

STATEMENT DISCOURS



"LE LIBRE-ÉCHANGE:
DES POSSIBILITÉS POUR TOUS
LES CANADIENS"

87/65

NOTES POUR UNE ALLOCUTION
DE M. ALLAN E. GOTLIEB,
AMBASSADEUR DU CANADA
AUPRÈS DES ÉTATS-UNIS

BUSINESS COUNCIL OF
BRITISH COLUMBIA
FORUM SUR LE LIBRE-ÉCHANGE
HÔTEL PAN PACIFIC

VANCOUVER, le 9 novembre 1987

Le Canada est confronté à la nécessité de faire un choix qui aura un impact majeur sur le bien-être de la nation pour les générations à venir.

Nos gens d'affaires ont un enjeu crucial dans ce choix. Il leur faut essentiellement décider s'ils devraient saisir l'occasion qui leur est donnée et relever le défi qui leur est lancé de garantir et d'étendre leur accès à un marché qui, combiné au marché canadien, rassemble 270 millions de consommateurs ou s'ils préfèrent accepter le risque, très réel, que présente un accès restreint à un marché crucial pour sa prospérité.

Selon certains, l'entente de libre-échange est plus avantageuse pour le Canada, selon d'autres elle est plus avantageuse pour les États-Unis. Aux États-Unis, des intérêts importants prétendent que les États-Unis sont perdants dans le domaine des transports maritimes, de l'énergie, de l'agriculture ou de l'automobile. De même, certains Canadiens prétendent que le Canada est perdant dans ces négociations.

M'occupant moi-même de près des relations commerciales canado-américaines depuis plus d'une décennie, je suis d'avis qu'il s'agit d'un accord équilibré, juste et dans l'intérêt global des deux pays. Ceux qui prétendent que l'une ou l'autre partie est gagnante, se fondent sur des dogmes, non sur des faits. Je suis absolument convaincu que si l'on fait une analyse objective des éléments de l'Accord, on s'apercevra que cet Accord ne peut que promouvoir la prospérité de notre économie, sans que nous ayions pour autant à sacrifier notre souveraineté sur le plan politique ou culturel.

Voyons brièvement en quoi consiste cet Accord. D'abord, tous les droits de douane seront éliminés graduellement sur une période de 10 ans, ce qui signifie des prix plus bas pour les consommateurs canadiens, des facteurs de production meilleur marché, des marchés plus vastes, de plus grandes chaînes de production et une concurrence accrue pour les producteurs canadiens.

L'Accord supprime pratiquement toutes les barrières au commerce des produits énergétiques. Cela permettra d'établir un cadre stable favorisant les investissements dans de nouveaux projets, notamment les projets d'hydro-électricité destinés au marché américain.

L'Accord traite en profondeur de la question des barrières non tarifaires. Il impose de nouvelles obligations concernant les normes techniques, en ce sens que les deux pays s'engagent à ne pas imposer de normes qui

constitueraient des barrières au commerce. Aucun contingent ni aucune restriction ne seront imposés et de nombreuses restrictions existantes seront progressivement éliminées.

Aux termes des dispositions relatives aux marchés publics, les entreprises canadiennes auront accès à un nouveau marché concurrentiel d'au moins 4 milliards \$ CAN que représentent les achats du gouvernement américain.

En plus de l'importance des marchés visés et du volume des échanges en cause, cet Accord crée un précédent quant au nombre de points sur lesquels les obligations exécutoires ont été convenues.

L'Accord sur le commerce des services constitue une réalisation historique. Pour la première fois, un Accord international prévoit un code ou un ensemble de règles générales concernant un grand nombre de secteurs de services. L'Accord prévoit que les deux gouvernements étendront désormais aux fournisseurs de services de l'autre pays les principes du traitement national, du droit à une présence commerciale et du droit d'établissement.

L'Accord donnera aussi le ton dans le domaine de l'investissement. Chacun des gouvernements a convenu d'accorder à l'avenir aux investisseurs de l'autre pays le traitement national pour ce qui touche l'établissement de nouvelles entreprises, l'acquisition d'entreprises existantes, ainsi que la conduite, l'exploitation et la vente d'entreprises établies. Ce qui veut dire que, dorénavant, outre certaines exceptions qui seront maintenues de part et d'autre de la frontière, les investisseurs américains au Canada et les investisseurs canadiens aux États-Unis seront traités exactement de la même façon que les investisseurs nationaux. La plus grande sécurité dont jouiront ainsi les investisseurs améliorera dans l'ensemble le climat d'investissement au Canada.

