



**CONTRÔLE DE L'APPLICATION  
DE L'ACCORD DE LIBRE-ÉCHANGE  
ENTRE LE CANADA ET  
LES ÉTATS-UNIS**

**Rapport du  
COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES**

**PRÉSIDENT: L'honorable John B. Stewart**

**MARS 1990**





MEMBRES DU COMITÉ

Extrait des Procès-verbaux du Sénat de l'Ontario en date du 15 mars 1990

L'honorable John B. Stewart, Président  
L'honorable Gerald Ottenheimer, vice-président

Avec la permission du Sénat

L'honorable sénateur Frith propose, seconded par sénateur (Antigonish-Guyborough),

Que le Comité sénatorial permanent des Affaires étrangères examine et rapporte sur l'application de l'accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis.

Que les conclusions soient et les recommandations soient faites au cours de la session de la législature et qu'un rapport soit fait à ce sujet.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

\* Membres d'office  
(Quorum 4)

Le greffier du Sénat

# CONTRÔLE DE L'APPLICATION DE L'ACCORD DE LIBRE-ÉCHANGE ENTRE LE CANADA ET LES ÉTATS-UNIS

© Ministère des Approvisionnements et Services Canada  
N° de cat. YC93-0421-22-1  
ISSN 0-992-07448-0

Rapport du  
COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

PRÉSIDENT : L'honorable John B. Stewart

MARS 1990

## MEMBRES DU COMITÉ

L'honorable John B. Stewart, *président*

L'honorable Gerald Ottenheimer, *vice-président*

### Les honorables sénateurs:

Asselin, c.p.

Atkins

Bolduc

Bosa

Fairbairn

Frith

Gigantès

Grafstein

LeBlanc (*Beauséjour*)

\*MacEachen, c.p. (ou Frith)

\*Murray, c.p. (ou Doody)

Ottenheimer

Roblin, c.p.

Stewart (*Antigonish-*

*Guysborough*)

*\*Membres d'office*

(Quorum 4)

© Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1990

N° de cat. YC23-342/1-22-1

ISBN 0-662-57448-6

## ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Procès-verbaux du Sénat* du mercredi 5 avril 1989:

«Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Frith propose, appuyé par l'honorable sénateur Stewart (*Antigonish-Guysborough*),

Que le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères soit autorisé à suivre l'application de la *Loi de mise en œuvre de l'Accord de libre-échange Canada-États-Unis* dans les deux pays visés ainsi que tout autre développement commercial qui y serait lié et à en faire rapport; et

Que les mémoires reçus et les témoignages entendus sur la question par le Comité durant la deuxième session de la trente-troisième législature et durant la première session de la trente-quatrième législature soient renvoyés au Comité.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

*Le greffier du Sénat*

Charles Lussier

## RAPPORT DU COMITÉ

Le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères a l'honneur de présenter son

### SIXIÈME RAPPORT

Votre Comité, autorisé à suivre l'application de la *Loi de mise en œuvre de l'Accord de libre-échange Canada-États-Unis* dans les deux pays visés ainsi que tout autre développement commercial qui y serait lié et à en faire rapport, a conformément à son ordre de renvoi du mercredi 5 avril 1989, entrepris cet examen et présente maintenant un rapport provisoire.

Respectueusement soumis,

*Le président*

**JOHN B. STEWART**



Le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères a l'honneur de présenter son

## SIXIÈME RAPPORT

Le 5 avril 1989, le Sénat a autorisé le Comité à suivre l'application de la *Loi de mise en œuvre de l'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis d'Amérique* dans les deux pays visés ainsi que toute autre question relative au commerce qui y serait liée et à en faire rapport.

Le Comité a donc entrepris une série d'audiences portant sur divers aspects de l'Accord lui-même ainsi que sur des sujets connexes et a demandé à son personnel de recherche de faire le point régulièrement sur l'évolution de la situation. Le Comité et son personnel ont tenté de déterminer ce à quoi les deux gouvernements sont tenus aux termes de l'Accord — notamment les modifications à apporter aux lois et aux règlements visés et la négociation sur certaines questions — et de répertorier les faits nouveaux qui ont marqué les mécanismes d'application, surtout en ce qui concerne le règlement des différends. Ils ont aussi recueilli des témoignages sur le coût et les avantages de l'Accord pour le Canada et les ont examinés pour voir sur quels points le gouvernement devrait concentrer son attention, le cas échéant.

Le Comité présente maintenant son premier rapport sur le sujet, qui s'intitule *Contrôle de l'application de l'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis*, ainsi qu'une enquête sur l'évolution de la situation, qui porte le même titre et qui a été rédigée par son personnel de recherche un an après l'entrée en vigueur de l'Accord. Le rapport du Comité s'inspire de l'information rassemblée dans le rapport interne. Les chiffres mis entre

parenthèses dans ce rapport font référence aux sections du rapport interne où l'on retrouve des informations additionnelles.

## **CONTRÔLE DE L'APPLICATION DE L'ACCORD DE LIBRE-ÉCHANGE ENTRE LE CANADA ET LES ÉTATS-UNIS**

Contrôler l'application de l'Accord peut vouloir dire en surveiller la mise en vigueur au cours des dix années à la fin desquelles, à ses termes mêmes, les tarifs douaniers seront complètement éliminés, examiner les rapports des divers groupes de travail et suivre de près le règlement des différends et les négociations relatives aux subventions. On peut aussi y voir l'examen de l'ensemble des relations commerciales entre le Canada et les États-Unis et de la façon dont l'économie canadienne s'adaptera aux défis posés par la concurrence nouvelle que l'Accord suscitera dans le nouveau marché nord-américain et, de façon plus générale, par la concurrence du monde entier.

Le contrôle peut aussi consister à évaluer le coût et les avantages de l'Accord et à faire des analyses destinées à être publiées.

L'adaptation est une nécessité perpétuelle des industries comme des nations. La structure de la base industrielle d'un pays et de certains secteurs de l'économie et les politiques établies par les entreprises et les gouvernements pour soutenir et guider l'industrie traduisent une évolution constante du contexte économique national et international. L'écheveau des influences à l'origine des changements qui marquent la structure et l'emplacement de l'emploi dans le monde a aussi joué un rôle déterminant au Canada, car celui-ci est non seulement l'une des



principales économies du monde, mais il est aussi plus tributaire du commerce extérieur que les autres grands pays industrialisés et, partant, plus exposé à l'influence des forces en présence sur la scène internationale.

À l'heure actuelle, les économies réagissent aussi à une foule d'influences macroéconomiques, comme les taux d'intérêt et de change. Élément tout nouveau dans le tableau, l'Accord de libre-échange doit donc être simplement considéré comme une influence de plus, mais une influence dont il est difficile de discerner les effets dans la myriade de facteurs en action.

À la fin de cette première année d'expérience du nouveau régime économique et politique instauré par l'Accord, le Comité n'a pas cherché à tirer des conclusions définitives, et ce parce qu'il a toujours été très conscient des deux difficultés suivantes :

(i) les données dont nous disposons après un an ne permettent pas de discerner clairement les tendances nouvelles. L'analyse économique exige une étude «approfondie» des données relatives au volume des investissements et du commerce, données qui commencent à peine à apparaître. Dans certains secteurs, il faudra attendre environ trois ans pour avoir une évaluation un tant soit peu exacte de la situation et de l'incidence de l'Accord, et ce n'est que dans cinq ans au moins que nous connaîtrons un peu mieux son effet général, à condition d'accumuler suffisamment de renseignements et de les mettre à la disposition d'analystes compétents.

(ii) même si nous avons plus de données et de temps, l'analyse économique de l'incidence de l'Accord resterait difficile, parce que l'arrivée de l'Accord coïncide avec l'internationalisation rapide de l'économie mondiale, elle-même la scène où joueront, à plus long terme, des changements structurels et, à plus court terme, des problèmes aigus d'adaptation macroéconomique. Il sera donc difficile d'isoler les effets spécifiques de l'Accord dans ce foisonnement de forces nationales et internationales indépendantes du libre-échange. L'analyse des réactions politiques et commerciales à l'Accord, même s'il est plus facile de recueillir les données nécessaires et de porter un jugement, est aussi compliquée par la difficulté d'isoler l'Accord d'autres forces, initiatives et changements externes.

Toutefois, contrôler l'application de l'Accord n'est pas simplement en mesurer l'incidence. On peut faire une analyse générale du processus d'application et d'adaptation sans «tenir le score» pour déterminer qui gagnera et qui perdra et sans répondre par «oui ou non» à la question, simple à première vue, de savoir si l'Accord est «bon pour le Canada, dans les circonstances». Au lieu de procéder ainsi, le Comité a donc choisi de suivre l'évolution de la situation, de dégager les tendances, d'expliquer et de recommander les mesures par lesquelles le gouvernement pourrait améliorer ou faciliter l'application de l'Accord et ainsi protéger et promouvoir les intérêts du Canada lorsque les négociations seront terminées et que les Canadiens et les entreprises canadiennes devront affronter une concurrence accrue de l'ensemble des pays.



Même s'il faudra attendre des années avant de pouvoir tirer des conclusions définitives sur l'utilité de l'Accord comme instrument de la politique commerciale canadienne et, donc, de faire des recommandations, les renseignements obtenus par le Comité et son personnel après un an de libre-échange permettent déjà de formuler des conclusions préliminaires relativement claires sur les domaines où une surveillance continue s'impose. Ces conclusions découlent, non d'une analyse empirique ou d'estimations économiques devant servir à évaluer la situation, mais d'un examen de l'action du gouvernement et de l'usage qu'il fait des ressources dont il dispose. Dans ce genre d'évaluation, le comportement du gouvernement sous le nouveau régime est la clé de toute évaluation du succès ou de l'échec éventuels de l'Accord de libre-échange. Ce type de contrôle se fait beaucoup plus rapidement et est probablement plus révélateur que des évaluations de l'incidence de l'Accord rendues incertaines par l'absence, notamment, d'une base solide de données à partir de laquelle il soit possible de savoir ce que le commerce canadien aurait été sans le libre-échange. Les mesures que prendra le gouvernement — tant aux fins de l'application même de l'Accord que dans le cadre des négociations et au sein des groupes de travail — détermineront le parti que le Canada tirera de l'application de l'Accord. Le Comité espère que le gouvernement verra dans ses recommandations à cet égard non une critique, mais un conseil l'invitant à agir afin que le Canada puisse profiter davantage de l'Accord.

Par ailleurs, de nombreux commentateurs ont laissé entendre que les négociateurs américains invoquent souvent les «pressions» du Congrès pour soutirer des concessions aux pays avec lesquels ils négocient. On peut citer à l'appui de cette thèse de nombreuses dispositions législatives, comme la modification Baucus-Danforth au *Omnibus Trade and Competitiveness Act of 1988* et les dispositions de la loi américaine de mise en oeuvre de l'Accord qui prévoient

la consultation et le préavis. Le Comité ne croit pas que le Parlement pourrait ou devrait jouer un rôle semblable au Canada, mais il estime indiqué de lui signaler ces initiatives du Congrès américain dans l'espoir qu'il puisse, dans une certaine mesure, en réduire la portée.

À maints égards, tout semble bien aller dans l'application des dispositions « techniques » de l'Accord, notamment en ce qui concerne les modifications aux lois et règlements, les études ultérieures et les futurs groupes de travail, la conception et l'utilisation des nouveaux certificats d'origine et des permis d'admission temporaire ainsi que les réductions de tarifs. Par contre, les données recueillies à l'égard des grands changements économiques prévus — notamment en ce qui concerne les décisions en matière d'investissements, les changements dans le sens et le volume des échanges commerciaux, les pressions favorables à l'harmonisation des politiques — sont beaucoup moins révélatrices. Dans le présent rapport, le Comité souhaite avant tout faire valoir sa préoccupation à l'égard des mesures que le gouvernement a prises et des ressources qu'il a mobilisées pour constituer un service de recherche et de soutien en vue a) de suivre de près les grands changements en question, b) d'aider les Canadiens à s'adapter et c) de préparer les négociations à venir sur les questions épineuses encore en suspens, notamment les subventions et la gestion des marchés agricoles.

Il n'est pas certain que le gouvernement ait affecté les ressources et institué les canaux de communication interministérielle nécessaires pour appliquer l'Accord dans le meilleur intérêt des Canadiens; en fait, d'après les témoignages recueillis, il ne l'aurait pas fait. Le Comité estime que l'insuffisance de ces ressources empêche les gouvernements, institutions et entreprises du Canada de relever les défis et de saisir les occasions qui découlent de l'Accord comme ils le pourraient. Les craintes du Comité portent sur quatre points :



(1) les mesures visant à faciliter la collecte et l'analyse des données ainsi que le contrôle de l'évolution de la situation;

(2) la mesure dans laquelle le Canada peut prendre l'initiative et réagir à «l'agressivité» et à «l'orthodoxie juridique» dont les États-Unis font preuve à l'égard de la mise en oeuvre de l'Accord;

(3) la capacité d'armer les négociateurs canadiens adéquatement en prévision des négociations sur les subventions, qui promettent d'être longues et ardues;

(4) l'aptitude à considérer les inquiétudes que l'Accord a suscitées au pays et les orientations que le gouvernement a prises à cause de l'Accord dans le contexte mondial de la politique commerciale que le Canada entend défendre au sein du GATT, des négociations commerciales multilatérales de la ronde de l'Uruguay, de l'initiative Europe 1992, de l'évolution de la situation en Europe de l'Est et des initiatives de coopération économique régionale avec les pays du Pacifique.

