

POLITIQUE

ÉTRANGÈRE

CANADIENNE



Affaires extérieures External Affairs
Canada Canada

DÉCLARATIONS ET DISCOURS

La politique du commerce

Allocution de M. Allan E. Gotlieb,
ambassadeur du Canada aux États-Unis,
à la Conférence sur le commerce
canado-américain organisée
par le Financial Post

Canada

WASHINGTON, ÉTATS-UNIS

le 14 janvier 1987

J'aimerais vous entretenir ce soir de la politique du commerce, et plus précisément du commerce entre le Canada et les États-Unis.

De la position avantageuse que j'occupe sur les rives du Potomac, j'observe surtout les forces politiques en action aux États-Unis. Je commencerai toutefois par une mise au point: lorsqu'on examine la façon dont la question du libre-échange est débattue au Canada, on a souvent l'impression qu'il s'agit de décider si nous devrions conclure une union commerciale avec les États-Unis. En fait, la question ne se pose même plus. Que cela nous plaise ou non, le Canada est déjà bien installé dans le giron économique de son voisin du sud.

Pour mesurer l'ampleur extraordinaire de cette intégration commerciale, il suffit de comparer le commerce canado-américain aux échanges de l'Allemagne de l'Ouest avec les autres membres de la Communauté européenne. L'an dernier, environ 80 % des exportations canadiennes sont allées aux États-Unis, tandis que 60 % des exportations ouest-allemandes ont été absorbées par les 11 autres membres de la Communauté. La France effectue également 60 % de son commerce avec ses partenaires de la Communauté, et le Royaume-Uni un peu moins. Un petit pays membre comme les Pays-Bas écoule environ 70 % de ses exportations sur le marché de ses partenaires de la Communauté. Ces comparaisons démontrent que la dépendance commerciale du Canada à l'égard des États-Unis est plus grande que celle des États membres de la Communauté à l'égard de leurs partenaires.

Les Européens ont mis 30 ans pour parvenir à cette intégration, réalisée grâce à la mise en oeuvre de mesures positives, comme l'élimination des tarifs douaniers et des contingentements et l'harmonisation des règles de la concurrence.

Le même phénomène s'est produit au Canada et aux États-Unis, en dépit des politiques gouvernementales d'ailleurs, grâce à des forces géographiques et économiques irrésistibles. Ce processus a bien sûr été facilité par la réduction progressive des barrières commerciales, particulièrement des barrières tarifaires, à la suite des sept rondes de négociations commerciales multilatérales entreprises depuis la Seconde Guerre mondiale sous les auspices du GATT. Mais comme le GATT n'a pas eu des effets aussi considérables sur les relations commerciales du Canada avec ses autres partenaires, nous devons en conclure que des facteurs géographiques et économiques, renforcés peut-être par des affinités culturelles, sont à l'origine de cette intégration des marchés canadien et américain.

Qu'une telle intégration ait un fondement économique, plutôt que politique et juridique, pose un problème, car le marché n'est régi que par un cadre juridique extranational minimal.

Les relations commerciales canado-américaines, exception faite de secteurs exceptionnels comme ceux de l'automobile et de la défense, sont uniquement régies par le GATT. Même s'il a permis de réaliser des progrès remarquables dans la libéralisation du commerce mondial, il apparaît de plus en plus évident que le GATT impose des règles trop générales et trop ouvertes, dont la portée est limitée et dont l'application manque de rigueur. De ce fait, ces règles ne peuvent servir de cadre juridique efficace à des relations commerciales aussi importantes et complexes que celles entretenues par le Canada et les États-Unis.

Plus que tout autre pays industrialisé, sauf l'Allemagne de l'Ouest, le Canada dépend du commerce pour assurer son bien-être économique. Si on ajoute à cela que nous dépendons essentiellement d'un seul marché étranger, celui des États-Unis, il est tout à fait étonnant que nous ayons attendu si longtemps avant d'essayer de conclure avec les Américains un accord quelconque qui assujettirait nos relations commerciales à des règles convenues et à des garanties contre la fermeture du marché.