Dans leur attitude défensive à l'égard des investissements étrangers, certains Canadiens semblent oublier que le Canada est maintenant un important exportateur net de capitaux, et ce depuis 1975. Au cours des trois dernières années, le flux des investissements directs canadiens vers les États-Unis a dépassé celui des investissements directs des Américains au Canada. Les investissements canadiens à l'étranger augmentent les débouchés à l'exportation. De plus, le rendement des investissements aident considérablement notre balance des paiements. Le Canada étant un pays importateur et exportateur de capitaux, les Canadiens ont beaucoup à gagner d'un régime d'investissement sûr et stable chez eux et à l'étranger.

L'élimination des droits de douane et des obstacles non tarifaires se fondera sur les règles établies pour les recours commerciaux et le règlement des différends. Je voudrais souligner que c'est là une composante clé de l'Accord pour les producteurs canadiens. C'est ce que nous appelons la sécurité d'accès qui permettra aux fabricants et investisseurs de planifier en partant de l'hypothèse que les biens qu'ils commercialiseront en Amérique du nord n'auront pas, dans toute la mesure du possible, à faire les frais de changements capricieux et arbitraires aux conditions d'accès.

Les recours commerciaux prévus par la législation sont un véritable paradis pour les juristes: ils sont hautement formalisés et litigieux, onéreux pour les producteurs nationaux tout comme pour les exportateurs, et imprévisibles quant aux résultats. Quel producteur voudra réaliser les investissements requis pour produire pour les nouveaux marchés ouverts par cet accord si son accès peut être soudainement coupé par des mesures antidumping, compensatoires ou de sauvegarde?

Dans l'accord, les deux gouvernements ont convenu d'une procédure unique de règlement des différends qui garantit l'application impartiale de leurs lois respectives sur les droits antidumping et compensatoires.

De plus, les deux gouvernements ont convenu que tout changement à la législation existante sur les droits antidumping et compensatoires ne s'appliquera à l'autre partie qu'après consultations et que si la chose est spécifiquement prévue dans la nouvelle législation. De plus - et c'est le deuxième élément clé du mécanisme - l'un ou l'autre gouvernement peut demander à un tribunal bilatéral d'examiner de tels changements à la lumière de l'objectif et du but de l'Accord ainsi que des droits et obligations des parties en vertu du GATT.

Pour vous donner un exemple de la façon dont les dispositions relatives au règlement des différends fonctionneraient dans un cas spécifique, voyons ce qui s'est passé l'an dernier dans le cas du bois d'oeuvre résineux canadien. La question essentielle dans cette affaire était de déterminer si les pratiques de coupe appliquées par les provinces canadiennes constituaient, en vertu de la législation commerciale américaine, une subvention donnant lieu à des droits compensatoires. En 1983, le Département du commerce, après une enquête approfondie, avait conclu que non. En 1986, ce même Département, administrant la même loi et enquêtant les mêmes faits, renversait sa décision et décidait que les pratiques de coupe canadiennes constituaient une subvention donnant lieu à des droits compensatoires.

Comme vous vous en souviendrez, le Canada avait été choqué par ce revirement. Les porte-paroles du gouvernement avaient qualifié la décision du Département du commerce d'"artificielle, forcée et sans fondement juridique". De l'avis de nombreux observateurs, ce qui avait changé entre 1983 et 1986 n'était pas la législation ou les faits juridiquement pertinents, mais plutôt l'environnement politique dans lequel la décision avait été prise.

En vertu de l'Accord de libre-échange, l'un ou l'autre pays pourra s'en remettre, pour tout différend comme l'affaire du bois d'oeuvre résineux, à un groupe binational composé d'experts canadiens et américains. En cas de décision par une agence américaine, le groupe devrait déterminer si la décision est conforme à la législation américaine. Dans la négative, l'affaire serait renvoyée au Département du commerce qui devrait prendre une nouvelle décision compatible avec la décision du groupe. Le groupe devant prendre sa décision dans un délai de 90 jours, la partie canadienne ne risquerait pas, comme c'est le cas à présent, d'attendre entre 2 et 5 ans pour qu'une décision finale soit rendue au cas où elle exercerait son droit d'appel auprès des tribunaux américains.