### 1. Collecte et analyse de données

Rien ne permet encore de croire que le gouvernement a fait un effort concerté pour contrôler l'incidence de l'Accord de libre-échange. Abstraction faite du rapport rédigé par un consultant d'*Informetrica Limited* à la demande du gouvernement, presque rien n'indique qu'il ait affecté des ressources à la collecte et à l'analyse de données. Le Comité présume qu'une bonne partie des données pertinentes émane encore des divers ministères, mais il semble qu'aucun effort ne

soit fait pour les refondre et les analyser; il semblerait en outre qu'on n'ait rien changé aux procédures actuelles de collecte et d'analyse pour tenir compte des préoccupations et interrogations nouvelles que l'Accord a suscitées. [sections 2.3.5 et 2.4.1. à 2.4.3]

En octobre 1989, le ministère des Affaires extérieures a commandé à Informetrica Limited une étude de faisabilité sur la possibilité de contrôler l'incidence économique de l'Accord de libre-échange parce qu'il voulait savoir quel genre de données macroéconomiques et anecdotiques pourraient être recueillies, comment elles pourraient être analysées et quand il serait possible d'en tirer des conclusions statistiques utiles. L'étude a été présentée au gouvernement le 18 décembre 1989 et, le 19 janvier 1990, l'honorable John Crosbie la rendait publique en même temps que son évaluation de la première année de mise en oeuvre de l'Accord de libre-échange. [section 2.4.3.3]

L'étude d'Informetrica confirme l'opinion générale voulant qu'il soit actuellement impossible de mesurer avec précision l'incidence globale de l'Accord de libre-échange. On peut y lire ce qui suit :

Il est impossible de fournir, le 1<sup>er</sup> janvier 1990 ou peu après, une évaluation complète et professionnelle de l'incidence de l'Accord de libre-échange sur le rendement économique en 1989. En fait, il faudra quelques années encore avant que cette évaluation ne soit possible.

Cependant, selon Informetrica, beaucoup de mesures pourraient et devraient être prises pour améliorer la qualité d'une future évaluation. Le rapport les répartit en trois groupes :



1) celles qui peuvent être prises maintenant (c'est-à-dire en décembre 1989);

2) celles qu'on pourrait prendre bientôt, en 1990 et en 1991, en complément de celles qui sont déjà en cours;

3) celles qui seront plus utiles cinq ans après la mise en oeuvre de l'Accord.

Le gouvernement a rendu sa première évaluation publique le 19 janvier 1990. Elle devait présenter des données dont la collecte était possible, si l'on en croit un compte rendu préalable de la société Informetrica. En fait, le document rendu public par le gouvernement et la déclaration de M. Crosbie font ressortir la conclusion de l'étude selon laquelle il est impossible, pour le moment, de faire une évaluation globale des répercussions économiques de l'Accord. Informetrica avait cependant indiqué que l'on pouvait, à court terme, faire nettement mieux que ce que le gouvernement avait fait. Il aurait pu, entre autres choses,

1) effectuer une analyse mensuelle des échanges commerciaux, notamment pour les catégories de produits ayant bénéficié d'importantes réductions tarifaires à compter du 1<sup>er</sup> janvier 1990;

2) effectuer une analyse des apports de capitaux et des intentions d'investissements des secteurs public et privé, en comparant notamment les augmentations de 1989 par rapport à 1988, et celles de 1988 par rapport à 1987. Il faudrait également dresser une liste des entreprises qui seront vraisemblablement

avantagées, lésées ou peu touchées par l'Accord, et comparer les courants d'investissements de celles-ci, ainsi que leurs attentes;

3) dresser des listes non exhaustives d'informations anecdotiques sur les ouvertures et les fermetures d'usines, par secteur industriel, et indiquer si l'on s'attendait à ce que l'Accord ait une incidence positive, négative ou peu importante sur le secteur en question.

**Le Comité recommande de prendre ces mesures immédiatement et d'en publier régulièrement les résultats afin d'en permettre une analyse indépendante.**

**Le gouvernement devrait rédiger et publier un rapport annuel rassemblant les données et les analyses de tous les ministères qui contrôlent les changements économiques attribuables à l'Accord de libre-échange ou susceptible de l'être.**

L'étude d'Informetrica estime également souhaitable que le gouvernement inclue, dans sa première évaluation, «des renseignements sur les mesures de surveillance envisagées pour l'avenir». Cela n'a pas été fait. Lors de leur comparution devant le Comité, qui a eu lieu après la publication de l'évaluation du gouvernement, les auteurs de l'étude d'Informetrica ont affirmé qu'en l'absence de données que seul le gouvernement est en mesure de fournir, une infime partie seulement de l'analyse qui pourrait ou devrait être faite est possible. Si l'on tarde trop à collecter les données, il pourrait devenir impossible de procéder à cette analyse.



**Le Comité recommande au gouvernement de faire connaître le détail des mesures de contrôle qu'il envisage de prendre et de procéder dans les meilleurs délais à la collecte des données nécessaires.**

En général, nous savons très peu de choses sur la façon dont les pays industrialisés réagissent et s'adaptent aux fortes pressions de nature structurelle. [section 2.4.2] À une époque où les structures industrielles sont soumises à de fortes pressions, un gouvernement ne peut espérer donner une orientation éclairée à sa politique qu'en approfondissant au maximum sa compréhension du processus d'adaptation microéconomique. Si, pour contrôler la mise en oeuvre de l'Accord de libre-échange, le gouvernement demandait à Statistique Canada d'étudier de nouvelles questions dans le cadre de son travail habituel ou de ses enquêtes sur la TPS, questions qui permettraient d'obtenir de nouvelles données sur l'ensemble des industries canadiennes, et il a actuellement une occasion unique de le faire, les recensements de Statistique Canada auraient une portée presque exhaustive et leurs données aideraient tant les gouvernements que les entreprises à évaluer les forces conduisant à la globalisation du commerce et à y réagir. Le gouvernement ne doit pas rater cette occasion.

**Le gouvernement devrait concevoir et entreprendre une opération de collecte de données sur le processus d'adaptation au libre-échange afin de pouvoir ainsi accumuler en permanence des renseignements susceptibles d'aider les gouvernements et les entreprises à mettre sur pied les plans d'action sans lesquels ils ne sauraient s'adapter à une économie mondiale en perpétuelle évolution.**

## 2. L'exploitation des subtilités juridiques et la coopération

Le rapport interne remis au Comité par son personnel de recherche fait souvent mention de la façon différente dont on semble envisager la mise en oeuvre de l'Accord de part et d'autre de la frontière. [section 2.2.0] À certains égards, au lieu de protéger le Canada contre le risque de harcèlement, l'Accord semble autoriser les États-Unis à s'en prendre avec encore plus «d'agressivité» à nos pratiques commerciales. Que l'Accord y soit ou non pour quelque chose, il est évident que nos concurrents américains et les divers organismes gouvernementaux qui les appuient harcèlent le Canada sans relâche. Ce comportement traduit en partie l'attitude américaine, déjà manifeste quelques années avant l'adoption de l'Accord. Il est aussi le signe de la ferme volonté qu'ont certains groupes intéressés des États-Unis de profiter de l'Accord au maximum. Le Comité admet que l'Accord sauvegarde les lois américaines en vigueur au moment de son adoption et qu'on peut, par conséquent, soutenir que le harcèlement dont le Canada est victime est pour la plus grande part conforme aux lois américaines. [sections 2.5.2. et 2.5.3]

Nul ne s'attendait à ce que l'Accord mette un terme aux différends commerciaux entre le Canada et les États-Unis, mais tous espéraient que le gouvernement des États-Unis tenterait, dans les limites permises par la loi américaine, de limiter le harcèlement. Cela ne semble pas être le cas. Le Comité remarque que dans l'affaire de l'inspection des viandes canadiennes exportées aux États-Unis, les douanes américaines n'ont mis fin au harcèlement qu'après que le ministre de l'Agriculture du Canada l'ait obstinément et publiquement dénoncé et qu'il ait ouvertement menacé d'exercer des représailles. [sections 2.2.3.1, 6.0. et 6.4]



Le gouvernement devrait donc entreprendre, comme le lui permet l'Accord, des consultations avec le gouvernement des États-Unis afin de limiter autant que faire se peut les mesures de harcèlement prises aux États-Unis par des particuliers, des sociétés ou des organismes gouvernementaux à l'endroit du Canada. À défaut d'une entente sur ce point, il devrait mettre à la disposition des Canadiens victimes de harcèlement des organismes gouvernementaux équivalents à ceux dont leurs concurrents américains bénéficient. Il devrait avant tout doter le Tribunal canadien du commerce extérieur de ressources et de pouvoirs équivalents à ceux du Représentant au commerce des États-Unis afin qu'il puisse enquêter sur les subventions et autres pratiques commerciales déloyales dénoncées par les plaignants au Canada.

Si les États-Unis ne changent pas de comportement, le gouvernement devrait songer à imposer des droits compensatoires au titre des subventions américaines dont l'existence est déjà établie et percevoir des droits de douane équivalents aux droits américains sur les produits des États-Unis exportés au Canada.

Le Comité est conscient des risques que le fait de rendre aux États-Unis «la monnaie de leur pièce» au cours des négociations et d'user contre eux des mesures de représailles fait courir au partenaire le moins puissant, mais il recommande néanmoins au gouvernement de répondre au harcèlement douanier des Américains et à l'octroi de subventions au commerce avec les pays du tiers monde, surtout dans le domaine agricole, en employant sans hésitation tous les mécanismes de règlement des différends prévus à l'Accord, en exigeant des consultations et, au besoin, en exerçant des représailles.

### 3. Négociations relatives aux subventions

Le gouvernement a réalisé quelques progrès en entamant le processus de négociation avec les États-Unis concernant les subventions et en y affectant certaines ressources. Toutefois, comme en font clairement foi l'*Omnibus Trade and Competitiveness Act* de 1988 et les récentes mesures prises par les États-Unis, les Américains se montreront inflexibles en ce qui a trait à l'octroi de subventions à l'industrie. Le Canada peut s'attendre à de très difficiles négociations au cours des quatre à six prochaines années maintenant prévues par l'ALÉ à cet égard. Toute la question de l'harmonisation [section 5.0] et de la définition de ce qui constitue une subvention et de ce qui fait qu'une pratique commerciale est ou non acceptable dépendra de la capacité des négociateurs canadiens de révéler au grand jour les pratiques américaines et de justifier les programmes et les pratiques essentiels au bien-être de notre économie. [section 2.3.2.]

**Le gouvernement devrait entreprendre de longues consultations, publiques si possible, avec les gouvernements provinciaux au sujet des stratégies régionales et des autres programmes provinciaux, industriels ou sociaux susceptibles de faire l'objet de négociations avec les États-Unis.**

Le Comité craint que les renseignements accessibles aux négociateurs canadiens au sujet des pratiques américaines en matière de subventions soient insuffisants en quantité et en qualité. Ainsi, il semble qu'on ait peu de précisions sur la pléthore de programmes mis en oeuvre par les États et par les gouvernements régionaux pour venir en aide aux entreprises américaines, non plus que sur l'incidence des dépenses militaires et des programmes de prestations.



**Le gouvernement devrait accroître les ressources affectées à l'étude des pratiques américaines en matière de subventions.**

La controverse qui entoure les négociations prévues par l'ALÉ tient en partie au fait que le public connaît mal la portée du mandat des négociateurs et ne sait pas au juste ce qui sera négocié. Comme les négociations relatives aux subventions remettront en cause les limites qu'il convient de mettre à l'action gouvernementale et visent précisément à déterminer jusqu'où le gouvernement peut intervenir sur le marché, il y aurait lieu de consulter davantage le public que ce n'a été le cas avant et pendant les négociations sur le libre-échange.

**Il faudrait encourager le débat public sur l'établissement des mandats de négociation, au Parlement ou par le biais d'audiences publiques, de même qu'auprès des organismes consultatifs représentant l'industrie et des gouvernements provinciaux, et ce, avant le début des négociations officielles avec les États-Unis.**

#### **4. Politique commerciale générale**

Grâce à des consultations, de même qu'à l'analyse suivie de la structure économique en cause, le gouvernement canadien sera non seulement en mesure d'aborder les questions touchant les échanges avec les États-Unis et l'ALÉ, mais il sera mieux placé pour décider de notre politique commerciale et industrielle en général. Il disposera en effet des renseignements nécessaires pour juger de ce qu'il lui appartient de faire pour faciliter l'adaptation et la restructuration, de façon que le Canada et les Canadiens soient en meilleure position pour relever les défis des prochaines années. [section 7.0]

## **Autres préoccupations:**

Les deux questions suivantes préoccupent aussi le Comité:

(i) la tendance persistante du gouvernement à résoudre les différends par des négociations intergouvernementales plutôt que par l'intermédiaire des nouveaux mécanismes prévus à cette fin; et

(ii) la réticence à élargir les programmes d'adaptation et à affecter de nouvelles ressources à l'éducation de même qu'à la recherche et au développement.

### **1. Règlement des différends**

Au sujet du processus de règlement des différends prévu au chapitre 18, le rapport de notre personnel souligne que la prise en charge des différends par la Commission a tendance à retarder le règlement, parce que leur étude n'est pas déferée à des groupes spéciaux. [sections 2.2.3. et 6.1] Comme la Commission est constituée de seulement deux ministres responsables du commerce, le processus n'est guère plus efficace qu'auparavant, si ce n'est que l'existence d'un mécanisme officiel pourrait stimuler la volonté politique. Cependant, les réunions de la Commission ne se déroulent pas selon un ordre du jour précis; les ministres abordent les questions qu'ils veulent bien et ne fixent aucun échéancier au règlement d'un différend, à moins qu'ils ne s'entendent pour en déferer l'étude à un groupe spécial. Cette pratique, si elle se perpétue, dépouillera les mécanismes de règlement des différends de leur principal mérite,



c'est-à-dire, celui de permettre à des experts d'examiner chaque question une à une en faisant abstraction du contexte plus global des relations bilatérales. [section 6.4]

**Le Comité recommande que la Commission confie à un groupe spécial le règlement des questions en suspens devant elle depuis au moins douze mois, et que tous les nouveaux différends soient renvoyés à des groupes spéciaux, si la Commission n'est pas parvenue à les régler dans les 30 jours prévus par l'ALÉ.**

**Le Comité recommande, comme solution de rechange, que la Commission publie régulièrement des rapports sur l'état de chaque différend dont elle sera saisie, sur le plan de travail qu'elle a adopté pour le régler et sur la (les) raison(s) pour laquelle (lesquelles) le différend n'a pas été confié à un groupe spécial.**

De même, aucune ressource ni aucun personnel n'est affecté au soutien des groupes constitués en vertu du chapitre 18 ou à la Commission elle-même, outre le personnel habituel des Affaires extérieures. [section 2.3.5.]