Déjà le gouvernement canadien précédent avait décidé vers la fin de son long mandat que le moment était venu d'intervenir pour faire face à cette situation dangereuse. Il avait alors proposé la négociation d'accords sectoriels de libéralisation. À la suite de discussions et d'analyses, on avait conclu que de tels accords n'étaient pas réalisables.

Aussi longtemps que les États-Unis ont été la première puissance économique du monde et ont joui d'une avance technologique notable sur leurs riveaux, ils ont préconisé, dans leur propre intérêt et par souci de magnanimité, une politique commerciale libérale. La domination économique et technologique des Américains a toutefois subi trois assauts successifs: premièrement, la revitalisation de l'Europe après la guerre; deuxièmement, l'ascension du Japon, extraordinairement discipliné et dynamique; et troisièmement, l'émergence récente des nouveaux pays industrialisés, particulièrement ceux du bassin du Pacifique.

Les immenses déficits budgétaires et commerciaux des années 70 et 80 ont ébranlé la confiance américaine. Simultanément, le déclin d'importants secteurs industriels comme l'acier, l'automobile, le textile et les machines-outils, qui faisaient autrefois la marque des grandes puissances industrielles, a modifié l'image que les Américains se font de leur propre intérêt.

Ces changements se reflètent également dans le vocabulaire du commerce. Alors qu'il y a seulement quelques années le mot commerce était toujours accompagné des qualificatifs "libre" "ouvert" et "libéral", l'expression à la mode est maintenant "commerce équitable" assujéti aux "mêmes règles du jeu". Même le mot "productivité" sert souvent de mot code pour désigner le protectionnisme. Le professeur Bhagwati, l'économiste réputé de l'Université Columbia, a noté une évolution remarquablement semblable dans le climat et le vocabulaire de la Grande-Bretagne à la fin du XIX^e siècle, au moment où la domination industrielle et commerciale anglaise cédait devant la concurrence croissante de l'Allemagne et de l'Amérique.

Ces données historiques indiquent que les facteurs qui incitent les États-Unis à protéger davantage leurs industries ne sont probablement pas des phénomènes transitoires laissant prévoir un rétablissement de la situation dans un avenir prochain. La baisse du cours du dollar, ainsi que la réduction du déficit budgétaire et une meilleure gestion financière devraient avoir des effets positifs sur le commerce américain. Je crois toutefois que nous sommes les témoins d'une évolution à long terme vers l'administration du commerce, entraînée par des changements fondamentaux dans l'équilibre global des forces économiques.

Des études récentes indiquent que le déficit du commerce de marchandises des États-Unis, qui atteint 170 milliards \$ cette année, se situera encore dans les 100 milliards \$ en 1990. Les secteurs de l'acier, de l'automobile, du textile et des machines-outils continueront de décliner, ce qui aura des effets dévastateurs sur les économies régionales et locales. Cette année, pour la première fois de leur histoire, les États-Unis ont enregistré un déficit net de leur balance commerciale agricole. Economistes et administrateurs reconnaissent maintenant que les conditions du marché mondial rendent nécessaire une baisse de la production agricole américaine. Chose peut-être encore plus inquiétante, on ne sait toujours pas si l'Amérique pourra concurrencer le Japon dans le domaine des semi-conducteurs et, de façon plus générale, dans celui des produits de haute technologie de la prochaine génération.

