionales qui en découlent existent toujours.

L'honorable Robert Stanfield, mises à part ses remarques précitées, aborda la question d'une manière plus globale. Qualifié pour juger de l'affaire dans une perspective tant régionale que nationale, il examina le problème sous tous ses aspects: disparités régionales, désavantage concurrentiel pour les régions de l'Atlantique et de l'Ouest, exiguïté du marché canadien, absence d'économies d'échelle, nécessité d'un accès au marché américain et faiblesse des solutions du GATT dans la situation actuelle. Il a dit au Comité qu'un accord réciproque de libéralisation des tarifs douaniers avec les États-Unis représenterait «non seulement l'ouverture de nouveaux débouchés au secteur manufacturier canadien, mais aussi la possibilité de réduire considérablement les tensions régionales». Étant donné les graves difficultés que connaît l'industrie manufacturière canadienne, il considère que l'accès à un mar-

ché élargi «représente... l'unique espoir de s'attaquer à une des causes fondamentales des disparités régionales dont souffre la région atlantique, et d'un grief nourri dans l'Ouest: l'avantage concurrentiel dont jouissent les régions du Canada central». Grâce à un marché plus étendu, dit-il, «les provinces de l'Ouest et les provinces de l'Atlantique pourraient alors fort bien se retrouver dans une position concurrentielle améliorée, et rattraper leur désavantage par rapport aux régions centrales du Canada».

M. Stanfield a fait remarquer que l'industrie canadienne semble être efficace et compétitive quand ses produits ont accès au marché américain sans droits de douane. Où en serait aujourd'hui l'industrie du papier journal des Maritimes, si ce produit n'entraînait pas sans droits aux États-Unis? Existerait-elle, demande M. Stanfield, s'il lui avait fallu compter essentiellement sur le marché canadien et concurrencer les papetiers des régions centrales et des autres régions du pays?

M. Stanfield ajoute qu'il n'est pas sans savoir qu'il y aura des difficultés d'ordre politique ainsi qu'une certaine dislocation industrielle. Il répète néanmoins:

«Toutes les régions pourraient bénéficier d'un libre accès au marché américain... Dans la mesure où sont réduites ou éliminées des revendications de longue date des habitants des Maritimes et d'ailleurs, qui tentent de se tailler une place sur le marché canadien, je crois que les tensions interrégionales au sein du pays en seront atténuées». (5:9)

De l'avis du Comité, les observations de M. Stanfield sont très convaincantes. Cherchant pourquoi aucun des porte-parole régionaux n'appuyait à fond l'idée d'un libre-échange bilatéral, le Comité a constaté que c'était surtout à cause des répercussions politiques et d'une érosion possible de la souveraineté canadienne. Sur ce point, l'inquiétude de M. Grossman a déjà été relevée; une même inquiétude perçait chez M. Planche, de l'Alberta, et M. Thornhill, de la Nouvelle-Écosse. Pour ce qui est de l'effet politique de cette solution, M. Stanfield a dit des choses très sensées sur ce sujet, auquel est consacrée la Partie VI du présent rapport.

## 2. Perspectives économiques

Pour ce qui est des répercussions économiques sur les différentes régions, selon le professeur Ronald Wonnacott, les gens du Manitoba et de la Saskatchewan, ne peuvent qu'y gagner, car, à titre de consommateurs, ils profiteront des réductions de prix et que peu d'industries seraient en jeu. Il a déclaré que la Colombie-Britannique et l'Alberta y gagneraient aussi, ajoutant qu'à vrai dire, l'Alberta, «grâce à son industrie pétrochimique, pourrait être la première à en profiter dans ce groupe». D'ailleurs, l'honorable Hugh Planche, ministre du Développement économique de l'Alberta, appuyait l'idée d'un accord sectoriel de libre-échange pour l'industrie pétrochimique et, songeant

aussi à d'autres secteurs qui pourraient s'implanter en Alberta dans l'avenir, il soulignait l'intérêt qu'offrent les marchés du nord de la Californie, de l'Oregon, de l'État de Washington, de l'Idaho et du Montana. Pour leur part, l'honorable Pat McGeer et le professeur Wonnacott ont fait observer que la Colombie-Britannique aurait aussi la possibilité de développer différentes sortes d'industries de fabrication en produisant en sous-traitance pour les grandes sociétés américaines outre-frontière. Pour la région de l'Atlantique, le professeur Wonnacott prédit que la suppression des tarifs douaniers devrait faire augmenter le revenu par habitant, favoriser de nouvelles exportations vers les riches marchés de la côte est des États-Unis et, peut-être, attirer de nouvelles industries. Cependant, il admet que nombre des problèmes économiques actuels de la région persisteraient probablement sous un régime de libre-échange.

Contre toute attente, ce sont les provinces qui depuis toujours s'opposent fortement au libre-échange bilatéral avec les États-Unis, l'Ontario et le Québec, qui en profiteraient le plus, selon le Conseil économique et le professeur Wonnacott. À première vue, l'Ontario paraît très vulnérable. Comme 80 pour cent de ses importations viennent des États-Unis, une bonne partie de son secteur secondaire, et en particulier, les petites sociétés protégées et les petites succursales de multinationales, semblent risquer gros, au début, dans un milieu de libre-échange bilatéral. Le secteur nécessitera une réadaptation et une réorganisation profondes tout spécialement dans les domaines des produits électriques, des textiles, de la machinerie et de la transformation des métaux. Malgré ces inconvénients apparents, une analyse économique approfondie indique qu'en réalité, l'Ontario et le Québec y gagneraient davantage que toute autre région du pays. Le professeur Wonnacott, qui a procédé à cette analyse, dit ceci:

«... quand on parle du libre-échange bilatéral... les grands bénéficiaires seraient donc l'Ontario et le Québec parce qu'ils se trouvent presque au beau milieu de ce grand marché. L'Ouest bénéficierait donc de la suppression des tarifs, et l'Ontario et le Québec probablement davantage, même si on a toujours cru le contraire.»  
(18:26)

Et ses études le portent à estimer le gain de revenu par habitant à 10 pour cent ou plus pour l'Ontario.

La suppression des tarifs douaniers et des barrières non tarifaires gênantes accélérerait grandement la restructuration de l'industrie ontarienne, déjà en cours dans une certaine mesure. La spécialisation et l'efficacité accrues qui en résulteront amèneront les entreprises à s'orienter davantage vers l'exportation. Malgré un déplacement graduel de l'activité économique américaine vers le sud et l'ouest\*, le quadrilatère nord-est reste toujours pour le pays le principal foyer de l'industrie et des hauts revenus. Or, l'Ontario et le

\* La question est étudiée et démontrée dans le volume II du rapport du Comité.

Québec sont en excellente position pour servir ce marché. Selon le professeur Wonnacott, si le déplacement industriel américain a quelque peu rogné l'avantage géographique des deux provinces depuis dix ans, la perte pour l'Ontario ne signifierait qu'une expansion de marché de 400 pour cent au lieu de 500 pour cent\*\*. Le fait est que l'Ontario et le Québec devraient assumer, pour atteindre les grands marchés américains, des frais de transport inférieurs à ceux des entreprises situées dans le centre-ouest et le nord-ouest des États-Unis.

Le Québec a beaucoup de ressources primaires à exporter, tant dans le domaine des matières premières comme le fer, le cuivre et l'amiante que dans celui des produits transformés comme les métaux non ferreux, le papier journal, les pâtes et papiers, le bois de placage, les produits chimiques, etc. On peut s'attendre à ce que les grandes compagnies d'exploitation des ressources établies au Québec accueillent favorablement l'idée d'un libre-échange bilatéral, et il est probable que les possibilités de traitement des ressources exportées s'accroissent. Certaines industries de produits finis, par exemple celle du matériel de transport, profiteraient clairement d'une libéralisation de l'accès au marché américain. Certains grands fabricants québécois de textiles rationalisés auraient la possibilité de s'étendre sur un marché américain exempt de droits de douane, tout en étant toujours protégés de la concurrence de tiers pays vendant à bas prix.

Selon le professeur Wonnacott, les avantages d'un libre-échange bilatéral pourraient être plus importants pour le Québec que pour toute autre région canadienne, exception faite de l'Ontario. Par ailleurs, dans le cadre d'un accord de libre-échange bilatéral, certaines industries québécoises comme celle du vêtement, de l'alimentation et des boissons, du tabac, du cuivre et des appareils divers, industries qui sont actuellement bien protégées par les tarifs douaniers, n'auraient peut-être pas besoin de restructuration ou de rationalisation aussi approfondies que bon nombre d'industries manufacturières établies en Ontario qui utilisent des techniques plus perfectionnées. Plusieurs de ces industries québécoises seraient beaucoup plus durement touchées si le Canada décidait de se lancer dans le libre-échange multilatéral. La raison de cette distinction, c'est que nombre des industries ontariennes devraient faire concurrence sans protection aux produits américains de pointe, tandis que nombre des industries québécoises se rendraient compte que leurs concurrents américains dans les mêmes secteurs sont protégés par des tarifs similaires contre les importations bon marché en provenance de pays étrangers et ne représentent par conséquent pas une menace. Les producteurs québécois dans ces secteurs auraient donc la possibilité d'augmenter leurs ventes au marché américain plus vaste, et tout proche, tout en restant protégés de la concu-

---

\*\* Wonnacott, P. et Wonnacott, R.-J., *Free Trade Between the United States and Canada: Fifteen Years Later*, mars 1980, p. 19.

rence des tiers pays tant sur ce marché que sur le marché intérieur canadien. Certaines personnes affirment même que dans le cadre d'un accord de libre-échange à l'échelle nord-américaine, les industries québécoises du vêtement, de l'alimentation et des boissons auraient la possibilité de s'étendre. D'autre part, il ne faut pas oublier que le Québec dépend comme peu d'autres des marchés des autres régions du Canada, particulièrement de l'Ontario, pour la vente de bon nombre de ses produits de fabrication. Si les tarifs douaniers canadiens étaient réduits, le Québec pourrait souffrir, sur les marchés canadiens mêmes, de la concurrence des producteurs américains tout proches. La compétitivité des biens fabriqués au Québec dépendrait en dernière analyse des coûts de main-d'œuvre unitaires, qui dépendraient à leur tour de niveaux de productivité plus élevés et de taux de salaire comparables. Quoi qu'il en soit, compte tenu de l'extrême importance du marché nord-américain pour le Québec, une entente de libre-échange canado-américaine favoriserait nettement cette province.

Selon le professeur Wonnacott, les habitants de l'Ontario et du Québec, comme ceux des autres provinces, verraient augmenter leurs revenus réels suite à la réduction des prix entraînée par la suppression des tarifs douaniers canadiens, et à la suppression des tarifs américains, d'abord parce qu'ils pourront récupérer le revenu de ces droits sur les exportations des industries locales, et aussi grâce aux nouvelles exportations créées par une industrie rationalisée, spécialisée et plus efficace.

**Dans l'ensemble, les faits indiquent qu'un libre-échange bilatéral apporterait des gains économiques à toutes les régions du Canada et que, si les deux provinces centrales en profiteraient le plus, elles seraient en même temps les plus touchées par les bouleversements industriels qui en résulteraient.** La rationalisation du secteur manufacturier de ces deux provinces, par un accord de libre-échange bilatéral, permettrait d'alléger le fardeau que constitue ce secteur pour la balance des paiements du Canada, ce qui profiterait au pays tout entier.





# PARTIE IV

## Domaines d'intérêt particulier

### 1. La compétitivité

Une puissance commerciale comme le Canada ne peut négliger sa force concurrentielle sur les marchés internationaux. Sur ce point, le Canada a un dossier bigarré: il est fort dans le domaine des ressources naturelles qui circulent sans droits, dans les industries de transformation et dans quelques secteurs manufacturiers, mais relativement faible dans la plupart des domaines secondaires. Dans son rapport de 1978, le Comité exprimait son inquiétude devant, à la fois, la persistance de la faiblesse concurrentielle du secteur manufacturier canadien (sauf quelques exceptions notables) et la croissance rapide du déficit de la balance commerciale dans le domaine des produits finis.

La différence existant d'une part entre la haute productivité dans le secteur des ressources et de la transformation et d'autre part, la faible productivité dans plusieurs domaines du secteur manufacturier, tend en quelque sorte à s'accroître d'elle-même. Quand la demande de ressources naturelles, est forte, comme cela s'est produit dans les années 70, le Canada se trouve aux prises avec ce qu'on a appelé la «maladie britannique». Son dilemme, selon M. Fred Bergsten, ancien secrétaire adjoint du Trésor américain, n'est pas sans analogie, à une moindre échelle, avec celui auquel font actuellement face la Grande-Bretagne et le Mexique par suite des recettes qu'ils tirent du pétrole et du gaz. Quant au Canada, son important secteur des ressources

pousse à la hausse le taux du change et nuit, par ricochet, à la compétitivité de la structure des prix du secteur manufacturier, ce qui déclenche par conséquent des pressions pour un supplément de protection. En 1981, assez fortuitement, des sorties considérables de capitaux, imputables en grande partie à l'augmentation des investissements canadiens à l'étranger, ont exercé des pressions contraires et ont amené une baisse du taux de change, baisse qui s'est accentuée lors de l'achat de sociétés énergétiques en vertu du programme de canadianisation. Dans une certaine mesure, ce dollar affaibli a eu pour effet de protéger le secteur manufacturier.

Quels que soient les critères utilisés pour mesurer la compétitivité du Canada par rapport à celle des États-Unis, c'est-à-dire les taux comparatifs de salaire, les taux de productivité, les coûts unitaires de main-d'œuvre, les arrêts de travail, etc., il faut constater qu'elle est demeurée stationnaire, avec même une légère détérioration depuis la petite amélioration survenue en 1978. (Pour un aperçu plus détaillé de la compétitivité du Canada, voir l'Appendice C.) M. James Frank, du *Conference Board in Canada*, a fait remarquer au Comité que le déclin, depuis 1975, du nombre d'industries canadiennes égales ou supérieures en compétitivité aux industries américaines comparables ne signifie pas pour autant un renversement de la tendance qui se manifeste depuis longtemps vers une parité générale des salaires. Cette amélioration apparente reflète simplement la persistante dévaluation du dollar canadien au cours des dernières années.

Les statistiques de 1979 et 1980 montrent qu'après une année de revirement en 1978, les salaires augmentent au Canada un peu plus vite qu'aux États-Unis. Les arrêts de travail sont aussi inférieurs en nombre: depuis 1970, il n'y a eu que deux ans où les conflits de travail au Canada n'ont pas fait perdre plus de journées de travail par mille employés qu'aux États-Unis. Même si la marge entre les taux de productivité s'est légèrement atténuée en dix ans, ce n'est pas encore suffisant pour compenser l'augmentation dans les salaires de même catégorie. Par conséquent, les coûts unitaires de main-d'œuvre augmentent-ils de nouveau plus rapidement qu'aux États-Unis.

Depuis une décennie la baisse relative de la compétitivité canadienne se trouve compensée, et dans une certaine mesure camouflée, par la dévaluation du dollar canadien. Si l'on rajuste le taux du change, les salaires canadiens se situent présentement à 95 pour cent environ de ceux des États-Unis, mais s'il n'y avait pas eu dévaluation du dollar canadien, les salaires canadiens seraient de beaucoup plus élevés que ceux des États-Unis.

Le Comité a la conviction qu'une décision en faveur du libre-échange bilatéral produirait le choc nécessaire pour augmenter la compétitivité. Comme le démontre le présent rapport, un nombre croissant de témoins venant du secteur privé ont admis que le libre-échange bilatéral pourrait permettre aux industries de se spécialiser et de réaliser des économies d'échelle,

ce qui amènerait vraisemblablement une hausse du taux de productivité. Le Canada dispose d'une main-d'œuvre compétente et efficace, capable de faire davantage pour peu qu'on lui en donne l'occasion. D'après le témoignage de M. J. D. Frank, du *Conference Board in Canada*, les seuls secteurs où le taux de productivité du Canada égale ou dépasse celui des États-Unis sont ceux pour lesquels l'accès au marché américain est libre ou presque, notamment les produits du bois, les produits métalliques, les véhicules à moteur et leurs pièces détachées. (Voir le tableau 5, Appendice C, page 153.) Bien que le secteur des ressources dispose de certains avantages naturels, le Comité reste persuadé que le facteur-clé qui détermine le niveau de productivité dans plus d'un secteur de l'industrie manufacturière semble être l'étendue du marché.

Les témoins qui prétendent accepter la nécessité de s'orienter vers le libre-échange restent néanmoins divisés sur la meilleure façon de procéder. Certains soutiennent qu'il faut d'abord améliorer la compétitivité de l'industrie canadienne qui autrement, craignent-ils, succomberait devant la forte concurrence américaine. Leur insistance sur le temps dont l'industrie aura besoin pour s'ajuster donne l'impression qu'ils ne sont pas prêts à accueillir le libre-échange tant que la compétitivité canadienne n'aura pas été rétablie. D'autres, peut-être plus sûrs des avantages à tirer, maintiennent que seul le choc d'un engagement à réaliser le libre-échange bilatéral et un échéancier très strict peuvent forcer l'industrie dans son ensemble à procéder aux restructurations nécessaires afin de relever sa productivité.

Aux yeux du Comité, il s'agit là d'un faux débat. Il suffirait que le gouvernement se donne comme objectif d'établir un libre-échange avec les États-Unis et que ceux-ci se montrent intéressés pour que les sociétés commencent aussitôt à calculer les conséquences de cette décision et à prendre les mesures nécessaires pour s'adapter à la nouvelle situation et aux nouveaux marchés possibles. Comme l'a dit au Comité l'Association des manufacturiers canadiens, la plupart des entreprises tenteraient de s'adapter le plus vite possible à un régime de libre-échange si elles croyaient que celui-ci s'en vient. D'ailleurs, le changement serait ni instantané ni abrupt, car il faudrait du temps pour négocier l'accord, qui devrait prévoir une période de transition suffisante pour permettre aux entreprises de s'y adapter. (Voir page 102.)

**Le Comité reconnaît la nécessité pour l'industrie canadienne de devenir plus compétitive et reste persuadé que cet objectif a plus de chances d'être atteint si le Canada décide ostensiblement de chercher à conclure un accord de libre-échange avec les États-Unis.**

## **2. La course technologique**

Le libre accès au grand marché nord-américain créerait toutes sortes d'occasions pour les compétences technologiques et innovatrices canadiennes.

La recherche et le développement au Canada en seraient de beaucoup stimulés. Mais il y aurait aussi des défis de taille à relever. Dans les domaines de l'industrie de pointe, les sociétés américaines sont extrêmement compétitives et se classent d'habitude parmi les premières au monde. Si le Canada veut se classer dans la course technologique mondiale, son gouvernement et son industrie doivent faire mieux qu'actuellement dans cette coûteuse et aléatoire entreprise d'intensifier la capacité innovatrice canadienne et de l'exploiter commercialement.

Toute proportion gardée, les États-Unis dépensent beaucoup plus que le Canada pour la recherche et le développement, soit 2,5 pour cent du PNB contre 1 pour cent. La faiblesse du Canada se situe à la fois dans l'appui du gouvernement et dans l'effort du secteur privé. Au cours de la dernière décennie, le gouvernement s'est graduellement rendu compte de la chose et a multiplié les stimulants sous diverses formes: allègements d'impôt, crédits d'impôt à l'investissement et toute une gamme de programmes de subventions. Il n'a cependant pas réussi à renverser la vapeur. Le mieux qu'il a pu faire, c'est d'arrêter la chute tragique des dépenses de recherche et de développement du début des années 70 et de les maintenir au même niveau. Ce n'est guère suffisant.

En janvier 1981, le gouvernement a réaffirmé sa volonté d'augmenter les fonds consacrés à la recherche et au développement jusqu'à ce qu'ils atteignent 1,5 pour cent du PNB en 1985\*. Pour cela, les dépenses fédérales devront passer de \$973 millions, en 1979, à \$2,52 milliards en 1985, et celles de l'industrie devront augmenter encore plus vite, c'est-à-dire passer de \$875 millions à \$3,78 milliards. Selon les statistiques de l'O.C.D.E., l'effort de l'industrie canadienne est sensiblement inférieur à celui de ses grands compétiteurs étrangers. Tenant compte de ce fait dans ses programmes, le gouvernement propose d'augmenter sa propre contribution de 17 pour cent par année pendant cinq ans, mais il compte que celle de l'industrie connaîtra une hausse de 27 pour cent.

Au cours de ses séances, le Comité a interrogé des témoins des milieux d'affaires sur l'utilité relative des deux principaux dispositifs mis en place pour stimuler la recherche et le développement: les dégrèvements fiscaux et les programmes de subventions. Comme elles l'avaient dit aux séances précédentes, les grandes sociétés bien établies comme la General Electric du Canada et l'Alcan, deux entreprises qui consacrent beaucoup à la recherche et au développement, ont en général appuyé les dégrèvements fiscaux. Cependant, il est ressorti que ce stimulant n'aide guère la petite et moyenne entre-

---

\* Le même objectif avait été annoncé d'abord en 1979 et devait se réaliser en 1983.

prise ni la nouvelle société qui, faute de bénéfices, ne peut se qualifier. En outre, l'aspect progressif des dégrèvements a fait l'objet de critique\*.

M. C. D. Reekie, de la CAE Industries Ltd., l'explique ainsi:

«... rien ne dit que vous n'aurez droit à cet avantage que si vous continuez à consacrer plus à ce secteur. On doit continuer à investir de plus en plus, chaque année, dans le secteur de la recherche et du développement, sinon vous n'en tirez pas parti. Ainsi, il arrive un moment où vous arrêterez tout simplement d'investir dans ce secteur». (15:44)

En ce qui concerne les programmes de subventions, les sociétés dans l'industrie de pointe dans les domaines reliés à la défense n'ont que des éloges pour le programme de production des industries de défense (PID). Il a été indispensable, répètent-ils, pour que le Canada soit internationalement compétitif en matière de produits aérospatiaux avancés. M. E. L. Smith, président de la Pratt and Whitney, affirme que le succès de sa firme est directement relié à «l'aide financière reçue de ce programme fédéral». Pour M. John Sandford, président de la société de Havilland, il s'agit «d'un programme très important et efficace, où l'on estime que chaque dollar investi amène des ventes de \$28,3». M. John Simons, de la Compagnie Marconi Canada, considère le PPID comme «le programme de développement économique le mieux réussi du gouvernement» et le juge «comme maillon indispensable à la poursuite des succès d'exportation des entreprises canadiennes». Il regrette toutefois que l'importance du financement du programme ne se soit pas maintenue au niveau de l'inflation et que le programme ait été suspendu pendant un certain temps, ce qui a fait perdre bien des occasions et un certain élan à l'industrie canadienne.

L'autre programme de subventions destiné à appuyer l'innovation dans le secteur manufacturier est le Programme de développement des entreprises (PDE). Ce programme, qui en remplace sept anciens, vise à aider la petite et moyenne entreprise et les sociétés de transformation à innover dans le domaine industriel et à adopter de nouvelles méthodes d'exploitation. Les témoins de l'industrie sont satisfaits de ce programme, mais leur enthousiasme est tempéré par la rigueur des contrôles administratifs et des mécanismes de révision, dont l'effet est de laisser aux bureaucrates les décisions sur l'affectation des fonds. L'entreprise elle-même est mieux placée pour le faire, soutiennent-ils. Un autre reproche porte sur les difficultés éprouvées inévitablement par les fonctionnaires lorsqu'ils décident à quelle innovation et à quelle entreprise octroyer une subvention.

---

\* En plus d'un dégrèvement de 100 pour cent pour les dépenses courantes et d'immobilisations consacrées à la recherche et au développement, il est possible aux entreprises de se qualifier pour une déduction supplémentaire de 50 pour cent en cas de croissance de ces dépenses (c'est-à-dire celles qui dépassent la moyenne des trois dernières années).

**Le Comité conclut que les subventions et les dégrèvements d'impôt sont tous les deux nécessaires pour amener les entreprises canadiennes à faire de la recherche et du développement.** Dans les domaines reliés à la défense, les subventions du PID sont de toute évidence indispensables pour rivaliser avec l'abondant financement dont bénéficient les efforts de recherche des ministères de la défense des compétiteurs étrangers. Toutefois, devant le Comité, M. David Mundy a eu des propos quelque peu négatifs sur le niveau de recherche et de développement entrepris par les sociétés canadiennes dans le domaine de la production de défense. Selon lui, c'est un peu par tricherie que le Canada s'est glissé dans les programmes américains dans le cadre de l'accord de partage de la production de défense, en cherchant à obtenir des contrats pour les sociétés canadiennes sans fournir en contrepartie la recherche et le développement nécessaires. Le Canada cherche à s'en tirer à peu de frais, ce qui ne peut fonctionner, a dit le témoin. Pour lui, si le Canada veut avoir un accès plus facile à cette technologie de première importance, il doit offrir de s'engager à financer à long terme un projet américain important, comme il l'a fait pour le bras de la navette spatiale à condition que l'industrie canadienne puisse participer à l'aspect technologique du programme.

M. Simons a aussi soulevé la question connexe des inconvénients des accords d'achats compensatoires en ce qui concerne les achats de matériel de défense. Selon lui, les sociétés canadiennes n'apprennent guère en produisant selon des modèles établis, et le contribuable canadien écope puisqu'il paie le supplément qu'imposent des phases de production de faible envergure non effectuées sur place. Pour augmenter la compétence technologique du Canada, il suggère que ce supplément de frais soit investi dans la recherche et le développement de *nouveaux* produits et que leur achat par le département américain de la Défense soit négocié sous forme d'achats compensatoires. Le programme d'achats compensatoires de chasseurs, par l'insertion d'une clause de transfert de technologie de 6 pour cent, constitue un petit pas en ce sens. Malgré la difficulté de trouver au début ces 6 pour cent, le Comité est d'avis que la mesure est saine. Les objectifs d'emploi à court terme ne doivent pas masquer les avantages à plus long terme d'une nouvelle technologie.