**Le Comité recommande que la possibilité de créer un organisme indépendant ou une institution bilatérale pour venir en aide d'abord à la Commission elle-même et, en particulier, aux groupes constitués en vertu du chapitre 18, soit réexaminée.**

Au chapitre de l'aide à l'adaptation, le gouvernement n'a pas jusqu'ici affecté beaucoup de nouvelles ressources au recyclage et à la mobilité de la main-d'oeuvre ou à la stimulation de la R et D, comme le recommande le Conseil consultatif sur l'adaptation. [section 4.1.1. et 4.1.2] Même s'il comprend que le gouvernement ne veut pas faire de discrimination entre les entreprises et les particuliers ayant subi des bouleversements à cause de l'ALÉ et ceux qui sont en difficulté à cause d'autres facteurs économiques, le Comité croit néanmoins que les programmes actuels sont insuffisants et que de nouvelles ressources sont nécessaires. Le déplacement des ressources d'un programme à un autre, comme le prévoit le projet de loi sur l'assurance-chômage dont est actuellement saisi le Parlement, [sections 4.1.1 et 5.3.2.2] n'est pas de nature à satisfaire à ces besoins. De même, le faible taux d'investissement public et privé dans la R et D au Canada demeure inquiétant — et n'a encore donné lieu à aucune nouvelle initiative. [section 4.1.3]

**Le Comité exhorte le gouvernement à donner une réponse détaillée aux recommandations du Conseil consultatif sur l'adaptation et à faire savoir comment il compte atténuer chacun des problèmes soulevés par le Conseil.**

Bien des commentateurs ont exprimé l'avis qu'étant donné que l'élimination des droits tarifaires se fera graduellement sur une période de dix ans, l'adaptation économique et la restructuration industrielle se feront petit à petit et entraîneront peu de coûts. Cependant, 15 p. 100 des droits tarifaires ont été immédiatement supprimés (c'est-à-dire, au 1<sup>er</sup> janvier 1989), 35 p. 100 de plus le seront d'ici cinq ans et les 50 p. 100 qui restent le seront d'ici dix ans; deux



étapes dans chacune de ces deux dernières catégories de droits ont déjà été franchies. [section 2.2.1] Cela laisse supposer que de nombreux secteurs devront procéder très bientôt à l'adaptation et à la restructuration dont ils auront besoin pour demeurer ou devenir concurrentiels.

De même, les coûts d'adaptation devraient se faire sentir plus vite que prévu en raison de deux autres facteurs:

(i) la protection tarifaire effective à l'égard de bon nombre d'articles distincts pourra disparaître bien avant que la totalité du droit tarifaire ne soit supprimée;

et

(ii) la suppression est définitive. Si les réductions tarifaires peuvent être accélérées, elle ne peuvent pas par contre être renégociées ou ralenties.

Les coûts d'adaptation et la restructuration sont, par conséquent, inévitables et bon nombre d'entreprises, si ce n'est la totalité, sont actuellement en cours de restructuration. [section 3.2]

Au moment même où cette adaptation et cette restructuration doivent se faire, d'autres facteurs viennent compliquer les choses, notamment:

(i) les taux d'intérêt élevés au Canada, qui rendent le financement très coûteux;

et

(ii) l'augmentation du taux de change a annulé l'avantage dont auraient peut-être pu profiter les exportations canadiennes sur le marché américain grâce aux réductions tarifaires américaines, alors que les réductions tarifaires canadiennes ont au contraire ouvert le marché canadien à la concurrence américaine. [voir section 5.2.2]

Si le Comité reconnaît que la politique relative aux taux de change et aux taux d'intérêt doit servir diverses fins, il ne peut s'empêcher de noter que la structure actuelle des taux d'intérêt et des taux de change au Canada est précisément à l'opposé de ce qui serait souhaitable, si l'adaptation à l'ALÉ était l'unique considération.

**Le Comité recommande aussi que le gouvernement examine de toute urgence la possibilité d'étendre la portée des programmes actuels d'adaptation à l'emploi mis en oeuvre à l'intention des particuliers, et d'accroître le total des ressources affectées à ces programmes de façon à respecter, à tout le moins, les recommandations du Conseil consultatif sur l'adaptation.**



# CONTRÔLE DE L'APPLICATION

## ENTRE LE CANADA ET LES ÉTATS-UNIS

### Rapport interne au Comité sénatorial permanent des affaires étrangères

Février 1990

## ENTRE LE CANADA ET LES ÉTATS-UNIS

1.0	INTRODUCTION	1
2.0	MISE EN ŒUVRE, LES DÉVELOPPEMENTS TECHNIQUES ET LÉGISLATIFS	3
2.1	Loi et les règlements d'application	3
2.2	Les mesures appliquées aux frontières	4
2.2.1	Droits de douane et classification tarifaire	4
2.2.1.1	Taux de droits	4
2.2.1.2	Classification tarifaire	6
2.2.1.3	Règles d'origine	6
2.2.1.4	Tourisme	7
2.2.2	Autorisation de séjour temporaire	8
2.2.3	Règlement des différends	9
2.2.3.1	Différends actuels	10
2.2.3.2	Listes de mesures spéciales	13
2.2.3.3	Règles de mesure	14
2.3	La Commission mixte du commerce canado-américain	14
2.3.1	Comité spécial sur l'industrie automobile	16
2.3.2	Groupe de travail sur les subventions et les recours commerciaux	20
2.3.3	Réduction accélérée des droits	21
2.3.4	Groupes de travail sur l'agriculture	21
2.3.5	Secrétariat de la Commission	22
2.4	La surveillance de la mise en œuvre	23
2.4.1	Organisation du ministère des Affaires étrangères	26
2.4.2	Autres ministères fédéraux	27
2.4.3	Consultations	28
2.4.3.1	Formation d'un groupe binationnel indépendant	29
2.4.3.2	Formation d'un groupe binationnel indépendant	30
2.4.3.3	Étude de faisabilité d'Informetrix	31
2.4.4	Gouvernements provinciaux	33
2.4.4.1	Barrières commerciales provinciales	34
2.4.5	Organismes non gouvernementaux	34
2.5	Les États-Unis	36
2.5.1	Législation et réglementation	36

ENTRE LE CANADA ET LES ÉTATS-UNIS

Le présent rapport a été préparé par le Comité consultatif des relations étrangères.

Il a été approuvé par le Comité consultatif des relations étrangères le 15 février 1990.

Le présent rapport a été préparé par le Comité consultatif des relations étrangères.

Il a été approuvé par le Comité consultatif des relations étrangères le 15 février 1990.

Le présent rapport a été préparé par le Comité consultatif des relations étrangères.

Il a été approuvé par le Comité consultatif des relations étrangères le 15 février 1990.

Le présent rapport a été préparé par le Comité consultatif des relations étrangères.

Il a été approuvé par le Comité consultatif des relations étrangères le 15 février 1990.

Le présent rapport a été préparé par le Comité consultatif des relations étrangères.

Il a été approuvé par le Comité consultatif des relations étrangères le 15 février 1990.

Le présent rapport a été préparé par le Comité consultatif des relations étrangères.

Il a été approuvé par le Comité consultatif des relations étrangères le 15 février 1990.

Le présent rapport a été préparé par le Comité consultatif des relations étrangères.

Il a été approuvé par le Comité consultatif des relations étrangères le 15 février 1990.

Le présent rapport a été préparé par le Comité consultatif des relations étrangères.

Il a été approuvé par le Comité consultatif des relations étrangères le 15 février 1990.

Le présent rapport a été préparé par le Comité consultatif des relations étrangères.

Il a été approuvé par le Comité consultatif des relations étrangères le 15 février 1990.

Le présent rapport a été préparé par le Comité consultatif des relations étrangères.

Il a été approuvé par le Comité consultatif des relations étrangères le 15 février 1990.

Le présent rapport a été préparé par le Comité consultatif des relations étrangères.

Il a été approuvé par le Comité consultatif des relations étrangères le 15 février 1990.



**CONTRÔLE DE L'APPLICATION  
DE L'ACCORD DE LIBRE-ÉCHANGE  
ENTRE LE CANADA ET LES ÉTATS-UNIS**

Rapport présenté au Comité sénatorial permanent des Affaires étrangères

Février 1990

*Table des matières*

1.0	INTRODUCTION.....	1
2.0	MISE EN OEUVRE : LES DÉVELOPPEMENTS TECHNIQUES ET LÉGISLATIFS .....	3
2.1	La Loi et les règlements d'application.....	3
2.2	Les mesures appliquées aux frontières .....	4
2.2.1	Droits de douane et classification tarifaire .....	4
2.2.1.1.	Taux de droits .....	4
2.2.1.2.	Classification tarifaire .....	6
2.2.1.3.	Règles d'origine .....	6
2.2.1.4.	Tourisme .....	6
2.2.2	Autorisation de séjour temporaire .....	8
2.2.3	Règlement des différends.....	9
2.2.3.1	Différends actuels.....	10
2.2.3.2	Listes de membres des groupes spéciaux.....	13
2.2.3.3.	Règles de procédure .....	14
2.3	La Commission mixte du commerce canado-américain .....	14
2.3.1	Comité sélect sur l'industrie automobile .....	16
2.3.2	Groupe de travail sur les subventions et les recours commerciaux .....	17
2.3.3	Réduction accélérée des droits .....	21
2.3.4	Groupes de travail sur l'agriculture .....	22
2.3.5	Secrétariat de la Commission.....	24
2.4	La surveillance de la mise en oeuvre.....	25
2.4.1	Organisation du ministère des Affaires extérieures .....	26
2.4.2	Autres ministères fédéraux.....	27
2.4.3	Consultations .....	29
2.4.3.1	Formation d'un groupe binational indépendant.....	29
2.4.3.2	CCCE et GCSCE.....	30
2.4.3.3	Étude de faisabilité d'Informatrica .....	31
2.4.4	Gouvernements provinciaux .....	33
2.4.4.1	Barrières commerciales provinciales.....	34
2.4.5	Organismes non gouvernementaux .....	34
2.5	Les États-Unis .....	36
2.5.1	Législation et réglementation .....	36

2.5.2	L'Omnibus Trade Bill américain .....	37
2.5.2.1	Article 301 .....	38
2.5.2.2	Dispositions «Super 301» .....	38
2.5.2.3	Le Canada et les dispositions «Super 301» .....	40
2.5.3	Article 409(b) .....	41
3.0	RESTRUCTURATION DE L'ÉCONOMIE : LA MONDIALISATION .....	43
3.1	L'évaluation des gains et des pertes d'emplois .....	44
3.1.1	Pertes d'emplois .....	44
3.1.2	Gains d'emplois .....	45
3.2	Les changements structurels de l'emploi et de la production .....	47
3.2.1	Mondialisation de la production .....	47
3.2.1.1	Industrie mondiale de l'automobile .....	47
3.2.1.2	Industrie pharmaceutique .....	48
3.2.1.3	Textiles .....	48
3.2.1.4	Mondialisation .....	48
3.2.2	Restructuration .....	49
3.2.2.1	Fusions et acquisitions .....	49
3.2.2.2	Regroupements .....	51
3.2.2.3	Rachats de filiales .....	52
3.2.2.4	Réinstallations .....	53
3.2.2.5	Décisions en matière d'investissements .....	56
3.2.3	Économie de services .....	58
3.3	Le contrôle national .....	59
3.4	Les zones de promotion des exportations .....	61
3.4.1	Région mexicaine des maquiladoras .....	61
3.4.2	Opérations canadiennes dans les maquiladoras .....	62
3.4.3	Règles d'origine .....	63
4.0	LES RÉACTIONS ET LES INITIATIVES .....	65
4.1	Le gouvernement canadien .....	65
4.1.1	Programmes d'adaptation de l'emploi .....	65
4.1.2	Formation et éducation .....	68
4.1.3	Recherche et développement .....	70
4.1.4	Promotion du commerce .....	72
4.1.5	Renseignements sur le commerce .....	73
4.1.6	Marchés publics .....	74
4.1.7	Autres mesures gouvernementales .....	74
4.2	Les autres réactions et initiatives .....	75
4.2.1	Initiatives des gouvernements provinciaux .....	75
4.2.2	Administrations locales .....	76
4.2.3	Initiatives du monde des affaires .....	76
4.2.4	Groupes de pression et de recherche .....	77
4.2.5	Initiatives conjointes .....	78
5.0	L'HARMONISATION DES POLITIQUES .....	81