Ce mécanisme de règlement des différends garantira aux Canadiens que les fonctionnaires américains administreront la législation commerciale américaine de façon impartiale. L'application de la législation commerciale sera effectivement à l'abri des pressions du Congrès et d'autres pressions politiques qui, selon certains observateurs, ont joué un rôle crucial dans l'issue, l'an dernier, de l'affaire du bois d'oeuvre résineux.

Pour ce qui est de l'avenir, toute tentative du Congrès d'adopter des lois qui modifieraient la loi sur les droits compensatoires en ce qui concerne le bois d'oeuvre ou toute autre exportation canadienne pourrait, aux termes de l'Accord, être assujettie aux procédures de règlement des différends. Si un groupe décidait que cette législation va à l'encontre des obligations des États-Unis en vertu du GATT, ou de l'objectif et du but de l'Accord du libre-échange, le groupe pourrait recommander que les États-Unis modifient leur législation de façon à ce qu'elle soit compatible avec l'Accord. Au cas où le Congrès refuserait de se conformer à cette décision, le Canada aurait le choix soit de prendre des mesures de rétorsion, soit de dénoncer l'Accord.

Vous me permettrez, puisque je parle du bois d'oeuvre résineux, de vous mettre au courant des derniers développements qui affectent le droit à l'exportation imposé l'an dernier de façon à éviter d'avoir à payer des droits compensatoires. L'Accord avec les États-Unis prévoit que si

les gouvernements provinciaux canadiens prennent des mesures ayant pour effet d'augmenter le montant des droits de coupe acquittés, les deux gouvernements fédéraux devront se mettre d'accord sur la façon d'évaluer ces mesures de remplacement par rapport au droit à l'exportation.

Maintenant que les deux principales provinces, la Colombie-Britannique et le Québec, ont apporté d'importants changements à leurs pratiques de coupe et de gestion des forêts, il est important que nous prenions très rapidement des mesures afin de parvenir à un accord avec les États-Unis sur la valeur de ces mesures de remplacement, en vue de réduire ou d'éliminer le droit à l'exportation. Au cas où toutes les provinces concernées seraient incapables de s'entendre sur une approche commune, le gouvernement fédéral et l'administration américaine sont prêts à adopter un système de taux provinciaux différentiels.

Les changements introduits par la Colombie-Britannique il y a deux mois justifient, à notre avis, l'élimination du droit à l'exportation du bois d'oeuvre provenant du bois de la Colombie-Britannique. C'est la position que nous adopterons lors des réunions qui auront lieu à partir de la semaine prochaine avec les États-Unis.

Après ce survol très bref et très incomplet de l'Accord, je voudrais dissiper trois grands mythes ou malentendus qui ont fait surface dans l'actuel débat au Canada.

Le premier malentendu est que le gouvernement canadien a précipité la conclusion de cet accord, hanté qu'il était par le vent de protectionnisme qui soufflait aux États-Unis. En d'autres mots, le gouvernement aurait mal jugé le sérieux de la menace protectionniste aux États-Unis et il aurait accordé une importance démesurée à la recherche d'un accès assuré au marché américain.

Suivez bien le fil de l'argument. L'actuelle vague de protectionnisme aux États-Unis est une réaction au déficit commercial. Ce déficit est à son tour le résultat d'un dollar surévalué. Maintenant que le dollar a été déprécié, le déficit commercial se corrigera de lui-même et la menace protectionniste s'effacera. De plus, selon certaines autorités, le bouleversement survenu le mois dernier sur les marchés financiers a fait peur au Congrès qui aurait renoncé à adopter une législation protectionniste.

Cette analyse me semble éronnée. La tendance protectionniste aux États-Unis est une tendance inexorable et à long terme parce que alimentée par une transformation fondamentale de l'équilibre global des forces économiques.

Aussi longtemps que les États-Unis étaient la grande puissance économique du monde et qu'ils jouissaient d'un avantage technologique substantiel sur leur rivaux, leur intérêt propre et leur générosité les incitaient à poursuivre une politique commerciale libérale. Les États-Unis sont encore le marché le plus important, le plus riche et le plus dynamique du monde et devraient le rester dans l'avenir prévisible. Mais le leadership économique et technologique des États-Unis a maintenant été contesté successivement sur trois fronts: premièrement, par la renaissance d'une Europe émergeant plus forte des cendres de la guerre; deuxièmement par la montée d'un Japon extraordinairement discipliné et dynamique; troisièmement par l'entrée en scène récente des nouveaux pays industriels, surtout ceux de la bordure du Pacifique.