Le Comité s'est demandé pourquoi au Canada, la recherche et le développement dans le secteur manufacturier sont si lamentables. Plusieurs au Canada, imputent cette situation au haut niveau de propriété étrangère et présumant que le remède se trouve dans la «canadianisation». Cette interprétation est bien sûr une simplification extrême, mais il n'en reste pas moins que si certaines entreprises étrangères se classent parmi les sociétés qui font le plus de recherche et de développement au Canada, plusieurs filiales, surtout celles qui ne sont qu'une réplique miniature de la société mère, ne font presque rien. D'ailleurs rien ne les y pousse.

Le Comité conclut qu'il doit exister un ingrédient indispensable pour qu'une telle entreprise engage des fonds dans la recherche et le développe-

ment: c'est l'étendue du marché. Dans tous les cas où le Comité a constaté qu'une entreprise privée consacrait une somme importante à la recherche et au développement, il a constaté aussi que cette entreprise disposait d'un marché plus grand que celui qu'offre le Canada à lui seul, soit à cause d'ententes d'exemption de douane, comme c'est le cas pour l'aérospatiale et la production de défense, soit parce qu'à titre de filiale d'une grande société américaine, elle bénéficiait d'un foyer établi de conseils techniques et d'une infrastructure de commercialisation. M. Simons, dont l'entreprise dans l'industrie de pointe, Marconi Canada, a affecté \$10 millions à la recherche et au développement en 1980, a bien exprimé ce point devant le Comité:

«Il est presque évident, d'après le niveau de financement nécessaire pour la recherche et le développement, que le marché intérieur canadien est trop petit pour assurer la rentabilité de produits mis au point uniquement pour un usage canadien. Ainsi, l'accès à un plus grand marché est indispensable si l'on veut que les investissements dans le secteur de la recherche et du développement soient rentables». (12:39)

Voilà, de l'avis du Comité, ce qui explique l'ampleur de la recherche et du développement dans un certain nombre de multinationales établies au Canada. On a soutenu, en invoquant ce qui se passe dans l'industrie automobile sous le régime de l'Accord de l'automobile, qu'en cas de libre-échange tous les programmes de recherche et de développement passeraient outre-frontière et que le Canada deviendrait un parasite en matière de technologie. C'est une analyse valable pour les succursales traditionnelles qui ne font que reproduire la production de la société mère. C'est d'ailleurs le cas de l'industrie automobile: les chaînes de production de Windsor à Wichita sont interchangeables et toutes sont tributaires d'un même centre de recherche et de développement.

Par contre, les filiales qui font beaucoup de recherche et de développement au Canada, comme CGE, Marconi Canada, Pratt and Whitney, Litton Systems et Garrett Manufacturing, sont d'ordinaire des entreprises qui se spécialisent dans une gamme limitée de produits destinés au marché nord-américain ou mondial. Elles ont besoin de leur propre service de recherche et de développement et, par conséquent, elles n'hésitent pas à recourir à l'appui qu'offre le gouvernement canadien. Les filiales américaines des multinationales canadiennes comme Moore Corporation et Northern Telecom font de même aux États-Unis dans le sens inverse.

L'accès à un marché suffisant est indispensable, car les frais qu'entraînent le développement et la mise en marché d'un nouveau produit sont énormes. Le coût des recherches n'est que le début d'un processus, long et onéreux, qui comprend la planification technique, la mise en fabrication et la recherche de marchés. Le point de vue de l'homme d'affaires sur ce problème a été clairement exprimé par M. M. J. McDonough, vice-président de la société mère Westinghouse.

«Prenons par exemple, une nouvelle entreprise qui s'occupe de la conception et de la construction d'un produit; pour elle, les recherches et développements initiaux représentent moins de 10 pour cent du coût de cette démarche et de la réalisation du projet. On pourrait faire toute la recherche et le développement du monde, et n'avoir fait que 10 pour cent de ce qui est nécessaire, et ce n'est pas la partie difficile. La partie difficile, ce sont les 90 pour cent. Lorsqu'on entreprend un programme de recherche et de développement, on doit penser à la façon dont il sera mis en vigueur. Rien que la subvention et la stimulation de la recherche et du développement serait un gaspillage, si l'on n'examinait pas les mécanismes permettant d'en tirer profit». (16.35)

Ce commentaire de M. McDonough, dont la filiale canadienne a fait preuve d'un esprit d'initiative dans la recherche et le développement au Canada, peut en partie expliquer pourquoi tant de sociétés au Canada ne profitent pas de l'appui que le gouvernement offre pour la recherche et le développement. Elles ne disposent pas d'un marché suffisant pour leur permettre de récupérer les frais de conception, de lancement et de vente d'un nouveau produit; et même si le produit était un succès, le profit à en tirer sur le marché canadien ne justifierait pas, en général, les risques d'investissement des sommes élevées nécessaires pour développer un nouveau produit. Ce n'est pas, comme on le dit trop souvent, que les Canadiens ne sont pas innovateurs ou craignent de prendre des risques. C'est beaucoup parce que le marché trop restreint ne permettra jamais un succès spectaculaire comme celui de Polaroid ou de Xerox, et rend très aléatoire même le recouvrement des frais de développement.

A vrai dire, les Canadiens se sont montrés d'excellents innovateurs, mais trop souvent leurs idées ont dû être concrétisées à l'étranger, où les marchés sont plus vastes, ce qui, malheureusement, ne rapporte guère au Canada. L'exemple cité précédemment par l'honorable Patrick McGeer s'applique encore à ce propos. Ce ministre de la Colombie-Britannique a exposé le cas d'une société canadienne de produits pharmaceutiques qui, pour exploiter ses découvertes, avait décidé qu'il lui fallait une usine de fabrication aux États-Unis. Le succès fut tel que la partie américaine de la société en devint la partie principale et que la société finit par être vendue à une grosse entreprise américaine. S'il n'y avait eu ni tarifs douaniers ni barrières non tarifaires pour bloquer l'exportation des produits de cette société, il est fort probable que celle-ci produirait encore au Canada.

Par ailleurs, le Canada a tiré parti des techniques mises au point dans d'autres pays et importées au Canada. Il a été suggéré que, pour stimuler les dépenses de recherche et de développement au Canada, de soumettre l'importation de nouvelles techniques à l'Agence d'examen de l'investissement étranger, ou de ne l'autoriser que sous forme de licences à des entreprises canadiennes indépendantes. Le Comité est en désaccord total. La recherche et le développement importés par les filiales canadiennes et, par la suite, modifiés et exportés par elles, se sont avérés très avantageux pour le Canada. Bien souvent, l'entreprise canadienne trouve plus facile et moins onéreux d'acheter



une technique et de la modifier que de la développer au Canada. L'immense succès obtenu par les Japonais dans l'adaptation des résultats de recherche qu'ils importent renforce cette approche. L'industrie canadienne doit aiguïser son habileté à adopter et à adapter les innovations techniques autant qu'à les développer. Elle doit être prête à importer du savoir-faire pour créer de nouvelles techniques.

L'aide du gouvernement, par l'entremise de son programme de développement de l'entreprise, offre des subventions pour les dernières phases du développement d'un produit, mais ce n'est pas sans risques. Un cas de ce genre a fait beaucoup de bruit: la subvention\* accordée à Honeywell Limited, de Toronto, pour un dispositif de détection du niveau des liquides. En 1978, saisi d'une plainte d'un compétiteur américain, le Trésor des États-Unis imposa un droit compensateur sous prétexte qu'une partie de la subvention accordée à Honeywell n'était pas destinée à la recherche et au développement, mais à la commercialisation du produit aux États-Unis. Devant le Comité, les fonctionnaires du ministère de l'Industrie et du Commerce étaient réticents à parler de ce cas. Ils ont donné l'impression que c'était une zone grise, qu'il était préférable de laisser dans l'obscurité. Trop de publicité pourrait attirer l'attention des États-Unis, ce qui n'est pas souhaitable. En tout cas, l'expérience de Honeywell a éloigné de cette voie d'autres entreprises canadiennes.

Dans ce rapport, nous ne cessons de répéter que le marché canadien est souvent trop petit pour justifier le développement de plusieurs produits spécialisés. L'industriel qui ne prévoit pas vendre aux États-Unis ou dans un autre pays abandonne la partie. Aux États-Unis, l'immense marché intérieur justifie de lui-même l'aide de l'État pour le développement des produits. Au Canada, l'entreprise qui a une idée pour un produit dont les ventes sur le marché intérieur ne permettraient pas de recouvrer les frais de développement doit ou bien avouer qu'elle vise le marché étranger et, en ce cas, risquer des droits compensateurs (cas de Honeywell), ou bien dissimuler ses intentions. Comme nous l'avons dit, voilà un problème qu'il faudra aborder aux négociations sur le libre-échange. L'accord devra renfermer une disposition définissant les frais de développement que les deux pays accepteraient et ceux qu'ils rejèteraient. Le but visé devra être de réduire au minimum l'incertitude à laquelle fait face en pareil cas le secteur privé.

En conclusion, le premier souci du Comité est que l'industrie canadienne soit capable de rivaliser avec succès dans la course technologique des années 80 et 90. Un accord de libre-échange avec les États-Unis est le facteur essentiel et jusqu'ici négligé, indispensable à l'encouragement d'une recherche et d'un développement accrus. Ceci donnerait aux entrepreneurs canadiens

\* En vertu du Programme pour l'avancement de la technologie industrielle, aujourd'hui intégré au Programme de développement de l'entreprise.

accès à un marché assez vaste pour leur permettre de récupérer tous les frais de développement qu'occasionne la mise en marché d'un nouveau produit. La recherche et le développement canadiens doivent continuer à être encouragés par un mélange de dégrèvements d'impôt et de subventions. Mais la recherche et le développement qui coûtent cher ne devraient pas constituer un but en soi, en particulier quand il pourrait être moins onéreux d'importer la technologie et de l'adapter.

Dans un accord de libre-échange bilatéral, il faudra aussi s'entendre sur le genre d'appui au développement admissible selon l'un et l'autre pays, afin de réduire l'incertitude et de limiter les risques déjà élevés du secteur privé quand il s'agit d'innovations.

### **3. Mesures non tarifaires canadiennes**

Le Comité n'a cessé depuis le début de souligner dans ce rapport qu'un des grands avantages pour le Canada d'un accord de libre échange bilatéral serait de lui donner en quelque sorte voix au chapitre en ce qui concerne les barrières non tarifaires américaines, qui sont des entraves au commerce de jour en jour plus menaçantes pour les exportateurs canadiens. Mais un accord de libre-échange bilatéral se joue à deux. Qu'en est-il des barrières non tarifaires canadiennes?

Ces barrières ne sont pas inconnues des États-Unis, ni de l'industrie américaine. Par exemple, une récente étude faite pour le compte de l'*American Iron and Steel Institute* analyse comment, tant au niveau fédéral que provincial, les lois et règlements canadiens sur les marchés d'État sont discriminatoires pour les produits et les fournisseurs étrangers. Les auteurs de l'étude précisent, avec force détails, qu'il n'y a pas tellement de législation ni d'annonces publiques dans ce domaine mais que le matériel et les fournisseurs canadiens sont favorisés par des politiques administratives non publiées et des pratiques officieuses. Les programmes canadiens qui incitent à déplacer vers l'intérieur une partie des achats à l'extérieur, comme la surveillance des pratiques d'approvisionnements des sociétés privées qui participent à de grands projets énergétiques, l'aide croissante au programme sélectif et le projet de politique d'importation qui prévoit un système de prix de base, entrent tous dans la catégorie des barrières non tarifaires. Il en va de même pour le monopole des provinces sur les vins et spiritueux.

En ce qui concerne les marchés d'État, le Canada est en piètre position pour s'opposer aux politiques américaines dans ce domaine, vu l'état actuel des relations fédérales-provinciales. Si une préférence existe aux États-Unis dans au moins 37 États, au Canada, le protectionnisme provincial a pour effet de fragmenter les capacités de production canadiennes et de diminuer d'autant la compétitivité du pays sur les marchés étrangers. Aussi le Comité

se félicite-t-il des récents efforts faits par les gouvernements fédéral et de l'Ontario pour coordonner et renforcer le marché d'État canadien.

Cela dit, toutefois, le Comité s'inscrit en faux contre la politique que préconisent les partisans du nationalisme économique pour faire face aux barrières non tarifaires américaines, c'est-à-dire que le Canada augmente les mesures d'intervention industrielle destinées à protéger l'industrie intérieure, et formule et adopte de nouvelles barrières non tarifaires qui ressembleraient à celles des États-Unis.

**Le Comité se demande où mènerait cette politique. Comme il le dit plus haut, il rejette totalement l'argument voulant qu'une telle stratégie de protection rendrait le secteur manufacturier canadien compétitif sur le plan international.** Au contraire, le Comité est convaincu que c'est le libre-échange bilatéral qui permettra le mieux d'atteindre cet objectif et qui constitue le moyen le plus sûr, sinon le seul, d'obtenir une exemption des barrières non tarifaires américaines punitives ou du moins un certain contrôle sur elles.

Il faut reconnaître que dans une situation de libre-échange bilatéral, le Canada devra donner s'il veut recevoir. Par exemple, pour ouvrir à son industrie les marchés d'État américains, il va falloir que les provinces canadiennes libèrent leurs propres marchés d'État. Il ne faut pas oublier non plus qu'un accord de libre-échange n'a pas à tenir compte de la totalité des barrières non tarifaires, mais seulement de celles dont les fins sont purement protectionnistes. Celles qui sont destinées essentiellement à contrôler les accrocs aux pratiques commerciales établies, par exemple les mesures antidumping, etc., seraient sans doute maintenues, comme le seraient aussi les normes de qualité et de sécurité, malgré le caractère d'obstacles au commerce qu'elles peuvent prendre à l'occasion.

Finalement, du fait que la constitution limite les pouvoirs du gouvernement fédéral dans bien des domaines où les politiques provinciales ont été particulièrement énergiques au cours des dernières années, il est vrai que le fédéral devra obtenir des provinces un accord sur une politique globale et un mandat de négocier avant d'en arriver à un accord bilatéral.

#### **4. L'Agence d'examen de l'investissement étranger et la surveillance de ces investissements**

L'ampleur de la mainmise étrangère et particulièrement américaine sur l'industrie canadienne, par voie d'achats ou de prises de contrôle, est un sujet controversé au Canada depuis deux décennies. L'organisme créé pour surveiller et tamiser les nouvelles propositions d'investissement de la part d'intérêts étrangers, l'Agence d'examen de l'investissement étranger (FIRA), ne cesse de préoccuper les milieux d'affaires américains et autres. La déclaration du discours du Trône du 4 avril 1980 énonçant que le gouvernement se proposait

de renforcer FIRA et d'en élargir les pouvoirs, ainsi que l'annonce dans le budget d'octobre 1980 des intentions de canadienisation contenues dans le programme énergétique ont suscité l'inquiétude des autorités américaines et entraîné une détérioration des relations entre les deux pays.

Aussi n'est-il pas surprenant, dans ce contexte, que de nombreux témoins entendus par le Comité au Canada et aux États-Unis aient présumé que le démantèlement de l'Agence, ou du moins une réduction de ses pouvoirs, serait une condition de la participation américaine à un accord de libre-échange. Un seul témoin américain a mis en doute cette assertion, disant non sans un certain pittoresque que l'Agence n'était pas plus préoccupante qu'un règlement de zonage californien.

Le Comité sait bien que l'Agence est trop importante pour être passée sous silence pendant les négociations sur le libre-échange bilatéral. Il faudra donc se pencher sur cette question, mais il n'est pas certain que les États-Unis exigeront nécessairement sa disparition. La Suède disposait déjà d'un contrôle de l'investissement étranger quand a été formée l'A.E.L.E., et elle a été autorisée à le maintenir. C'est là un précédent notoire. Le Canada pourrait souligner que, pendant la période de transition qui précéderait le libre-échange, il faudrait qu'il y ait des mécanismes facilitant la transformation. Il peut facilement faire valoir que sans un processus quelconque de filtrage particulièrement durant la période de transition, de petites sociétés canadiennes éparpillées et jusque-là dépendantes du marché intérieur canadien et obligées de se restructurer pour survivre pourraient devenir des proies faciles pour de grandes sociétés étrangères disposant des moyens de financement nécessaires et de marchés bien établis. Il serait donc logique de prévoir dans l'accord, des mécanismes de surveillance des investissements étrangers durant la période de transition. Une fois cette étape passée, l'industrie canadienne devrait être suffisamment rationalisée pour être compétitive, et les interventions de la FIRA devraient alors être moins nécessaires.

Cependant, même sans négociations sur le libre-échange, le Canada ne saurait faire fi des inquiétudes américaines au sujet de l'Agence, comme le démontre la situation actuelle. Washington a protesté énergiquement lors de l'annonce, dans le discours du Trône de 1980, du projet de renforcement de l'Agence, et sa position ne s'est point assouvie lorsque le ministre des Finances, l'honorable Allan MacEachen, a indiqué dans son budget de novembre 1981 que le gouvernement, contrairement à la politique annoncée antérieurement, n'avait pas l'intention de modifier pour le moment la Loi sur l'examen de l'investissement étranger.

## **5. Le cours du change**

Dans son rapport de 1978, le Comité conclut que, dans le cas d'un accord complet de libre-échange bilatéral entre le Canada et les États-Unis, «le taux

du change deviendrait le mécanisme principal de maintien de l'équilibre». (p. 126). S'agissant d'une question importante, le Comité a cru bon d'y consacrer quelque temps au cours de sa dernière série de séances, afin de voir quelles répercussions sur le taux de change aurait un libre-échange bilatéral.

Si ce taux reflète en partie les différences concurrentielles qui existent entre les deux pays en termes de salaires, de productivité, etc., il obéit aussi à beaucoup d'autres facteurs: circulation des capitaux, versements de dividendes, politique monétaire, etc.. D'une façon très générale, on peut dire vraiment qu'il est un important mécanisme d'ajustement. Mais le tableau général est extrêmement compliqué et nos témoins ne s'entendaient pas sur l'influence que pourrait exercer le libre-échange bilatéral sur le cours du change.

Pour certains, l'ampleur de l'effet initial sur le taux du change dépendrait dans une certaine mesure de la portée de l'accord de libre-échange, et, ensuite, de la balance commerciale qui en résulterait. A court terme, le dollar canadien devrait faiblir, vu les frais supérieurs de restructuration qui seront supportés au Canada. Mais à long terme, le dollar canadien devrait reprendre de la vigueur à mesure que les manufacturiers canadiens prolongent leurs phases d'exécution et récoltent les avantages de meilleures économies d'échelle. Bien sûr, tout cela dépendrait, en grande partie, des différences relatives de niveaux dans la productivité, des salaires et de l'inflation entre les deux économies.

Selon le professeur Robert Dunn, fils, de l'Université George Washington, un accord bilatéral de libre-échange n'aurait guère d'impact financier sur le cours du change et sur la circulation des capitaux entre les deux pays. Il fonde cette conclusion sur la supposition qu'un accord bilatéral de libre-échange serait négocié de manière à arriver à un équilibre approximatif des avantages pour l'une et l'autre partie. Il est d'avis qu'il faut maintenir une politique de taux de change flexible sous un régime de libre-échange, surtout durant la période de transition. Toute tentative, dit-il, de la part de l'un ou l'autre gouvernement, de fixer artificiellement le taux du change afin de gagner quelque avantage concurrentiel créerait inévitablement des difficultés, surtout en ce qui concerne les exigences de réserves canadiennes nécessaires pour intervenir sur le marché des changes étrangers. M. Lawrence Krause, du Brookings Institute, a ajouté que les distorsions pourraient être évitées ou amoindries si le taux du change était laissé assez libre afin d'opérer les ajustements.

Un économiste canadien, M. David Dodge, a abordé le problème sous un angle différent et en est venu à une conclusion contraire. Il présume que le Canada sera amené «à envisager sérieusement de maintenir le taux du change fixe» entre les deux pays afin de pallier les craintes américaines voulant que les autorités canadiennes pourraient par «leur politique monétaire... dépré-

cier la monnaie et devenir ainsi un peu plus compétitif que les entreprises américaines».

Le Comité ne peut pas prévoir quelle sera la réaction du gouvernement américain si des négociations de libre-échange bilatéral devaient avoir lieu. La Communauté européenne, dont l'intégration est de beaucoup plus poussée que celle qu'on propose pour le Canada et les États-Unis, a péniblement appris par expérience qu'une certaine mesure de flexibilité dans les taux de change était nécessaire entre les États membres. Le Comité est d'avis que la flexibilité est le moindre mal et il est heureux de constater que, selon des témoins américains, elle pourrait être aussi le choix des autorités américaines. C'est pourquoi le Comité conclut qu'une politique de taux de change flexible pourrait et devrait être maintenue en régime de libre-échange.

La croissance du commerce bilatéral qui résulterait d'un accord de libre-échange provoquerait une certaine intensification de la circulation des capitaux d'un pays à l'autre, rendant ainsi les marchés de capitaux du Canada et des États-Unis encore plus intégrés. Cela pourrait aboutir à une égalisation plus rapide des taux d'intérêt pratiqués sur les deux marchés nationaux, mais ces marchés sont déjà si intégrés que le Comité se demande si le changement sera significatif.

Le Comité reconnaît que le Canada, dont l'économie est de taille moyenne et très dépendante du commerce et qui voisine une métropole économique comme les États-Unis, ne saurait avoir une politique monétaire et de taux de change qui ne soit pas largement tributaire des politiques adoptées aux États-Unis. Dans une certaine mesure, le taux de change flottant a contribué à protéger les politiques intérieures contre les pressions extérieures. Au cours de 1981, par exemple, la politique monétaire restrictive des États-Unis a forcé le Canada d'accepter chez lui des taux d'intérêt plus élevés que semblaient le dicter les facteurs économiques purement intérieurs. Vu les différentes méthodes de lutte contre l'inflation adoptées par les deux pays, il est à prévoir que, dans ce domaine, les problèmes continueront à préoccuper les dirigeants de la banque centrale du Canada. Reste que le Comité n'a vu aucune indication que ces problèmes seraient plus graves dans un régime de libre-échange entre les deux pays.

## **6. Harmonisation des impôts**

Les témoignages, devant le Comité, sur le degré d'harmonisation des impôts qu'exigerait un libre-échange bilatéral n'ont pas concordé. M. David Dodge pense «qu'au fur et à mesure que nous libéraliserons nos échanges en éliminant nos barrières tarifaires et non tarifaires, nous serons forcément amenés à normaliser les accords fiscaux et les programmes de subventions». Plus tard, il admet «qu'il est vrai que l'association européenne du libre-échange, par exemple, n'a pas procédé à ce genre d'intégration» et il ajoute

que «les circonstances sont uniques dans chaque cas et l'inégalité des partenaires dans le cadre du libre-échange entre le Canada et les États-Unis signifie probablement que notre pays devra adapter sa politique micro-économique à celle des États-Unis».

Le professeur Weintraub, qui est Américain, adopte un point de vue un peu différent. Il voit l'harmonisation des impôts non comme une condition nécessaire à un accord de libre-échange, mais plutôt comme une conséquence possible et, peut-être, souhaitable d'un tel accord. Il dit ceci:

«... les structures et les politiques fiscales pourraient rester inchangées, et les différences (entre le Canada et les États-Unis) qui touchent les transactions commerciales se manifesteraient dans les taux de change. Je ne peux pas prévoir la gravité des difficultés. Ceci dit, je suppose que si vous voulez aller plus loin et rendre le système un peu plus efficace, vous pourriez chercher à harmoniser les taxes, particulièrement les taxes indirectes, mais je ne crois pas que ce soit nécessaire».  
(17:30)

Le Comité n'a pas examiné les changements fiscaux qui pourraient être envisagés pour augmenter les profits possibles du commerce et de la spécialisation de la production. Une étude rapide a démontré que déjà les deux structures d'impôts sont assez similaires et que leur harmonisation serait facile si jamais le gouvernement veut emprunter cette voie. En outre, le Comité a conclu que la rationalisation fiscale est un but qui peut être poursuivi suite à la signature d'un accord de libre-échange avec les États-Unis et se faire sur une base *ad hoc*.

Que le Canada s'oriente ou non vers le libre-échange, son gouvernement ne peut que réagir à tout changement de politique américaine. Le Comité abonde dans le sens de l'honorable Larry Grossman quand il dit que «à plus long terme, le Canada devra s'assurer que son propre traitement des revenus d'investissement et ses politiques de réglementation demeurent concurrentiels». Le Comité en vient donc à cette autre conclusion que rien dans le libre-échange n'oblige le Canada à harmoniser ses politiques fiscales avec celles des États-Unis.

...dans le cadre de l'Union européenne...  
...le développement des pays...  
...que l'Union européenne...

...pour le développement...  
...dans le cadre de l'Union européenne...  
...le développement des pays...  
...que l'Union européenne...

...pour le développement...  
...dans le cadre de l'Union européenne...  
...le développement des pays...  
...que l'Union européenne...

...pour le développement...  
...dans le cadre de l'Union européenne...  
...le développement des pays...  
...que l'Union européenne...

...pour le développement...  
...dans le cadre de l'Union européenne...  
...le développement des pays...  
...que l'Union européenne...

...pour le développement...  
...dans le cadre de l'Union européenne...  
...le développement des pays...  
...que l'Union européenne...