5.1	L'harmonisation et la souveraineté .....	81
5.2	La politique économique .....	84
5.2.1	Services financiers .....	84
5.2.2	Gestion des taux de change .....	85
5.2.2.1	Régime des changes .....	85
5.2.2.2	Taux de change canadien .....	86
5.2.2.3	Effets sur la concurrence internationale .....	87
5.3	La politique sociale .....	88
5.3.1	Charte sociale européenne .....	88
5.3.2	Les programmes sociaux et l'ALE .....	89
5.3.2.1	Assurance-maladie .....	90
5.3.2.2	Réforme de l'assurance-chômage .....	90
5.4	Le dépistage des drogues .....	92
5.5	La politique industrielle .....	93
5.6	Les négociations sur les subventions .....	95
5.7	La politique fiscale .....	96
5.8	L'énergie .....	97
6.0	LE RÉGLEMENT DES DIFFÉRENDS : DE NOUVEAUX MÉCANISMES POUR RÉGLER DE VIEUX PROBLÈMES .....	99
6.1	Les différends visés par le chapitre 18 .....	100
6.1.1	Règlement sur le débarquement du poisson de la côte ouest .....	100
6.1.2	Exigences des États-Unis relativement à la taille du homard .....	102
6.1.3	Normes concernant les panneaux de contreplaqué .....	103
6.2	Les différends visés par le chapitre 19 .....	106
6.2.1	Le cas des framboises .....	106
6.2.2	Les subventions versées aux éleveurs de porc .....	107
6.3	Les problèmes d'actualité .....	109
6.3.1	Développement régional .....	109
6.3.2	Décision du GATT au sujet de la crème glacée et du yaourt .....	110
6.3.3	Réglementation provinciale du camionnage en Ontario .....	110
6.4	Le caractère judiciaire du processus de règlement des différends .....	111
7.0	AUTRES DÉVELOPPEMENTS DANS LE DOMAINE DU COMMERCE .....	113
7.1	L'Europe de 1992 .....	113
7.2	Les négociations commerciales multilatérales .....	116
7.2.1	Les progrès de l'Uruguay Round .....	116
7.2.2	Le Canada et les NCM .....	117
7.3	La région Asie-Pacifique .....	117
	ANNEXE I .....	121
	ANNEXE II .....	123

14	ANNEXE II	STABILISATION DE L'ÉCHANGE	14
15			
16			
17			
18			
19			
20			
21			
22			
23			
24			
25			
26			
27			
28			
29			
30			
31			
32			
33			
34			
35			
36			
37			
38			
39			
40			
41			
42			
43			
44			
45			
46			
47			
48			
49			
50			
51			
52			
53			
54			
55			
56			
57			
58			
59			
60			
61			
62			
63			
64			
65			
66			
67			
68			
69			
70			
71			
72			
73			
74			
75			
76			
77			
78			
79			
80			
81			
82			
83			
84			
85			
86			
87			
88			
89			
90			
91			
92			
93			
94			
95			
96			
97			
98			
99			
100			
101			
102			
103			
104			
105			
106			
107			
108			
109			
110			
111			
112			
113			
114			
115			
116			
117			
118			
119			
120			
121			
122			
123			
124			
125			
126			
127			
128			
129			
130			
131			
132			
133			
134			
135			
136			
137			
138			
139			
140			
141			
142			
143			
144			
145			
146			
147			
148			
149			
150			
151			
152			
153			
154			
155			
156			
157			
158			
159			
160			
161			
162			
163			
164			
165			
166			
167			
168			
169			
170			
171			
172			
173			
174			
175			
176			
177			
178			
179			
180			
181			
182			
183			
184			
185			
186			
187			
188			
189			
190			
191			
192			
193			
194			
195			
196			
197			
198			
199			
200			



**CONTRÔLE DE L'APPLICATION DE  
L'ACCORD DE LIBRE-ÉCHANGE  
ENTRE LE CANADA ET LES ÉTATS-UNIS**

**Rapport présenté au Comité sénatorial permanent des affaires étrangères**

**Février 1990**

**1.0 INTRODUCTION**

Par suite de l'adoption de la Loi de mise en oeuvre de l'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis, le Sénat a confié à son Comité permanent des affaires étrangères le mandat de surveiller les développements découlant de la mise en oeuvre de l'Accord par les deux gouvernements et d'examiner d'autres développements liés au commerce. À cette fin, le Comité sénatorial a entrepris une série d'audiences sur divers aspects de l'Accord et sur des questions connexes et il a demandé à son personnel d'examiner régulièrement les progrès accomplis.

Dans le présent rapport sur les progrès réalisés relativement à l'Accord de libre-échange et dans les mises à jour périodiques qui suivront, nous chercherons à déterminer si les deux pays signataires ont rempli l'obligation qui leur est faite par l'ALE de prendre certaines mesures, par exemple d'examiner diverses questions et de tenir d'autres négociations, d'apporter des modifications à leurs lois ou règlements et de constituer des organismes, notamment pour ce qui concerne le règlement des différends. Nous tenterons en outre de déterminer, à partir des renseignements recueillis, les coûts et les avantages de l'ALE pour le Canada. En fonction des éléments d'information recueillis, nous essaierons également de définir les domaines qui devraient faire l'objet d'une étude approfondie ou d'un suivi régulier.

Nous chercherons dans le rapport à être le plus concis possible et à donner des renseignements à jour sur une gamme diverse de questions et de sujets d'étude qui découlent de la mise en oeuvre de l'Accord ou qui y sont reliés. Le rapport consiste davantage en un guide qu'en une évaluation exhaustive, même lorsqu'il met en lumière certaines questions ou attire l'attention sur des éléments d'information concluants au sujet des avantages et des coûts.

Le rapport comprend sept chapitres, y compris l'introduction. Au chapitre 2, nous passons en revue les aspects juridiques et techniques de la mise en oeuvre de l'ALE. Le chapitre 3 est consacré à des cas précis de restructuration industrielle ou institutionnelle, qui pourraient être directement ou indirectement attribuables à l'Accord. Le chapitre 4 fait état de deux types de

réactions à l'Accord et des effets de la «mondialisation» d'une manière plus générale: la réaction des gouvernements à la restructuration et celle d'autres groupes ou intervenants, qu'ils soient pour ou contre l'Accord. Le chapitre 5, qui a pour titre L'harmonisation des politiques, porte sur diverses questions non tarifaires que l'ALE englobe ou soulève et dont bons nombres se sont révélées particulièrement litigieuses au cours des pourparlers qui ont précédé l'adoption de l'Accord. Il est question au chapitre 6 de l'utilisation qui a été faite à ce jour des mécanismes de règlement des différends prévus aux chapitres 18 et 19 de l'Accord. Enfin, nous présentons au chapitre 7 des renseignements généraux sur les développements liés au commerce en Europe, au sein du GATT et dans la région Asie-Pacifique, au sujet desquels le Comité a entendu certains témoignages.

Nous avons tenu, dans le chapitre 7, à rappeler aux lecteurs que l'Accord de libre-échange n'est que l'un des nombreux éléments—en ce qui concerne tant le remaniement officiel des arrangements commerciaux que la restructuration des forces qu'englobe le terme «mondialisation»—qui influent sur les arrangements économiques du Canada. Comme l'ont fait remarquer de nombreux analystes, partisans ou détracteurs de l'Accord, il n'est pas facile de discerner ses incidences particulières étant donné toutes les influences exercées, d'autant plus que son adoption est assez récente.



## 2.0 MISE EN OEUVRE : LES DÉVELOPPEMENTS TECHNIQUES ET LÉGISLATIFS

### 2.1 LA LOI ET LES RÈGLEMENTS D'APPLICATION

L'Accord de libre-échange est entré en vigueur, comme prévu, le 1<sup>er</sup> janvier 1989<sup>1</sup>.

Le Règlement d'application a paru le 6 janvier dans un numéro spécial de la Gazette du Canada, partie II, puis dans un numéro ordinaire, le 14 janvier 1989.

Des modifications ont été présentées par la suite : des règles sur la sécurité automobile et les ventes de voitures d'occasion ont été publiées pour commentaires le 28 janvier et d'autres, sur la retransmission par câble, le 4 mars 1989.

Les États-Unis ont également adopté une loi et apporté à leurs règlements les modifications nécessaires à la mise en oeuvre de l'Accord<sup>2</sup>.

Les mesures législatives et réglementaires de mise en oeuvre adoptées par chaque pays comportaient des définitions et des pratiques qui ont attiré l'attention de l'autre pays parce qu'elles n'étaient peut-être pas tout à fait conformes à l'esprit, sinon à la lettre, de l'ALE. Par exemple :

- Le Règlement canadien sur les droits de retransmission par câble, tel qu'il a paru dans la Gazette du Canada le 4 mars 1989, n'est pas encore jugé pleinement acceptable par les États-Unis parce qu'il prévoit l'octroi de licences obligatoires.
- Les États-Unis ont inclus une disposition<sup>3</sup> maintenant l'application de leur ancien système de classification tarifaire dans la détermination des niveaux de contingentement, surtout dans le cas des lainages, au lieu d'utiliser la nomenclature du Conseil de coopération douanière (CCD), c'est-à-dire le Système harmonisé dont il est fait mention dans l'ALE et qui a été adopté à des fins commerciales aux États-Unis en même temps que l'ALE<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Le projet de loi C-2, Loi de mise en oeuvre de l'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis d'Amérique, a été adopté à la Chambre des communes le 23 décembre 1988. Il a reçu la sanction royale le 30 décembre 1988 après son adoption au Sénat.

<sup>2</sup> H.R. 5090, A Bill to Implement the United States-Canada Free-Trade Agreement, la United States-Canada Free-Trade Agreement Implementation Act of 1988, a été adopté à la Chambre des représentants le 9 août et au Sénat le 19 septembre 1989. La Loi a reçu la signature du Président le 28 septembre 1988 et devait entrer en vigueur au moment de l'entrée en vigueur de l'Accord.

<sup>3</sup> H.R. 5090 Sec. 104(b)

<sup>4</sup> Ces questions sont discutées plus en détail aux sections 2.2.3 et 6.0 ci-dessous.



## 2.2 LES MESURES APPLIQUÉES AUX FRONTIÈRES

### 2.2.0 Quelques observations préliminaires

L'un des principaux objectifs énoncés par le gouvernement canadien au cours des négociations de l'ALE était de garantir et d'améliorer l'accès des biens et services canadiens au marché américain et de réduire le harcèlement protectionniste. On a inclus dans l'Accord plusieurs dispositions prévoyant le statu quo afin d'assurer une meilleure protection contre les mesures commerciales. Des mécanismes de règlement des différends ont en outre été prévus, lesquels doivent intervenir lorsqu'il y a litige ou que des mesures commerciales sont prises. Néanmoins, tout semble indiquer à priori que la «lettre de la loi» plutôt qu'un «esprit de collaboration» continue à dicter les actes des concurrents américains et des organismes américains ayant pour mandat de gérer le nouveau régime. Par exemple :

- De nouvelles règles libéralisant le commerce de la viande et des produits de la viande devaient avoir pour effet d'assurer le libre accès. Des exportateurs canadiens ont toutefois fait état d'inspections et de contrôles plus nombreux qu'ils associent à du harcèlement<sup>5</sup>.
- La présence d'agents de la Garde nationale américaine aux frontières durant l'été, que l'administration américaine a attribuée à l'intensification de sa lutte contre les drogues est typique des examens plus minutieux auxquels sont soumis les voyageurs canadiens et d'une application rigoureuse des règles qui semble aller à l'encontre de l'esprit de l'ALE, esprit selon lequel il faudrait donner le bénéfice du doute aux voyageurs et aux commerçants.

On trouvera un peu partout dans le rapport d'autres exemples qui témoignent de cette tendance générale.

### 2.2.1 Droits de douane et classification tarifaire

#### 2.2.1.1 Taux de droits

L'un des principaux objectifs des négociations commerciales du GATT a toujours été la réduction ou l'élimination des droits de douane. Les sept premières séries de pourparlers multilatéraux ont été couronnées de succès en ce sens et, avant l'entrée en vigueur de l'ALE, plus de 75 p. 100 des échanges commerciaux canado-américains se faisaient en franchise.

Parce que l'élimination des droits de douane comporte des gains et que le GATT exige que la plus grande partie des obstacles au commerce soient levés dans les accords bilatéraux de libre-échange, l'article 4 de l'ALE prévoit l'élimination de tous les droits de douane encore en vigueur entre le Canada et les États-Unis.

---

<sup>5</sup> Cette question a été renvoyée à la Commission pour consultation.



Tous les produits d'origine canadienne ou américaine pourront traverser la frontière en franchise par suite des réductions de droits prévues par l'ALE. À quelques exceptions près, les droits de douanes seront éliminés suivant trois formules :

- Certains droits seront éliminés au moment de l'entrée en vigueur de l'Accord, soit le 1<sup>er</sup> janvier 1989;
- D'autres droits seront éliminés en cinq tranches égales à partir du 1<sup>er</sup> janvier 1989;
- Tous les autres droits de douane seront éliminés en dix étapes.

Les États-Unis ont de plus convenu d'éliminer progressivement, sur une période de cinq ans, les redevances pour opérations douanières imposées à l'égard des produits canadiens. En outre, les deux pays ont convenu d'éliminer sur une période de cinq ans les drawbacks (sauf dans le cas des agrumes et d'une quantité spécifique de tissus entrant dans la fabrication de vêtements qui ne sont pas encore exportés en franchise) et sur dix ans les programmes de remise de droits. De même, dans le cas de certains fruits et légumes frais, le Canada est autorisé à imposer des droits «saisonniers» pendant vingt ans. Les quelques autres exceptions ont trait à des réductions bilatérales ou unilatérales existantes déjà prévues ou en place. L'ALE prévoit également qu'il sera possible de négocier l'accélération de la réduction des droits à la demande de l'une ou l'autre partie<sup>6</sup>.

Dans la mesure où le Canada ne fait qu'accepter le prix des biens dont il fait le commerce — étant donné qu'il ne produit ni ne consomme suffisamment dans la plupart des cas pour avoir un effet important sur les prix mondiaux — l'élimination des droits qui continuent à frapper les échanges canado-américains devrait profiter tant aux consommateurs qu'aux producteurs canadiens qui exportent. L'avantage découle du fait que les droits de douane canadiens s'apparentent à une «taxe» payée par les consommateurs canadiens sur les importations et par les exportateurs canadiens sur les exportations.