La scène politique reflète ces changements économiques. Il y a plusieurs décennies, la coalition en faveur du libre-échange réunissait les Démocrates, les fermiers, les syndicats et les consommateurs. Depuis, les Démocrates et les syndicats ont changé leur position, et les fermiers semblent les suivre dans cette voie. La vieille coalition a éclaté. Simultanément, les Républicains reprenaient dans une certaine mesure la bannière du libre-échange, y voyant le pendant international de leur philosophie du marché libre. On ne doit pas sous-estimer l'importance de ce retournement. Comme l'a démontré de nouveau l'élection du Congrès le mois dernier, les Démocrates demeurent de façon générale le parti législatif majoritaire malgré l'extraordinaire popularité personnelle du président Reagan. Or la base électorale du Parti démocrate - le Nord-Est, le Sud, les minorités et les syndicats - continuera assurément d'exercer sur lui des pressions politiques en faveur du protectionnisme.

Je ne veux toutefois pas insister sur ce revirement relatif des deux partis. Les pressions en faveur du protectionnisme obéissant à des forces économiques objectives, cette tendance est essentiellement bipartisane. Les Républicains qui plaident en faveur du libre-échange ne manquent pratiquement jamais d'exiger qu'il soit également équitable. D'ailleurs, les tenants du libre-échange comptent encore dans leurs rangs quelques Démocrates influents.

Le protectionnisme profite habituellement à des intérêts particuliers - notamment régionaux et sectoriels, ainsi qu'à des entreprises en difficulté et à des syndicats - tandis que l'ensemble de la société en paie le prix, souvent hors de toute proportion avec les avantages qu'en retirent les groupes protégés. En raison de la division du pouvoir et du manque de discipline de parti qui caractérise le Congrès, le système gouvernemental américain est plus sensible à l'influence d'intérêts particuliers que le système parlementaire. En vertu de la Constitution, le commerce, qui comprend le commerce extérieur, est régi par le pouvoir législatif plutôt qu'exécutif. Ce pouvoir a toujours été la chasse gardée du Congrès qui, depuis quelques années, laisse de moins en moins de marge de manoeuvre à l'Administration en ce qui concerne l'application de la législation commerciale américaine.

Dans le but de protéger l'industrie américaine, le Congrès a construit au fil des ans un système de lois, formé de quatre composantes, qu'il est dans l'intérêt des Canadiens de bien saisir. Comprenez-moi bien: je ne

suggère pas que ces lois protectrices n'ont pas leur équivalent dans d'autres pays, dont certains ont une législation encore plus restrictive. On trouve des lois semblables au Canada et dans toutes les principales nations commerçantes. En fait, les pressions en faveur d'une meilleure protection de l'industrie sont particulièrement vives dans les autres pays industrialisés où les industries traditionnelles connaissent des difficultés économiques, de même que dans les nouveaux pays industrialisés. Il existe beaucoup trop de barrières commerciales dans le monde.

La première composante du plan de protection américain consiste en différentes formes de lois "Buy America", qui accordent la priorité aux produits nationaux pour les marchés passés par le gouvernement fédéral, le gouvernement des États et les autorités municipales. L'importance de cette priorité varie selon les secteurs et s'avère particulièrement efficace dans des domaines comme les programmes de défense et de l'espace, le matériel naval et de transport en commun et les commandes réservées aux intérêts minoritaires et aux petites entreprises. Comme les marchés publics représentent aux États-Unis une somme annuelle supérieure à 500 milliards \$, l'effet de telles mesures est énorme. Dans les derniers jours de la session du 99^e Congrès américain, de nouvelles initiatives de "Buy America" ont été mises de l'avant concernant tous les achats liés à la défense (le Traffificant Amendment), le ciment, les tours de forage pétrolier, et les achats de la NASA.

La deuxième composante du plan de protection prévoit diverses formes d'actions directes en vertu des lois sur la "limitation des importations" ou les "recours commerciaux". Ces lois donnent à toute partie la possibilité de demander des mesures comme des droits compensateurs et des droits antidumping, des clauses de sauvegarde, des mesures internationales en matière de propriété intellectuelle et des représailles pour ouvrir les marchés étrangers aux États-Unis, pour ne nommer que les plus connus d'un véritable arsenal de mécanismes.