...pour le développement...  
...dans le cadre de l'Union européenne...  
...le développement des pays...  
...que l'Union européenne...

...pour le développement...  
...dans le cadre de l'Union européenne...  
...le développement des pays...  
...que l'Union européenne...

...pour le développement...  
...dans le cadre de l'Union européenne...  
...le développement des pays...  
...que l'Union européenne...



# PARTIE V

## Modalités de l'accord

Il n'est pas pratique à ce stade de formuler des propositions détaillées sur les dispositions que devrait contenir un accord de libre-échange avec les États-Unis. Il faudrait d'abord que les fonctionnaires des deux pays fassent un examen approfondi des industries touchées, du taux de leurs tarifs douaniers et des mesures de correction à prendre. Des négociations poussées s'imposeront sur la définition de certaines barrières non tarifaires et sur les moyens d'en amenuiser l'effet. Le Comité, ici, se limite à des observations générales sur les termes et conditions d'un tel accord.

### 1. Choix du moment et portée

Lors des démarches en vue d'un accord bilatéral de libre-échange selon la procédure de «l'accord provisoire» recommandée par le Comité, les deux pays ont la seule obligation de déposer auprès du GATT leur plan et calendrier pour la suppression dans un délai «raisonnable» de «l'essentiel» des tarifs douaniers. Il n'y a pas au GATT de précédent établi sur la durée limite de la période de transition. Aussi, pour protéger le plus possible ses industries et les aider à s'adapter à un environnement moins protégé, le Canada devrait, s'il le veut, négocier une longue période d'adaptation.

Les représentants du monde universitaire ont suggéré des périodes de transition allant de 5 à 15 ans. En proposant la période la plus longue, le professeur Weintraub faisait remarquer que, tout comme les réductions du *Tokyo Round* s'échelonnent sur 8 ans pour éviter les bouleversements indus,

ainsi le restant des tarifs douaniers bilatéraux pourraient s'effacer progressivement sur une période de 10 à 15 ans. En outre, il serait prudent de demander plutôt une période longue qu'une période courte, et tant mieux si le déroulement peut être accéléré.

D'un autre côté, M. Thibault de l'Association des manufacturiers canadiens, croit que probablement les effets surviendront plus tôt que prévus. Dès qu'une décision politique ferme de s'orienter vers le libre-échange devient connue, il est peu probable que les sociétés canadiennes «attendent dix ans pour prendre les décisions qui s'imposent. La production serait allouée... et bien peu de temps s'écoulerait avant que toutes les décisions nécessaires soient prises». Les grandes décisions d'adaptation interviendraient en moins de deux ans, opine-t-il.

**Le Comité considère que le Canada devrait tenter de négocier une période de 8 à 10 ans comme étape de transition avant la réalisation d'une zone de libre-échange.** Celle-ci pourrait débiter en 1987 au moment où les réductions du *Tokyo Round* seraient toutes en place. Cependant, en réclamant une période de transition de moyenne ou de longue durée afin de protéger les sociétés les plus faibles, le Canada ne doit pas oublier qu'il risque d'exaspérer les sociétés et les industries plus fortes ou capables de s'adapter plus facilement. Elles pourraient exercer des pressions afin d'accélérer le processus et obtenir plus rapidement un plein accès libre de tarifs. Une compression du délai semble être possible, si l'on prend comme exemple l'accélération de la suppression des douanes dans l'A.E.L.E. et la Communauté européenne, où les droits étaient plus élevés et plus disparates qu'entre le Canada et les États-Unis. Mais cela se passait dans les années 60, une période de croissance dynamique peu probable dans un avenir prévisible. Aussi est-il plus prudent de prévoir une longue période s'étendant dans les années 80 et 90.

Et pourquoi pas une élimination plus rapide des tarifs américains que des tarifs canadiens? Par exemple, serait-il possible d'amener les États-Unis à faire disparaître leurs droits de douane deux fois plus vite? Les témoins du milieu universitaire, dont le professeur Wonnacott, soutiennent que c'est possible. Si les réductions sont de valeur égale, fait-il remarquer, les tarifs américains disparaîtraient plus vite, car ils sont moindres pour commencer. Considérant que l'industrie canadienne touchée devra procéder à une profonde réorganisation, ce qui n'est pas le cas de l'industrie américaine, **le Canada devrait insister pour qu'il soit prévu dans l'accord que les tarifs douaniers américains soient supprimés plus vite que les tarifs canadiens.**

De tout temps, les Canadiens et les Américains ont en général préféré éviter d'être trop formels dans leurs ententes commerciales bilatérales, se contentant de poser les principes de base et laissant aux organismes établis le soin de l'interprétation et des rectifications nécessaires. Il est vrai qu'une telle méthode donne plus de souplesse pour régler les imprévus qu'un cadre rigide

de règles et de procédures. La Convention de Stockholm, qui a établi l'A.E.L.E., ne comportait pas ni règles ni définitions détaillées dans plusieurs domaines et ce fait, depuis, est considéré comme ayant permis de régler des difficultés d'une manière efficace et souple. Des comités spéciaux composés de représentants des pays membres faisaient l'interprétation des règlements et les précisaient en étudiant la difficulté et en arrivant à un règlement négocié. Cette manière positive utilisée par l'A.E.L.E. pour régler la question des barrières non tarifaires a été qualifiée de «nouvelle» et d'«innovatrice» et a apporté une contribution vraiment utile aux méthodes utilisées dans le commerce international.

Par contre, l'Accord de l'automobile ne dit pas clairement si les dispositions de protection qu'il renferme sont provisoires ou permanentes. Ce qui a suscité entre le Canada et les États-Unis bien des controverses que les deux pays auraient aimé éviter. Il est vraisemblable que l'industrie aussi préférerait des lignes directrices claires. Le professeur Peyton Lyon, de l'Université Carleton, soutient que, comme État qui a le plus à gagner du libre-échange et le plus à perdre si le partenaire change sa position, il est dans le meilleur intérêt du Canada que l'accord soit précis et détaillé.

«Plus les traités sont précis et permanents, plus le mécanisme de réglementation est efficace et plus l'industrie aura confiance en cet accord. Ce n'est que si les entrepreneurs ont confiance en la permanence et en l'efficacité de cet accord que l'industrie sera prête à procéder aux rajustements nécessaires et à faire des projets à long terme qui rentabiliseront au maximum le libre-échange espéré.» (2:11)

Le Comité est parfaitement d'accord avec cela. **Le libre-échange étant d'une telle importance pour le Canada, tout doit être tenté pour prévoir les problèmes possibles et pour que soient exprimées le plus complètement et le plus précisément la portée et les conditions de l'accord.** L'homme d'affaires doit avoir la certitude que les règles y figurent et qu'elles seront respectées.

## 2. Règlement sur l'origine des produits

Contrairement à ce qui se produit dans une union douanière dont une caractéristique est un tarif douanier extérieur commun, **une zone de libre-échange entre le Canada et les États-Unis laisserait intacts les niveaux des droits de douane et les politiques douanières de l'un et l'autre envers les tiers.** Selon la définition du GATT, le libre-échange exige seulement que les droits soient supprimés entre les deux pays sur les produits en provenance de chacun. **Pour tous les autres échanges, les deux pays pourraient conserver leur tarif distinct et leur contingentement.** Ce qui pose le «problème des déviations», qui survient quand des marchandises d'un pays tiers entrent dans la zone de libre-échange via celui des deux pays où les droits sont plus faibles pour ces marchandises. S'il fallait que, par la suite, ce produit soit réexporté à l'autre partenaire de la zone de libre-échange, il en résulterait un avantage injuste pour le pays ayant le tarif le plus bas. Et la distorsion prend de

l'ampleur quand il y a eu subséquemment transformation d'un produit des ressources naturelles ou d'un article manufacturé à l'aide d'un composant importé de la sorte. C'est pour cette raison que toute zone de libre-échange doit établir pour ses partenaires des règles concernant «l'origine des produits», et de fait de telles règles figurent dans toute entente préférentielle de commerce. Quoique le GATT n'ait promulgué aucune disposition précise à propos de ces règles, il existe des précédents dont le plus pertinent est celui de l'A.E.L.E.

Il faut remarquer que si des règles strictes sur l'origine sont appliquées, le pays le plus grand sera plus à même de trouver à l'intérieur ce dont il a besoin. Ainsi, si les États-Unis dispensent de droits de douane les composants fabriqués aux États-Unis dans les marchandises importées du Canada, mais frappent sévèrement les composants fabriqués dans d'autres pays, le Canada serait forcé de s'approvisionner aux États-Unis en matières premières et en matières semi-transformées. Si les fournisseurs américains de ces matières n'étaient pas les moins cher, il s'ensuivrait des distorsions commerciales désavantageuses pour les exportateurs canadiens, en particulier pour les produits qui ne sont pas seulement exportés aux États-Unis, mais aussi sur les marchés d'outre-mer. Les manufacturiers ne voudront pas faire les frais de deux stocks distincts de matières, l'un se qualifiant pour les exemptions et l'autre, pas. Les exportateurs canadiens, dans une telle situation, pourraient vite trouver que les prix qu'ils doivent pratiquer les évincent des marchés des pays tiers.

Les dispositions concernant l'origine des produits peuvent être libérales ou bien très strictes. Dans le premier cas, une bonne proportion des produits de la zone de libre-échange peuvent avoir pour origine un pays non membre, ce qui réduit au minimum les perturbations en ce qui concerne l'approvisionnement en matières premières et produits semi-transformés.

L'Accord canado-américain de l'automobile de 1965 impose des conditions d'origine pour l'entrée sans droits aux États-Unis. Ces conditions visent à prévenir les déviations susceptibles de se produire, si des fabricants d'automobiles de pays tiers utilisaient la voie du Canada pour circonvenir le tarif douanier américain. Aux termes de l'Accord, pour entrer sans droits de douane aux États-Unis, les importations en provenance du Canada doivent avoir un contenu nord-américain minimal de 50 pour cent sur la base de la valeur.\*

---

\* Dans les ententes conclues en vertu du Système généralisé des préférences, le Canada comme les États-Unis imposent des règlements sur l'origine des produits, quelque peu différents pour l'un et l'autre. Le Canada accepte les produits en provenance du pays bénéficiant de la préférence pourvu que la partie du produit venant d'un pays tiers ne dépasse pas 40 pour cent de sa valeur. Aux États-Unis, 35 pour cent de la valeur du produit doit avoir son origine dans le pays même qui bénéficie de la préférence (ou 50 pour cent quand il s'agit d'une association désignée de pays traitée comme un seul pays aux fins du Système généralisé de préférences).

L'A.E.L.E. appliquait un règlement libéral pour l'origine des produits échangés. L'article bénéficiait de l'exemption de droits de douane, si 50 pour cent de son prix d'exportation représentaient un contenu originaire de la zone de libre-échange. Au début on avait craint qu'un déplacement considérable du commerce se ferait en faveur des pays-membres pratiquant des tarifs bas et que des structures de production peu économiques apparaîtraient, advenant que les fabricants dont la production dépendait beaucoup de matières importées déménagent leurs exploitations et leurs investissements dans les pays à tarifs bas. **Dans la pratique, toutefois, le règlement sur l'origine des produits dans la zone de libre-échange a semblé fonctionner avec une souplesse étonnante et sans perturbations visibles des échanges et de la production.** Une cause majeure de ce succès, croit-on, c'est que, dans tous les pays-membres, sauf quelques rares exceptions, les droits sur les matières premières et les produits semi-transformés étaient bas sinon nuls et les différences d'un pays à l'autre, relativement négligeables. Puisqu'une situation analogue existe pour le Canada et les États-Unis, on peut sans exagérer prévoir avec espoir qu'un régime libéral de règles sur l'origine des produits suffirait pour restreindre les déviations dans une zone canado-américaine de libre-échange.

**Le Comité conclut donc que, malgré la nécessité pour le Canada de se protéger contre les déviations de commerce nuisibles, compte tenu en particulier du fait que les tarifs américains sont en général inférieurs aux siens, les règles concernant l'origine des produits devront rester libérales afin de permettre aux manufacturiers canadiens de continuer de s'approvisionner auprès des fournisseurs les moins chers, sans nuire aux exportations entrant sans droits de douane sur le marché américain.**

### **3. Exceptions et garanties**

Tout traité de libre-échange comporte normalement des exclusions et des dispositions de protection ou de garantie. La plus notoire des exclusions dans un accord canado-américain serait l'agriculture. On trouve aussi d'ordinaire les réserves d'usage touchant la protection de la santé, des mœurs et de la sécurité nationale. **Chaque pays conserverait pleine souveraineté sur toutes questions touchant l'administration des douanes et l'imposition de tarifs particuliers contre les pays tiers. De plus il y aurait lieu de prévoir des dispositions de protection ou de garantie qui permettraient au pays membre aux prises avec des dislocations dans certains secteurs, imputables à la disparition des tarifs, de promulguer des restrictions quantitatives, pourvu que soient satisfaites des conditions rigides.**

Le professeur Wonnacott a cité, comme procédure possible, un dispositif de protection temporaire, les points d'intervention, qui figure dans l'accord de commerce conclu entre la Suède et la CEE. L'idée est de pouvoir mettre provisoirement un frein aux importations quand, au cours de la transition, celles-

ci, pour un court laps de temps, prennent une telle ampleur qu'elles atteignent un point critique, le point d'intervention. Un modèle possible aussi est un autre dispositif utilisé par l'A.E.L.E. au cours de l'élimination de ses tarifs, le «décalage». En vertu de ce dispositif, quand des tensions considérables s'exercent sur un produit particulier par suite de la suppression du tarif, le pays est autorisé à marquer temporairement le pas et à retarder la suppression, d'habitude pour quelque mois seulement, et ce jusqu'à ce que son industrie ait repris son souffle.

**Il peut être aussi politiquement nécessaire pour le Canada de négocier des garanties touchant l'emploi au cours de la période de transition, peut-être du genre des garanties qui figurent dans l'Accord de l'automobile.** Mais elles devront être strictement limitées dans le temps pour être acceptées des États-Unis, qui depuis longtemps soutiennent que les garanties en matières d'automobiles étaient censées être provisoires. **Il est essentiel que ces garanties soient de courte durée et applicables dans la période de transition.** Selon le professeur Wonnacott, le fait que l'emploi dans l'industrie automobile a été garanti sans limite de temps ne fait pas que contrarier les Américains, il supprime aussi une influence modératrice sur les revendications salariales.

«Je crois . . . qu'il est très important. . . de se fixer [un] délai afin que la population active et l'industrie se rendent compte qu'un jour ils devront être vraiment compétitifs à l'échelle internationale.» (18:24)

Un dispositif d'urgence, utilisé dans d'autres accords de libre-échange, dont celui de l'A.E.L.E., porte sur le recours à des restrictions quantitatives dans le cas de crise dans la balance des paiements. Le Canada peut considérer qu'une telle assurance serait utile. D'un autre côté, le Canada préférerait essayer de négocier une exemption de toute future imposition de surtaxe par les États-Unis, comme c'est arrivé en 1971. Cette année-là, les États-Unis ont exempté de sa surtaxe de 10 pour cent toutes les marchandises entrant sans droits de douane. Ce qui a automatiquement exempté les exportations des industries de l'automobile et des productions de défense, ainsi que les exportations de matières premières et de matières semi-transformées du Canada. En obtenant une telle exemption, le Canada se protégerait contre toute mesure que les États-Unis pourraient prendre à l'avenir contre d'autres partenaires commerciaux. Mais il doit choisir. S'il obtient une telle exemption, il doit abandonner la possibilité de recourir à des restrictions quantitatives contre les importations sans droits des États-Unis, en cas de difficultés dans sa balance des paiements.

#### **4. Aide en période d'adaptation**

Le gros du fardeau de l'adaptation qu'imposerait une décision du Canada et des États-Unis de s'orienter vers un libre-échange bilatéral retomberait sur le Canada. La raison en est très simple: la concurrence américaine pèse plus lourdement sur l'industrie canadienne qu'il en est inversement. Donc, le

changement que provoquerait un mouvement vers le libre-échange dans le milieu de la concurrence nord-américaine se répercuterait, toute proportion gardée, beaucoup plus au Canada qu'aux États-Unis. Cependant, si les coûts d'adaptation seraient proportionnellement plus grands pour le Canada que pour les États-Unis, il ne faut pas oublier que, à long terme, le Canada profiterait davantage d'un libre-échange. Mais, pour ainsi en tirer parti, il importe d'avoir un programme d'adaptation bien établi et adéquat.

Les représentants de l'Association des manufacturiers canadiens ont fait remarquer qu'il n'existe pas au Canada à l'heure actuelle un programme clair d'aide à l'adaptation. Or un tel programme est essentiel si le scénario esquissé par M. Thibault de l'AMC s'avère exact. Comme on l'a déjà dit, celui-ci prévoit que la décision d'instaurer une zone de libre-échange influencera les décisions des sociétés, même avant la signature de l'accord final. Une telle réaction est à prévoir des sociétés canadiennes qui sont à l'avant-garde, mais non de la totalité des entreprises. Aussi serait-il sage de la part du gouvernement canadien de présenter une stratégie globale d'aide à l'adaptation, longtemps avant la conclusion de l'accord de libre-échange. Il y aurait lieu aussi de publier sans délai la date de mise en œuvre de la stratégie et la durée du programme d'aide. Ce qui permettrait aux entreprises soucieuses de leur position dans le futur milieu de libre-échange de planifier sans délai ce qu'implique pour eux la stratégie de transformation à court et long termes.

Les dispositions d'aide à la réadaptation que renferme la politique du gouvernement fédéral concernant les secteurs du vêtement et du textile montrent dans une certaine mesure celles qui sont considérées par le Comité comme faisant partie d'un accord de libre-échange bilatéral. Le programme principal d'adaptation, annoncé le 19 juin 1981, prévoit l'affectation sur cinq ans d'une somme de 250 millions de dollars, à la création de nouveaux emplois dans les localités touchées par la restructuration des industries du textile et du vêtement et à la modernisation des sociétés viables. La section touchant le travail met l'accent sur la formation et sur d'autres programmes de développement de la main-d'œuvre et étend des mesures comme des subventions salariales transportables pour les travailleurs du textile et du vêtement qui se recyclent dans une autre profession. Des subventions destinées à la modernisation et au financement d'achats de matériels ou à la transformation d'aménagements d'usine devraient aider à accroître l'efficacité des producteurs canadiens à mesure que les barrières contre les importations diminuent. Il y aura aussi des prêts à faible taux d'intérêts en faveur des fusions et des acquisitions. La participation du secteur privé à ces programmes est possible grâce à l'Office canadien du renouveau industriel. Quoique l'industrie du textile et du vêtement ne soit pas du tout typique de l'industrie canadienne, les mesures provisoires utilisées pour aider ce secteur très protégé à s'adapter à la suppression progressive des barrières commerciales offrent d'utiles exemples d'aide à la réadaptation.

Un mode d'aide à la réadaptation souvent discuté par les économistes est l'encouragement aux accords de spécialisation. Le Conseil économique du Canada la définit comme suit:

«Un accord temporaire conclu entre entreprises et dont l'objet est la restructuration de la production et de la distribution en vue d'augmenter l'échelle et la spécialisation de la production canadienne et, ainsi, de réduire les coûts». (Rapport provisoire sur la politique de concurrence, 1969, p. 119)

Pour susciter un tel accord il y aurait divers moyens. Par exemple, fournir les capitaux nécessaires à la réorganisation sous forme de prêts garantis par le gouvernement, de réduction de l'impôt sur le revenu des sociétés ou d'allocations d'amortissement accéléré au cours de la période de transition. L'accord de spécialisation lui-même pourrait aussi prendre diverses formes. Le nombre de variantes possibles n'est limité que par la capacité d'imagination de l'ensemble des sociétés et des universités du Canada et des États-Unis. Par exemple, l'accord porte-t-il sur la production éventuelle ainsi que sur la production courante? Touche-t-il à la fois les biens et les services? Il est évident que l'accord de spécialisation est une défense souple contre les pressions de la concurrence.

Quant à leur efficacité pour aider l'industrie à s'adapter à une situation de libre-échange, il faut admettre que, quel que soit la stratégie politique utilisée, la disparition des barrières tarifaires constitue par elle-même une puissante incitation à la spécialisation. Et cette incitation est d'autant plus forte, quand des économies d'échelle importantes deviennent possibles, comme c'est le cas pour le Canada. Sans compter les économies dans les coûts unitaires, l'entreprise spécialisée devient plus efficace aussi au niveau de la prise de décision. Comme l'a dit au Comité M. Fred Lazar, de l'Institut canadien de politiques économiques:

«Plus la production est diversifiée, plus grands sont les problèmes de gestion de la production, plus nombreuses les décisions qui doivent être prises et plus élevé sera le nombre de modules de décision dans la structure de la société. Avec la spécialisation, notre production est très peu diversifiée, nous avons moins de décisions à prendre et moins de complications: d'où une gestion plus efficace». (10.37)

Ayant exposé, d'une façon générale, la nécessité d'une aide à la réadaptation et les formes qu'elle pourrait prendre, le Comité tient à dire que ces aides gouvernementales doivent faire partie intégrante de l'accord de libre-échange. Aussi variés et illimités sont les mécanismes d'adaptation, aussi variées et illimitées sont les mesures qui peuvent être prises pour encourager l'industrie à recourir à ces mécanismes: des prêts garantis par le gouvernement ou des crédits d'impôt sur les sociétés peuvent être accordés durant la période de transition; un amortissement accéléré peut être autorisé selon diverses formules sur certains genres de dépenses d'immobilisations; des subventions et subsides directs à la recherche et au développement pourraient être consentis ou l'accès aux services et au personnel de recherche du gouver-



nement amélioré. Tout cela entre dans le champ des possibilités d'un programme d'aide à l'adaptation. Lors d'un accord de libre-échange, il est donc essentiel que les parties contractantes soient au courant et s'entendent sur les politiques précises, disponibles à chacun pour aider l'industrie à s'adapter. Ces politiques ne doivent pas, intentionnellement ou non, servir par elles-mêmes d'instruments de protection, comme le seraient, au dire des États-Unis, les clauses de garantie de l'Accord de l'automobile. Un moyen d'éviter cela est d'assortir le tout d'une «disposition de déchéance» ou de limiter la durée des mesures d'assistance, dans le cadre de l'accord établissant la zone de libre-échange.

Il est évident que l'aide à l'adaptation exigera des négociations serrées et compliquées pour que la question soit résolue à la satisfaction des parties et pour empêcher que persistent, sous forme déguisée, des entraves au commerce. **Cependant, de l'avis du Comité, la mise en œuvre d'une stratégie d'aide à l'adaptation, d'une façon prudente et intelligente, est une chose faisable et un élément essentiel d'un accord canado-américain de libre-échange. Le Comité recommande fortement qu'une telle stratégie soit formulée longtemps avant la conclusion des négociations bilatérales, afin de faciliter aussi bien les négociations elles-mêmes que les décisions de planification de l'industrie canadienne.**

## 5. Subventions

Le Comité sait très bien que la disparition des entraves aux échanges ne rendra pas moins importants, politiquement et économiquement, nombre de programmes de subventions du gouvernement. Au contraire, comme on le dit plus haut, ils deviendront plus importants encore dans le cadre de l'aide à l'adaptation. Mais l'octroi de subventions par le gouvernement à l'industrie est une source possible de difficultés dans tout traité de commerce, surtout quand l'importance relative des tarifs douaniers diminue. Aux négociations du *Tokyo Round*, les participants ont été incapables de simplement rédiger une définition de «subvention» qui soit applicable d'une manière générale. Au cours des années, dans le contexte des relations commerciales entre le Canada et les États-Unis, les conflits n'ont pas manqué sur ce point, mettant en cause les subventions aux programmes du MEER et du PAIT pour le Canada et le programme DISC pour les États-Unis.

Dans un accord de libre-échange, la question qui se pose est de savoir dans quelle mesure le Canada serait forcé d'accepter l'uniformisation des programmes de subventions. Dans quelle mesure pourra-t-il conserver ses différentes formes d'aide gouvernementale à l'industrie canadienne?

Les avis sont partagés. Pour M. David Dodge, une fois disparus les tarifs douaniers et les barrières non tarifaires, il semble inévitable que se produise une certaine harmonisation des programmes de subventions des deux pays.

Pour sa part, l'honorable Larry Grossman en est convaincu. Ce qui l'inquiète en particulier, c'est que le Canada, pour rester compétitif dans le domaine de l'investissement, doit adopter les types américains d'incitatifs et de subventions. Tous les deux, M. Keating, de Litton Systems, et M. Tate, de Garrett Manufacturing, craignent que, sous un régime de libre-échange, les entreprises naissantes ne puissent pas bénéficier du coup de main financier qu'ils ont reçu du gouvernement pour lancer avec succès leurs produits.

**Le Comité est convaincu que, dans un contexte de libre-échange, il ne faille ni harmoniser les subventions ni en éliminer certaines.** D'autres zones de libre-échange, dont l'A.E.L.E., reconnaissent que les États membres souverains exigent des instruments différents pour leur intervention dans leur vie économique intérieure. Sur ce point, le témoignage de M. F.H. Tyaack, dont l'expérience couvre le monde des affaires des deux côtés de la frontière, est instructif. Il a fait observer que chaque pays a ses problèmes propres et ses besoins particuliers. Les États-Unis protègent les petites entreprises et celles qui appartiennent aux minorités; le Canada dispose du MEER et les deux pays subventionnent la recherche et le développement, quoique de façon différente. Il dit ceci:

«Je ne vois comment vous pourriez rédiger un accord bilatéral pratique sans que l'autre partie reconnaisse vos besoins. Il ne s'agit pas tout simplement de supprimer certaines pratiques, mais de bien comprendre le genre de pratiques qui peuvent être tolérées réciproquement aux termes de ce genre d'accord. Je pense que nous sous-estimons le travail fait dans la Communauté économique européenne originale pour tenir compte de toutes ces questions. Elle n'a pas décidé du jour au lendemain de se lancer dans le libre-échange. Toutes ces inquiétudes et ces préoccupations étaient bien documentées et chaque pays membre connaissait ses propres soupapes d'échappement.