Cependant, étant donné que la réduction des droits de douane qui frappent de nombreux articles s'échelonnent sur cinq à dix ans, il est encore trop tôt pour mesurer les gains qui s'ensuivront pour les consommateurs ou sur le plan de l'efficacité économique. Il faut également mettre dans la balance les bouleversements plus immédiats qu'entraînera l'inévitable restructuration des activités économiques au Canada à laquelle les changements au titre des droits de douane donneront lieu.

Une grande partie du débat public actuel au sujet des avantages du libre-échange tient à l'impossibilité de déterminer les économies que réaliseront les consommateurs. Par exemple, le gain annuel de 450 \$ à 800 \$ par famille qui devait découler de la réduction des prix des biens importés une fois les droits de douane éliminés est si minime, surtout si l'on tient compte du fait que les réductions s'échelonnent sur dix ans et toucheront une gamme variée de produits, qu'il est presque inexistant à court terme, si tant est qu'on fasse profiter les consommateurs des économies réalisées. Alors même que les ajustements et une production efficace devraient entraîner un mieux-être général et une augmentation globale du nombre

---

<sup>6</sup> Cette question est abordée à la section 2.3.3 — Réduction accélérée des droits.



d'emplois avec le temps, de nombreuses sociétés et personnes connaîtront dans l'immédiat des bouleversements attribuables à l'incidence de ces forces sur l'économie<sup>7</sup>.

Il ne faudrait pas non plus perdre de vue la part de revenus douaniers pour le Canada qui doivent en quelque sorte être remplacés par le gouvernement fédéral.

### **2.2.1.2 Classification tarifaire**

Étant donné la complexité et la portée de l'ALE, il est étonnant que si peu de difficultés soient survenues au sujet des changements tarifaires au cours de la première année de mise en oeuvre.

On s'est plaint au début qu'il y avait augmentation plutôt que diminution des droits de douane en raison essentiellement de l'adoption par les États-Unis du *Système harmonisé de désignation et de codification des marchandises* peu après l'entrée en vigueur de l'ALE. Des difficultés de ce genre sont aussi survenues lorsque d'autres pays ont adopté le *Système harmonisé*, mais elles ont normalement été réglées par le biais de consultations dans le cadre du GATT ou par l'intermédiaire de groupes techniques comme le *Conseil de coopération douanière* (CCD). Des pays autres que le Canada ont aussi exprimé des inquiétudes au sujet de certaines classifications tarifaires découlant de l'interprétation faite par les États-Unis du nouveau système.

### **2.2.1.3 Règles d'origine**

Pour pouvoir être admis en franchise au Canada et aux États-Unis, les produits doivent être d'origine. Un nouveau certificat d'origine jugé acceptable par les deux gouvernements est maintenant en usage. Des hauts fonctionnaires des douanes ont animé des ateliers pour expliquer son utilisation.

La rumeur veut que les inspections destinées à vérifier les marques d'origine aient posé des problèmes. Par exemple, des wagons remplis à bonder de produits du bois auraient été retardés à la frontière ou se seraient vu refuser l'entrée aux États-Unis parce qu'on ne pouvait déterminer si chaque article était proprement étiqueté, ce qui revient à appliquer, comme le disait un haut fonctionnaire des Affaires extérieures, un «règlement obscur». Certains exportateurs de matériaux de construction en acier auraient éprouvé des difficultés analogues<sup>8</sup>.

La section 3.4 ci-dessous, Les zones de promotion des exportations, traite des biens de pays tiers, notamment des produits «maquiladoras» du Mexique, de leur incorporation dans des produits d'origine et des règles concernant la transformation.

### **2.2.1.4 Tourisme**

La confusion initiale du grand public au sujet de l'incidence sur les biens imposables de la réduction des droits de douane prévue par l'ALE semble s'être dissipée. Au début, de nombreuses personnes croyaient que le libre-échange signifiait l'abolition des droits sur les

---

<sup>7</sup> Ces questions font l'objet d'une discussion plus détaillée aux sections 3.1 et 4.1.1 ci-dessous.

<sup>8</sup> Voilà là un autre exemple de zèle qui va à l'encontre de l'esprit de l'ALE.



produits importés. En fait, même si les droits de douane sont en voie de réduction, de nombreux droits demeurent et la taxe fédérale de vente du fabricant de même que la taxe d'accise continuent à être payables à la frontière<sup>9</sup>.

Les agents des douanes ont bien voulu expliquer les changements intervenus aux voyageurs et les aider à présenter leur demande de façon à payer le moins de droits possible.

Dans certaines régions frontalières, on s'inquiète de plus en plus du nombre de voyages effectués aux États-Unis par les Canadiens qui vont y magasiner. Cela est particulièrement vrai à Thunder Bay et à Sault-Ste-Marie (Ontario) où les voyages entre ces deux villes et les villes américaines avoisinantes ont accusé une hausse marquée. Dans l'ensemble, les excursions d'une journée de Canadiens aux États-Unis ont augmenté de 21 p. 100 en 1988. Durant le premier semestre de 1989, 17 p. 100 de personnes de plus auraient traversé la frontière aux Mille Îles, et les villes de Watertown et de Buffalo à New York ont signalé un nombre grandement accru de clients canadiens. On rapporte la même chose sur les côtes est et ouest. On croit que cette tendance à faire ses achats aux États-Unis, associée à ce que l'on pourrait appeler de la contrebande<sup>10</sup>, a eu une incidence négative sur la vente de marchandises au détail et d'essence au Canada. Même si cette question ne semble pas être source de préoccupations accrues à Vancouver et à Windsor, où les excursions de l'autre côté de la frontière sont pratique courante depuis de nombreuses années, il y a eu augmentation des déplacements transfrontaliers et des déclarations aux postes de douane avoisinants.

Le nombre total de visiteurs canadiens qui ont traversé la frontière a augmenté en moyenne de 31 p. 100 aux 27 principaux points de passage entre le Canada et les États-Unis. En outre, les déclarations en douane ont augmenté, souvent dix fois plus que le nombre de passages. Par exemple, à Windsor, les passages n'ont augmenté que de 4 p. 100 alors que le chiffre équivalent pour les déclarations est de 126 p. 100 et, au pont des Mille Îles, les passages ont augmenté de 17 p. 100 par comparaison à 56 p. 100 pour les déclarations. Du fait également que les déplacements transfrontaliers se sont accrus et qu'un grand nombre de biens sont exemptés ou quasi exemptés de droits de douane, on a tendance à faire signe à plus d'automobilistes de passer la frontière sans qu'ils soient tenus de remplir toutes les formalités douanières, notamment ceux qui font leur épicerie à Sault-Ste-Marie, à Windsor et dans la région du Niagara.

Selon la *Kubas Associates* de Toronto, les Canadiens achèteront pour 2 milliards de dollars de biens de consommation aux États-Unis cette année, ce qui représente plus de 1 p. 100 des dépenses de détail totales au Canada.

---

<sup>9</sup> Il est important de noter que les agents des douanes fédéraux ne sont pas autorisés à percevoir les taxes provinciales de vente sur les biens importés par des voyageurs. Les Canadiens qui achètent des biens à l'extérieur de leur province doivent signaler leurs achats et payer les taxes afférentes, qu'ils aient visité une autre province ou un autre pays.

<sup>10</sup> Le bureau de douane des Mille Îles évalue à 47 p. 100 l'augmentation du nombre de Canadiens qui n'auraient pas déclaré ou auraient sous-évalué des marchandises, sans compter tous ceux qui vraisemblablement n'ont pas été pris en faute. «Festive free-trading», Kingston Whig-Standard, 9 décembre 1989.



Même si une partie de cette augmentation est attribuable à la valeur accrue du dollar canadien qui a accentué les différences de prix entre les deux pays, les déplacements transfrontaliers ont beaucoup augmenté également en 1989, année où le dollar a été plus stable. Le nombre de Canadiens s'arrêtant aux bureaux de douane avant de quitter le Canada pour vérifier le montant des droits de douane applicable à divers biens a également augmenté considérablement, et certains magasins américains ont commencé à afficher les taux des douanes canadiennes. Au moins une étude a démontré que l'ALE avait contribué à faire ressortir certains des avantages qu'il y a à faire ses courses de l'autre côté de la frontière même si l'on ne peut prouver pour l'instant qu'une modification importante des règles, des règlements ou des droits s'en est suivie.

### 2.2.2 Autorisation de séjour temporaire

Les responsables des postes frontaliers des deux pays signalent que l'application des nouvelles règles ne pose aucun problème.

Les agents d'immigration ont été mis au courant des nouvelles exemptions relatives à l'admission temporaire, et la confusion initiale au sujet de l'interprétation des règlements est à l'étude.

Après avoir tenu les consultations prévues par l'article 1503 de l'ALE, à sa deuxième réunion, la Commission a accepté certains des changements proposés aux dispositions du chapitre 15 et des modifications à la liste des professions admissibles donnée à l'annexe 1502.1. Lorsqu'auront pris fin le préavis de 60 jours à des fins de consultations publiques et l'examen par les fonctionnaires de toute réponse reçue, les changements proposés seront mis en oeuvre. Les projets de modification ont été publiés dans la Gazette du Canada du 30 décembre 1989, mais avis n'en a pas été donné dans le *Federal Register*.

Les changements aux dispositions concernant l'autorisation de séjour temporaire comportent: la clarification d'un certain nombre de définitions, y compris les normes minimales pour chaque groupe professionnel inclus; un assouplissement des restrictions applicables aux services réguliers d'autobus; et quelques nouvelles additions demandées par des groupes de professionnels des deux pays. À leur propre demande, les journalistes ont été rayés de la liste des gens d'affaires autorisés à séjourner temporairement dans l'autre pays en vertu des nouvelles règles, mais ils peuvent continuer à travailler dans les deux pays en vertu des dispositions précédemment en vigueur.

- Tout tend à prouver que les sociétés profitent de ces dispositions, surtout les sociétés de services et les entreprises de haute technologie qui recrutent des agents de vente et du personnel de recherche des deux côtés de la frontière.
- Il y a peut-être moins de déplacements transfrontaliers que prévu dans les domaines de la gestion de la construction et de l'architecture. Peu de renseignements donnent à penser que des sociétés américaines plus importantes et pleinement intégrées font déjà des affaires au Canada, mais il faut dire que le marché nord-américain est encore loin d'être intégré dans ces domaines.



Les déplacements entre les deux pays de professionnels et de personnes chargées de la fourniture d'un service augmenteront vraisemblablement lorsque plus de sociétés seront au courant des possibilités offertes. Par exemple, dans un discours qu'il a prononcé à Toronto le 8 décembre 1989, le gouverneur de l'État de New York, M. Mario Cuomo, a applaudi aux dispositions concernant l'autorisation de séjour temporaire qu'il juge très avantageuses pour les États-Unis. Il a dit que les États-Unis seraient à court de 700 000 ingénieurs et autres spécialistes des secteurs de haute technologie lorsqu'ils voudront concurrencer l'Europe après 1992 et le Japon. M. Cuomo voit donc d'un bon oeil l'ouverture des frontières qui va favoriser la venue de professionnels canadiens hautement spécialisés. Au cours de la période de questions qui a suivi, une personne a indiqué qu'un «exode des cerveaux» serait préjudiciable pour le Canada, ce à quoi M. Cuomo a répondu que c'était aux Canadiens de veiller à leurs propres intérêts<sup>11</sup>. Bien entendu, l'autorisation de séjour vaut pour les deux pays et les sociétés canadiennes qui seraient en quête de personnel hautement spécialisé dans le domaine de la recherche et du développement pourraient également puiser dans un plus grand réservoir de talents.

### 2.2.3 Règlement des différends

Même si l'ALE prévoit un délai de consultation maximal de 30 jours, il importe de noter que bon nombre des différends les plus graves renvoyés à la consultation, certains dès le 2 janvier 1989, en sont encore à ce stade à l'échelon de la Commission mixte du commerce canado-américain<sup>12</sup>.

Il est vrai que les différends n'ont pas à être soumis à des groupes spéciaux si les deux parties conviennent d'adopter une certaine ligne de conduite ou d'étudier plus à fond le problème en vue de sa solution, mais l'on s'attendait à ce que ces consultations fassent place à la décision de groupes spéciaux en vertu des nouveaux mécanismes de règlement de différends si aucune entente n'intervenait dans le délai imparti à la Commission par l'ALE.

- Par exemple, le premier différend renvoyé à la Commission, au sujet de normes concernant le contreplaqué au Canada et aux États-Unis<sup>13</sup>, oppose les deux pays depuis plusieurs années et ne semble pas plus près d'être réglé qu'il ne l'était au moment de son renvoi. La Commission a tout simplement reconnu que des consultations étaient en cours et pris note des travaux des experts dans le cadre de ses activités et elle attend que ceux-ci soient terminés. En fait, à sa réunion de novembre, la Commission a écrit au Comité binational des normes concernant le contreplaqué pour lui enjoindre de lui soumettre des recommandations sur des normes communes au plus tard le 28 février 1989.

---

<sup>11</sup> «Free trade also killing U.S. jobs, Cuomo says» Toronto Star, 9 décembre 1989

<sup>12</sup> Voir la section 2.3 ci-dessous.

<sup>13</sup> Voir la section 6.1.3 ci-dessous.



Le fait que déjà les différends aient tendance à demeurer à l'échelon de la Commission du commerce canado-américain soulève la question suivante:

- Des groupes canadiens, comme l'industrie du bois d'oeuvre, ont prétendu par le passé que lorsque le gouvernement s'engageait en leur nom à gérer les différends découlant de mesures commerciales aux États-Unis, les consultations et les manoeuvres politiques au niveau du Cabinet ou à celui des fonctionnaires des Affaires extérieures, d'une part, atténuaient leur chance d'obtenir gain de cause en ayant pleinement recours au système de justice américain et, d'autre part, faisaient intervenir d'autres questions n'ayant rien à voir avec la question à l'étude et nuisaient à leur cause.