Les groupes particuliers américains ont donc à leur disposition un ensemble de recours formels que les producteurs nationaux peuvent assez facilement invoquer, mais contre lesquels il est difficile et coûteux pour les exportateurs et les gouvernements étrangers de se défendre. Ces procédures favorisent à priori les intérêts nationaux et exposent les exportateurs étrangers à un harcèlement systématique. Même lorsque le producteur étranger est disculpé des accusations de pratiques inévitables ou préjudiciables,

l'incertitude quant à l'issue d'une action possible ou pendante et aux coûts y afférant peut décourager le commerce et l'investissement.

Comme l'a démontré l'affaire du bois d'oeuvre résineux, gagner une telle cause ne dissipe pas nécessairement cette incertitude car les organismes chargés d'administrer les lois américaines subissent certaines pressions politiques et ont le droit de changer d'opinion. Je ne veux pas dire que les processus administratifs américains sont arbitraires. Je dis simplement qu'ils ne se déroulent pas dans un vacuum politique.

À la suite d'actions engagées en vertu de ces lois, les Canadiens se sont vus imposer des restrictions sur leurs exportations de poisson, de bardeaux, de porc, de sucre, de fleurs, de certains produits du fer et de l'acier, et, bien sûr, de bois d'oeuvre résineux. De plus, des menaces de restriction pèsent maintenant sur les feuilles et les feuillards de laiton, les oeufs de saumon et de hareng, l'uranium, le plomb et le zinc, la potasse et l'électricité.

La possibilité qu'a le Congrès de reformuler les règles, par produit ou par pays, ou de légiférer sur le commerce par l'entremise de lois omnibus constitue un troisième type de mécanisme de protection. Fréquemment, lorsque des intérêts nationaux voient leur demande déboutée en vertu des lois actuelles en matière de limitation des importations, les membres du Congrès tentent de modifier la loi de façon à ce que la demande soit agréée si elle est présentée de nouveau.

Depuis que les producteurs américains ont perdu leur cause en 1983 en ce qui concerne le bois d'oeuvre, le Congrès a déployé de nombreux efforts pour réécrire la loi sur les droits compensateurs de façon à s'assurer que les pratiques canadiennes en matière de coupe soient jugées passibles de droits. Au moment même où la cause était étudiée par le département du Commerce, un groupe important de membres du Congrès a écrit à l'Administration pour l'avertir que des lois de protection seraient probablement votées si le département du Commerce n'imposait pas de droits sur les importations de bois d'oeuvre résineux canadien. De telles initiatives législatives semblent avoir pour objectif la politisation du commerce international. Elles accroissent l'incertitude de nos gouvernements et de nos hommes d'affaires et ont des répercussions négatives sur le commerce et l'investissement au Canada, que les mesures proposées deviennent ou non des lois.

La quatrième composante de l'arsenal protectionniste est le commerce administré, c'est-à-dire soumis à des restrictions quantitatives ou à un système de prix imposés. Certaines de ces restrictions sont sanctionnées par le GATT. Les États-Unis les utilisent pour protéger les textiles et des produits agricoles comme le sucre et les produits laitiers.

D'autres contingents sont imposés par des accords en vertu desquels les exportateurs ou les gouvernements étrangers limitent leurs exportations pour obtenir en retour que les États-Unis suspendent ou mettent fin à des enquêtes en matière de droits compensateurs ou de clauses échappatoires, et à des enquêtes antidumping. On en a pour exemple les accords de limitation des exportations d'acier conclus avec la Communauté européenne et d'autres gouvernements depuis 1982, et l'accord intervenu récemment avec le Japon en ce qui concerne les semi-conducteurs.

Les accords "d'autolimitation" en vertu desquels un gouvernement étranger accepte de restreindre ses exportations afin de prévenir des mesures législatives ou administratives constituent une autre forme de contingentement. L'exemple le plus connu est la limitation des exportations d'automobiles imposée par le Japon au début des années 80. On peut considérer comme une variation sur le même thème la limitation que le Canada impose à l'exportation de l'acier pour contrer les pressions en faveur d'un accord d'autolimitation formel.