... Si une partie a un grand besoin de faire quelque chose, l'autre doit lui permettre de le faire dans certaines limites et conformément aux ententes. . . C'est une option qui reconnaît les besoins qui existent, mais qui dit qu'ils devraient être précisés et limités. . . Ceci est préférable à l'option d'obtenir des rapports purs, ou celle de ne pas avoir d'entente, parce qu'alors un pays est constamment surpris par la tournure des événements». (16:27,29)

**Voilà! Le Comité recommande que l'accord de libre-échange renferme une disposition assez explicite prévoyant un ensemble équilibré de programmes de subventions mutuellement tolérables et qui peuvent être maintenus sans nuire indûment aux objectifs de l'accord lui-même. Chose certaine, dans une situation de libre-échange le Canada et les États-Unis n'ont pas à se montrer moins souples que les pays européens lorsqu'ils prévoient des situations particulières et des anomalies, qui naturellement se produiront dans un tel accord.**

## **6. Politique de concurrence**

Si jamais le Canada décidait de s'orienter vers un libre-échange avec les États-Unis, des petites et moyennes entreprises canadiennes sentiraient le

besoin de fusionner pour survivre. A ce moment-là, il deviendra, semble-t-il nécessaire d'apporter quelques modifications à l'application de la législation canadienne en matière de concurrence.

La réforme proposée récemment pour la législation canadienne en matière de concurrence aurait pour effet, advenant sa mise en œuvre, de rapprocher beaucoup la législation canadienne de celle des États-Unis. Les lois contre les trusts de ce pays sont généralement considérées comme beaucoup plus sévères que l'actuelle Loi relative aux enquêtes sur les coalitions. Cependant, comme l'indique une mise en garde du Comité dans son rapport précédent, il ne serait pas bon pour le Canada de baser sa politique en matière de concurrence sur le modèle de la législation américaine. Aux États-Unis bien que chaque industrie soit différente, bon nombre d'opposants aux situations monopolistiques considèrent comme point de repère, qu'une entreprise ne devrait pas couvrir plus de 15 pour cent du marché d'un produit donné. Il suffit de souligner que 15 pour cent du marché américain équivaut à 150 pour cent du total du marché canadien pour se rendre compte qu'il est inapproprié de se servir de la politique américaine comme modèle d'une politique canadienne. Appliquer une politique de type américain au Canada aurait pour résultat de maintenir un réseau de petites entreprises plus ou moins efficaces et incapables d'entrer en concurrence avec leurs puissants homologues américains.

Advenant une orientation vers le libre-échange bilatéral, il serait important de ne pas décourager la rationalisation réalisée par la fusion de sociétés canadiennes de taille relativement petite. S'il s'ensuit une situation quelconque de monopole, la concurrence des producteurs américains outre-frontière permettra de garder facilement ce monopole dans le droit chemin. Le libre-échange aurait pour effet de susciter la concurrence nécessaire et de protéger le consommateur.

Cela dit, il convient de faire remarquer que, dans le passé, les politiques de concurrence ont donné lieu à des différends entre le Canada et les États-Unis, en particulier en ce qui concerne l'impact extraterritorial des lois américaines au nord de la frontière. Les poursuites entreprises aux États-Unis contre certaines pratiques de l'industrie du potasse en sont un exemple. Cependant, et c'est peut-être une indication des ressemblances entre les deux législations, les deux pays ont pu arriver à une entente générale sur la procédure de modification et de consultation en matière de lutte contre les monopoles, l'entente dite Besford-Mitchell. Néanmoins, les sociétés américaines dont les filiales canadiennes songeraient à se rationaliser au cours de la période de transition pourraient faire face à des poursuites aussi bien en vertu des lois anti-trust des États-Unis que de la législation canadienne. Pour éviter cela, **le Comité propose que l'accord de libre-échange bilatéral renferme une**

**disposition stipulant que, durant la période de transition, les lois américaines et canadiennes de concurrence soient moins sévères.**

Il faudrait un compromis semblable pour les cas de conspiration, monopole et autres pratiques restrictives du commerce. Les accords de spécialisation sont en conflit avec la législation actuelle sur ces pratiques. Il se peut que négocier une période de transition pour les accords de spécialisation ne se révèle pas aussi facile que d'en négocier une pour les fusions, mais l'imposition d'une durée maximum de cinq à dix ans pour ces accords devrait aider grandement à faire accepter le concept par les Américains. Le jour où l'accord de spécialisation prendra fin, les entreprises canadiennes devront avoir réalisé suffisamment d'économies d'échelle pour pouvoir être compétitives sur les marchés internationaux. Et, à la remise en vigueur de la législation sur ces pratiques; monopole, conspiration et pratiques restrictives, le Canada aurait—peut-être pour la première fois—et la compétitivité et l'efficacité.

**Le Comité conclut qu'un accord sur les politiques de concurrence devrait être relativement simple à négocier et se révélerait un instrument précieux d'adaptation en période de transition.**

## **7. Le cadre institutionnel**

Il y a eu bien peu de témoignages sur ce point, mais vu l'étude\* qu'il en a déjà faite, le Comité s'estime en mesure d'exprimer quelques idées générales.

Ni l'Accord de l'automobile, ni l'entente concernant le partage de la production de défense prévoient l'établissement d'un organisme officiel mixte pour assurer la surveillance de l'application de l'accord. L'avenir a montré, en particulier dans le cas de l'Accord de l'automobile, que ce fut là une erreur\*\*. Des confrontations graves, des menaces d'abrogation et toute une série d'enquêtes industrielles auraient pu être évitées si un mécanisme avait été créé pour surveiller le fonctionnement de l'Accord, pour identifier les déséquilibres et distorsions croissantes et pour signaler la compétition malsaine pour la productivité, provoquée par des stimulants à but local.

**Pour un accord bilatéral de libre-échange, il faudra sans aucun doute, un mécanisme mixte de surveillance avec sa procédure de prises de décisions collégiales.** Le Comité doute qu'un organisme de surveillance imitant-étroitement la Commission mixte internationale (CMI) soit ce qu'il faut, vu la nature plus complexe et plus litigieuse des questions de commerce et d'investissement. Dans le cas de la CMI, l'objectif des deux pays est le même et ce qui diffèrent ce sont les priorités. Ce ne sera pas le cas pour le commerce où l'identité

\* *Les relations Canada-États-Unis, vol. I, Le cadre institutionnel des relations, 1975.*

\*\* Dans son rapport de 1978, le Comité recommande la création d'une Commission mixte de contrôle de l'Accord sur l'automobile pour surveiller son application, y apporter des modifications mineures et atténuer et régler les différends entre les deux pays, dus surtout aux attentes peu réalistes de ce que pouvait produire l'Accord.

des intérêts est plus rare et où chaque partie vise à maximiser sa propre performance commerciale. Ces différences rendront plus difficile la création d'un mécanisme acceptable des deux côtés. Mais, un organisme de surveillance, bien composé, est indispensable pour le succès de l'accord de libre-échange.

Tout organisme de surveillance envisagé aurait l'obligation d'établir les faits. Aussi le Comité propose-t-il comme modèle possible, le Comité consultatif de l'A.E.L.E. Ce groupe, où se retrouvent non seulement des fonctionnaires, mais aussi des représentants du monde des affaires et du travail, fait fonction de chambre d'échange d'information entre, d'un côté, l'industrie et le travail et, de l'autre, le Conseil mixte de l'A.E.L.E.

**De plus il sera en vertu d'un accord de libre-échange bilatéral important d'avoir un mécanisme d'appel, un tribunal habilité à rendre des jugements sur les plaintes et infractions.** Selon le professeur Lyon, si l'on vise à un maximum de permanence, d'autorité et d'efficacité, il faudra se résigner à une certaine limitation de l'autonomie nationale, tant du côté américain que du côté canadien. Il ne croit pas cependant que les États-Unis accepteraient un tribunal qui donnerait un poids égal aux deux parties et qui aurait le pouvoir de rendre des jugements exécutoires dans tous les cas. Ce qui, par contre, serait peut-être réalisable, ce serait un comité mixte composé en nombre égal de représentants des deux États, mais dont les décisions importantes seraient des recommandations à l'adresse des deux gouvernements plutôt que des décisions exécutoires. C'est ce que le Comité considère comme une analyse réaliste.



## PARTIE VI

### Les répercussions politiques : mythe et réalité

Le Comité est persuadé que, sur le plan économique, le libre-échange bilatéral est viable, qu'il serait réellement profitable à toutes les régions et que, partout, on admet qu'il serait avantageux. Ce qui fait hésiter nombre de Canadiens, c'est une crainte enracinée de voir s'éroder la souveraineté canadienne et éventuellement se produire une intégration politique. Cette fausse crainte domine la vie politique canadienne depuis la fondation du pays.

On en trouve l'écho dans un document du gouvernement de 1972, intitulé «Troisième option» qui émet l'avis que «l'union politique serait inévitable» et affirme que «les zones de libre-échange. . . ont tendance à se muter en pleines unions douanières ou économiques» et que probablement, dans une zone canado-américaine de libre-échange, le Canada se verrait dans l'obligation de chercher l'union politique. C'était là une prétention mal posée, mais qui a réussi à faire rejeter la thèse du resserrement des liens économiques. Il n'y avait ni analyse ni examen des précédents dans les autres parties du monde. Un document important du gouvernement ontarien: *Interprovincial Economic Co-operation: Towards the Development of a Canadian Common Market*, allait encore plus loin:

«la recherche d'un libre-échange avec les États-Unis aux risques d'éroder nos liens avec le reste du Canada conduirait inexorablement à la désintégration du pays».  
(p. 13)

Cette conception erronée est fort répandue, le Comité en est bien conscient. Au cours de ses séances, il a entendu les représentants politiques des

régions exprimer la même crainte de voir réduite la souveraineté et s'accroître la vulnérabilité face au géant américain. L'honorable Larry Grossman, de l'Ontario, a eu à ce sujet les réactions les plus véhémentes, mais l'honorable Roland Thornhill, de la Nouvelle-Écosse, et M. James McNiven, du Conseil économique des provinces de l'Atlantique, ont eux aussi exprimé des craintes pour la souveraineté politique du pays et ont laissé entendre qu'un accord de libre-échange affaiblirait les liens qui unissent l'Est à l'Ouest. L'honorable Hugh Planche, d'Alberta, ne voit pas sans appréhension ce tête-à-tête et les répercussions qui en résulteraient pour l'intégrité des prises de décisions canadiennes. Ce sont les mêmes inquiétudes qui semblent porter certains autres témoins à préférer la libéralisation du commerce par la voie multilatérale plutôt que par la voie bilatérale. Et l'argument invoqué est de type que devant un plus fort que soi, il vaut mieux avoir des amis.

Quels sont les faits? Après avoir étudié l'expérience internationale en matière de zones de libre-échange, le professeur Peyton Lyon a dit au Comité que **«l'histoire et le bon sens réfutent l'argument selon lequel les zones de libre-échange libèrent inévitablement des forces économiques qui provoquent, à l'encontre de la volonté des parties, un resserrement de l'union politique et économique»**. Preuves à l'appui, le professeur conclut **«que loin d'être typique, il n'existe pas un seul exemple illustrant ce phénomène»**.

**Les zones de libre-échange n'ont pas tendance à devenir des unions douanières; elles ne deviennent pas politiquement intégrées.** Au contraire, il est caractéristique «quelles sont créées par des gouvernements qui désirent retirer des avantages économiques tout en conservant le plus possible leur souveraineté nationale». Ce qui plus est, même des pays qui s'étaient regroupés dans les structures beaucoup plus étroites d'union douanière ou du marché commun, dans l'intention expresse de réaliser une certaine mesure d'intégration politique, ont été frustrés dans leur attente et font face à des difficultés dans la poursuite de leur objectif. Selon le professeur Lyon, certains penseurs soutiennent même que l'intégration économique peut empêcher l'intégration politique.

L'honorable Robert Stanfield, lui-aussi, s'inscrit en faux contre cette opinion que la souveraineté du Canada y perdrait dans une situation de libre-échange bilatéral, encore qu'il admette qu'il ait été politiquement dangereux au cours des années de proposer la réciprocité avec les États-Unis. A son avis, un marché partagé par les deux pays rendrait plus fort le sentiment national des Canadiens et aiderait à réduire les tensions entre les régions. Mais vu les idées erronées qui ont cours sur la question de la souveraineté et le fait que les Canadiens ont mis du temps à l'examiner à fond, il préconise un large débat sur ce point.

«Certains, qui sont de fervents nationalistes sur le plan économique, repousseront cette possibilité immédiatement pour des raisons à caractère peut-être émotionnel;



d'autres, traditionnellement partisans du libre-échange, l'accepteront conformément à leurs convictions et à leurs principes, mais, à mon avis, la plupart ne sont pas suffisamment informés sur le sujet pour s'en faire une opinion éclairée, ni pour en connaître les tenants et les aboutissants. Je crois qu'il y a un travail énorme d'éducation et de réflexion à faire. . . » (5:23)

M. Stanfield, tout comme le professeur Lyon, a évoqué le fait que le Canada est déjà en état de dépendance vis-à-vis des États-Unis, en ce sens que ses ventes extérieures se concentrent sur ce marché, résultat inévitable de la géographie. En conséquence, il est même aujourd'hui, vulnérable aux changements de politique du gouvernement américain en matière de réglementation des importations, de contingentements, de tarifs douaniers, de barrières non tarifaires etc. Bon gré mal gré, il s'ensuit des contraintes considérables pour ceux qui, au Canada, doivent prendre les décisions. Les anciens chefs politiques le reconnaissent. Réduire cette dépendance, de dire M. Stanfield, aurait pour seul effet de baisser de beaucoup le niveau de vie canadien et de réduire les chances d'une prospérité nationale. La plupart des Canadiens semblent accepter de bon gré le niveau actuel de dépendance économique.

Contrairement à un mythe fort répandu, c'est justement un accord de libre-échange qui permettrait au Canada de se libérer quelque peu de ces contraintes. En présence d'un accord bien structuré et formulé avec soin, les États-Unis seraient moins prompts à frapper son partenaire de revirements subits de politique commerciale. Si les autorités canadiennes, par exemple, s'inquiètent du resserrement des règles touchant les marchés d'État, où trouver un meilleur moyen de les combattre que le mécanisme d'un accord de libre-échange et les dispositions d'appel dont il s'assortit? On pourrait facilement démontrer que le Canada, de fait, exercerait une plus grande influence à Washington et serait plus indépendant en matière de politiques sous un régime de libre-échange que sous le régime actuel. Parlant de l'imposition soudaine par le président Nixon, en 1971, d'une surtaxe de 10 pour cent sur les importations payant des droits de douane, un économiste américain a dit au Comité que le Canada y aurait échappé s'il avait été un partenaire dans une zone de libre-échange. Il ne croit pas non plus que, pour un tel partenaire, les règles américaines sur les marchés d'État auraient été aussi discriminatoires qu'elles le sont maintenant.

Le Comité s'explique mal le point de vue de ceux qui croient que la disparition de ce qui reste de tarifs douaniers aurait d'énormes conséquences politiques comme le prétendent ses opposants. Pourtant seule une petite partie de l'économie totale serait touchée, notamment une fraction—mal en point—du secteur secondaire. Bientôt, d'ailleurs, près de 80 pour cent des échanges entre le Canada et les États-Unis se feront sans droits de douane. Et cette proportion considérable aura été atteinte sans catastrophe pour l'indépendance et la souveraineté du Canada. Pourquoi alors, la suppression

des 10 ou 20 pour cent qui restent aurait-elle des effets désastreux? Où sont les preuves que, comme le prétend M. Grossman, «des nombreuses cultures, traditions canadiennes ainsi que les choix politiques disparaîtraient et seraient engloutis»? Le Comité tient à maintenir et promouvoir ces valeurs. N'y a-t-il plus aucune base nous permettant de dire que la meilleure situation économique qui résulterait d'un bon accord de libre-échange bilatéral donnerait aux Canadiens une plus grande confiance, une plus grande force pour résister aux attraits des États-Unis, comme ceux qui portent la jeunesse instruite du Canada à émigrer au sud vers des emplois plus intéressants? **Les secteurs industriels les plus forts au Canada, tant dans le domaine de l'exploitation des ressources que dans celui de l'industrie manufacturière, sont les secteurs non protégés par la douane; seuls les secteurs manufacturiers faibles sont protégés, et si les industries de ces secteurs, grâce à un libre accès au marché américain, se restructurent et se renforcent, c'est tout le tissu social et politique du Canada, ainsi que son économie, qui y gagnerait. Qui oserait dire que l'Irlande (l'Éire) a perdu de son indépendance politique ou culturelle, quand elle a signé un accord de libre-échange bilatéral avec le Royaume-Uni. Chose certaine, elle en est sortie économiquement plus forte.**

Un autre sujet d'inquiétude évoqué est le risque de voir un jour les États-Unis abroger l'accord. Le libre-échange, argumente-t-on, fera se concentrer davantage les exportations canadiennes sur les marchés américains, si bien que le retour des tarifs douaniers ou d'autres restrictions serait un désastre pour le Canada, tandis que pour les États-Unis l'effet serait négligeable. Le fait que pour le Canada l'accord ne saurait être réversible et le fait que les États-Unis tiennent comme «otages» les grands marchés canadiens donneront, maintient-on, une position de force indue aux États-Unis dans les négociations bilatérales.

D'abord, comme l'a fait remarqué le professeur Lyon, les États-Unis ont la réputation de respecter assez bien les traités qu'ils signent. En deuxième lieu, l'accord lui-même peut explicitement indiquer que toute intention d'y mettre fin doit donner lieu à un préavis d'un délai précis et qui devrait être assez long pour éviter le choc d'une fin abrupte. En troisième lieu, même si les États-Unis faisaient cette chose improbable et malheureuse que de mettre fin à l'accord, le Canada serait-il vulnérable à ce point. La plupart de ceux qui plaident pour le libre-échange bilatéral, s'ils optent pour cette voie le font surtout pour donner au fragile secteur manufacturier secondaire le choc nécessaire pour l'amener à se restructurer et à se réorganiser. Une fois cela fait dans le cadre de l'accord canado-américain, le secteur canadien de l'industrie manufacturières aurait été obligé de se rationaliser et se serait, dès lors, renforcé. Même si les États-Unis venaient à remettre en vigueur ses tarifs (et ce serait des tarifs réduits entretemps de 40 pour cent au maximum par le jeu du GATT), l'industrie canadienne serait alors, plus qu'aujourd'hui,

capable de soutenir la concurrence. «Dans le pire des cas» et quelle que soit l'issue finale, le secteur manufacturier canadien serait plus fort qu'il ne l'est aujourd'hui et ses perspectives d'avenir, meilleures.

Enfin la prospérité du Canada est une nécessité pour les États-Unis. Ceux-ci sans doute sont actuellement irrités par certaines politiques découlant du programme énergétique national, qu'ils jugent discriminatoires et pour lesquelles ils brandissent la menace de représailles. Mais ils trouvent difficile de le faire. Comme Gulliver, ils sont enserrés dans un fin réseau de ficelles, liens qui tissent leur propre économie à celle du Canada. En ripostant, ils risquent de se faire tort, car 25 pour cent de leurs exportations vont au nord à destination du Canada. Dans un régime de libre-échange, ce frein sur les représailles américaines serait encore plus ferme, ce qui rend bien improbable une abrogation du traité.

Le Canada ne manque pas non plus de moyens de pression. L'industrie américaine fonctionne en grande partie grâce à toute une gamme de ressources naturelles canadiennes. Le contrôle que le Canada exerce sur les ventes futures de ces ressources est un argument de poids en négociation. En outre, comme le dit le professeur Wonnacott, l'ampleur des investissements directs américains au Canada donne à celui-ci le moyen de riposter rapidement—par un impôt sur les filiales américaines, par exemple—si les États-Unis, arbitrairement et unilatéralement, remettaient en vigueur leurs tarifs et que le Canada y verrait là un impôt sur sa production industrielle.

Et qu'en est-il de la crainte de voir augmenter la propriété étrangère sous un régime de libre-échange? Des sociétés étrangères plus fortes, plus riches et mieux pourvues de marchés établis pourraient survivre à la rationalisation du secteur manufacturier canadien et vouloir consolider des petites entreprises canadiennes peu viables au cours de la période initiale d'adaptation. La plupart des économistes admettent qu'il s'agit là vraiment d'un danger à court terme et pensent qu'il serait bon d'inclure dans l'accord des contrôles de courte durée pour la période qui suivra immédiatement la réforme tarifaire. Comme on l'a remarqué aux pages 111 et 112, il peut devenir nécessaire de modifier les règles de la concurrence et de donner plus de liberté aux sociétés canadiennes de fusionner au cours de la période de transition. La crainte d'y voir disparaître la concurrence serait atténuée du fait que le consommateur canadien trouverait dans les importations sans droits de douane une protection contre tout monopole canadien. Pour sa part, le Conseil économique, prévoyant que dans un régime de libre-échange des influences comme le nationalisme émotif pourraient avoir des effets négatifs sur les décisions d'emplacement des sociétés de propriété américaine, suggère qu'une procédure quelconque de révision serait justifiée au cours de la période de transition.

A long terme, toutefois, les chances de voir s'étendre la propriété canadienne sont bonnes, car les multinationales se sentiront libres de servir tout le

marché nord-américain à partir du Canada. A l'heure actuelle, ce sont surtout les multinationales canadiennes du secteur des ressources et de certains secteurs de l'industrie de pointe, et qui profitent déjà d'un accès sans droits au marché américain, qui restent au Canada. Les autres, assez nombreuses, déménagent au sud à cause des tarifs douaniers américains.

Enfin toute discussion sur la question du libre-échange et de la propriété étrangère doit d'abord tenir compte des faits. **N'est-ce pas, après tout, les tarifs élevés canadiens qui ont amené en grande mesure la propriété américaine dans le secteur manufacturier du Canada et la création de filiales. Si le libre-échange avait existé, l'histoire serait peut-être différente.**

Une autre préoccupation, soulevée pendant les séances du Comité, a été la nécessité d'harmoniser et de coordonner les politiques des deux pays. Selon l'honorable Larry Grossman, pour que les investissements des multinationales se fassent en Ontario et au Québec et non dans le Nord-Est des États-Unis, il faudra rendre les normes et les politiques canadiennes conformes à celles des États-Unis, par exemple, pour le salaire minimum, les normes de l'environnement, le financement par actions etc. Dans quelle mesure, demande l'honorable Roland Thornhill de la Nouvelle-Écosse, pourront être maintenues les politiques canadiennes touchant les subventions au développement régional? Qu'advient-il des exigences de contenu canadien, de l'Agence d'examen de l'investissement étranger et des programmes d'encouragement industriel? D'autres témoins se demandaient avec inquiétude s'il ne faudrait pas rendre identiques dans les deux pays les impôts sur les sociétés, afin que cette fiscalité ne devienne pas un facteur dans l'implantation des usines ni ne donne un avantage injuste à l'un des pays. Le Canada serait-il forcé d'aligner sur les régimes américains ses régimes d'assurance-chômage et de compensation des travailleurs? Les réserves pour petites entreprises des États-Unis seraient-elles conservées? Le Canada pourrait-il avoir une politique étrangère indépendante?

Sur ces questions, dont certaines doivent en effet être posées, le Comité reçu des experts des avis partagés. L'opinion générale voulait que les politiques financières et fiscales des deux pays n'auraient pas à être changées et les différences, dans la mesure où elles toucheraient le commerce, seraient prises en compte dans le taux du change. Pour le professeur Lyon, seule une coordination modeste des politiques s'est révélée souhaitable dans la plupart des zones de libre-échange. M. David Dodge, pour sa part, envisage que des pressions seront exercées sur le Canada pour qu'il aligne ses dispositifs de subvention et d'imposition sur ceux des États-Unis. A Washington, tandis que le professeur Robert Dunn disait au Comité que même l'A.E.L.E. ne serait pas un problème majeur dans un accord de libre-échange, d'autres témoins américains redoutaient des difficultés sur ce point.

En réalité, relativement peu d'harmonisation de politiques a été nécessaire dans l'A.E.L.E. et dans les autres zones de libre-échange. Même dans les petits pays européens, comme la Suède et la Norvège, qui ont conclu des accords de libre-échange avec l'immense Communauté européenne, on trouve bien peu d'indications de tel alignement aussi bien en politique économique qu'en politique étrangère. Au sein même de la Communauté, qui à titre de marché commun et non de zone de libre-échange, cherche à réaliser une harmonisation des politiques, il existe bien peu d'uniformité. A l'intérieur des États-Unis, la libre circulation des marchandises ne dépend pas de l'uniformité des impôts, comme le montrent à l'évidence les différents régimes fiscaux des divers États. D'un autre côté, même à l'heure actuelle, le Canada ne saurait permettre que sa position concurrentielle, et les facteurs qui y jouent comme les salaires, la productivité, les impôts etc., s'éloignent trop de ceux des États-Unis sans en souffrir les conséquences, soit la chute du dollar et des investissements. Un accord de libre-échange ne changerait pas grand-chose à la situation.