Ces groupes espéraient que le renvoi à un groupe spécial permettrait de concentrer l'attention sur le différend à l'étude. Rien ne semble avoir changé puisque les différends demeurent à l'échelon de la Commission.

De nombreux réformateurs des mécanismes de règlement des différends commerciaux internationaux ont toujours eu à coeur l'élimination des délais et des possibilités que d'autres facteurs n'ayant rien à voir avec la question n'interviennent.

Cependant, même si un différend était dès le départ renvoyé à un groupe spécial, il demeurerait sans solution en l'absence de la volonté politique d'accepter les décisions de ce dernier<sup>14</sup>. Le fait de rendre exécutoires les décisions de ces groupes spéciaux ne permettrait pas nécessairement de sortir de ce dilemme, car si toutes leurs décisions avaient force obligatoire, beaucoup moins de questions leur seraient renvoyées. Cependant, si les intervenants non gouvernementaux avaient accès à ces groupes spéciaux, comme les parties lésées d'un conflit, et si les décisions de ces derniers étaient exécutoires, on aurait peut-être plus souvent recours à eux et l'on se plierait à leurs décisions<sup>15</sup>.

### **2.2.3.1 Différends actuels**

Un certain nombre de problèmes commerciaux, qui datent d'avant l'ère du libre-échange, continuent à opposer les deux pays. La plupart sont actuellement soumis aux procédures de règlement prévues aux chapitres 18 et 19<sup>16</sup> ou font l'objet de consultations au niveau des ministres et des fonctionnaires.

- Le Canada n'a pas perdu de temps. Dès le 2 janvier 1989, il demandait la tenue de consultations au sujet des différends découlant du fait que les États-Unis n'ont pas mis

---

<sup>14</sup> Voir la section 6.1.1 — Règlement sur le débarquement du poisson de la côte ouest.

<sup>15</sup> Voir la section 6.4 — Le caractère judiciaire du processus de règlement des différends.

<sup>16</sup> Le chapitre 18 établit des organismes institutionnels et des mécanismes généraux de règlement des différends. Le chapitre 19 crée provisoirement un groupe binational spécial chargé d'examiner les questions de droits antidumping et compensateurs, en attendant la négociation de nouvelles dispositions de fond dans ce domaine. Le chapitre 17, qui traite des différends relatifs aux services financiers, est semblable au chapitre 18, mais les responsables et les membres des groupes spéciaux seront désignés par les ministères des Finances respectifs.



en oeuvre les réductions de droits de douane convenues concernant le contreplaqué, et au sujet également de la reclassification de la laine en vertu du Système harmonisé. Ces deux questions continuent à faire l'objet de consultations au niveau de la Commission et n'ont pas encore été renvoyées à un groupe spécial.

- Les États-Unis, en raison peut-être d'un changement de gouvernement au début de l'année, n'ont entamé aucune procédure avant le 24 mai 1989, date à laquelle, au cours de sa première visite de travail au Canada, le Secrétaire américain au Commerce, M. Richard Mosbacher, a annoncé que l'on avait demandé la création d'un groupe spécial chargé d'étudier le Règlement sur le débarquement du poisson canadien, dont il est question ci-dessous.

Un certain nombre d'autres différends soumis par la suite à des consultations pourraient être renvoyés à un groupe spécial si la Commission décidait qu'elle ne peut les régler. Mentionnons entre autres la question de l'établissement du prix des spiritueux et de la bière en Ontario<sup>17</sup>, les différences d'opinions de longue date au sujet des normes concernant le contreplaqué, les droits de retransmission par câble, l'inspection des viandes ainsi que les règles d'origine et les exigences concernant l'étiquetage des produits manufacturés.

Un certain nombre d'autres questions ont été soulevées et soumises à la décision d'un groupe spécial. Les deux pays en ont appelé chacun d'une décision aux termes du chapitre 18 :

- Les États-Unis se sont plaints des exigences du Canada au sujet du débarquement du saumon et du hareng sur la côte ouest<sup>18</sup>. Un groupe spécial à qui avait été imparti un court délai a procédé à une enquête et présenté un rapport, mais la Commission n'a pas encore terminé l'étude des conclusions auxquelles il en est arrivé.
- Le Canada s'est plaint officiellement des nouvelles restrictions à l'importation imposées par les États-Unis à l'égard du homard vivant le 12 décembre 1989, jour même où elles sont devenues loi par suite de l'apposition de la signature du président Bush. Même si on a également demandé dans ce cas qu'un délai très court soit imposé au groupe spécial qui a été saisi de la question, au moment de la rédaction du présent rapport, la Commission n'avait pas encore donné suite à cette demande. Cette question a été abordé par la Commission le 30 novembre 1989 et elle fait l'objet de consultations permanentes au niveau des fonctionnaires depuis quelque temps déjà.

Des demandes ont été présentées en vue de la création conformément au chapitre 19 de groupes spéciaux chargés d'examiner des questions de droits antidumping et compensateurs :

---

<sup>17</sup> Bien que ce secteur soit «soustrait» aux règles de l'ALE, de «nouvelles pratiques» adoptées à l'été de 1989 par la Régie des alcools du gouvernement de l'Ontario pourraient avoir ouvert la porte à une enquête dans le cadre de l'Accord. En outre, la politique provinciale de stockage et d'établissement des prix dans le cas du vin continue à préoccuper les États-Unis.

<sup>18</sup> Voir la section 6.1.1 concernant le règlement sur le débarquement du poisson de la côte ouest.



- Onze de ces demandes ont été présentées par le Canada au sujet de mesures prises par les États-Unis relativement à diverses questions dont les framboises, les pièces de machines d'asphaltage autotractées, la morue salée du Canada, le porc et les rails d'acier.
- À ce jour, les États-Unis ont interjeté appel d'une seule décision, soit celle rendue par le Tribunal canadien des importations au sujet des moteurs à induction<sup>19</sup>.

Le premier groupe spécial constitué en vertu du chapitre 19, pour examiner les résultats finals de l'examen administratif du département du Commerce américain et de l'Administration du commerce international (ITA) au sujet de la décision des États-Unis d'imposer des droits antidumping à l'égard des framboises du Canada, a présenté son rapport le 15 décembre 1989. Ce groupe spécial en est arrivé à deux conclusions : il a confirmé la décision de l'ITA au sujet de la similarité des produits et le bien-fondé de l'utilisation de la valeur calculée; cependant, du fait que l'ITA s'était contentée de dire que l'inadéquation des ventes dans le pays d'origine était un facteur pertinent pour déterminer la valeur dans le pays d'origine, sans donner de définition de ce qui pourrait être considéré comme adéquat, il a jugé que sa décision n'était pas fondée. Le groupe spécial a reporté de 30 jours son jugement final pour permettre à l'ITA de lui fournir les preuves sur lesquelles elle avait appuyé sa décision<sup>20</sup>.

On trouvera à l'Annexe 1 la liste complète des affaires dont a été saisi le Secrétariat binational.

Deux questions qui ont récemment fait l'objet d'une décision du GATT — les méthodes de gestion du marché canadien pour la crème glacée et le yaourt et les droits américains sur les importations de pétrole destinés à financer le «Superfund» — pourraient avoir une influence beaucoup plus grande sur l'utilisation future des mécanismes de l'ALE :

- La décision concernant la crème glacée et le yaourt montre que certains des domaines dans lesquels l'ALE n'intervient pas peuvent être et seront soumis à un examen constant de la part des États-Unis par le biais de la filière multilatérale.

---

<sup>19</sup> Chaque différend renvoyé au Secrétariat binational à des fins d'examen ou de décision entre dans le calcul du nombre des différends dont il est question ici. Cependant, de l'avis de certains commentateurs, il serait moins élevé étant donné que plusieurs différends ont trait à la même question. Des procédures peuvent être entamées à diverses étapes de l'étude de questions de droits compensateurs ou antidumping, par exemple au moment où sont prises les décisions préliminaires et finales et où le département du Commerce américain et l'ITC en arrivent à la conclusion qu'il y a préjudice, de sorte qu'une même affaire, comme celle concernant les subventions versées à l'égard de la production du porc au Canada, peut être devant deux groupes en même temps. Cette question est abordée plus en détail aux sections 6.0 et 6.3 ci-dessous.

<sup>20</sup> *In the Matter of Red Raspberries from Canada: Clearbrook Packers et al v. United States Department of Commerce International Trade Administration Article 1904 Binational Panel USA-89-1904-01 December 15 1989.* Ce délai a été repoussé par la suite et la question demeure en suspens. Voir ci-dessous la section 6.2.1 — Framboises.



- En ce qui concerne les droits devant servir à financer le «Superfund», les États-Unis ont enfin entrepris de niveler les taux, conformément à une décision rendue en 1987 par un groupe spécial du GATT, établissant que ces droits annulaient et compromettaient des avantages d'autres membres du GATT. Le Canada et d'autres pays étaient parvenus à l'étape du processus de règlement des différends du GATT où ils demandaient la prise de mesures de représailles, mais la réponse des États-Unis signifie probablement que la question ne sera pas soumise à un vote des parties contractantes<sup>21</sup>. Le Canada a négocié séparément une entente pour l'élimination progressive des redevances pour opérations douanières.

Les mesures prises par les États-Unis au sujet des droits du Superfund donnent à entendre qu'ils se préoccupent davantage des mesures que peut prendre le GATT ou, à tout le moins, que le GATT est prêt à entamer des procédures contre ses membres récalcitrants, et que les mécanismes bilatéraux établis par l'ALE peuvent ouvrir la voie à des moyens autres de règlement des différends avec les États-Unis.

C'est ce qui ressort également du différend concernant les subventions relatives au porc<sup>22</sup>. Le Canada a demandé un examen en vertu des nouveaux mécanismes de l'ALE et des règles existantes du GATT. La décision finale rendue par le département du Commerce selon laquelle il y aurait eu subventionnement a été renvoyée à un groupe spécial constitué conformément au chapitre 19, qui doit présenter son rapport au début de juillet 1990. Les conclusions de l'ITC voulant qu'il y aurait menace de préjudice ont été renvoyées à un autre groupe, lequel doit présenter son rapport à la fin d'août 1990. En outre, le Canada a demandé la création d'un groupe spécial du GATT qui déterminera si la supposition faite par les États-Unis que les usines canadiennes de transformation du porc profitent automatiquement de l'aide aux éleveurs de porc va à l'encontre des procédures du GATT.

### **2.2.3.2 Listes de membres des groupes spéciaux**

Le Canada et les États-Unis ont établi et publié des listes à partir desquelles seront choisis les membres des groupes spéciaux qui seront formés par la Commission mixte.

Les listes prévues au chapitre 19 comprennent surtout des avocats tandis que celles du chapitre 18 se composent notamment d'experts en commerce et de spécialistes des négociations commerciales multilatérales et des relations commerciales canado-américaines. Les groupes

---

<sup>21</sup> Le Canada avait établi une liste de 70 articles dont il prévoyait assujettir un certain nombre à des droits de douane si les États-Unis n'accéléraient pas l'élimination de leurs droits. Si la question avait été soumise à un vote et que le GATT eut autorisé des mesures de représailles, ce n'aurait été que la deuxième fois qu'il l'aurait fait, la première remontant à 1953 (*GATT Basic Instruments and Selected Documents*, 1S 32). Cependant, le 22 novembre 1989, le Congrès américain a adopté une loi qui a éliminé les aspects discriminatoires de la redevance pétrolière. Bien qu'aucune loi n'ait encore été adoptée pour éliminer les redevances pour opérations douanières de 0,17 p.100, jugées également déplacées par le GATT, le Canada ne prendra vraisemblablement aucune autre mesure puisque ces redevances doivent être éliminées aux termes de l'ALE.

<sup>22</sup> Voir la section 6.2.2 ci-dessous.



formés en vertu du chapitre 18 peuvent en outre, par entente mutuelle, recourir à des experts de l'extérieur ayant une connaissance particulière des questions qui leur sont soumises<sup>23</sup>.

La Commission et le Secrétariat binational étudient actuellement les listes de membres et les méthodes de sélection en vue d'éliminer les difficultés que comporte le choix des membres des groupes spéciaux si l'on veut éviter les conflits d'intérêts. Les États-Unis leur ont récemment soumis une liste de 20 noms et il se pourrait que le Canada ajoute sous peu de nouveaux noms à sa liste. On s'attend à ce que le nombre total de membres augmente.

Ces changements s'expliquent en partie par le fait qu'il a fallu dans plusieurs cas reporter le choix des membres d'un groupe spécial jusqu'à ce qu'on ait terminé l'étude complète de tous les travaux entrepris par la firme d'un candidat éventuel pour s'assurer qu'il n'y avait aucun conflit d'intérêts réel, apparent, ou possible. Cette tâche s'est avérée longue et difficile puisque les experts dans certains domaines sont très peu nombreux dans l'un ou l'autre pays et que les cabinets comptant des centaines d'avocats sont maintenant chose commune, surtout aux États-Unis.

### **2.2.3.3 Règles de procédure**

Les règles et procédures énoncées dans l'ALE ont fait l'objet d'ajouts et de modifications, de nouveaux règlements ayant été publiés dans les deux pays comme le prévoyait l'ALE.

En novembre 1989, le Canada et les États-Unis ont souscrit à certains changements au processus d'examen prévu à l'article 1904. Ces changements concernant essentiellement la procédure ont été publiés dans la Gazette du Canada, partie I, le 23 décembre 1981 aux pages 5398 et suivantes.

Vers le milieu de l'année 90, les deux parties entreprendront un examen approfondi des règles et des procédures. Le ministère des Affaires extérieures acceptera des avis écrits sur ces questions jusqu'au 30 juin 1990.