Les déficits budgétaires et commerciaux massifs de la fin des années 70 et des années 80 ont secoué l'assurance des américains. D'autre part, le déclin de grands secteurs industriels comme l'acier, l'automobile, le textile et la machine-outil, auparavant considérés comme les signes d'une grande puissance industrielle, est venu modifier la perception que les Américains se faisaient de leur intérêt propre.

Ces développements ont également modifié le vocabulaire du commerce. Il y a quelques années à peine, les mots clé étaient "libre", "ouvert" et "libéral"; aujourd'hui, on utilise les termes "commerce équitable" mené selon "les mêmes règles du jeu". Un changement remarquablement similaire dans les perspectives, le vocabulaire et la politique est survenu dans la Grande-Bretagne de la fin du XIX^e siècle alors que l'ascendant industriel et commercial dont jouissait ce pays s'est buté à la concurrence de plus en plus forte exercée par l'Allemagne et l'Amérique, et que le libre-échange a cédé la place au système protectionniste des préférences impériales.

Ces changements économiques se sont reflétés sur la scène politique. Dans les décennies précédentes, les démocrates, les agriculteurs, les syndicats et les consommateurs ont formé la grande coalition pour le libre-échange. Les démocrates ont changé leur position, tout comme l'ont fait les syndicats et, de plus en plus, les agriculteurs; La vieille coalition s'est effondrée. Et comme l'on démontré encore une fois les élections au Congrès l'an dernier, les démocrates restent, de façon générale, le parti législatif majoritaire, et bien sûr ils contrôlent maintenant les deux chambres du Congrès. La base électorale des démocrates - le Nord-Est, le Sud, les minorités et les travailleurs - va probablement continuer à presser le parti dans le sens du protectionnisme.

Le deuxième mythe ou la deuxième conception erronée qui revient périodiquement dans le débat est que les Canadiens ont le choix entre un statu quo familier et relativement confortable et l'inconnu que représente le libre-échange.

Mesdames et Messieurs, il n'y a pas de statu quo. Le monde est en constante évolution. La seule différence est que le monde d'aujourd'hui évolue plus vite que jamais. Il est donc illusoire de parler de statu quo. Le statu quo est une pente glissante, une corde raide.

Deux aspects de ce monde en évolution revêtent une importance primordiale pour le débat sur le libre-échange. Le premier, que j'ai déjà mentionné, est la tendance à un protectionnisme encore plus grand aux États-Unis. Les projets de loi généraux sur le commerce actuellement soumis au Congrès auraient pour effet de hausser substantiellement les barrières protectionnistes tressées contre les producteurs canadiens et étrangers. Je ne peux prédire le moment précis où un projet de loi sera adopté, ni vous dire exactement ce qu'il contiendra, mais, à mon avis, il est plus que probable qu'un projet de loi de commerce général qui accroîtra sensiblement les niveaux actuels de protection dans de nombreux domaines d'intérêts critiques pour le Canada sera adopté d'ici les deux prochaines années.

La situation change également en ce qui concerne la position concurrentielle du Canada dans le monde. J'ai déjà mentionné comment les forces économiques globales affectent l'économie américaine. L'effet sur le Canada est non moins prononcé, même s'il varie dans le détail.

Les changements technologiques et économiques mondiaux signifient que la base de ressources du Canada ne peut plus financer le maintien d'une économie manufacturière inefficace s'abritant derrière des murs tarifaires élevés. Les fabricants canadiens ont compris qu'ils ne peuvent plus prospérer sur le marché national uniquement. Ils ont besoin d'un accès sûr et libre à des marchés plus vastes, surtout le marché américain, pour investir afin de réaliser des économies d'échelle et de se spécialiser.

Le troisième mythe ou malentendu véhiculé au Canada est que les négociations commerciales multilatérales sous l'égide du GATT et les ententes commerciales bilatérales avec les États-Unis sont, en un sens, des initiatives incompatibles. Rien ne pourrait être plus faux. Les zones de libre-échange régionales, comme la Communauté économique européenne et celle qui est prévue dans l'Accord canado-américain, sont pleinement sanctionnées par l'article XXIV de l'Accord général.

L'élargissement de l'accès au marché américain est de loin le plus grand avantage que le Canada a retiré des séries successives de négociations du GATT. Par ailleurs, en dépit de ces négociations commerciales multilatérales, l'accès du Canada aux marchés américains a été progressivement miné par l'érection d'un bloc commercial centré sur la communauté européenne. Et l'accès du Canada au marché japonais continue d'être effectivement restreint à des exportations largement composées d'aliments non-conditionnés et de matières premières, encore ici en dépit des séries de négociations du GATT.