Une approche fort sensée à cette question de l'harmonisation des politiques est celle que propose un homme d'affaires bien au courant de la situation de part et d'autre de la frontière, M. F.H. Tyaack de Westinghouse Canada. Il reconnaît que, dans les négociations, les politiques existantes de chacun sur tel ou tel point préoccupent l'autre partenaire, mais il ajoute ceci:

«Chaque pays fait face à des problèmes particuliers tant sur le plan économique qu'à d'autres égards. Il pourrait exister une sorte d'accord réciproque qui reconnaisse les besoins des deux parties et permette certaines pratiques. C'est une approche très différente par opposition au simple fait de préconiser la suppression. On ne peut pas éliminer les besoins. . . Par conséquent, je ne vois pas comment vous pourriez rédiger un accord bilatéral pratique sans que l'autre partie reconnaisse vos besoins. Il ne s'agit pas tout simplement de supprimer certaines pratiques, mais bien de comprendre le genre de pratiques qui peuvent être tolérées réciproquement aux termes de ce genre d'accord». (16:27)

Sur la question de savoir si le libre-échange bilatéral réduirait l'indépendance de la politique étrangère du Canada, il faut d'abord rappeler que cette politique, comme celle de tous les pays du monde industrialisé occidental, subit d'ores et déjà un certain nombre de contraintes du fait de l'interdépendance économique et militaire qui prévaut dans ce monde. Un des témoins ne voit aucun précédent qui puisse fonder la crainte d'une diminution d'indépendance. Par exemple, sous un régime de libre-échange, la politique étrangère de la Suède a été assez différente de celle d'autres membres de l'A.E.L.E. Aujourd'hui, malgré un commerce extérieur lié à 70 pour cent aux États-Unis, le Canada adopte des positions différentes de celles des États-Unis sur nombre de questions au sein de l'OTAN et des Nations Unies. Le Canada a poursuivi une politique envers Cuba et la Chine qui est mal vue par les États-Unis. Le professeur Lyon a fait remarquer que l'Australie, qui dépend beau-

coup moins du marché américain que le Canada, a une politique étrangère moins indépendante que celui-ci, peut-être à cause d'une position stratégique différente. L'Australie, vu sa dépendance en matière de défense, pourrait envisager la nécessité d'aligner ses politiques à celles des États-Unis. Le Canada, par contre, proche voisin, tient pour acquis qu'il continuera à profiter des accords de défense. Le Comité voit mal comment la suppression des derniers tarifs douaniers pourrait influencer la politique étrangère du Canada. Au contraire, on pourrait démontrer que si, un accord formel de libre-échange bilatéral renforce l'économie canadienne, la capacité du Canada de poursuivre une politique étrangère indépendante n'y perdra pas, mais au contraire y gagnera.

**En dernière analyse, le Comité est convaincu que cette question, où jouent les facteurs émotifs, doit faire l'objet d'une froide appréciation. La prospérité du Canada et le niveau de vie de ses citoyens dépendent dans une très grande mesure des marchés américains. On ne peut le nier. Pour la majorité des Canadiens, cette situation ne pose pas de problèmes, même si à l'occasion elle inquiète les autorités canadiennes, et même américaines. Mais de là à tirer la conclusion que supprimer les derniers tarifs douaniers et barrières non tarifaires de plus en plus gênantes, conduirait à l'intégration politique avec les États-Unis, aucun fait ne le corrobore.**

De l'avis du Comité, l'affaiblissement continu de la performance économique du Canada et le déclin de sa stabilité économique face aux défis des années 80 et 90 constituent des menaces beaucoup plus sérieuses à sa puissance politique et sociale. Or c'est précisément à renforcer la trame nationale, tant économique que politique, qu'est destiné un accord de libre-échange canado-américain.

## PARTIE VII

### Récapitulation

#### Point de départ

Dans les recommandations contenues dans son rapport de 1978 (Volume II), sur les relations commerciales canado-américaines, le Comité pressait notamment les gouvernements du Canada, ainsi que les milieux d'affaires et les syndicats, d'étudier sérieusement la possibilité du libre-échange bilatéral avec les États-Unis. Lors de son étude la plus récente, le Comité a entendu des hommes d'affaires, des universitaires et des négociateurs commerciaux, tant canadiens qu'américains, ainsi que des représentants des régions du Canada, afin d'examiner les réactions que suscite une telle politique et déterminer l'approche la meilleure pour réaliser cet objectif.

Si personne n'ignore l'importance du commerce extérieur pour l'économie canadienne, les exportations à elles seules représentant 26 pour cent du PNB, on oublie parfois que 70 pour cent de ce commerce, soit une valeur de près de 100 milliards de dollars, se fait avec les États-Unis. Le Comité tient à souligner que, s'il y a un problème—et, chose certaine, il ne peut qu'y en avoir un, avec une balance commerciale dans les produits finis déficitaire de plus de 20 milliards—c'est sur le marché américain que se trouve la solution.

Lors de son étude des questions soulevées dans le Volume II, le présent rapport énumère brièvement ce que le Comité considère comme les grandes difficultés affligeant l'économie canadienne, notamment le secteur manufacturier, dans le contexte actuel des échanges internationaux: structure fragmentée et inefficace, manque criant de spécialisation, absence d'économies d'échelle et taux de productivité relativement faibles.

## Conclusions et recommandations

1. Depuis la publication par le Comité du Volume II, un nouveau facteur important est l'entente conclue à l'issue des négociations commerciales multilatérales du GATT au cours du *Tokyo Round*. Selon cet accord, le Canada et ses grands partenaires commerciaux devront réduire de beaucoup leurs **tarifs** douaniers, par étapes, d'ici 1987. Ces réductions, une fois appliquées en totalité, poseront des défis de taille à bien des industries canadiennes, particulièrement dans le secteur manufacturier, par suite de l'augmentation de la concurrence de la part des importations. Les réductions auront eu aussi l'effet de multiplier les occasions d'exportation, sauf pour certains secteurs, dont la pétrochimie, où bien des tarifs élevés n'auront pas été diminués.
2. En ce qui concerne les **barrières non tarifaires**, les négociations du GATT ont à peine amorcé leur réglementation. Dans les relations canado-américaines, un certain nombre des grosses difficultés que ces barrières engendrent n'ont pas été résolues par le *Tokyo Round*. **À vrai dire, certaines semblent présenter maintenant un problème plus grave pour l'industrie canadienne qu'avant les négociations sur le GATT, et beaucoup plus sérieux que ces tarifs, qui resteront en vigueur jusqu'en 1987.**
  - a) Au sujet des droits compensateurs, le Comité juge nécessaire une négociation bilatérale avec les États-Unis afin de régler le problème de l'inégalité de leur impact dans les deux pays; de décider exactement ce qui constitue une subvention admissible, et d'examiner la possibilité pour les États-Unis de continuer à appliquer un mécanisme de contrebalancement en ce qui touche le recours aux droits compensateurs contre le Canada.
  - b) Les lois et règlements des États-Unis en matière de marchés d'État ne cessent pas d'être très nuisibles à l'industrie canadienne. Le Comité a constaté qu'il y a nécessité urgente pour le gouvernement de négocier avec les États-Unis, sur une base bilatérale, afin que le Canada soit classé dans une catégorie à part en ce qui concerne l'application des règles américaines régissant les marchés d'État.
  - c) Le Comité considère que les problèmes d'évaluation en douane que suscite entre le Canada et les États-Unis le *Tokyo Round* du GATT justifient, pour leur règlement, des ententes bilatérales spéciales.
  - d) Le Canada doit s'efforcer de conclure une entente bilatérale avec les États-Unis au sujet du DISC, vu que les négociations multilatérales n'ont pas réussi à régler ce problème.
  - e) Le nouveau système de réglementation, compliqué et légaliste, que viennent de mettre en place les États-Unis donne aux producteurs des États-Unis le loisir de recourir à des mesures de protection diffi-



ciles à contrecarrer. Le Comité considère que le Canada doit trouver le moyen de se défendre «de l'intérieur» de ce système maintenant en place à Washington.

**Le Comité est persuadé que le seul moyen de régler d'une façon rapide et efficace les problèmes de ce genre et d'autres problèmes graves qui découlent des barrières non tarifaires américaines est un accord bilatéral avec les États-Unis.**

3. Le Comité considère que ce qu'on a pu accomplir lors du *Tokyo Round* pour libéraliser le commerce ne suffira pas, semble-t-il, pour provoquer la restructuration et la rationalisation nécessaires dans nombre de secteurs de l'industrie canadienne, en particulier dans le fragile secteur manufacturier. **Le Comité conclut que le *Tokyo Round* a, en réalité laissé l'industrie canadienne en pire posture sur les deux tableaux: d'un côté, les tarifs deviennent trop bas pour offrir une protection efficace et, de l'autre, l'industrie est toujours sans libre accès à un grand marché garanti, comme c'est le cas pour ses compétiteurs, le Japon, les États-Unis et la Communauté européenne.**
4. Le Comité estime que les mesures gouvernementales destinées à renforcer la position de l'industrie canadienne n'ont pas pour effet, comme il était escompté, de stimuler la croissance et la compétitivité du secteur manufacturier, en outre, certaines de ces politiques provoquent une levée de boucliers aux États-Unis. **Le Comité, en conséquence, réaffirme ce qu'il a déjà conclu dans son rapport (Volume II), à savoir que la négociation d'un accord bilatéral de libre-échange avec les États-Unis reste le meilleur moyen d'atteindre les objectifs souhaités en ce qui a trait à la restructuration, la croissance et la compétitivité de l'industrie canadienne.**
5. Le Comité en vient à la conclusion qu'il y a eu une remarquable amélioration au niveau de l'assurance qu'affiche le milieu canadien des affaires au sujet du libre-échange bilatéral, mais ce changement ne semble pas avoir atteint le milieu politique.
6. **Le Comité fait bien remarquer que ce qu'il recommande, c'est un accord de libre-échange bilatéral, non un marché commun ni une union douanière.** Les grandes différences entre ces régimes sont trop souvent méconnues des Canadiens.
7. Le Comité considère que ce dont l'industrie canadienne a le plus besoin, c'est l'accès assuré au marché américain et, sur ce marché, la préférence sur aussi bien les pays industriels avancés de l'Europe et le Japon que sur les nouveaux pays industrialisés en pleine croissance.
8. **Le Comité conclut qu'un libre-échange bilatéral est préférable à un libre-échange multilatéral, parce que, entre autres raisons, ce dernier**

est clairement irréalisable dans un proche avenir. Il est peu probable que des négociations commerciales multilatérales en bonne et due forme se tiennent avant le milieu des années 90 et, de toute façon, les intérêts du Canada risqueraient d'être mal servis par ce qui est devenu un «club des trois», c'est-à-dire la Communauté européenne, les États-Unis et le Japon.

9. **Le Comité conclut que tout accord en vue de la création d'une zone de libre-échange entre le Canada et les États-Unis doit se conformer aux règles et précédents du GATT.** Ces règles offrent plusieurs moyens politiques de conclure un accord bilatéral de libre-échange:

a) La méthode «pragmatique», où des questions précises seraient réglées entre le Canada et les États-Unis sous l'empire de la clause conditionnelle du GATT de la nation la plus favorisée; en pareil cas, la libéralisation convenue entre les deux pays serait automatiquement accordée aux autres pays disposés à offrir les mêmes avantages.

Le Comité rejette cette option parce qu'elle paraît difficile à utiliser sous le règlement du GATT et que vraisemblablement elle ne présenterait aucun intérêt pour les États-Unis.

b) La méthode «déclaratoire», qui est la première des deux façons prévues par l'Article XXIV du GATT et selon laquelle les deux pays publieraient une déclaration à l'effet qu'une zone de libre-échange conforme à la définition du GATT serait maintenant reconnue comme le sujet d'un accord entre le Canada et les États-Unis, après quoi les deux pays procéderaient à libérer davantage les échanges par secteur ou par produit.

À propos de cette méthode, le Comité constate qu'en 1987, au moment où les réductions tarifaires du GATT auront été toutes mises en œuvre, on pourra dire qu'il existe **de fait une zone de libre-échange entre le Canada et les États-Unis en ce qui concerne les droits de douane.**\* Cela veut dire que les deux pays pourraient, dans le sens de la définition du GATT, déclarer qu'ils remplissent déjà les conditions voulues pour être une zone de libre-échange, en ce qui concerne le commerce libre de droits de douane, et procéder à la libéralisation du commerce à leur propre rythme. Cependant, comme dans cette manière de procéder il n'est pas tenu compte des barrières non tarifaires, dont l'influence sur les échanges est devenue supérieure à celle des droits de douane, elle ne servirait pas les intérêts du Canada.

Le Comité rejette la méthode «déclaratoire».

\* Le GATT a déjà approuvé la création de zones de libre-échange dans des cas où la proportion des marchandises libérées était moindre que ce qui existerait, de fait en 1987, entre le Canada et les États-Unis.

- c) La méthode dite de l'accord «provisoire», qui est le deuxième choix de l'Article XXIV, permettrait aux deux pays en cause d'offrir aux pays du GATT un plan, accompagné d'un échéancier, touchant la formation d'une zone canado-américaine de libre-échange.

**Le Comité recommande cette dernière façon de procéder.**

10. Le Comité conclut que l'accord de libre-échange doit être signé seulement entre le Canada et les États-Unis, mais qu'il peut être rédigé dans une optique nord-américaine afin que le Mexique, le jour où il voudra et pourra offrir des conditions d'accès comparables, puisse faire partie d'une zone de libre-échange nord-américaine.
11. Le Comité conclut qu'un préjugé favorable envers une initiative canadienne visant un libre-échange entre les deux pays ne cesse de croître aux États-Unis.
12. Quant à l'impact économique d'un libre-échange, les industries du secteur des ressources naturelles et de leur transformation en tireraient des avantages considérables. Les perturbations initiales se limiteraient en grande partie au secteur secondaire. Certaines sociétés perdraient de l'importance, d'autres en gagneraient. **Mais l'avantage économique le plus fondamental et le plus important est la restructuration industrielle qu'il provoquera au Canada et qui donnera à celui-ci une industrie capable de soutenir la concurrence, non seulement sur le marché américain, mais aussi sur les marchés mondiaux et sur le marché intérieur canadien.**
13. Pour ce qui est de la propriété étrangère des entreprises, de l'avis du Comité, une zone de libre-échange rendrait la rationalisation plus facile et plus tentante pour les filiales étrangères établies au Canada. Les commandes de production spéciale seront plus faciles sans tarifs douaniers et dans un régime où le jeu des barrières non tarifaires aura été modéré d'un commun accord. Dans la mesure où les filiales se rationaliseront et pratiqueront les commandes spéciales, les risques de rapatriement de ces usines aux États-Unis restent faibles.
14. **Le Comité est convaincu que, dans un contexte de libre-échange bilatéral, les entreprises manufacturières canadiennes, particulièrement dans le secteur des industries de pointe, auront moins tendance à implanter des succursales aux États-Unis, feront plus de recherche et de développement au Canada, et pourraient servir le marché américain à partir du Canada.**
15. Dans son rapport, le Comité indique les **domaines d'intérêt spécial** auxquels il faudrait apporter une attention particulière, advenant la conclusion d'un accord bilatéral de libre-échange entre le Canada et les États-Unis. Ce sont le niveau canadien de compétitivité, la place du Canada

dans la course technologique mondiale, les mesures non tarifaires canadiennes, l'investissement étranger, le cours du change et l'harmonisation des impôts. Pour chacun de ces points, sources possibles de difficultés, le Comité fait des commentaires sur la façon dont les intérêts du Canada peuvent être lésés et, à l'occasion, suggère des moyens d'action qui pourraient être utilisés.

16. Dans son rapport, le Comité expose un certain nombre de conditions qu'il juge utile d'inclure dans un accord bilatéral de libre-échange conclu avec les États-Unis. Les voici:
  - a) **Temps et portée:** Le Comité recommande que le Canada s'efforce d'obtenir que le plus grand nombre possible de barrières non tarifaires soient éliminées sur-le-champ et que les tarifs douaniers le soient sur une période de transition de 8 à 10 ans. Le Canada doit aussi chercher à obtenir une élimination plus rapide des tarifs américains que des tarifs canadiens.
  - b) **Règles concernant l'origine des produits:** Bien que le Canada doive se protéger contre les déviations de commerce, possibles du fait que les tarifs américains contre les tiers seraient inférieurs aux tarifs canadiens, les règles concernant l'origine des produits à inclure dans l'accord devraient néanmoins rester assez libérales afin de permettre aux manufacturiers canadiens d'acheter leurs matières premières auprès du fournisseur étranger le moins cher.
  - c) **Exceptions et garanties:** L'exclusion la plus notoire de l'accord bilatéral serait l'agriculture. Il devrait y avoir des clauses de garantie afin que les deux pays, aux prises, en cas de l'élimination des droits, à des dislocations dans des secteurs particuliers, puisse imposer des restrictions quantitatives sous condition de satisfaire à des exigences rigides. Il peut aussi être nécessaire de négocier des garanties pour l'emploi au Canada au cours de la période de transition, mais elles devront être strictement limitées en durée.
  - d) **Aide à l'adaptation:** Le Comité considère qu'un bon programme d'aide à l'adaptation pour les industries touchées devrait constituer un élément essentiel d'un accord de libre-échange canado-américain.
  - e) **Subventions:** Les deux pays devraient en venir à une entente assez explicite sur un ensemble équilibré de subventions réciproquement acceptables répondant aux besoins de chacun.
  - f) **Politique de concurrence:** Le Comité suggère que l'accord renferme une disposition portant que certaines lois canadiennes et américaines sur la concurrence soient appliquées avec moins de rigueur au cours de la période de transition.
  - g) **Cadre institutionnel:** Le Comité considère qu'un organisme mixte de surveillance est indispensable au bon fonctionnement d'un accord de

libre-échange. En outre, il serait important de disposer d'un mécanisme d'appel pour instruire les plaintes et les infractions.

17. Le Comité a constaté que les réactions régionales à l'idée d'un libre-échange bilatéral ont été variées, mais empreintes de beaucoup de prudence de la part des hommes politiques de ces régions—prudence dictée, semble-t-il, moins par une analyse économique négative que par la crainte d'une érosion possible de la souveraineté canadienne. De fait, dans l'ensemble, tout indique qu'il y aura, dans un libre-échange bilatéral, des gains économiques pour toutes les régions du Canada. Les plus grandes perturbations toucheront les provinces centrales, mais, en même temps, ces provinces en profiteront le plus.
18. **Le Comité conclut que la crainte répandue chez les Canadiens qu'un libre-échange bilatéral avec les États-Unis amènerait une érosion de la souveraineté canadienne et aboutirait éventuellement à une intégration politique, se fonde sur des conceptions erronées et sur un manque d'information à propos de ce qui constitue une zone de libre-échange. Le Comité est convaincu qu'une question émotive comme celle-ci doit faire l'objet d'un examen froidement objectif. (La Partie VI du rapport traite tout particulièrement de ce problème.)**

**Un grand effort d'éducation s'impose. On ne peut nier que la prospérité du Canada et le niveau de vie de ses citoyens dépendent dans une très grande mesure des marchés américains. Pour la majorité des Canadiens, cette situation ne pose pas de problème, même si, à l'occasion, elle inquiète les autorités canadiennes, et même américaines. Mais tirer de cela la conclusion que supprimer les derniers tarifs douaniers et des barrières non tarifaires de plus en plus importantes conduirait à l'intégration politique avec les États-Unis, aucun fait ne le corrobore.**

**De l'avis du Comité, l'affaiblissement continu de la performance industrielle du Canada et le déclin de sa stabilité économique en face des défis des années 80 et 90 constituent des menaces beaucoup plus sérieuses à sa puissance politique et sociale. Or, c'est précisément à renforcer l'édifice national, tant économique que politique, qu'est destiné un accord de libre-échange nord-américain.**



# APPENDICE A

## Répercussions du *Tokyo Round* sur l'industrie canadienne

### a) Tarifs douaniers

L'un des grands objectifs du Canada aux négociations commerciales multilatérales était d'obtenir la suppression des droits de douane sur les produits ayant subi une transformation assez poussée dans les secteurs forestier et pétrochimique, ainsi que dans celui des métaux non ferreux. Il avait proposé à cette fin des négociations sectorielles générales englobant à la fois les tarifs douaniers et les barrières non tarifaires. Il a eu beau invoquer comme argument, la sécurité des approvisionnements; sa proposition n'a pas été retenue. Sans doute, en partie, c'est que le moment n'était pas propice, car les négociations se déroulaient dans une période où l'approvisionnement en matières premières ne semblait pas poser de problèmes. Son argumentation aurait pu être plus percutante s'il y avait eu alors une forte demande mondiale pour les ressources naturelles et leurs premiers produits.

Dans ce secteur des ressources, le Canada n'a obtenu que quelques gains mineurs dans les métaux non-ferreux, outre l'élimination par les États-Unis de leurs droits sur les lingots d'aluminium. Les efforts faits en vue d'obtenir un meilleur accès aux marchés aux États-Unis pour les aciers spéciaux, qui font l'objet dans ce pays d'un contingentement d'importation, n'ont pas abouti à grand-chose. Pour la plupart des produits de l'amiante, les États-Unis ont accepté de supprimer les droits. Cependant, c'est dans le secteur des produits forestiers que le Canada a eu le plus de succès, ayant obtenu pour

une gamme étendue de produits transformés un accès plus facile—en particulier aux marchés américains mais aussi, dans une moindre mesure, aux marchés du Japon et de la Communauté européenne. Par exemple, pour les produits du bois sujets à des droits de douane, le tarif américain a été ramené de 6,2 à 0,8 pour cent; sur les panneaux gaufrés et les panneaux-particules, de 10 à 4 pour cent, et sur le carton dur et le contre-plaqué revêtu de bouleau, de 7,5 à 3 pour cent. En outre, des droits de douane américains disparaissent complètement sur le bois teint et le bois préfini, ainsi que sur le merisier et l'érable de placage. Enfin, l'accès sans droits de douane aux États-Unis déjà accordé au papier journal et à certains autres papiers est étendu à d'autres produits du papier, dont une sorte importante de papier kraft, et le tarif moyen pour le papier et les produits du papier tombe de 3,8 à 0,8 pour cent. Dans l'ensemble, par conséquent, les produits forestiers transformés auront un accès plus facile aux marchés américains, dans la mesure où n'interviendra pas un recours grandissant aux barrières non tarifaires.

Pour certains produits fabriqués, le Canada a fait des concessions importantes. L'électroménager reste protégé, mais le tarif qui se situait entre 15 et 20 pour cent n'est plus que de 12,5 pour cent. Il tombera à zéro, de 10 à 20 pour cent, pour le matériel de bureau électrique et électronique, comme les caisses enregistreuses, les machines à additionner, les machines à écrire et les machines à dicter. Les ordinateurs et les produits connexes que frappent actuellement des droits allant jusqu'à 17,5 pour cent ne paieront que des droits allant de 3,9 à zéro pour cent, soit à peu près les mêmes droits que prévoit le tarif américain pour ces articles.

Au chapitre des meubles, les importantes concessions tarifaires accordées par les États-Unis sur les mobiliers de métal et de bois devraient aider grandement les manufacturiers de meubles canadiens. Le Canada a aussi réduit ses droits sur les meubles, les ramenant dans la fourchette de 10 à 15 pour cent, un niveau qui, toutefois, reste supérieur à celui des États-Unis.

Dans le secteur des transports, les négociations multilatérales peuvent avoir ménagé un stimulant pour les entreprises de pièces d'automobile, le jour où les conditions du marché s'amélioreront. Des réductions de droits, tant par le Canada que par les États-Unis, sont prévues pour les pièces détachées commercialisées dans le secteur de l'après-vente hors de l'Accord de l'automobile. Le Japon et la Communauté européenne ont aussi réduit de beaucoup leurs droits sur les pièces détachées d'automobile. Toutefois, ni le Canada ni les États-Unis n'ont diminué les droits élevés qu'ils perçoivent sur les voitures de chemin de fer.

Les États-Unis constituent, pour l'industrie canadienne des machines, un grand marché, qui, en 1978, a absorbé 41 pour cent des ventes et 72 pour cent des exportations. En vertu des dernières négociations multilatérales, ce pays acceptera sans droits de douane une gamme étendue de machines utili-



sées dans la fabrication des pâtes, papiers et cartons, des machines à couler et à fabriquer des lingots, et des chariots à fourche et à plate-forme. Il réduira ses droits, comme le feront d'ailleurs aussi le Japon et la Communauté européenne, sur un certain nombre d'autres appareils. En outre, les États-Unis ont décidé d'ouvrir davantage leur marché aux machines agricoles canadiennes. Jusqu'ici, dans ce domaine, c'est le Canada qui se montrait plus libéral, acceptant des États-Unis une variété plus grande de matériel agricole sans droits de douane que ces derniers, du Canada. Au cours du *Tokyo Round*, les États-Unis ont accepté d'insérer dans leur tarif douanier une clause «*expresse*» en vertu de laquelle la plupart des exportations canadiennes de machines et de matériel agricoles entreront sans droits pourvu qu'ils soient destinés à un usage agricole. Dans le passé, une application très stricte de cette condition a constitué une barrière non tarifaire sérieuse pour les exportations canadiennes de machines agricoles.

Le Canada a cédé sur un point important dans le cadre de son programme de machines et, de la sorte, il a grandement facilité la conclusion d'une entente avec les États-Unis au sujet de l'accès à donner à la machinerie agricole, objet de controverse existant depuis longtemps entre les deux pays. En vertu de son programme, le Canada faisait une distinction entre les importations canadiennes de machines qui venaient en concurrence avec des produits canadiens et celles qui ne le faisaient pas. Dans le premier cas, les droits se situaient dans l'échelle de 15 pour cent, tandis que dans le deuxième cas, ils étaient inexistantes. Le Canada a donc accepté de réduire de 15 à 9,2 pour cent les droits frappant plusieurs appareils déjà disponibles au Canada et de geler à 5,25 pour cent l'incidence moyenne des droits de douane sous le programme de machines. En outre, pour un nombre assez considérable de machines qui, depuis plusieurs années entrent au Canada sans droits de douane, mais sans que cette exemption soit prévue formellement, le Canada a accepté de fixer pour elles le tarif zéro.