## **2.3 LA COMMISSION MIXTE DU COMMERCE CANADO-AMÉRICAIN**

La Commission chargée d'administrer l'ALE ne comprend que les ministres du Commerce extérieur des deux pays, l'honorable John Crosbie et l'honorable Carla Hills, qui ont, bien entendu, délégué la plupart de leurs pouvoirs à des fonctionnaires.

La Commission a tenu sa première réunion à Washington, D.C., le 13 mars 1989. Son ordre du jour comprenait une discussion préliminaire de plusieurs des problèmes commerciaux mentionnés ci-dessus et de ses propres règles de procédure. La Commission a alors :

---

<sup>23</sup> Le premier de ces groupes spéciaux, qui était chargé de déterminer la compatibilité de la nouvelle réglementation canadienne sur le débarquement du poisson avec les dispositions de l'ALE et du GATT, comprenait un expert américain et un autre canadien de l'industrie de la pêche. Cependant, les deux étaient d'anciens fonctionnaires, peu susceptibles de se trouver en situation de conflit d'intérêts.



- décidé de se réunir deux fois par an, les fonctionnaires devant en outre se consulter régulièrement;
- défini les paramètres initiaux des groupes de travail sur l'agriculture;
- mis au point les derniers détails et les règles de procédure de deux importants groupes de travail dont la création était prévue dans l'ALE — sur l'industrie automobile et les subventions;
- convenu d'un calendrier des négociations concernant la réduction accélérée des droits de douane.

Ces questions font l'objet d'une discussion plus détaillée ci-dessous.

La Commission a tenu sa deuxième réunion à Ottawa le 30 novembre 1989. À ce moment :

- Des rapports et des plans de travail ont été reçus de deux groupes de travail : le Comité sélect sur l'industrie automobile et le Groupe de travail sur le tourisme.
- La Commission a passé en revue les activités du Groupe de travail prévu au chapitre 19 qui a été mis sur pied par le Secrétariat binational pour examiner le fonctionnement du processus de règlement des différends, et a convenu de modifications aux règles de procédure pour l'examen binational afin de surmonter certaines difficultés techniques.
- La Commission a adressé une lettre conjointe au Comité binational sur les normes relatives au contreplaqué lui enjoignant de soumettre des recommandations pour des normes communes avant le 28 février 1990.
- Deux nouveaux groupes de travail ont été constitués : un groupe devant étudier les obstacles techniques au commerce des produits de la pêche est venu s'ajouter aux huit groupes de travail sur l'agriculture créés précédemment conformément à l'article 708 et un groupe des services a été constitué pour surveiller la mise en oeuvre du chapitre 14 et se pencher sur la libéralisation du commerce dans le secteur des services conformément à l'article 1405.
- De nouvelles lignes directrices ont été arrêtées relativement à l'autorisation de séjour temporaire des professionnels<sup>24</sup>.
- Il a été convenu d'accélérer l'élimination des droits de douane dans le cas d'environ 400 articles<sup>25</sup>.

---

<sup>24</sup> Voir la section 2.2.2 ci-dessous.

<sup>25</sup> Voir la section 2.3.3 ci-dessous.



Les deux ministres ont poursuivi la discussion sur divers différends commerciaux qui n'avaient pas encore été renvoyés à un groupe spécial et se sont penchés sur le rapport du Groupe de travail sur le débarquement du poisson au Canada.

Les coordonnateurs pour les deux pays du *Groupe de travail sur les subventions et les recours commerciaux* devaient se réunir à nouveau après leur première séance officielle de travail tenue le 14 novembre 1989<sup>26</sup> pour discuter avec les deux ministres de leur projet de plan de travail et du calendrier établi.

### **2.3.1 Comité sélect sur l'industrie automobile**

Le Comité sélect sur l'industrie automobile se compose de 30 membres non gouvernementaux, soit de 15 représentants de chaque pays.

Mentionnons parmi les membres canadiens de ce comité M. Darcy McKeough, qui en est le président, et des représentants des trois grandes sociétés automobiles nord-américaines, des Travailleurs canadiens de l'automobile, des sociétés asiatiques implantées au Canada, des fabricants de pièces, des distributeurs et de l'Association des consommateurs du Canada.

Les États-Unis y ont nommé des représentants des trois grandes sociétés automobiles, de l'industrie des pièces automobiles et des syndicats mais l'on ne retrouve parmi les membres américains aucun représentant de société étrangère.

Le Comité doit terminer ses travaux dans un délai de deux ans.

La tâche du Comité est définie à l'article 1004 de l'ALE. Il doit entre autres évaluer l'état de l'industrie nord-américaine et proposer des éléments de politiques officielles et des initiatives privées visant à améliorer sa compétitivité sur les marchés intérieurs et étrangers. En outre, les deux gouvernements ont donné au Comité des instructions précises concernant leurs priorités respectives.

- Le Canada voudrait que l'accent porte sur divers aspects de la concurrence mondiale.
- Même s'ils accordent de l'importance à cette question, les États-Unis considèrent pour leur part comme prioritaires les questions concernant les règles d'origine et les subventions.

Lors de la première réunion plénière qu'il a tenue à Toronto le 8 août 1989, le Comité sélect a convenu de demander deux études : la première sur la concurrence mondiale et la deuxième sur l'incidence de l'augmentation proposée quant au contenu nord-américain en vertu du Pacte de l'automobile, qui passerait de 50 à 60 p. 100.

Aucune entente n'est intervenue sur la question des subventions.

---

<sup>26</sup> Voir la section 2.3.2 ci-dessous.



Les coprésidents du Comité se sont réunis à trois autres occasions et chaque groupe a également tenu des séances nationales distinctes.

Les représentants canadiens se sont rencontrés le 20 décembre 1989 pour se préparer à la deuxième réunion plénière du Comité qui a eu lieu à New York le 9 janvier 1990 plutôt qu'à l'automne comme prévu.

La composition des deux groupes nationaux nommés au Comité semble traduire une divergence d'opinions marquée au sujet de la tâche du Comité et la divergence de vues des deux gouvernements au sujet de l'industrie automobile. Le groupe canadien comprend des représentants de sociétés américaines<sup>27</sup>, de fabricants coréens et japonais, ainsi que de concessionnaires, d'usines de fabrication spécialisées et de groupes de consommateurs. Par ailleurs, le groupe américain ne compte aucun représentant de sociétés étrangères et ses membres font tous partie de l'industrie.

À sa première réunion, ce groupe n'est pas arrivé à s'entendre sur sa tâche première à savoir si elle devait consister à faire en sorte que l'industrie soit plus concurrentielle à l'échelle mondiale ou à favoriser un marché plus stable et protégé de façon à faciliter les ajustements. Des deux côtés de la frontière, deux des trois grands fabricants automobiles se sont prononcés en faveur d'une augmentation du contenu nord-américain alors que le troisième s'y opposait. Les deux syndicats étaient eux aussi divisés, les Travailleurs unis de l'automobile étant en faveur d'une augmentation du contenu nord-américain alors que les Travailleurs canadiens de l'automobile ont dit préférer attendre qu'on en sache davantage sur les répercussions avant de prendre position. Les usines n'étaient pas représentées à cette réunion. À la fin, l'incertitude quant aux répercussions d'un tel changement a incité le Comité à opter pour la tenue d'une étude. Les paramètres et le calendrier de cette étude devaient faire l'objet d'une discussion à la réunion de janvier du Comité.

### **2.3.2 Groupe de travail sur les subventions et les recours commerciaux**

*Le Groupe de travail sur les subventions et les recours commerciaux* se compose de fonctionnaires du Canada et des États-Unis.

Ces fonctionnaires devront mener à terme les négociations sur la définition des subventions et les lignes directrices régissant les pratiques dans ce domaine comme le prévoit l'article 1907 de l'ALE. À la fin de 1987, les deux parties ont mis de côté la question des subventions après s'être rendu compte qu'elles n'arriveraient pas à s'entendre dans les délais fixés pour la conclusion de l'ALE.

- Le groupe canadien est présidé par M. A.L. Halliday, qui est également Directeur général de la gestion du libre-échange aux Affaires extérieures. M. Tom Bernes,

---

<sup>27</sup> Il n'y a, bien entendu, aucun grand constructeur automobile «canadien», mais l'industrie des pièces compte au Canada plusieurs joueurs d'importance. D'aucuns craignent que les représentants canadiens de filiales américaines n'épousent, en fait, les vues des chefs d'entreprise des sociétés-mères américaines qui font également partie du groupe.



Directeur général, Direction des finances et du commerce internationaux, au ministère des Finances, est le vice-président canadien. Aux Affaires extérieures, un groupe de cinq agents travaille avec M. Halliday qui peut également recourir aux services d'experts de divers ministères gouvernementaux ou de groupes des Affaires extérieures.

- Le groupe américain est présidé par M<sup>me</sup> Anne Hughes, sous-secrétaire adjointe au département du Commerce.

L'Accord prévoit, pour ces négociations, un délai de cinq ans pouvant être prolongé de deux autres années.

Le calendrier proposé pour les négociations comportait une réunion préliminaire pour définir les paramètres du travail, tenue le 15 novembre 1989, des consultations avec la Commission du commerce canado-américain, qui ont eu lieu le 30 novembre 1989, et des consultations avec des fonctionnaires provinciaux, tenues au cours des premières semaines de décembre 1989.

La phase suivante comporte l'établissement d'objectifs détaillés de négociation compte tenu des renseignements qui seront recueillis dans le cadre des études actuellement en cours sur les pratiques en matière de subventions. M. Halliday a indiqué qu'une liste complète des pratiques en vigueur aux États-Unis et sur lesquelles on se penchera aura été dressée d'ici mars 1990 et devrait pouvoir être soumise à l'examen parlementaire.

Le mandat initial établi par le Congrès américain pour la négociation des modifications à l'ALE fixe à juin 1991 le délai pour la présentation d'une entente sur les subventions si l'on veut profiter de la procédure accélérée<sup>28</sup>. Toutefois, la direction chargée de la mise en oeuvre peut demander une extension au Congrès pour les négociations en cours, et la législation américaine de mise en oeuvre, qui prévoit le même délai de cinq à sept ans que l'ALE pour les négociations relatives aux subventions, pourrait permettre au gouvernement de se prévaloir de cette même procédure accélérée durant les sept années prévues pour les négociations<sup>29</sup>.

Plutôt que de chercher à respecter le délai établi précédemment, il a été décidé, du moins au Canada, de laisser les négociations en cours à Genève se poursuivre avant de mettre en oeuvre des efforts sérieux pour négocier bilatéralement, ce avec quoi les États-Unis sont maintenant d'accord.

Les négociations commerciales multilatérales de Genève doivent se terminer à la fin de 1990, ce qui veut dire qu'on ne s'attend pas à ce que des négociations binationales soient entamées avant au moins 1991.

Le début des négociations ayant été fixé à 1991 et étant donné la complexité et le caractère délicat du sujet sur lequel elles porteront, on craint que l'impossibilité de mener à bien les pourparlers dans les délais prévus par le Congrès américain pour l'approbation accélérée n'entrave l'adoption d'une entente avec les États-Unis. Cependant, lorsqu'il a témoigné devant

---

<sup>28</sup> H.R. 5090 Sec. 102(e).

<sup>29</sup> H.R. 5090 Sec. 409(4).



un comité de la Chambre des communes, M. Halliday a dit : «Je ne voudrais pas que cela soit considéré comme étant quelque chose qui aurait été imposée par le Congrès américain au Canada. L'essentiel est de conclure un bon accord et non pas d'être forcé d'en conclure un pour respecter quelque délai que ce soit<sup>30</sup>.»

Le Président du Groupe canadien a indiqué que tous les groupes intéressés seront abondamment consultés, tant sur la teneur des pourparlers que sur leur déroulement<sup>31</sup>. Les négociations elles-mêmes ne feront toutefois vraisemblablement pas appel ni à l'examen ni à la participation du public comme ce fut d'ailleurs le cas pour les négociations de l'ALE. Les consultations auront principalement lieu au niveau des fonctionnaires avec d'autres ministères fédéraux, des ministères provinciaux et par l'entremise du CCCE et des GCSCE, mais M. Halliday a également dit que «si d'autres groupes désirent discuter avec nous de la question, étant donné l'importance qu'ils y accordent et leur susceptibilité à cet égard, nous nous ferons un grand plaisir de les consulter. Par conséquent, la concertation se déroulera ouvertement, dans la mesure où le mécanisme de consultation nous le permettra. Les négociations dans le cadre des comités consultatifs et groupes de consultation sectorielle sur le commerce extérieur ne sont pas totalement ouvertes, mais les autres le seront et je ne crois pas que cela posera de problèmes à l'étape préparatoire<sup>32</sup>.»

On s'est dit inquiet de ce qu'au cours de ces longues négociations, le gouvernement ne mettra pas en oeuvre tous les mécanismes prévus par l'ALE ou le GATT si les États-Unis prenaient des mesures qui risquent de nuire aux négociations. Le ministre du Commerce international, M. John Crosbie, a dit que «Nous n'avons pas nécessairement intérêt à nous plaindre chaque fois des pratiques commerciales qui nous déplaisent. L'important pour nous c'est de faire modifier ces pratiques commerciales et non pas de nous lancer dans des échanges publiques d'insultes<sup>33</sup>.»

Par ailleurs, d'aucuns croient que le gouvernement fédéral et les provinces pourraient dans l'intervalle hésiter à prendre certaines mesures qui risqueraient d'inciter les États-Unis à user de représailles. Par exemple, le gouvernement a cité parmi les raisons pour lesquelles il ne versera pas de subventions ni ne prendra aucune autre mesure pour garder ouvertes les usines de transformation du poisson de la côte Est qui risquent actuellement de fermer, la crainte d'une réaction négative aux États-Unis et la possibilité qu'ils n'imposent des droits compensateurs. Il a indiqué qu'il ne mettra pas en oeuvre de nouveaux programmes d'aide précis par crainte de réactions négatives aux États-Unis.

