



COMMUNIQUÉ

N^o 190

Le 31 octobre 1986

NOTE DIPLOMATIQUE CONCERNANT L'ENQUÊTE
EN MATIÈRE DE DROITS COMPENSATEURS
SUR LE BOIS D'OEUVRE RÉSINEUX

L'honorable Pat Carney, ministre du Commerce extérieur, a annoncé aujourd'hui que le gouvernement a donné sa réponse officielle au Département d'État, tard hier, à la détermination préliminaire de subventions rendue par le département américain du Commerce au sujet du bois d'oeuvre résineux. Vous trouverez ci-joint une copie de la note qui la contient.

Elle expose en détail l'opinion du gouvernement selon laquelle la décision préliminaire comporte des lacunes graves, tant au regard de la législation américaine que de la logique.

"Nous croyons, a affirmé M^{me} Carney, que la position des États-Unis est foncièrement erronée. Les gouvernements ont le droit d'établir les conditions de gestion et d'utilisation de leurs ressources naturelles. Le niveau des droits de coupe ne constitue certainement pas une forme de subventions et l'imposition de droits compensateurs est, par conséquent, injustifiée." Elle a mentionné que le Canada a demandé au GATT de se prononcer sur cette question de base.

Elle a insisté sur le fait que cette décision, qui renverse la détermination de 1983 selon laquelle l'obtention de droits de coupe n'est pas une chasse gardée, n'est pas fondée. La justification de cette décision devrait intéresser tous les partenaires

Canada

.../2

commerciaux des États-Unis, a-t-elle ajouté. Évidemment, à titre de grand exportateur de produits à base de ressources naturelles, les États-Unis pourraient subir les contrecoups de cette justification si d'autres pays s'avisaient de l'adopter.

Dans une lettre qui a été remise aujourd'hui, le ministre disait: "J'ai déclaré au secrétaire Baldrige que la méthode utilisée pour déterminer que les droits de coupe sont accordés à des taux préférentiels est tout à fait inadéquate." Le recours à cette méthode a exagérément gonflé le taux des droits compensateurs provisoires, ce qui cause des difficultés immédiates aux exportateurs et aux travailleurs canadiens, a-t-elle dit. Elle a ajouté que l'ambassadeur Gottlieb avait reçu instruction de rencontrer, plus tôt au cours de la semaine, M. Baldrige, secrétaire au Commerce, pour insister afin que son département révise, à titre de mesure immédiate, sa détermination préliminaire de supprimer la double prise en compte des coûts et, par conséquent, de réduire le fardeau que l'obligation de déposer des cautionnements calculés d'après un taux gonflé de droits provisoires représente pour l'industrie canadienne.

En terminant, Mme Carney a annoncé qu'elle a demandé à rencontrer sans tarder le secrétaire Baldrige pour discuter des préoccupations que la détermination préliminaire en cause et d'autres questions de commerce bilatéral inspirent au Canada.

Le 30 octobre 1986

Note

L'Ambassade du Canada présente ses compliments au département d'État et a l'honneur de se référer à la décision préliminaire du département du Commerce dans l'enquête de procédure compensatrice visant certaines importations de bois d'oeuvre résineux depuis le Canada, ainsi qu'à sa note du 30 septembre et à son aide-mémoire du 4 juin 1986 invitant fermement les États-Unis à rejeter la requête déposée par une coalition de producteurs américains de bois d'oeuvre. Cette enquête compromet un commerce mutuellement avantageux évalué à 3,8 milliards \$ Can en 1985, et a de sérieuses incidences négatives sur l'emploi, aux États-Unis comme au Canada, ainsi que sur les consommateurs américains de bois d'oeuvre. Au Canada, 80 000 emplois sont directement liés à notre industrie du bois d'oeuvre résineux, et chaque région du pays sera affectée.

On se rappellera que les mêmes grandes questions ont été étudiées de façon exhaustive par le département du Commerce lors de l'enquête de procédure compensatrice de 1982-1983 impliquant les importations de bois d'oeuvre résineux depuis le Canada. En ce qui touche la principale question en jeu, à savoir les pratiques provinciales de coupe, l'Administration du commerce international a rejeté l'allégation voulant qu'elles confèrent aux producteurs canadiens de bois d'oeuvre une subvention à l'exportation ou une subvention intérieure. L'enquête a également révélé que tous les programmes canadiens passibles de droits compensateurs constituaient un subventionnement de minimis. Il est significatif que le requérant dans l'enquête précédente n'ait pas contesté devant les tribunaux la décision de 1933 du département du Commerce.

Le gouvernement du Canada a pour position que, puisque les gouvernements ont le droit souverain d'établir les conditions devant régir la gestion et l'utilisation de leurs ressources naturelles, les pratiques de coupe ne peuvent adéquatement être considérées comme constituant une subvention et que l'utilisation du recours compensatoire est par conséquent inappropriée. Du point de vue du gouvernement du Canada, l'histoire de la rédaction de l'Accord général et du Code des subventions et mesures compensatoires montre clairement que leurs auteurs n'ont jamais voulu que les politiques touchant l'accès aux ressources naturelles, y compris leur tarification, soient assujetties aux dispositions de l'Accord général ou du Code visant les subventions et mesures compensatoires.

Toutefois, comme le département du Commerce a jugé bon d'accepter une requête en droits compensatoires, nous présentons les observations suivantes sans préjudice de notre position fondamentale telle que mentionnée ci-avant.

Les autorités canadiennes sont d'avis que cette décision est inacceptable. Elle manque de fondement juridique, elle est non conforme à la pratique américaine établie et, sous certains aspects importants, elle se fonde sur des hypothèses erronées.