Dans le secteur des produits chimiques, le Canada espérait obtenir pour son industrie pétrochimique naissante un accès plus facile au marché pétrochimique américain. Il n'a pas réussi et, en général, lui-même et les États-Unis ont chacun maintenu dans ce secteur une haute protection, certains tarifs américains sur les dérivés pétrochimiques allant même en augmentant.

Pour l'agriculture, les concessions de la part des grands partenaires commerciaux toucheront un milliard de dollars d'exportations canadiennes, sans compter d'autres avantages importants sur les marchés américains pour les pêches et les boissons alcooliques, en particulier le whisky.

En résumé, la réduction des droits canadiens aura pour conséquence, dans nombre de secteurs, de faire entrer plus facilement et à meilleur marché des biens de consommation et des produits industriels. Elle aura aussi pour effet de rendre encore plus vulnérable aux importations le secteur manufactu-

rier canadien, depuis toujours bien protégé. Cependant, les industries les plus fragiles, comme le textile et la chaussure, restent fortement protégées.

Pour ce qui est de l'accord commercial sur l'aéronautique civile, le Canada aura peu de modifications à faire, puisque les droits existants sur la plupart des produits aérospatiaux ne sont pas appliqués depuis plusieurs années. Par contre, son industrie aérospatiale devrait trouver un nouveau stimulant dans la disparition des droits étrangers. En outre, la disposition de l'accord concernant les barrières non tarifaires permettra au gouvernement de continuer son programme d'aide à l'industrie et lui donnera l'occasion de rechercher des contre-parties raisonnables dans les grands marchés d'achat en matière d'aéronautique civile. L'accord toutefois ne couvre pas la production et le commerce des aéronefs militaires.

## **b) Barrières non tarifaires**

Sur ce point, les mesures convenues au cours du *Tokyo Round* comprennent des ententes sur les subventions et les droits compensateurs, les barrières techniques comme les normes de production pour le commerce, les marchés d'État, les licences d'importation et l'évaluation en douane en plus d'un accord révisé sur les droits anti-dumping et d'une série de conventions sur les façons d'appliquer certaines obligations du GATT et, enfin, une procédure renforcée de règlement des différends.

### *(i) Droits compensateurs*

La nouvelle entente du GATT concernant les subventions et les droits compensateurs reconnaît que la subvention est un instrument légitime pour promouvoir des objectifs nationaux tels que l'aménagement régional, la recherche-développement et la restructuration industrielle. Elle instaure aussi une meilleure discipline internationale dans l'utilisation de subventions influant sur le commerce et la production.

En ce qui concerne les États-Unis, il est douteux que la nouvelle entente puisse régler le problème de droits compensateurs que le Canada a avec ce pays, bien que celui-ci, au cours du *Tokyo Round*, ait accepté de se conformer dorénavant à la procédure du GATT exigeant que soit établi, avant l'imposition de droits compensateurs, qu'il y ait eu ou non dommages matériels à un fabricant de l'intérieur. Auparavant, grâce à une loi américaine antérieure à la procédure du GATT, le gouvernement américain pouvait arbitrairement imposer des droits contre les exportations des entreprises canadiennes bénéficiaires de programmes financés par le gouvernement, que ces exportations aient ou non causé un tort aux producteurs américains. Deux cas du genre, survenus en 1970, et qui ont causé beaucoup de tension entre les deux pays, sont ceux des exportations aux États-Unis des sociétés Michelin et Honeywell. Un important objectif visé par le Canada aux négociations

du *Tokyo Round* était d'obtenir que les autorités américaines se conforment à la règle visant la constatation d'un préjudice.

Le professeur Fred Lazar, de l'Université York, a fait remarquer au Comité que d'avoir obtenu que les États-Unis se conforment à la procédure du GATT peut s'avérer «une victoire douteuse», car, en même temps, des modifications apportées à la *U.S. Trade Agreements Act* de 1979 rendaient plus facile le dépôt d'une plainte par les entreprises américaines, et plus facile la constatation d'un préjudice par la Commission du commerce international. Celle-ci en effet, dit-il, peut maintenant déclarer que des subventions étrangères à l'exportation causent un préjudice, et ordonner des droits compensateurs ou des contingents tarifaires même s'il n'y a qu'un vague rapport entre ces subventions et la détérioration de la performance du producteur américain. Dans la même veine, le professeur Lazar a souligné que les États-Unis ont réussi à atténuer les révisions apportées au code du GATT sur le dumping, qui prévoit la même épreuve que le code de subvention en matière de préjudice. Il n'est plus requis que des ventes à un prix inférieur à une valeur équitable soient la principale cause du faible rendement des entreprises du pays où se fait le dumping. Au contraire, la législation américaine exige seulement l'établissement «d'un lien quelconque, et peut-être indirect, entre les articles qui font l'objet du dumping et la piètre performance du marché». Reste à voir si le gouvernement appliquera ces règles d'une façon rigoureuse.

Un autre aspect préoccupant des droits compensateurs, souligné par M. Rodney Grey, est l'inégalité de leur impact dans l'un et l'autre pays. Au Canada, les frais élevés d'immobilisations et les grandes disparités régionales en matière de revenus et d'emploi rendent obligatoire une aide continue, tant fédérale que provinciale, au développement industriel. Or, comme une bonne part de la production canadienne doit être exportée et que le marché américain est de beaucoup le plus grand marché pour cette production, les risques sont grands de susciter l'imposition de droits compensateurs par les États-Unis, pour peu que ceux-ci veuillent une application rigoureuse. Aux États-Unis, par contre, le subventionnement de l'industrie, qui se fait par financement selon divers modes, dont l'exemption d'impôts applicable aux actions ou au terrain, vise surtout une production destinée au marché intérieur, plutôt qu'au marché canadien ou à un autre marché étranger. Aussi, la loi sur les droits compensateurs dont dispose maintenant le Canada a peu de chances d'être utilisée fréquemment, et elle ne constitue pas une grande menace au développement industriel américain.

Par contre, une application rigoureuse de la loi américaine contre le Canada pourrait avoir des conséquences graves, non seulement sur la production industrielle, du fait que les producteurs en seraient réduits à ne compter que sur le marché protégé du Canada, mais aussi sur l'implantation d'usines au Canada. Par exemple, l'entreprise qui accepte une subvention et s'installe

au Canada avec l'intention de produire pour le marché nord-américain court le risque de voir frapper de droits compensateurs environ 80 pour cent de sa production. La même entreprise, également subventionnée, si elle s'installe aux États-Unis, ne risque des droits compensateurs canadiens que sur 10 pour cent de sa production. Dans une telle situation, le Canada peut perdre des industries, et les filiales canadiennes des multinationales américaines peuvent être portées à situer leurs nouvelles productions dans les usines américaines de la société mère plutôt qu'au Canada. Par conséquent, d'un point de vue canadien, le code des droits compensateurs du GATT semble injuste dans son application.

Bien que le GATT interdise les subventions à l'exportation, le *Tokyo Round* n'a pu définir ce qui constitue une telle subvention, se contentant de donner quelques exemples. Il s'ensuit que bien des anomalies demeurent. M. Grey fait remarquer\* qu'une subvention du MEER, tout en étant conforme au code du GATT, reste néanmoins exposée à des droits compensateurs. Par contre, semblent échapper à ceux-ci les stimulants fiscaux d'ordre général appliqués sur l'ensemble du pays, ou encore la fourniture par une province ou un État de l'infrastructure qu'exige un emplacement industriel, et les sommes remboursables avancées pour un projet industriel. D'un autre côté, si l'on se fie aux précédents, les encouragements fiscaux dont l'objet est d'amener les entreprises à s'installer dans des régions désignées, l'avance de crédits à des taux d'intérêts moindres que le taux courant, et le financement de la recherche-développement peuvent être frappés de droits compensateurs s'ils semblent aider à la production commerciale d'un article ou à sa commercialisation.

M. Grey attire l'attention sur une autre mesure rétrograde dans l'application des droits compensateurs et dont le *Tokyo Round* a été l'occasion. Avant celui-ci, le Trésor américain en était venu, en partie par suite des discussions entourant le cas Michelin, à appliquer une règle de «contrebalancement» dans le calcul des droits compensateurs. En vertu de cette règle, il considérait comme subvention seule la somme dépassant les frais supérieurs causés par une implantation ailleurs que dans un endroit de choix. Si, par exemple, la règle avait été appliquée au cas Michelin, la subvention du MEER aurait été réduite du supplément de frais occasionné par une implantation en Nouvelle-Écosse au lieu d'en Ontario ou au Québec et, en conséquence, la subvention nette aux fins des droits compensateurs aurait été moindre et aurait pu même ne pas donner lieu à ces droits. Par malheur, le Congrès abolit la règle du contrebalancement en adoptant en 1979 la *Trade Agreements Act*. Ce faisant, il visait la Communauté européenne plutôt que

---

\* Rodney C. Grey, *Trade Policy in the 1980s: An Agenda for Canada-U.S. Relations*, C.D. Howe Institute, 1981, pp. 56-57.

le Canada, mais l'effet néanmoins fut de rendre les droits compensateurs américains encore plus dangereux pour le Canada.

## (ii) *Marchés d'État*

Dans l'optique canadienne, l'entente visant les marchés d'État, quoique bien établie du point de vue technique, a été une grosse déception en raison de sa faible portée. Comme l'a admis au Comité M. Grey, «le code d'achat n'est pas tellement étendu».

Ce que le code vise, ce sont les achats de biens d'une valeur supérieure à environ 222,000 dollars canadiens faits par les grands ministères fédéraux canadiens et américains, ainsi que par plusieurs autres organismes et commissions. (Ce qui réglemente quelque peu seulement cinq pour cent environ des marchés du gouvernement canadien et probablement le même pourcentage de ceux du gouvernement américain.) Il y a tentative dans le code de rendre plus «transparentes» les procédures d'achat et les techniques d'appel d'offres. Des dispositions que l'on trouve à la fois dans le code et dans la *U.S. Trade Agreements Act*, prévoient sur ce point, de nouvelles négociations multilatérales avant la fin de 1983 en ce qui concerne les marchés d'État.

Beaucoup de choses ne sont pas touchées par le code, dont les achats des gouvernements des États et des provinces, ceux des sociétés de la Couronne à exploitation commerciale et leurs homologues américains, les sociétés libres, et les organismes gouvernementaux, ainsi que les marchés soumis aux règles de la sécurité nationale. Des organismes publics américains, acheteurs de grande importance, comme la Tennessee Valley Authority et Amtrak, ne sont pas visés. Or, ce sont là des clients tout indiqués pour le genre de produits où le Canada excelle, notamment le matériel lourd de production d'électricité, le matériel de transport rapide et de chemin de fer etc. Ne sont pas non plus réglementés le matériel de télécommunications, les achats d'articles coûtant moins de 220 000 dollars canadiens ou 190 000 dollars américains, ni les marchés de construction ou de service. Les réserves faites aux États-Unis en faveur de la petite entreprise et des entreprises appartenant aux minorités sont exemptées de l'application du code. Celui-ci ne contient pas non plus de règles efficaces qui empêcheraient, dans les marchés d'État, l'imposition de prix de préférence ou d'une préférence globale pour les biens du pays même (comme les règles concernant le contenu national) qui s'ajouteraient à la préférence découlant du jeu des droits de douane. Enfin, l'entente passe sous silence l'achat par les gouvernements de biens destinés à la revente: il ne prend en considération que l'achat de biens destinés à l'usage du gouvernement acheteur.

Alors même que se déroulaient les négociations du GATT, le Congrès et les gouvernements d'État américains resserraient de beaucoup les mesures de protection des marchés d'État. Parlant de la tendance croissante aux États-

Unis vers toujours plus de protectionnisme, M. Ron McCallum de Hawker Siddeley, Canada, disait au Comité:

«Chaque nouvelle mesure restrictive insérée par les États-Unis dans la loi ou les procédures semble être considérée comme une nouvelle base de négociation à partir de laquelle nous devons déterminer quelles sont les concessions que nous devons faire pour retourner au statu quo quel que soit le domaine visé». (11:11)

La *Surface Transportation Assistance Act* a nui énormément à certains producteurs canadiens, en particulier à ceux de l'industrie du transport en commun urbain. M. Kirk Foley, président de la Urban Transportation Development Corporation (UTDC), d'Ontario, a dit au Comité que cette industrie n'a «d'autres clients que les gouvernements, partout dans le monde», et que la moyenne des soumissions pour un projet peut aller de 50 à 150 millions de dollars, voire davantage s'il s'agit de la totalité d'un système de transport. Les restrictions qu'imposent la *Surface Transportation Assistance Act* et certains gouvernements d'État poussent fortement les producteurs canadiens, comme l'ont dit au Comité Bombardier Inc., et d'autres témoins, à aller ouvrir des usines aux États-Unis.

M. Grey souligne que les règles américaines sur les marchés d'État ne sont pas toujours très profitables aux États-Unis eux-mêmes et à certains fournisseurs américains qui approvisionnent en composants les producteurs canadiens. Par exemple, les manufacturiers canadiens de voitures de transport en commun utilisent abondamment des pièces fabriquées aux États-Unis. Or, quand le produit fini au Canada retourne à son pays d'origine, il n'est pas considéré comme produit américain aux fins des marchés d'État de ce pays. Cela peut amener une situation comme celle-ci: **une entreprise française, allemande ou japonaise propriétaire d'une usine de montage aux États-Unis qui utilise bien des composants de son pays d'origine pourrait figurer sur la liste de préférence des États-Unis, tandis qu'un véhicule produit au Canada avec un contenu américain supérieur ne répondrait pas aux exigences du contenu à cause de l'abondance des composants importés des États-Unis.** Dans l'industrie du transport urbain, le matériel américain compte pour au moins 50 pour cent dans la plupart des autobus utilisés au Canada. Les fournisseurs américains seraient durement frappés s'il n'y avait pas de commandes de la part des manufacturiers canadiens.

Les lois et les règlements américains sur les marchés d'État nuisent aussi à d'autres secteurs de l'industrie canadienne. Au cours d'une série antérieure de séances du Comité, des sociétés comme Northern Telecom, Wajax et ATCO ont raconté comment elles en étaient venues à ouvrir des usines aux États-Unis afin d'avoir accès aux marchés d'État américains. Le sondage de l'Association des manufacturiers canadiens a révélé que les règles américaines appliquées aux marchés d'État sont considérées comme un obstacle à la croissance par un nombre assez important d'industriels, notamment dans les secteurs du matériel de transport, de la machinerie électrique, du caoutchouc,

du vêtement et des fabrications métalliques. M. C. D. Reekie, président de la Canadian Aviation Electronics, a parlé des pertes d'emplois qui se produisent au Canada quand les entreprises canadiennes, à cause de la loi *Buy American*, trouvent difficile de vendre des produits canadiens aux ministères fédéraux américains ou à des sous-traitants d'organismes fédéraux de ce pays. Il a aussi expliqué comment nuisent au commerce les dispositions fédérales de réserve en vertu desquelles le gouvernement américain réserve de 5 à 15 pour cent de la totalité de ses marchés aux petites entreprises, à celles appartenant aux minorités, et à celles qui sont situées dans une zone de chômage élevé. «Une fois qu'un produit a été obtenu en vertu de cette disposition, dit-il, il le demeure tant qu'il y a dans la course deux soumissionnaires américains compétents.»

Si l'on examine le champ des politiques de rechange que le Canada pourrait utiliser pour surmonter la difficulté, il faut se rendre à l'évidence qu'il n'a rien à gagner de nouvelles négociations multilatérales en matière de marchés d'État. L'expérience du *Tokyo Round* permet de présumer que le Japon et les grands pays européens s'opposent fortement à des négociations multilatérales ayant pour objet de rendre accessibles leurs marchés d'État.

Selon M. Kirk Foley, de la Urban Transport Development Corporation (UTDC), le Canada devrait tenter d'élargir les ententes sur la technologie, comme l'entente Jamieson-Volpe, conclue avec des organismes américains en 1972, afin d'obtenir un accès à ses produits en vertu de programmes technologiques, comme par exemple l'exemption prévue par le programme spatial conjoint nord-américain. Le marché nord-américain du matériel de transport pourrait alors être exploité en commun par les producteurs des deux pays au moyen de programmes conjoints de recherche et de développement et d'ententes «de contrebalancement» bilatérales. Il ajoute que des entreprises en coparticipation et des ententes d'échange de licences pourraient donner plus d'extension encore à l'intégration du marché nord-américain.

Pour M. Rodney Grey, le Canada devrait chercher à conclure avec les États-Unis un accord bilatéral sur les marchés d'État et qui serait similaire à l'entente de partage de la production de défense de 1938, entente qui soustrait le matériel et les fournitures de défense canadiens à la loi *Buy American* et aux tarifs américains. Pour ces derniers toutefois, M. Grey pense qu'on pourrait les oublier, ou bien s'en occuper plus tard comme question distincte dans le cadre des marchés d'État, l'important étant la suppression de part et d'autre des barrières non tarifaires.

### (iii) *Évaluation en douane*

Sur ce point, l'entente du GATT fixe, à l'usage de tous les gouvernements, des règles uniformes pour déterminer la valeur en douane des marchandises importées, règles fondées sur la valeur transactionnelle des mar-

chandises. M. Grey considère que la décision du Canada de participer à la nouvelle entente du GATT sur l'évaluation en douane, par suite du *Tokyo Round*, «constitue le changement le plus important et le plus difficile à la politique commerciale du Canada». L'adhésion des États-Unis au nouveau système, et les mesures qu'ils prendront pour l'instaurer, causeront aussi des problèmes au Canada.

C'est à regret que le Canada a donné son adhésion au nouveau code d'évaluation du GATT. Comme il en résultera pour lui des rajustements plus nombreux que pour tout autre pays, le Canada a insisté pour assortir son accord de certaines réserves. Il rendra son système d'évaluation conforme au code à la condition qu'il soit libre de relever ses droits de douane là où il pourrait en résulter une perte sensible de protection. Ces conditions, le Canada les négocie actuellement avec chacun de ses partenaires commerciaux. Pour leur part, les États-Unis ont signifié leur accord. En outre, le nouveau code ne sera en vigueur pour le Canada que le 1<sup>er</sup> janvier 1985.

Le nouveau système d'évaluation exigera que le Canada modifie radicalement son code d'évaluation de ce qui constitue «une juste valeur marchande»,\* c'est-à-dire le prix auquel l'exportateur peut vendre sa marchandise sans entrave sur le marché interne. Cette «juste valeur marchande» ne saurait être inférieure au prix demandé à l'acheteur canadien, exception faite de tous frais dont la marchandise peut être grevée après avoir quitté son point d'envoi direct au Canada—par exemple, le fret maritime ou l'assurance. Ce système, comme celui qui est appliqué aux États-Unis, donnait un surcroît de protection aux producteurs du pays, car souvent la marchandise était évaluée à un prix supérieur au prix réellement payé.

En vertu du nouveau système transactionnel du GATT, l'évaluation de la marchandise se fonde sur sa valeur dans les échanges internationaux. Il s'agit normalement du prix de vente à l'importateur au Canada pourvu qu'il n'existe aucun lien intéressé entre l'exportateur et l'importateur. Pour déterminer dans quelle mesure l'adoption du nouveau régime réduira la protection, le gouvernement a organisé des séances publiques devant la Commission du tarif douanier et fait procéder à des recherches en profondeur. En outre, comme il est expliqué plus haut dans la partie concernant la stratégie industrielle canadienne, le gouvernement envisage dans son document de travail sur la politique d'importation, de mettre en place certaines procédures d'urgence auxquelles l'on pourrait avoir recours s'il se produisait des torts imprévus par suite de la diminution de la protection.

M. Grey a prévenu que le Canada éprouvera certaines difficultés dans ses relations commerciales avec les États-Unis quand ceux-ci adopteront le nou-

---

\* Le prix utilisé est celui que demande l'exportateur sur le marché interne. Dans le nouveau système, le prix utilisé pour fixer la valeur de l'article aux fins de la douane est celui du marché d'importation, soit le prix de vente à l'importateur au Canada si aucun lien ne le lie à l'exportateur.



veau système. Si, d'une part, celui-ci donnera moins de difficultés administratives internes que les neuf différents systèmes en vigueur aux États-Unis avant le *Tokyo Round*, il pourrait, d'autre part, conduire à toutes sortes de vexations pour le commerce d'importation légitime pour peu que, par suite d'une plainte de la part d'un producteur américain, on abuse des enquêtes minutieuses et des pouvoirs administratifs.

En outre, dans le cadre de ce qu'il est convenu d'appeler «l'ancienne loi» sur les valeurs, les États-Unis tenaient une «liste finale» d'environ 1 000 produits sur lesquels étaient prélevés des droits sensiblement supérieurs, en vertu d'une évaluation fondée sur la valeur d'exportation ou la valeur étrangère, selon la plus élevée des deux. Cette liste nuisait aux exportations canadiennes. Les États-Unis avaient aussi institué un dispositif de protection pour les produits chimiques benzénoïdes, appelé système d'évaluation ASP (American Selling Price). En abandonnant la «liste finale» et l'ASP au *Tokyo Round*, les États-Unis ont fait approuver un tableau révisé de taux ad valorem pour les produits visés par ces deux régimes en particulier. Il en résulte que le niveau de protection n'est pas réduit. De fait, il est haussé, dans le cas de certains produits. M. Clifford Mort, de la Dow Chemical of Canada, a donné au Comité l'exemple suivant:

«Les États-Unis percevaient avant des droits ad valorem et spécifiques et, à l'heure actuelle, ils ne perçoivent plus que des droits ad valorem à la suite des négociations de Tokyo, et la base devant servir à calculer les droits ad valorem—c'est-à-dire le niveau tarifaire absolu pour la plupart des produits pétrochimiques—sera plus élevé en 1985 que les tarifs qui auraient été perçus si le *Tokyo Round* n'avait pas eu lieu». (9:10)

Un autre problème grave découlant du code d'évaluation du GATT et signalé par M. Grey se rapporte aux opérations d'importation canadienne effectuées entre, non des sociétés réciproquement indépendantes mais, des sociétés reliées de quelque façon. Une bonne part du commerce canado-américain se fait entre filiales canadiennes et sociétés mères américaines, et la tentation sera grande de demander des prix artificiellement bas aux fins de l'évaluation en douane. C'est un problème que le code ne règle pas vraiment, et c'est le cas aussi d'autres catégories d'importations fréquentes dans les échanges avec les États-Unis: fins de série, immobilisations de seconde main, articles de deuxième qualité etc.

#### (iv) *DISC*

L'une des barrières non tarifaires toujours pas réglée par les codes du GATT est le dispositif américain de subvention des exportations désigné sous le sigle DISC (Domestic International Sales Corporation). Les États-Unis l'utilisent depuis 1971 pour stimuler les exportations et retenir chez eux les investissements directs. Il n'est pas facile de jauger l'impact de ce dispositif sur les niveaux d'investissement canadiens et les exportations canadiennes.

D'ailleurs, pour faire contrepois, les impôts canadiens sur les sociétés ont été quelque peu modifiés, et neuf sociétés canadiennes sur dix sondées par l'Association des manufacturiers canadiens, ont déclaré n'être pas touchées par DISC.

Vu la clause, dans l'entente du GATT, qui n'exige du pays signataire qu'un «effort raisonnable» en vue de surmonter les obstacles comme l'opposition du Congrès, il ne faut pas s'attendre à ce que les États-Unis abolissent le DISC dans un avenir proche, quoique les dispositifs du genre soient clairement interdits par le *Tokyo Round*. En outre, l'intention du gouvernement Reagan de contester les subventions à base fiscale de la Communauté européenne auprès de ses dirigeants semble constituer un durcissement de la position américaine qui donnera sans doute lieu à une réunion plénière du conseil du GATT. Le Comité considère le DISC comme une de ces mesures qui nuisent par inadvertance aux intérêts canadiens, même quand ces intérêts n'en sont pas la cible. Le DISC n'est sans doute pas une grande cause d'irritation entre les deux pays, mais il ne doit pas être négligé.

### c) Conclusion

Sans vouloir amoindrir les réalisations du *Tokyo Round*, le Comité est d'accord avec M. Grey pour dire que «bien des travaux sont restés en plan». Les séquelles seront des problèmes commerciaux bilatéraux au cours des années 80 et 90, tant dans le domaine des tarifs douaniers que dans celui des barrières non tarifaires. En particulier les problèmes relatifs aux droits compensateurs et aux marchés d'État peuvent se révéler dangereux pour les producteurs canadiens de l'industrie de pointe. La menace que représentent ces barrières non tarifaires américaines influera directement sur les décisions que devront prendre les fabricants canadiens de rester au Canada ou de s'installer aux États-Unis. C'est une nécessité urgente pour le Canada de régler ces problèmes.

# APPENDICE B

## Politiques gouvernementales de développement industriel

Depuis quelques années, le gouvernement canadien applique certaines politiques dont l'objet est de stimuler l'indispensable restructuration de l'industrie canadienne et d'en augmenter la compétitivité. Il vise à élargir le marché des produits fabriqués au Canada, par des programmes de déplacement des importations, des politiques de développement industriel, la coordination des marchés d'État, l'utilisation de l'Agence d'examen de l'investissement étranger et la stimulation de la recherche et des innovations, en particulier, dans les domaines de l'industrie de pointe.