Les accords de limitation négociés soi-disant pour protéger la sécurité nationale constituent aussi un mécanisme de contingentement. Les accords américains limitant l'importation de machines-outils du Japon et d'autres pays en sont des exemples récents.

Une étude réalisée par un économiste réputé et ancien fonctionnaire du département du Commerce américain indique que la proportion des importations assujetties à une forme quelconque de restrictions quantitatives est passée de 8 % en 1975 à 21 % en 1984, et cette tendance à la hausse se maintient.

Les cas des bardeaux et du bois d'oeuvre résineux illustrent un phénomène important, à savoir: que l'Administration a adopté une attitude plus agressive sur les questions commerciales afin d'éviter le pire de la part du Congrès. De plus, elle a délaissé une approche générale au profit d'une approche cas par cas: après avoir réclamé une nouvelle ronde de négociations commerciales multilatérales

et des mesures visant à faire baisser le cours du dollar, elle a pris des mesures précises pour régler des causes relevant de la législation commerciale. Bien que l'approche générale n'ait pas été abandonnée, le climat politique qui règne à Washington force l'Administration à mettre l'accent sur des mesures répressives et à pourfendre les pratiques commerciales inéquitables.

La façon dont le gouvernement canadien a réglé la question du bois d'oeuvre récemment a suscité bon nombre de critiques au Canada. À mon avis, ces critiques sont injustifiées et reposent en grande partie sur de mauvaises informations ou de fausses prémisses. Compte tenu du volume considérable des exportations menacées et comme il était très peu probable que le département du Commerce renverse sa détermination préliminaire concernant le subventionnement, il eut été téméraire pour le gouvernement de s'en remettre à un coup de dés et de laisser l'enquête suivre son cours jusqu'à détermination finale. Un gouvernement responsable ne pouvait prendre un risque de cette importance.

On peut estimer que l'accord obtenu est imparfait ou coûteux, mais je suis convaincu qu'il était impossible de faire mieux compte tenu des circonstances. L'accord permet aux provinces de gérer leurs propres ressources. Nos pratiques de gestion forestière échappent davantage au contrôle américain que si un droit compensateur avait été imposé. L'accord représente des recettes supplémentaires de 500 à 600 millions \$ pour les provinces, recettes qui autrement seraient allées grossir le Trésor américain. Dernier point, mais non le moindre, l'accord annule le dangereux précédent qu'avait créé la détermination préliminaire. Étant donné la faible marge de manoeuvre dont disposaient nos négociateurs, je pense que cet accord représente un succès honorable.

Les membres du 100^e Congrès renouvelleront leurs efforts pour refondre les lois américaines en matière de commerce. Lors du dernier Congrès, le projet de loi omnibus adopté par la Chambre des représentants a été qualifié par certains observateurs de pire initiative commerciale depuis Smoot-Hawley. Il servira de base aux nouvelles initiatives du Congrès. L'Administration devra choisir entre recourir au veto présidentiel ou négocier avec le Congrès à majorité démocrate afin de limiter la portée et les conséquences du projet de loi.

Tous ces facteurs ont amené les Canadiens à changer leur façon de réagir aux pressions protectionnistes américaines.

Nous pouvions autrefois arguer de la situation matérielle différente du Canada pour demander qu'il ne soit pas assujéti à la législation commerciale visant d'autres pays. Cette approche est évidemment inefficace lorsque nous sommes l'unique cible de la législation américaine.