Le département du Commerce a renversé deux points fondamentaux de la décision qu'il avait prise lors de son enquête précédente de 1982-1983. L'un de ces points concerne la question de l'application générale, l'autre celle des taux préférentiels.

En ce qui concerne la question de l'application générale, le département du Commerce a maintenant statué, contrairement à sa décision précédente, que les programmes de coupe dans nos quatre grandes provinces productrices de l'Alberta, de la Colombie-Britannique, de l'Ontario et du Québec visent un groupe spécifique d'industries. Il fonde cette décision sur deux raisons. La première est que les gouvernements provinciaux ont passablement de latitude pour allouer des licences de coupe et que cette latitude tend à être exercée en faveur des producteurs de bois d'oeuvre résineux. En fait, les gouvernements provinciaux n'exercent pas leurs pouvoirs discrétionnaires de façon à favoriser l'industrie du bois d'oeuvre résineux ou toute autre industrie utilisant la ressource. Les droits de coupe sont offerts aux mêmes conditions à toutes les entreprises qui peuvent exploiter économiquement la ressource.

La deuxième raison est que, des divers utilisateurs des droits de coupe, les fabricants de meubles détiennent des droits négligeables alors que les producteurs de bois d'oeuvre et de pâtes et papiers tendent à exploiter des entreprises horizontalement intégrées. S'il est vrai que peu de fabricants de meubles détiennent actuellement des droits de coupe, ceci s'explique par les facteurs du marché et par l'économie de la spécialisation; des droits de coupe leur sont offerts aux mêmes conditions qu'aux autres utilisateurs.

En ce qui concerne la raison de l'intégration horizontale, il existe des centaines de sociétés qui ont des droits de coupe et qui ne sont pas horizontalement intégrées. Dans tous les cas, la question est sans objet puisque nos industries du bois d'oeuvre, de la pâte et du papier et les nombreuses autres industries qui utilisent la ressource sous forme de contreplaqués, placages, panneaux de construction, bardeaux et bardeaux fendus opèrent sur des marchés distincts et qu'elles constituent des industries nettement différentes. Étant donné la prolifération des conglomérats, il serait manifestement absurde de penser autrement.

En ce qui concerne la façon dont la décision sur l'application générale a été prise, les autorités canadiennes sont d'avis qu'il est contraire aux préceptes fondamentaux de la législation américaine et aux principes d'équité de donner au répondant la responsabilité d'établir que les pratiques de coupe sont appliquées de façon générale. On aurait dû exiger du requérant qu'il établisse la validité de ses allégations, surtout lorsque, dans des conditions essentiellement similaires, il tente de faire renverser une décision précédente qu'il n'a jamais contestée. Toutefois, les autorités canadiennes sont disposées à fournir toute autre information requise pour garantir que la décision finale sera fondée sur tous les faits et non seulement sur les allégations des requérants.

Ayant fait cette constatation sur l'application générale, le département du Commerce était tenu d'examiner si et dans quelle mesure les pratiques de coupe sont appliquées à des taux préférentiels. Ici encore, les représentants du Département se sont sensiblement éloignés des lois et pratiques établis en matière de procédure compensatrice. Ils se sont fondamentalement trompés en ajoutant au coût direct de la production du bois sur pied un coût indirect représentant la valeur théorique des arbres et des terres. Une telle méthode, qui confond les "coûts" et les "valeurs" et qui les additionne, entraîne inévitablement un comptage double qui gonfle la subvention prétendue.

Une telle approche n'est pas prévue dans les critères énumérés dans la législation et semble être une façon indirecte d'élargir la définition de la "subvention intérieure" donnée à la section 771(5)(B) du Tariff Act de 1930 des États-Unis. Tout en prétendant constater des taux préférentiels, tels que définis à la section 771(5)(B)(ii), le département du Commerce a en fait utilisé l'analyse du coût de production prévue à la section 771(5)(B)(iv). Cette décision fait abstraction des limites que les décisions précédentes avaient posées à la sous-section iv ainsi que de l'interprétation précédemment donnée voulant que les sous-sections i à iv soient "mutuellement exclusives".

Dans de nombreuses décisions et déclarations de politique, le Département s'est toujours refusé d'utiliser les coûts théoriques ou d'opportunité pour déterminer ces coûts de production. Il a en fait soutenu que la seule mesure adéquate du coût est l'analyse du coût réel pour le producteur.

Dans sa décision de 1983, le Département constatait spécifiquement que la valeur des droits de coupe n'est dérivée "d'aucune valeur intrinsèque du bois sur pied".

L'analyse manque aussi de logique interne. Bien que des valeurs de remplacement aient été utilisées pour déterminer les coûts théoriques indirects, ces valeurs ont été spécifiquement rejetées dans d'autres parties de cette décision comme ne constituant pas des critères appropriés pour le calcul de l'élément préférentiel. De plus, l'utilisation des prix de vente privés au Nouveau-Brunswick comme valeur de remplacement pour le calcul de la valeur intrinsèque des arbres du Québec et de l'Ontario - dont les forêts sont dans bien des cas éloignées de plus de mille milles du Nouveau-Brunswick - est inappropriée étant donné les importantes différences dans la nature des forêts ainsi que dans les conditions d'accès à la ressource et aux marchés.

Enfin, le Département a fait peu d'efforts, dans sa décision, pour expliquer ces diverses inconsistances et son abandon des précédents.

Étant donné ces considérations, les autorités canadiennes demandent fermement que la décision préliminaire soit révoquée et que l'enquête soit arrêtée.