Les Canadiens seraient téméraires de fermer les yeux sur ces développements et de ne se fier qu'au système commercial multilatéral, dont l'efficacité est malheureusement affaiblie et dont les engagements et les disciplines sont trop généralisés, trop vagues et trop restreints pour enrailler efficacement le protectionnisme américain.

Ce serait le comble de la folie pour un pays qui achemine plus de 75 % de ses exportations et bien plus du quart de toute sa production vers un même marché de s'en remettre exclusivement à un faible mécanisme multilatéral dans lequel ces intérêts risquent d'être piétinés dans les luttes que se livrent les super puissances économiques.

Le quatrième mythe est que, par cet Accord, le Canada perdra une partie de sa souveraineté et de son indépendance. J'estime que cet argument est faux à plusieurs points de vue.

Si nous parlons culture, le secteur culturel est exempté des dispositions de l'Accord. Cela signifie que les disciplines habituelles ne s'appliquent pas et que le gouvernement canadien est libre de prendre toute les mesures qu'il juge à propos pour appuyer et promouvoir le développement du secteur culturel, conformément à nos obligations internationales en général.

À cet égard, il convient de noter que durant les années 60 et 70, lorsque l'économie canadienne devenait de plus en plus entremêlée à celle des États-Unis, l'expression culturelle canadienne s'est épanouie comme jamais elle ne l'avait fait. Rien ne montre que cette extraordinaire explosion de créativité dans presque toutes les formes d'art au Canada s'est trouvée diminuée du fait de l'intensification des liens commerciaux entre les deux économies.

Si par indépendance, nous entendons le droit des Canadiens de maintenir l'ensemble unique de mesures d'assistance sociale comme l'assurance-maladie, l'assurance-chômage et le régime de pensions du Canada, rien dans l'Accord n'empêche le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux de maintenir ces programmes.

En termes d'indépendance politique, rien dans l'Accord n'affecte notre capacité de maintenir notre propre système politique ou de suivre notre politique étrangère. Au contraire, l'économie croissante et dynamique renforcera notre capacité de prendre des décisions objectives qui seront entendues et dont il sera tenu compte sur la scène internationale. Rien ne saurait nuire à notre capacité de contrôler notre propre système politique qu'une économie protégée, faible et de moins en moins prospère.

Nous ne devrions pas perdre de vue la proximité de la frontière américaine ou l'attrait que des climats plus tempérés a toujours exercé sur certains Canadiens. Le Canada a gravement souffert, à certaines périodes de son histoire, de l'exode de cerveaux vers les États-Unis. Nous courons le risque réel de perdre les éléments les meilleurs et les plus brillants de la jeune génération si l'on permet que l'écart entre les niveaux de vie des deux pays se creuse davantage du fait du maintien d'un petit marché protégé qui empêche l'innovation, la croissance et la prospérité économique. Cela ne risquerait guère de renforcer notre souveraineté, quelle que soit la façon dont on définit ce concept insaisissable. Si vous croyez que le libre-échange est une menace à notre souveraineté, demandez aux Néerlandais comment ils traitent avec les Australiens, ou encore aux Autrichiens ou aux Suédois s'ils ont été envahis par les autres membres qui font partie de l'Accord européen de libre-échange. Même dans le cas de la communauté européenne où une certaine intégration politique s'est fait consciemment, on n'entend jamais les Danois ou les Néerlandais se plaindre de ce que leur culture se trouve germanisée ou anglicisée par suite du marché commun.

L'Accord parafé au début de ce mois est une réalisation importante, mais il y a encore de nombreux obstacles à franchir avant son entrée en vigueur. Si nous nous tournons vers le Pacifique, nous nous apercevons que nous ne pouvons ignorer le reste du monde. Les Canadiens ne peuvent se permettre de se reposer sur leurs lauriers s'ils veulent survivre et prospérer au cours des années à venir. Cet Accord ne pourrait offrir de plus grands défis et de meilleures possibilités nulle part autre qu'en Colombie-Britannique dont l'économie est tournée vers l'extérieur et vers les exportations. Il constitue pour les habitants de la Colombie-Britannique et pour tous les Canadiens une chance inouïe de maximiser leurs possibilités économiques à l'approche du 21^e siècle. Il ne faut pas laisser passer cette chance.