### Déplacement des importations

Dans ses politiques, le gouvernement met de plus en plus l'accent sur le déplacement ou la réduction des importations. Celles-ci, en 1980, au chapitre des produits finis, atteignaient une valeur de 45 milliards de dollars, dont 35 milliards couvraient des importations en provenance des États-Unis. Des déclarations officielles et des campagnes de publicité encouragent le secteur privé à acheter «canadien». Au sein du ministère de l'Industrie et du Commerce, un service d'analyse des importations relève, dans les données de la douane, les produits importés en grande quantité et qui pourraient constituer un champ d'exploitation pour de nouvelles industries canadiennes. En 1980, l'invitation à acheter des produits canadiens prend une tournure plus pressante dans le Programme national de l'énergie qui insiste explicitement pour que, dans les grands projets d'exploitation des ressources qui s'annoncent, le

matériel, la technologie et l'apport technique viennent de sources canadiennes dans toute la mesure du possible. En août 1981, afin de surveiller où se font ces achats dans le cas des mégaprojets de \$100 millions et plus, le gouvernement crée au ministère de l'Industrie et du Commerce un nouveau service ayant pour mission de veiller à ce que les sociétés canadiennes «reçoivent en temps utile tous les renseignements possibles sur les besoins de ces projets et puissent participer tôt à l'appel d'offres». Ce programme rend la recherche de fournisseurs canadiens obligatoire dans le cas des projets qui concernent le pétrole et le gaz, et facultative dans les autres cas. L'objectif de ce programme est de réduire l'énorme déficit du Canada dans son commerce de machines et de matériel avec les États-Unis, déficit qui, estime-t-on, s'établira à \$14 milliards en 1981, alors qu'il n'était que de 6,4 milliards de dollars en 1976. Des changements s'opèrent aussi dans la politique d'importation du Canada; un document de travail de 1980 sur ce point renferme des propositions controversées touchant l'application de mesures d'urgence ainsi qu'un éventuel système de «prix de base» pour faire face aux problèmes du dumping pratiqué sur une grande échelle. Ces propositions n'ont pas eu de suite jusqu'ici.

## Développement de l'industrie

La clé de voûte de l'actuelle politique de développement industriel est un programme de conception élitiste, au dire de nombreuses personnes. L'idée est que, devant la menace croissante que représente, pour les industries de technologie courante, la concurrence des importations bon marché en provenance des pays nouvellement industrialisés, l'industrie canadienne devrait s'implanter agressivement dans les domaines de l'industrie de pointe et ceux où le Canada dispose d'un avantage relatif. Les années 1980 et 1981 ont vu l'élaboration d'une politique de développement industriel comportant un budget envisagé de 2,75 milliards de dollars (dont un milliard figure déjà dans le budget), mais le budget de novembre 1981 a transformé en une stratégie de développement plus modeste ces plans prévoyant une intervention massive dans l'économie. Néanmoins, le gouvernement travaille toujours à la promotion d'un système vidéotex (Telidon), système qu'il a aidé à créer. En outre, par le truchement de divers programmes—électronique, spatial et de communications administratives etc.—il cherche à stimuler l'innovation et le développement dans les secteurs de l'industrie de pointe afin de permettre aux entreprises canadiennes de concurrencer les produits nouveaux sur le marché mondial. Il a annoncé l'établissement à travers le pays de six comptoirs micro-électroniques. Parmi les autres secteurs visés par cette politique en faveur de la haute technologie, on mentionne l'aérospatiale, les télécommunications, la biotechnologie, l'informatique, l'électronique, l'énergie nucléaire et le transport urbain.

À cette stratégie de caractère élitiste s'ajoutent le relancement du Programme de production de l'industrie de défense\* et le Programme d'expansion des entreprises. Le premier a, pour objectif depuis le début, «de développer et de maintenir la capacité technologique de l'industrie de défense en vue de susciter des exportations de défense rentables et des exportations civiles connexes découlant de cette capacité». Une bonne partie de l'assistance qu'il fournit vise à aider à défrayer la recherche-développement innovatifs—et coûteux—dont dépend le succès des exportations. Les fonds de ce programme ont été doublés en 1981. Citons, comme exemple de subventions consenties les 50 millions de dollars versés à Pratt and Whitney pour un nouveau moteur à turbine, le PT-7, et les 450 millions versés à de Havilland pour le développement d'un autre aéronef interurbain, le DASH-8.

Le Programme d'expansion des entreprises, établi en 1977, englobe sept programmes antérieurs, dont le Programme pour l'avancement de la technologie industrielle (PATI). L'objet de ce programme est d'apporter un supplément d'aide financière aux petites et moyennes entreprises de fabrication et de transformation qui entreprennent des projets où les risques sont élevés et qui, sans cette aide, marqueraient le pas. Le programme prévoit des subventions pour la recherche, le développement et, même la production et la commercialisation. Il offre aussi des garanties d'emprunts. Les subventions ont rapidement augmentées, passant de 18 millions de dollars en 1977-1978 à \$84 millions en 1979-1980, et les garanties de prêts ont doublé.

Les deux programmes précités ont pour objectif premier de stimuler la recherche-développement dans le domaine des innovations. En outre, en janvier 1981, le gouvernement a pris un nouvel engagement: celui de faire passer du PNB, les dépenses canadiennes faites au titre de la recherche-développement de un à 1,5 pour cent d'ici à 1985. Cet objectif, le gouvernement l'envisageait il y a trois ans pour l'année 1983, mais les résultats obtenus ont rendu l'objectif peu réaliste.

Dans l'ensemble, les dépenses fédérales en matière de recherche et de développement, abstraction faite des incitations d'ordre fiscal, s'établiront à 1,5 milliard de dollars au cours de l'année financière 1981. En outre, il existe des dégrèvements fiscaux permettant l'exemption de 100 pour cent des dépenses en recherche-développement ainsi que la possibilité de se qualifier pour un supplément de 50 pour cent en vue de la croissance de ces dépenses. Enfin un crédit d'impôt de 10 pour cent est disponible pour les investissements dans la recherche-développement.

Tel qu'annoncé au moment du dépôt du budget de novembre 1981, le gouvernement regroupera tous ses programmes d'innovation industrielle sous

\* Par suite de compressions budgétaires et de la mise en marche d'une étude d'évaluation, le programme a été suspendu pendant un an et demi. Il a été relancé en 1981.

un Office chargé d'appliquer un programme de coordination des facilités industrielles. Ce programme vise à aider à restructurer, ainsi qu'à appuyer, tous les stades du cycle de production d'un produit nouveau, y compris la recherche-développement initiale, la création et la conception, la fabrication, le développement du prototype, les changements organisationnels, l'identification du marché et l'essai.

### **Renforcement de l'A.E.I.E.**

Afin d'atténuer ce qui était perçu comme une contrainte pour le développement industriel du Canada, c'est-à-dire l'ampleur de la propriété étrangère dans l'industrie canadienne, le discours du Trône de 1980 envisageait diverses mesures pour renforcer le fonctionnement de l'Agence d'examen de l'investissement étranger (A.E.I.E.): analyse de la performance, devant les exigences de la loi, des grandes entreprises étrangères implantées au Canada; publication des achats d'entreprises canadiennes par des étrangers avant leur approbation afin de permettre aux firmes canadiennes de présenter une offre; et aide fédérale pour cette offre. Bien qu'aucune nouvelle loi n'ait été déposée, on a pu constater au cours de 1981 une application plus rigoureuse de la législation existante, l'accent étant mis, semble-t-il, sur «le bénéfice significatif pour le Canada» auquel doivent se plier les entreprises étrangères et l'engagement qu'elles doivent prendre de faire de la recherche-développement au Canada, de favoriser la participation canadienne, et de pratiquer les commandes de production. Cependant, dans le discours du budget de novembre 1981, le gouvernement a fait marche arrière: il a annoncé sa décision de ne pas modifier la Loi sur l'examen de l'investissement étranger. Le ministre des Finances a dit qu'Ottawa n'étendrait pas à d'autres secteurs la politique de propriété canadienne mise en œuvre en 1980 pour le pétrole et le gaz. Il n'y eut donc pas de mesures législatives pour les rachats et les préavis, ni de propositions rendant obligatoires pour les grandes sociétés des analyses et des rapports de performance. Cependant, une évaluation des procédés d'administration a été entreprise pour déterminer les changements qui s'imposent dans ce domaine.

### **Marchés d'État**

Depuis longtemps le gouvernement canadien pratique certaines préférences en faveur des marchandises fabriquées au Canada. Mais, depuis quelque temps, il tente d'établir une coordination de ses marchés d'approvisionnement comme moyen d'aider à la restructuration de l'industrie manufacturière canadienne. Au niveau fédéral, un nouveau système de planification permet aux grands ministères «acheteurs», pour les achats de biens et de services d'une valeur de plus de deux millions de dollars, de s'approvisionner de manière à appuyer le plus possible les objectifs de développement économique intérieur. Cela s'ajoute à une politique gouvernementale exigeant que les

grosses commandes, comme celle du nouveau chasseur et celle du patrouilleur à grand rayon d'action, donnent lieu à des contreparties et des retombées industrielles. Certaines initiatives prises par le gouvernement fédéral tentent de coordonner les marchés d'État des provinces. Ces initiatives ont reçu l'appui, en particulier, du gouvernement ontarien.

En 1979, un fonds de développement de produits de 115 millions de dollars était créé pour aider les entreprises à aborder de nouveaux domaines et à fabriquer les produits dont le gouvernement a besoin, en particulier les articles de l'industrie de pointe. Le ministère fédéral des Approvisionnements et Services, dont les achats comptent pour 25 pour cent des achats de tous les niveaux de gouvernement, possède une Commission d'examen des marchés qui examine tous les contrats fédéraux de plus de 2 millions de dollars en vue de maximiser les achats canadiens. Un fonds de 30 millions visant le développement de sources d'approvisionnement a été créé en 1981. Son objectif est d'amortir, au cours des trois prochaines années, dans certains cas, la différence entre une soumission étrangère et une soumission canadienne supérieure.

### **Politique de concurrence**

La politique de concurrence du gouvernement, surtout dans la mesure où elle peut faire obstacle à la rationalisation de l'industrie, concerne directement les entreprises manufacturières canadiennes. Cette politique est encore en voie de préparation et devrait donner lieu au dépôt d'un projet de loi au Parlement en 1982.

### **Autres mesures**

Le gouvernement a doublé le budget destiné à la promotion des marchés d'exportation et il a fourni un crédit de 900 millions de dollars, à répartir sur trois ans, à la Société pour l'expansion des exportations afin de lui permettre de financer les exportations à des taux d'intérêt moindres. Néanmoins, le Canada risque de rester encore distancé par les taux abondamment subventionnés de bien des pays, ce qui semble nuire beaucoup aux exportateurs canadiens, en particulier sur les marchés autres que les États-Unis où le dollar est surévalué. En 1979, le gouvernement fédéral a contribué \$235 millions à un programme fédéral-provincial destiné à renforcer et à moderniser l'industrie canadienne des produits forestiers. Pour appuyer les gouvernements provinciaux qui cherchaient à influencer les décisions d'investissement des entreprises multinationales de fabrication d'automobiles, le gouvernement a consenti de larges subventions afin que les nouveaux investissements se fassent au Canada. En outre, il a aidé au refinancement de la Chrysler Corporation of Canada et de Massey-Ferguson, deux entreprises qui éprouvaient et éprouvent encore des difficultés.

En janvier 1981, on annonçait un fonds spécial de \$350 millions destiné à aider l'industrie et la main-d'œuvre à se réadapter. D'une durée de trois ans, ce fonds doit apporter assistance aux travailleurs mis à pied et aux collectivités les plus durement touchées par les transformations industrielles. En juin 1981, le gouvernement a affecté \$250 millions, sur cinq ans, à la création de nouveaux emplois dans les localités touchées par la restructuration de l'industrie du textile et du vêtement. Ce fonds vise aussi à aider à la modernisation des entreprises rentables dans ce secteur.



# APPENDICE C

## Compétitivité—Canada-États-Unis

### Coût relatif de la main-d'œuvre

Dans son rapport de 1978, le Comité s'inquiète de voir se détériorer gravement la compétitivité canadienne par rapport à celle des États-Unis. Il avait entendu presque tous les témoins des milieux d'affaires déclarer que l'une des grandes causes de cette détérioration était que, dans les industries de même type, les salaires augmentaient plus vite au Canada qu'aux États-Unis, tendance qui comblait graduellement la différence traditionnelle entre les coûts de main-d'œuvre canadiens et américains.

Au cours des dernières séances publiques du Comité, M. James Frank, du *Conference Board in Canada*, a fait remarquer que son étude de 84 industries canadiennes et américaines de même sorte avait révélé que non seulement la différence avait disparu, mais que, dans bien des industries elle se trouvait dans l'autre sens. Dans 55 des 84 industries étudiées, l'ouvrier canadien en 1975, recevait autant ou plus en salaire que son homologue américain. Cette année-là, pour ralentir l'accélération des augmentations de salaire, le gouvernement créait un programme de contrôle des salaires qui eut pour effet de modifier la tendance pour quelques années. L'étude du *Conference Board* constate l'amélioration et indique qu'en 1978, les industries canadiennes aux salaires égaux ou supérieurs à ceux des États-Unis n'étaient plus que 48 sur les 84 étudiées. Mais, selon M. Frank, cette baisse n'est pas due à un renversement de la longue évolution vers la parité salariale; elle est impu-

table, plutôt, à la dévaluation du dollar canadien. S'il n'y avait pas eu de dévaluation, les coûts canadiens de

Pour ce qui est des différences de la moyenne des salaires manufacturiers entre les deux pays, des chiffres fournis par le professeur Wonnacott confirment l'influence du taux du change. Un examen, sur la base d'un taux de change ajusté, du niveau relatif des gains montre que le salaire canadien dans la fabrication n'était plus en 1979, qu'à 95 pour cent du salaire américain alors qu'il avait atteint \$1.12 en 1976 et \$1.06 en 1977. (Voir tableau 3, colonne 4).

Tableau 3

**Rapport Canada/États-Unis: salaire-productivité-échanges—1968 à 1978**

Comparaisons du coût de la main-d'œuvre Canada/États-Unis						
Taux de change (Valeur du dollar canadien par rapport au dollar américain) (1)	Salaire horaires Secteur manufacturier (en \$ canadiens) Canada/États-Unis (2) (3)		Salaires relatifs (Canada/ États-Unis) (4)	Indemnisation totale relative (Canada/ États-Unis) (5)	Comparaison de la productivité (Canada/ États-Unis) (6)	
1968	92.8	2.58	3.24	.80	.77	.65*
1969	92.9	2.79	3.44	.81	.78	
1970	95.6	3.01	3.51	.86	.81	
1971	99.0	3.28	3.61	.91	.86	
1972	101.0	3.54	3.78	.94	.88	.73
1973	100.0	3.85	4.08	.94	.88	.75
1974	102.2	4.37	4.32	1.01	.94	.80
1975	98.4	5.06	4.91	1.03	.95	.74
1976	101.4	5.76	5.15	1.12	1.03	.75
1977	94.1	6.38	6.04	1.06	.98	.76
1978	87.7	6.84	7.04	.97	.90	.78
1979	85.4	7.43	7.83	.95	.88	—
1980	85.5	—	—	.97	—	—

Source: Professeur J. Wonnacott (18A:1), plus des additions à jour fournies par J. Frank, *Conference Board in Canada*.

Cet écart imputable au taux du change est lui-même en voie de disparaître. Les chiffres de 1979 et de 1980 indiquent que les salaires canadiens augmentent encore à un rythme plus rapide que ceux des États-Unis. En 1979 et 1980, dans le secteur manufacturier, les premiers ont avancé de 8,8 et de 10,1 pour cent, et les seconds de 8,5 et 8,7 pour cent. Devant le Comité, M. Frank s'est demandé avec inquiétude si les industries canadiennes, après avoir profité d'une dévaluation sensible du dollar, ne sentiront pas de nouveau la pression de la concurrence dans les quelques prochaines années.

La situation s'améliore quelque peu quand on calcule, sur cette base d'un taux de change ajusté, la totalité de la compensation, c'est-à-dire à la fois le salaire et les avantages sociaux. Les coûts de ces avantages sont, de fait, supérieurs aux États-Unis, où ils correspondent en moyenne à 21,2 pour cent du salaire, pour le temps travaillé et le temps non travaillé, tandis qu'au Canada le pourcentage est de 11,2 pour cent. Ainsi, dit M. Frank, si l'on prend la compensation totale dans le secteur manufacturier—salaire plus avantages sociaux—celle du Canada se situait à environ 88 pour cent de celle des États-Unis, une amélioration sur les 95 pour cent constatés quand seul le salaire est pris en considération. Malgré cet écart, le coût de la main-d'œuvre au Canada aurait été encore de deux pour cent supérieur à celui des États-Unis, s'il n'y avait pas eu dévaluation du dollar canadien.

Ce coût supérieur de la main-d'œuvre au Canada a souvent fait l'objet de commentaires de la part des représentants du milieu des affaires qui sont venus témoigner devant le Comité. Par exemple, M. Ron McCallum de Hawker Siddeley Canada, a dit que cette différence de productivité et de coût de main-d'œuvre atteint des proportions graves en Colombie-Britannique; pour sa société, la main-d'œuvre est de 35 pour cent supérieur à celle des États-Unis pour «des travaux virtuellement identiques». M. John Sandford, président de de Havilland Aircraft of Canada, a dit que son entreprise verse un salaire horaire de \$2 à \$3.50 supérieur à celui que versent ses concurrentes américaines. Seul, dit-il, le dollar canadien dévalué lui permet de rester dans la course.

### **Arrêts de travail**

Une autre cause souvent donnée de la piètre compétitivité du Canada, ce sont les arrêts de travail. Le tableau 4, ci-après, montre qu'en 1978 le Canada était en très mauvaise posture sur ce point par rapport aux États-Unis, ayant eu 840 journées de travail perdues par mille employés contre 438 pour les États-Unis. Depuis 1970, il n'y a eu que deux années où le Canada a compté moins de journées perdues par mille employés par suite de différends industriels, que les États-Unis.

### **Productivité—Canada—États-Unis\***

La productivité industrielle canadienne a toujours été inférieure à celle des États-Unis, ce qui explique en partie la faiblesse concurrentielle de l'industrie canadienne. (Voir tableau 3, colonne 6.) Cependant, l'écart traditionnel s'amenuise quelque peu, particulièrement dans le secteur manufacturier, grâce à une augmentation plus rapide dans l'ensemble de la productivité canadienne depuis quelques années. De 1947 à 1978, a dit M. Frank au

\* À noter que la productivité du travail ne reflète pas seulement le rendement d'un homme pour une heure, mais aussi la gamme des compétences et des immobilisations dont il doit disposer.

Tableau 4

## Arrêts de travail et temps perdu par suite de différends industriels 1955-1979

Pays et année	Nombre de différends industriels	Travailleurs impliqués (milliers)	Journées de travail perdues (milliers)	Jour perdus par mille employés
<b>ÉTATS-UNIS</b>				
1970	5,716	3,305	66,414	956
1971	5,138	3,280	47,589	661
1972	5,010	1,714	27,066	374
1973	5,353	2,251	27,948	373
1974	6,074	2,778	47,991	629
1975	5,031	1,746	31,237	415
1976	5,648	2,420	37,859	485
1977	5,056	2,040	35,822	443
1978	4,230	1,624	36,923	438
1979	4,800	1,700	33,000	381
<b>CANADA</b>				
1970	542	262	6,540	970
1971	569	240	2,867	414
1972	598	706	7,754	1,075
1973	724	348	5,776	754
1974	1,218	581	9,222	1,131
1975	1,171	506	10,909	1,313
1976	1,039	1,571	11,610	1,388
1977	803	218	3,308	387
1978	1,058	402	7,393	840

(Source: *Handbook of Labor Statistics*, U.S.A., décembre 1980, Tableau 186, p. 478.)

Comité, cette augmentation dans le secteur manufacturier a été de 4,1 pour cent contre 2,7 pour cent pour les États-Unis. Entre 1971 et 1979, le taux de croissance de la productivité a ralenti considérablement dans les deux pays; néanmoins, le taux de croissance de la productivité au Canada a été légèrement supérieur à celui des États-Unis (2,9 contre 2,1 pour cent) entre les années 1976 et 1978.

Selon M. Frank, une étude intensive du *Conference Board in Canada* des niveaux de productivité canadiens et américains dans 35 industries manufacturières comparables, entre 1967 et 1974, révèle que la productivité canadienne est passée en moyenne de 62 à 77 pour cent de celle des États-Unis. Le gain est surtout manifeste dans les biens durables, comme les produits du bois, les produits métalliques et les véhicules à moteur et leurs pièces détachées. Ce secteur, en 1974 était à 94 pour cent aussi productif que le même secteur américain. Parmi ces biens durables, certains ont fait un bond appréciable. Dans les produits forestiers, par exemple, la productivité canadienne

atteignait 117 pour cent de celle des États-Unis et, dans les véhicules à moteur et leurs pièces détachées, 100 pour cent. Par contre, dans le secteur des biens non durables, le niveau canadien correspondait à 68 pour cent du niveau américain en 1974, encore que ce soit un grand progrès sur les 53 pour cent de 1967, en particulier pour les produits du pétrole. M. Frank estime que, depuis lors, soit en 1979, les niveaux relatifs de productivité dans ces industries n'ont dû guère changer. (Voir tableau 5). Le Comité constate avec satisfaction que l'augmentation de la productivité s'est produite dans les industries qui bénéficient d'un accès libre ou presque libre au marché plus étendu des États-Unis pour leurs produits.

Tableau 5

**Estimation relative des niveaux de productivité (Canada/États-Unis).  
Pourcentages de 1967 et 1974 par importants groupes industriels**

	1967	1974
<u>Biens non durables</u>	<u>53%</u>	<u>68%</u>
Alimentation	72	69
Textile, vêtement, tricot	70	83
Produits du papier	76	77
Produits pétroliers	37	70
Divers	44	53
<u>Biens durables</u>	<u>73%</u>	<u>94%</u>
Produits forestiers	111	117
Produits métalliques	70	93
Véhicules à moteur et pièces détachées	77	100
Divers	60	68
<b>TOTAL POUR L'ÉCHANTILLON</b>	<b>62%</b>	<b>77%</b>

Source: J.D. Frank (1979, 2:25)

Les milieux d'affaires et les milieux universitaires s'entendent en général pour dire que l'infériorité de la productivité canadienne a pour cause, en très grande partie, la brièveté des phases d'exécution et le manque de spécialisation qui découlent forcément d'un petit marché protégé aux goûts aussi variés que le grand marché américain. En effet, jusqu'ici, les producteurs canadiens, face aux tarifs douaniers canadiens et autres et aux obstacles non-douaniers, se sont contentés d'organiser leur production en fonction du marché canadien. Cela a provoqué de fréquents changements de main-d'œuvre et de machinerie et, en conséquence, des coûts de main d'œuvre élevés et une productivité inférieure. Depuis quelques années, la réduction des droits de douane et l'augmentation des frais ont amené une certaine spécialisation, si bien que la productivité canadienne augmente un peu plus vite que celle des

États-Unis. Un écart, toutefois, demeure, écart estimé à 22 pour cent en 1978. (Voir tableau 3, colonne 6). En outre, les prévisions n'annoncent rien de bon dans l'avenir pour la croissance de la productivité canadienne. Pour bien des entreprises manufacturières canadiennes, c'est l'augmentation de leur niveau de productivité qui leur permettra de survivre aux pressions de la concurrence dans les années 80 et 90.

### Comparaison du coût unitaire de main-d'œuvre

Au Canada, avec une productivité inférieure par rapport aux États-Unis, les salaires canadiens relativement élevés exercent une pression à la hausse sur le coût unitaire de la main-d'œuvre canadienne et, en conséquence réduisent la compétitivité du Canada.

Selon M. Frank, entre 1970 et 1978, le coût unitaire de la main-d'œuvre, fondé sur le rapport entre la croissance de la productivité et l'augmentation des salaires, n'a cessé d'augmenter plus rapidement au Canada qu'aux États-Unis, en particulier en 1975 et 1976. En 1978, par suite du ralentissement de l'augmentation des salaires canadiens, noté plus haut, le coût unitaire a augmenté moins rapidement que celui des États-Unis. (Voir tableau 6 ci-après.) Malheureusement, il est de plus en plus évident que la tendance à la hausse du coût unitaire canadien a repris en 1979, 1980 et 1981 bien que les chiffres ne soient pas encore disponibles.

Tableau 6

#### Coût unitaire de la main-d'œuvre (dollars américains) 1967=100

	Canada	É.-U.
1967	100.0	100.0
1970	111.7	116.5
1973	126.2	123.2
1974	146.2	143.1
1975	165.6	152.4
1976	185.7	158.2
1977	182.5	166.6
1978	174.3	179.4

(Source: *Handbook of Labor Statistics*, U.S.A., décembre 1980, Tableau 179, p. 467.)