Comparativement aux années 1983-1984, les poursuites engagées en vertu des lois commerciales américaines se sont multipliées au cours des deux dernières années; un plus grand nombre d'entre elles visaient des produits canadiens; les industries touchées étaient plus importantes pour le Canada; et les résultats nous ont été plus défavorables. Sur le plan législatif, il y a eu une augmentation du nombre de projets de loi présentés au Congrès et visant précisément les exportations canadiennes, alors qu'auparavant nous étions "balayés" par des lois générales visant d'autres cibles.

En ce qui concerne la défense de nos intérêts aux États-Unis, cette analyse m'a amené à tirer quatre conclusions:

Premièrement, il est à la fois nécessaire et important de charger des fonctionnaires de haut niveau de faire dans chaque cas des représentations auprès du Congrès et de l'Administration et nous devons ainsi poursuivre nos objectifs sans relâche. Cette stratégie est peut-être déjà exploitée à fond. Dans certains cas, il se pourrait même que nous soyons victimes de la loi des rendements décroissants et que cela se retourne contre nous. Les gens qui présentent des projets de loi protectionnistes dont le Canada est la principale ou l'unique cible ne sont pas enclins à les réviser pour la simple raison que nous le leur demandons, quel que soit le niveau auquel nous faisons des représentations.

Ma deuxième conclusion procède de la première. Les pressions que nous exerçons pour contrer des mesures protectionnistes doivent être orientées davantage vers des groupes américains qui partagent certains de nos objectifs. Une bonne part de ce travail doit être accompli à l'extérieur de Washington, sous forme de pressions exercées sur la base. Ce type d'activités est un complément important aux démarches faites par des gens de haut niveau à Washington. Les consulats canadiens que l'on trouve dans la plupart des grands centres régionaux américains peuvent jouer un rôle utile à cet égard. Encore une fois, une telle méthode comporte des risques. En nous unissant à des groupes américains, nous pourrions être accusés d'ingérence dans les affaires intérieures américaines. Le risque en vaut toutefois la chandelle lorsque nos intérêts vitaux sont en jeu.

Ma troisième conclusion est que le Canada ne peut se permettre de rester indifférent à la moindre menace contre ses intérêts commerciaux aux États-Unis. Nous avons tout à perdre à jouer à l'autruche.

Ma quatrième conclusion est que seul un cadre institutionnel quelconque peut empêcher que notre accès au marché américain soit soumis à d'autres restrictions. Seul un accord contraignant nous permettra de définir les règles du jeu et nous donnera voix au chapitre dans la prise de décisions essentielles à notre bien-être économique.

Un pays qui dépend à ce point de son accès au seul marché américain serait imprudent de laisser le Congrès en fixer les limites au gré de sa fantaisie et en fonction d'une politique axée sur la défense d'intérêts locaux et particuliers, ou de s'en remettre à la diplomatie tortueuse du GATT, au risque que les intérêts canadiens soient foulés aux pieds au cours des luttes que se livrent les superpuissances économiques.

Si les règles sont justes et appliquées de façon impartiale, la règle du droit peut contribuer à réduire les inégalités créées par les différences de taille et de puissance entre deux partenaires. Comme tous les pays, les États-Unis ont leurs caractéristiques propres. L'une d'entre elles, qui est parfois une cause de frustration considérable pour nous, est l'orientation juridique du système américain. Nous devons travailler en fonction du respect américain pour les lois et les cours de justice. Nous devons persuader les Américains qu'il est dans notre intérêt commun d'établir un nouveau cadre juridique qui assujettira nos relations commerciales à un système de règles engageant solidairement les parties et de procédures facilitant le règlement des conflits.

Pour résumer, nous devons créer un système de lois commerciales extra-nationales afin d'empêcher les politiques protectionnistes des deux pays de détruire le marché intégré que la géographie et l'économie ont déjà créé. Nous avons besoin du cadre juridique d'un accord commercial bilatéral pour réduire le caractère politique du commerce et le rendre plus prévisible. Éliminer la politique du commerce serait profitable tant sur le plan commercial que politique. Cet objectif est essentiel pour les Canadiens et pour les Américains.