### Aperçu d'ensemble de la compétitivité canadienne courante

Au cours des trois ans qui nous séparent du premier rapport du Comité, le rapport entre la structure des coûts du Canada et celle des États-Unis a subi quelques modifications. La détérioration grave qui a marqué le milieu

des années 70 à été arrêtée. Néanmoins, le désavantage concurrentiel du Canada n'a pas, dans son ensemble, disparu pour autant. Le salaire moyen canadien, après rajustement pour le cours du change, se situe à 95 pour cent de celui des États-Unis, mais on craint que de récentes augmentations de salaire, élevées, viennent quelque peu effacer l'avantage que donne le taux du change. La productivité canadienne a progressé un peu par rapport à celle des États-Unis, mais l'un et l'autre pays affichent sur ce point un piètre rendement par comparaison avec le Japon. Malgré les grands progrès accomplis par le secteur canadien des biens durables, la compétitivité moyenne du Canada est estimée à 78 pour cent de celle des États-Unis. Les arrêts de travail ont continué à être plus nombreux au Canada qu'aux États-Unis, sauf pour une année. Au chapitre de l'impôt sur les sociétés, domaine où l'industrie canadienne tirait auparavant quelque avantage concurrentiel, la situation semble se renverser en particulier depuis l'adoption de règles d'amortissement plus libérales par le Congrès au milieu de l'année 1981. Pour l'impôt sur le revenu des personnes physiques, les avantages canadiens s'amenuisent et pourraient même disparaître si les États-Unis imite le Canada et instaurent l'indexation au coût de la vie.

The first part of the report, 'The State of the Economy', provides a comprehensive overview of the Canadian economy in 1984. It discusses the performance of various sectors, including manufacturing, services, and agriculture, and highlights the challenges faced by the economy, such as inflation and unemployment. The report also examines the role of government in the economy and the impact of international trade.

The second part of the report, 'The Labour Market', focuses on the state of the labour market. It analyzes the demand for labour, the supply of labour, and the skills requirements of employers. The report also discusses the impact of technological change on the labour market and the need for training and education.

The third part of the report, 'The Financial System', examines the performance of the financial system, including the banking industry, the capital markets, and the money market. It discusses the impact of monetary policy and the role of the central bank in maintaining financial stability.

The fourth part of the report, 'The International Context', discusses the impact of international trade and globalization on the Canadian economy. It examines the role of Canada in the world economy and the challenges posed by international trade agreements.

Table 1

	Canada	U.S.
1981	105.0	100.0
1982	111.7	100.0
1983	126.2	100.0
1984	149.7	100.0
1985	161.1	100.0
1986	181.7	100.0
1987	197.5	100.0
1988	217.3	100.0

Source: Department of Finance Canada, Ottawa, 1984, Series 170, p. 147.

The report concludes that the Canadian economy has shown significant growth since 1981, but it also faces several challenges. Inflation remains a concern, and the labour market continues to be a source of difficulty. The report recommends that the government should continue to implement policies that promote economic growth and stability, while also addressing the challenges of inflation and unemployment.



# APPENDICE D

## Glossaire

**AEIE**, la Loi sur l'examen de l'investissement étranger ou Agence d'examen de l'investissement étranger. Projet de loi adopté en 1973 qui a donné naissance à une agence chargée d'examiner les prises de contrôle d'entreprises canadiennes par des sociétés étrangères, et plus tard, les projets d'investissements étrangers au Canada. Le but de cet organisme n'est pas de bloquer la venue de capitaux au Canada, mais d'en négocier les modalités avec les sociétés concernées afin que le pays en retire le plus de profits possibles.

**AELE**, l'Association européenne de libre-échange, est une zone de libre-échange créée par sept pays européens en 1959 dans le cadre de l'Accord de Stockholm pour faire face à la Communauté économique européenne. Les membres de cette association sont l'Autriche, le Danemark, la Norvège, le Portugal, la Suède, la Suisse et le Royaume-Uni. La Finlande et l'Islande sont entrées par la suite au sein de cette association. Aucune tarif extérieur commun n'a été établi et aucune initiative n'a été prise par les pays membres en vue d'intégrer leur économie. C'était le type même de la zone de libre-échange par opposition au marché commun ou à l'union douanière. Lorsque le Danemark et le Royaume-Uni ont quitté l'AELE pour se joindre à la CEE, les autres pays membres de l'Association ont conclu des accords de libre-échange individuels avec la CEE.

**Balance des paiements** est le résumé financier de toutes les transactions effectuées entre les résidents du Canada et ceux d'autres pays. Elle se divise en deux parties:

1. **Le compte courant**, qui comprend:

- (a) le solde des recettes provenant des exportations de marchandises et les sommes versées pour des marchandises importées. C'est ce solde qui détermine si le Canada accuse un excédent ou un déficit dans son compte de commerce de marchandises. (Publié habituellement tous les mois, il est en général favorable au Canada).
- (b) le solde des opérations provenant d'éléments autres que des marchandises appelées très souvent commerce des invisibles ou échange de services. Sous cette rubrique on retrouve les recettes et les paiements au titre du tourisme, des intérêts et des dividendes, des redevances, des brevets, des droits d'auteur, du frêt et des frais de transport, des opérations bancaires et des assurances. (Ce compte est presque toujours déficitaire.)

Le compte courant est donc la somme des éléments exposés en (a) et en (b) et lorsqu'ils sont mis ensemble, le Canada accuse un sérieux déficit constant dans le compte courant de sa balance des paiements.

2. **Le Compte de capital** qui tient compte du déplacement des capitaux entre le Canada et l'étranger comprend les investissements directs, les investissements de portefeuille, les dépôts bancaires à terme, l'aide à l'étranger et le financement des crédits à l'exportation etc.

**Barrières non tarifaires** (BNT) sont des politiques gouvernementales destinées à rendre plus difficile l'accès au pays de certaines importations. Sont considérés comme barrières non tarifaires les règlements relatifs au marché de l'État qui favorisent les producteurs locaux, les subventions permettant à ces producteurs de mieux se défendre face à la concurrence, les normes techniques pouvant les accommoder et créer des difficultés supplémentaires aux producteurs étrangers. Mais la pléthore de barrières non tarifaires plus subtiles qu'un gouvernement peut imposer est pratiquement illimitée; le fait d'inscrire des prix arbitraires sur le vin étranger pour entraîner des délais techniques aux douanes en est un exemple.

**CEE**, la Communauté économique européenne, est un marché commun établi en 1957 aux termes du Traité de Rome par six pays de l'Europe de l'Ouest: la Belgique, la France, le Luxembourg, la Hollande, l'Italie et l'Allemagne de l'Ouest. En 1973, on y a accueilli le Danemark, l'Irlande et le Royaume-Uni. La Grèce est devenue membre de la Communauté économique européenne en 1981 et l'entrée de l'Espagne et du Portugal est déjà prévue. Un tarif extérieur commun est imposé sur toutes les importations provenant de l'extérieur de la Communauté, et on y pratique une politique agricole com-

mune. Il a été même question de mettre en commun l'intégration économique et politique de ces pays. Il existe d'ores et déjà des mécanismes de coopération en matière de politiques industrielles, de concurrence scientifique et de développement régional et, à divers degrés, une certaine coordination des politiques sur les questions économiques internationales, les ententes monétaires et les affaires étrangères.

**Classifications du Commerce** sont des catégories techniques utilisées par Statistique Canada pour classifier les importations et les exportations. Elles comprennent les produits bruts, les produits fabriqués et les produits finis.

**Les produits bruts:** sont les matières premières qui n'ont subi aucune transformation.

**Les produits travaillés:** sont les produits qui ont déjà subi une transformation et qui pourraient en subir d'autres.

**Les produits finis:** sont les produits qui n'ont plus à subir de transformation, qui sont prêts à être livrés aux consommateurs ou à des producteurs de biens de consommation.

**Les produits fabriqués:** est un terme qui veut dire des produits de catégorie finie, mais aussi plusieurs produits qui ont subi de nombreuses transformations. Plusieurs de ces produits tels que le papier journal et le bois raboté sont transformés autant que possible avant la vente.

**DISC** (Domestic International Sales Corporation) est un mécanisme de financement des exportations que les États-Unis ont établi en 1971 pour favoriser les exportations en permettant aux entreprises de reporter les revenus découlant des exportations. Cette société a forcé les multinationales américaines situées aux États-Unis à faire produire les biens destinés à l'exportation par leur usines situées aux États-Unis au lieu de leur filiales à l'étranger.

**Droit compensateur** est un droit imposé par un pays sur un produit d'importation dont la production a été subventionnée dans le pays d'origine.

**Économies d'échelle** sont les économies réalisées lorsqu'on augmente la production et que l'on réduit les coûts d'exploitation, soit en augmentant le volume de production ou en améliorant les procédés de fabrication. Les économies d'échelle sont fonction du marché et ne dépendent pas de la taille de l'entreprise.

**GATT**, l'Accord général sur les tarifs et le commerce extérieur, est une entente internationale transigée en 1947, en premier lieu par 23 parties contractantes dont le Canada. Cette entente prévoit la réduction progressive des barrières commerciales dans le but de favoriser les pratiques non discriminatoires dans le commerce international et d'empêcher tout retour aux politiques protectionnistes et discriminatoires des années 30. Un secrétariat établi

à Genève surveille les pratiques commerciales et a le pouvoir d'instituer des groupes de travail chargés de régler les conflits commerciaux qui pourraient survenir entre les pays du GATT.

**Mandat de production mondiale** est l'attribution à une filiale d'une multinationale de l'exclusivité mondiale en ce qui concerne la fabrication et la commercialisation d'un produit donné.

**Négociations commerciales multilatérales (MTN)** sont une série de pourparlers qui ont lieu occasionnellement dans le cadre des négociations du GATT. La dernière série, qui s'est déroulée à Tokyo, a été appelée Tokyo Round pour la distinguer du Kennedy Round ou du Dillon Round.

**PATI** (programme pour l'avancement de la technologie industrielle) était un programme fédéral d'aide aux industries canadiennes qui désiraient développer une nouvelle technologie. Ce programme a donné suite en 1977 au programme plus exhaustif qu'est le PDE.

**PDE** (programme du développement de l'entreprise) est un programme fédéral de subvention afin d'encourager les entreprises innovatrices canadiennes. Ce programme remplace un programme antérieur et verse presque toutes ses subventions aux industries de petite et de moyenne tailles. Il aide ainsi à la recherche, au développement, au processus de production ou à la commercialisation d'un produit original.

**PEN**, le Programme énergétique national, reflète les mesures énergétiques du gouvernement fédéral qui ont été énoncées dans le discours du budget de 1980.

**PID** (programmes de la productivité de l'industrie de la défense) est un programme fédéral qui vise à aider financièrement les industries de pointe liées à la défense à devenir compétitives sur le marché international.

**PNI** (pays nouvellement industrialisés) terme employé pour décrire les pays moins industrialisés qui, le deviennent rapidement. Les PNI comprennent les «nouveaux japons» comme on les appelle souvent tels la Corée, le Taiwan et Hong Kong.

**Productivité** est la «production totale» d'une économie qui comprend les divers facteurs, notamment, la compétence des travailleurs, le capital, les immobilisations, l'équipement, la compétence des gestionnaires, la technologie et la fabrication. Le niveau de productivité ne démontre pas, comme on pourrait le croire, le seul travail d'un ouvrier consciencieux.

**Termes de l'échange** sont la proportion de l'index des prix des marchandises exportées sur l'index des prix des marchandises importées. Les termes de

l'échange d'un pays s'améliorent si le prix de ses exportations est supérieur à celui de ses importations.

**Tokyo Round**—Voir Négociations commerciales multilatérales (MTN).

### Témoins

1. Liste des témoins qui ont comparu devant le Comité avec leurs noms et ceux de l'annuaire dans lequel figurent leurs témoignages.

#### Première session de la Trade-and-Exchange Negotiations, 1978

No de témoins	Date	Témoins
2	Le 15 décembre 1979	Gouvernement du Canada M. Simon Fraser, Directeur de recherches sur les comptes commerciaux M. J. J. Smith, Directeur

#### Deuxième session de la Trade-and-Exchange Negotiations, 1980-1981

No de témoins	Date	Témoins
3	Le 6 mai 1980	M. David A. Dodge, Directeur, Institut de recherches politiques



# APPENDICE E

## Témoins

1. Liste des témoins qui ont comparu devant le Comité avec numéro et date du fascicule dans lequel figurent leurs témoignages.

### Première session de la trente-et-unième législature, 1979

No de fascicule	Date	Témoins
2	Le 11 décembre 1979	<i>Conference Board in Canada</i> M. James Frank, Directeur, Centre de recherches sur les traitements <i>Conseil économique du Canada</i> M. D.W. Slater, Directeur

### Première session de la trente-deuxième législature, 1980-1981

No de fascicule	Date	Témoins
1	Le 6 mai 1980	M. David A. Dodge, directeur, Institut de recherches politiques

- 2        Le 15 mai 1980        Professeur Peyton V. Lyon, *School of International Affairs*, Université Carleton
- 3        Le 3 juin 1980        Professeur John J. Quinn, Faculté de Droit, Université Western Ontario, London, Ontario; et directeur de *Canada-U.S. Law Institute*
- 4        Le 5 juin 1980        M. Rodney de C. Grey, conseiller du Gouvernement de l'Ontario, Londres, Angleterre; autrefois chargé de la délégation canadienne au Tokyo Round dans le cadre des négociations commerciales multilatérales (GATT).
- 5        Le 10 juin 1980        L'honorable Robert L. Stanfield, C.P., c.r.  
M. Harold Connor, Halifax, N.-É.  
M. James McNiven, vice-président du conseil, Conseil économique des provinces de l'Atlantique
- 6        Le 12 juin 1980        *Ministère de l'Industrie et du Commerce*  
M. Robert Johnstone, sous-ministre  
M. R.E. Latimer, sous-ministre adjoint, Relations commerciales internationales
- 7        Le 25 juin 1980        M. Julius Katz, vice-président du conseil, White Plains, N.Y., États-Unis; ex-secrétaire d'État adjoint aux Affaires économiques et commerciales, Department of State, Washington, D.C.  
*Brookings Institute*  
M. Lawrence Krause, membre du conseil, Washington, D.C., États-Unis
- 8        Le 26 juin 1980        *Industrie canadienne du meuble*  
M. K.M. Campbell, directeur général, Ontario Furniture Manufacturers' Association  
M. Gerry Cockerill, vice-président et directeur général, Kaufman Company, Collingwood, Ontario



9 Le 8 juillet 1980

M. Claude Jutras, directeur général, Association des fabricants de meubles du Québec

M. Bruce MacPherson, président, Gibbard Furniture Shops Ltd., Napanee, Ontario

M. Joe Malko, Furniture West Inc., Winnipeg, Manitoba

M. Bernard Papineau, président, H.P.L. Cie, Arthabaska, Québec

M. Norman Ricard, président et directeur général, NORCA Management Ltée, Montréal, Québec

*Industrie pétrochimique canadienne*

M. R.L. Pierce, président, Alberta Gas Ethylene Company, Calgary, Alberta

M. Clifford L. Mort, président, Dow Chemical du Canada, Sarnia, Ontario

M. B.G.S. Withers, vice-président, secteur opérationnel, Petrosar, Corunna, Ontario

M. Jack S. Dewar, président, Union Carbide du Canada Ltée, Toronto, Ontario

*Institut Canadien des Politiques économiques*

M. Abraham Rotstein, vice-président

M. Fred Lazar, directeur

*Industrie des transports urbains*

M. Raymond Royer, président et directeur général, Division des Transports collectifs, Bombardier Inc., Boucherville, Québec

M. Ron McCallum, directeur de la Commercialisation, Hawker Siddeley Canada Inc., Toronto, Ontario

M. Kirk W. Foley, président, Urban Transportation Development Corp. Ltd., Toronto, Ontario

10 Le 10 juillet 1980

11 Le 16 octobre 1980

12 Le 30 octobre 1980 M. David Mundy, Carp, Ontario  
M. John Simons, vice-président,  
Division de l'aviation, Marconi du  
Canada, Montréal, Québec

13 Le 13 novembre 1980 *Industrie aéropatiale*  
M. John W. Sandford, président et  
président général du conseil,  
Société de Havilland du Canada  
Ltée, Downsview, Ontario  
M. E.L. Smith, président et prési-  
dent général du conseil, Pratt et  
Whitney du Canada Ltée, Lon-  
gueuil, Québec  
M. E.A. Reece, vice-président et  
directeur général, McDonnell Dou-  
glas du Canada Ltée, Toronto,  
Ontario

14 Le 9 décembre 1980 *Association des manufacturiers  
canadiens*

M. Jean-Jacques Gagnon, vice-pré-  
sident du conseil, Alcan du Canada,  
vice-président de l'Association des  
manufacturiers canadiens

M. L.R. Douglas, vice-président,  
Société Générale Électrique du  
Canada Ltée, président du Comité  
de la politique commerciale de  
l'Association des manufacturiers  
canadiens

M. Ron McCallum, directeur de la  
Commercialisation, Hawker Sidde-  
ley Canada Inc., président du  
Comité des exportations de l'Asso-  
ciation des manufacturiers cana-  
diens

M. Laurent Thibault, directeur des  
questions économiques des Commu-  
nications à l'Association des manu-  
facturiers canadiens

15 Le 11 décembre 1980

*Industrie de pointe*

M. Larry Clarke, président du con-  
seil, Spar Aerospace Limited,  
Toronto, Ontario

- 16 Le 20 janvier 1981
- M. C.D. Reekie, président du conseil, CAE Industries Limited, Toronto, Ontario
- M. W.C. Tate, vice-président et directeur général, Garrett Manufacturing Company Limited, Rexdale, Ontario
- M. Ronald R. Keating, président, Litton Systems Canada Limited, Rexdale, Ontario
- M. F. H. Tyaack, président et président général du conseil, Westinghouse du Canada Ltée, Hamilton, Ontario
- M. M.J. McDonough, vice-président du conseil, secteur des ressources, Westinghouse Inc., Pittsburgh, Pennsylvanie, États-Unis.
- 17 Le 22 janvier 1981
- Professeur Sidney Weintraub, chaire Dean Rusk, Lyndon B. Johnson School of Public Affairs, Université du Texas, Austin, Texas, États-Unis.
- 18 Le 3 février 1981
- Professeur Ronald J. Wonnacott, faculté d'économie, Université Western Ontario, London, Ontario
- 19 Le 3 mars 1981
- Ministère de l'Industrie et du Commerce*
- M. B.C. Steers, sous-ministre adjoint, Marketing international
- M. Percy Eastham, directeur général, Bureau des relations générales
- M. Norman Fraser, directeur général suppléant, Direction des programmes
- M. Craig Oliver, directeur principal, Développement de l'industrie et du commerce
- 20 Le 5 mars 1981
- Province de la Colombie-Britannique*
- L'honorable Patrick McGeer, ministre des Universités, des Sciences et des Communications

21 Le 26 mars 1981

*Province de l'Alberta*

L'honorable Hugh Planche, ministre du Développement économique  
M. E.G. (Ed) Shaske, directeur du conseil, Direction de la planification et des stratégies, ministère du Développement économique

22 Le 7 avril 1981

*Province de l'Ontario*

L'honorable Larry Grossman, ministre de l'Industrie et du Tourisme

2. *Mémoires écrits:*

1. Le 23 octobre 1980 M. Ian C. Rush, président, Polysar Limitée, Sarnia\*, Ontario
2. Le 27 octobre 1980 M. J.E. Newall, président du conseil et président-directeur général, Du Pont du Canada Inc., Montréal\*, Québec
3. Le 11 juin 1981 L'honorable Roland J. Thornhill, ministre du Développement, province de la Nouvelle-Écosse, «Répercussions d'un accord de libre-échange bilatéral sur la Nouvelle-Écosse.»

**Voyage d'étude à Washington du 28 au 30 avril 1981**

Le voyage d'étude à Washington avait pour but, une fois les audiences officielles terminées, de recueillir les opinions de certains fonctionnaires, universitaires, hommes d'affaires et chefs syndicaux américains sur les relations commerciales canado-américaines, les investissements et les problèmes qu'entraînent les relations bilatérales. Le Comité voulait surtout savoir comment serait accueilli un projet de libre-échange bilatéral avec les États-Unis. Voici la liste des témoins dans l'ordre de comparution:

1. *Chambre de Commerce des États-Unis, Comité des relations canado-américaines:*

*Sujet:* L'opinion des hommes d'affaires américains sur certains aspects des relations canado-américaines y compris les propositions visant à solidifier davantage l'interdépendance nord-américaine.

\* Conformément au vœu du personnel du Comité, on a demandé à ces deux témoins, qui avaient déjà comparus lors des audiences de 1977, de faire connaître leur point de vue sur leurs témoignages déjà rendus ou de les commenter à la lumière de l'étude que le Comité a effectué en 1980-81 sur les répercussions d'un libre-échange bilatéral avec les États-Unis et compte tenu de témoignages plus récents apportés par certains représentants du secteur pétrochimique.

*Participants américains:*

M. William G. Phillips	Président du conseil d'administration International Multifoods; président de la section américaine du Comité des relations canado-américaines; Conseil d'administration Chambre de commerce des États-Unis
M. George H. Fuchs	Vice-président du conseil Relations industrielles Société RCA
M. Earl Huntington	Vice-président et conseiller général Texasgulf Inc.
M. Clinton Morrison	Ex-président du Conseil d'administration Chambre de commerce des États-Unis vice-président à la retraite, maintenant expert-conseil à la First National Bank de Minneapolis
M. J.R. Mullen	Vice-président, relations de la société John- son and Johnson
M. E. Leslie Peter	Président Leslie Peter and Company
M. George W. Phillips*	Coordonnateur, Affaires commerciales internationales Société Union Carbide
M. Dudley C. Taft	Président Taft Broadcasting Company
M. Roger Frank Swanson	Secrétaire administratif section américaine Comité des relations canado-américaines
M. John Volpe	Directeur, Recherches internationales Chambre de commerce des États-Unis

*2. Fonctionnaires américains détachés auprès des relations commerciales  
Canada-États-Unis:*

*Sujet:* Table ronde sur les perspectives d'un libre-échange canado-américain  
ou accords commerciaux bilatéraux préférentiels avec le Canada.

---

\* M. Phillips représentait M. R.J. Hughes, vice-président du conseil et était accompagné par M. James K. O'Connor, analyste économique et directeur du personnel, groupe d'étude sur l'interdépendance économique nord-américaine du Comité du commerce international, *Chemical Manufacturers' Association*.

*Participants américains:*

M. Ernie Johnson	Secrétaire adjoint aux Affaires économiques et commerciales-Department of State
M. John Ray	Représentant spécial adjoint au commerce
M. Bill Morris	Secrétaire adjoint au commerce et au développement

3. *Comité canado-américain National Planning Association:*

*Sujet:* Étude du rapport provisoire du Comité concernant l'amélioration des mécanismes intergouvernementaux régissant les questions économiques entre le Canada et les États-Unis.

*Participants américains:*

M. William D. Eberle	Président du rapport américain; ancien représentant spécial au commerce des États-Unis
M. Sperry Lea	Vice-président—National Planning Association

4. *Discussion avec M. Fred Bergsten:*

*Sujet:* Perspectives de relations canado-américaines plus étroites.

*Participant américain:*

M. Fred Bergsten	Associé au conseil, Carnegie Endowment for International Peace, ex-secrétaire adjoint aux affaires internationales—Department of the Treasury
------------------	---

5. *Discussion avec les fonctionnaires du bureau du représentant spécial au Commerce:*

*Sujet:* Le rapport du groupe d'étude américain ordonné par le Congrès en 1979 dans le cadre de la Loi sur les ententes commerciales des États-Unis.

*Participants américains:*

M. Harvey Bayle	Sous-ministre adjoint, représentant spécial de commerce au développement des politiques
-----------------	---

M. Andrew Stoler                      Fonctionnaire affecté aux relations commerciales spéciales, particulièrement responsable des relations commerciales avec le Canada

M. William DesRochers              Department of Commerce

6. *Discussion avec le professeur Robert Dunn, fils:*

*Sujet:* Le taux de change et les conséquences d'un accord bilatéral de libre-échange, sur le déplacement des capitaux entre le Canada et les États-Unis.

*Participant américain:*

Professeur Robert Dunn, fils        Faculté d'économie à l'Université George Washington

7. *Discussions avec des membres du personnel du Sénat et de la Chambre des Représentants des États-Unis:*

*Sujet:* Relations commerciales plus étroites du Canada et des États-Unis, surtout dans l'optique d'un accord commercial bilatéral préférentiel éventuel.

*Participants américains:*

M. Ed Nef

M. Gary Horlick                      Personnel du Congrès

M. George Ingram

8. *Discussions avec les chefs syndicaux américains—AFL-CIO (Fédération américaine du travail—Congrès des organisations industrielles):*

*Sujet:* Les relations commerciales Canada-États-Unis surtout dans l'optique d'un accord éventuel de libre-échange entre les deux pays.

*Participants américains:*

M. Thomas Donohue                  Secrétaire trésorier  
AFL-CIO

M. Henry Schechter                  Service de recherches économiques  
AFL-CIO

M. Stephen Coplan                    Service du contentieux  
AFL-CIO

M. Mark Anderson                    Service international  
AFL-CIO

9. *Le Comité a profité de l'heure du dîner pour rencontrer les membres suivants du Sénat américain:*

- Le sénateur Max Baucus                    Démocrate du Montana  
Co-président, Comité du caucus du Sénat pour l'interdépendance économique nord-américaine
  
- Le sénateur Spark Matsunaga            Démocrate de Hawaii  
(Parrain des dispositions exemptant le Canada et le Mexique d'un projet de loi américain sur les conventions fiscales présenté en janvier 1981)
  
- Le sénateur Ted Stevens                 Républicain d'Alaska  
Leader adjoint de la majorité au Sénat, co-président, section américaine, Groupe interparlementaire Canada-États-Unis
  
- Le sénateur Ed Zorinsky                 Démocrate du Nebraska  
Ex-président, maintenant vice-président de la section américaine, Groupe interparlementaire Canada-États-Unis



1

2

3

4

5

6

7

8

9

10

11

12