---

<sup>30</sup> CANADA, Chambre des communes, Comité permanent des affaires étrangères et du commerce extérieur, *Procès-verbaux et témoignages*, 7 novembre 1989, p. 21.

<sup>31</sup> TOULIN, A., 1989, «Free trade negotiator wants advice» *Financial Post*, 30 août, p. 4.

<sup>32</sup> CANADA, Chambre des communes, Comité permanent des affaires étrangères et du commerce extérieur, *Procès-verbaux et témoignages*, 7 novembre 1989, p. 9.

<sup>33</sup> CANADA, Chambre des communes, Comité permanent des affaires étrangères et du commerce extérieur, *Procès-verbaux et témoignages*, 25 mai 1989, p. 31.



Ces craintes illustrent la préoccupation exprimée à la Section 2.2 que l'attitude plus «légaliste» adoptée par les intervenants et les organismes américains ne crée un déséquilibre en ce qui concerne les politiques nationales établies sous le régime de l'ALE. Les entreprises américaines en quête de protection n'hésitent pas plus qu'auparavant à utiliser les voies de recours que leur offrent les lois américaines, ni n'hésitent à menacer de le faire. Cela a déçu de nombreux défenseurs canadiens de l'ALE qui avaient espéré une plus grande collaboration — un accès plus sûr qu'en vertu du régime antérieur — plutôt que le maintien du harcèlement ou un harcèlement accru durant la période des négociations sur les subventions.

Certains commentateurs et des experts du droit commercial américain ont proposé que les sociétés et les organismes gouvernementaux du Canada demandent l'imposition de droits compensateurs compte tenu des pratiques en cours aux États-Unis afin d'y alerter l'opinion publique. Ce n'est pas la voie qu'a suivie le Canada dans le passé puisqu'il n'a qu'une seule fois demandé que des droits compensateurs soient imposés à l'égard de produits américains dans le cas du maïs subventionné.

Les exportateurs canadiens ont toujours été assujettis à la législation américaine sur les recours commerciaux, et personne ne s'attendait à une absence totale de différends. On avait toutefois espéré qu'aucune mesure ne serait prise contre les pratiques relatives aux subventions faisant l'objet des négociations tant que celles-ci ne seraient pas terminées ou qu'on donnerait le bénéfice du doute à l'autre pays. Cela n'a pas été le cas.

Par contre, on semble beaucoup plus hésiter au Canada à adopter des politiques qui pourraient envenimer la situation.

Citons, à titre d'exemple, la décision du gouvernement canadien de retirer son aide à un projet d'infrastructure énergétique au Québec parce qu'il croyait que les États-Unis pourraient frapper de droits compensateurs les produits ou l'énergie exportés grâce à ce système. Lorsqu'il a expliqué le refus du gouvernement de financer le pipeline de 800 kilomètres de la Soligaz, le ministre de l'Énergie, M. Harvie Andre, a dit que selon les fonctionnaires de son ministère, il y avait matière à imposition de droits compensateurs et qu'on ne voulait, en conséquence, courir aucun risque<sup>34</sup>. Cependant, les divers tribunaux commerciaux américains n'ont jamais encore jugé que la participation du gouvernement à de tels projets d'infrastructure, surtout si l'on tient compte du marché, pouvait prêter à l'imposition de droits compensateurs.

Pour sa part, le gouvernement du Québec a décidé de respecter l'engagement qu'il avait pris de financer le pipeline de Sarnia à Montréal, sa contribution devant prendre la forme d'un investissement dont il attend tirer un rendement, dans l'espoir donc qu'il ne sera donné suite à aucune demande d'imposition de droits compensateurs. Cependant, les producteurs de gaz naturel américains, déjà insatisfaits de la concurrence accrue qu'a entraînée pour eux l'ALE dans les États de l'Est, pourraient demander que des mesures soient prises si le pipeline était construit.

---

<sup>34</sup> «U.S. penalty threat stopped federal subsidy to pipeline» *The Citizen*, 5 octobre 1989, P. C17.



En outre, le représentant au Commerce américain a entrepris d'examiner les pratiques en matière de subventions en ce qui concerne certains secteurs de l'industrie minière et la production de blé durum en vertu de la procédure d'examen Baucus-Danforth<sup>35</sup> et devrait vraisemblablement être saisi de demandes additionnelles.

### 2.3.3 Réduction accélérée des droits

L'ALE contient une disposition en vertu de laquelle les parties intéressées peuvent demander l'accélération des réductions des droits de douane ou l'élimination des droits qui continuent de s'appliquer. Une première entente dans le sens d'une accélération est intervenue à la deuxième réunion de la Commission du commerce canado-américain, tenue à Ottawa le 30 novembre 1989.

Une fois en oeuvre, cette entente entraînera l'élimination ou accélérera la réduction des droits de douane sur environ 400 articles dont le commerce représentait environ six milliards de dollars.

L'entente doit être approuvée au Canada par le Cabinet et aux États-Unis par le Congrès et devrait entrer en vigueur le 1<sup>er</sup> avril 1990.

Il a aussi été convenu que les deux pays continueraient d'examiner la possibilité de réductions accélérées à l'égard d'autres articles.

L'entente est intervenue à la suite d'un processus entrepris avant la première réunion de la Commission du commerce canado-américain en mars 1989, lorsqu'a paru dans la Gazette du Canada et le *Federal Register* un avis selon lequel pouvaient être présentées des demandes d'accélération des réductions de droits prévues dans l'Accord de libre-échange. Les deux gouvernements ont convenu de recevoir les demandes jusqu'au 31 mars 1989 et ils ont échangé des listes préliminaires d'articles le 19 avril. La liste définitive de ces articles a paru dans la Gazette du Canada du 15 juillet, sous forme d'une annexe de 940 pages, et les observations pouvaient être reçues jusqu'au 1<sup>er</sup> septembre 1989.

Les négociations ont débuté peu après. Au total, 5 000 articles tarifaires ont été présentés pour négociation : 2 800 par le Canada dans 300 demandes et 2 200 par les États-Unis dans 200 demandes. Chaque pays a entrepris l'examen des articles proposés pour déterminer lesquels feraient l'objet de négociations. Celles-ci ont porté sur 1 000 articles et une entente est intervenue dans le cas de 400.

Même si les deux parties avaient demandé des réductions analogues, aucune entente n'est intervenue au sujet de la plus grande partie des 5 000 articles parce que les propositions d'accélération n'ont pas recueilli le «vaste appui dans l'industrie» dont les deux pays avaient fait une condition obligatoire.

---

<sup>35</sup> H.R. 5090 Sec. 409(b). Voir la section 2.5.3 ci-dessous pour une définition de cette procédure.



Bien que la liste établie de 400 articles ne semble avoir guère suscité de querelles, le processus d'accélération des réductions de droits a néanmoins créé une certaine gêne surtout parmi les entreprises ou les industries qui y étaient opposées.

Ceux qui ont critiqué le processus ont fait ressortir que très peu de temps avait été prévu pour les consultations — les observations n'ont été acceptées que pendant six semaines durant l'été. La Commission américaine du commerce international a tenu des audiences publiques aux États-Unis et tous les témoignages qui lui ont été présentés ont été consignés, mais les consultations au Canada ont été tenues à huis clos. Même si plus d'un millier de sociétés et de groupes canadiens sont intervenus auprès du groupe des négociations, seuls sont connus les témoignages de ceux qui ont choisi de faire connaître leurs vues au public.

Certains sont d'avis que l'élimination précoce des droits de douane, et surtout l'accélération des réductions dont il a été convenu, favorisent les multinationales en faveur d'une restructuration immédiate, ou les sociétés plus grosses ou déjà concurrentielles, davantage prêtes à soutenir dès maintenant la concurrence internationale, que les plus petits fabricants locaux. En fait, la réduction progressive des droits de douane plutôt que leur élimination immédiate devait permettre un ajustement graduel, c'est-à-dire protéger ceux qui ne sont pas encore en mesure de soutenir la concurrence ou qui devront assumer des coûts d'ajustement élevés.

Durant les négociations de l'ALE, un grand nombre de sociétés, de syndicats et d'analystes ont dit que si les droits de douane devaient être éliminés, il leur faudrait un certain temps pour s'adapter et qu'ils n'étaient prêts à se plier à la situation que s'ils jouissaient d'une protection temporaire. Comme nous l'avons mentionné ci-dessus, les droits de douane ont été répartis en trois groupes, selon en général la vitesse avec laquelle une industrie devrait pouvoir s'adapter à la concurrence libre avec les producteurs américains. Il n'est donc pas surprenant que ceux qui jouissent encore d'une protection ou à qui il faudra plus de temps pour s'adapter aient mal accueilli l'idée d'une accélération.

Même si la plus grande partie des réserves exprimées au sujet du processus d'accélération l'ont été sous forme de récriminations, il semblerait qu'un mécanisme s'impose, si de nouvelles demandes d'accélération doivent être présentées, lequel permettrait d'assurer qu'une partie importante bien définie d'une industrie, des deux côtés de la frontière, est d'accord. Si des objections subsistent, il serait utile que le public sache qu'on en a tenu compte. Ainsi, toutes les sociétés sauraient davantage à quoi s'en tenir et pourraient ainsi mieux planifier les ajustements.

Les deux pays reçoivent actuellement de nouvelles propositions en vue d'une deuxième série de réductions accélérées des droits.

#### **2.3.4 Groupes de travail sur l'agriculture**

Au début de 1989, la Commission a constitué huit groupes de travail en vertu du chapitre 7 de l'ALE, lesquels doivent s'occuper des divers sous-secteurs et des problèmes de l'agriculture. À sa réunion de novembre 1989, la Commission a souscrit à la création d'un autre groupe et les



travaux de plusieurs autres groupes connexes, déjà en cours au moment de l'entrée en vigueur de l'ALE, ont été accélérés ou accrus à la demande de la Commission.

Tous groupes de travail sont maintenant en activité et ont établi des plans de travail pour des réunions initiales avec leurs homologues américains. Des fonctionnaires provinciaux de l'Agriculture ont été consultés et les ministres se sont réunis. Même si chacun des groupes a son propre calendrier de travail, tous, aux dires de certains commentateurs, travaillent sans trop se dépenser, sans doute parce que le Canada et les États-Unis consacrent pour l'instant le gros de leurs énergies à l'Uruguay Round, dans l'espoir d'ouvrir la voie à un accord multilatéral qui établirait les paramètres d'un accord bilatéral plus global. Il est question ci-dessous des chances de succès de l'Uruguay Round.

Le ministre canadien de l'Agriculture, M. Don Mazankowski, et le Secrétaire d'État américain à l'Agriculture, M. Clayton Yeutter, se sont réunis en juin 1989 dans le cadre des premières consultations semi-annuelles sur les questions agricoles prévues par l'ALE, mais, à l'automne, M. Mazankowski, qui avait jusque là appuyé l'Accord sans réserve, se disait préoccupé et ennuyé. Selon lui, le fait que les États-Unis aient imposé des droits compensateurs à l'égard du porc canadien dénote qu'ils étaient peut-être de mauvaise foi, sans compter qu'ils allaient en l'encontre du GATT. Quant aux relations entre le Canada et les États-Unis, il a dit : «Il est regrettable que les mesures prises dans le domaine de l'agriculture, plutôt que de contribuer à l'harmonie, aient créé du harcèlement<sup>36</sup>.»

Lors de leur deuxième rencontre, le 19 décembre 1989, les deux ministres ont étudié ces questions et d'autres problèmes dont :

- les inspections au hasard de viande canadienne à la frontière américaine;
- la reclassification des mélanges de sucre;
- la position américaine sur les quotas laitiers.

M. Yeutter a également réassuré M. Mazankowski au sujet de l'enquête de la Commission américaine du commerce international concernant le blé *durum* aux termes de l'article 409(b) en lui disant qu'elle n'était pas sanctionnée par le gouvernement et que les choses n'iraient probablement pas plus loin.

Aux termes de l'ALE, les deux pays ont convenu de mettre fin à l'utilisation de subventions à l'exportation dans le cadre de leurs échanges, et il s'agissait de la première entente internationale dans le secteur de l'agriculture. La Loi canadienne de mise en oeuvre de l'ALE contient une modification à la *Loi sur le transport du grain de l'Ouest* compte tenu de l'engagement qu'a pris le Canada de soustraire aux subventions les grains destinés au marché américain. Les États-Unis n'ont jamais appliqué leur *Programme d'amélioration des exportations* aux expéditions au Canada, bien qu'en vertu de ce programme ils subventionnent

---

<sup>36</sup> Don Mazankowski, allocution prononcée devant la Chambre de commerce de Calgary, le 27 octobre 1989. Voir aussi la section 6.2.2 ci-dessous concernant les subventions à la production du porc.



des produits agricoles destinés à certains marchés traditionnels d'exportation au Canada. Le Canada s'est plaint de ce que, ce faisant, les États-Unis n'avaient pas tenu suffisamment compte des intérêts du Canada en matière d'exportations comme ils auraient dû le faire conformément à l'article 701(4) de l'ALE.

Même si selon certains commentateurs les pratiques relatives aux subventions à l'agriculture ne sont pas couvertes par les négociations sur les subventions et les recours commerciaux en vertu de l'article 19, il n'en demeure pas moins qu'elles sont susceptibles d'être touchées par celles-ci. Les subventions à l'agriculture ont un caractère envahissant et litigieux et sont la cause d'un grand nombre des différends actuels et des actions en recours intentées l'un contre l'autre par les deux pays. Peu importe le régime adopté pour régler, contrôler ou mesurer les subventions gouvernementales, il pourra s'appliquer aux subventions à l'agriculture également ou servir d'exemple dans ce domaine. Il est en outre probable qu'un certain nombre des différends au sujet des programmes d'aide agricole des deux pays seront renvoyés à des groupes spéciaux créés en vertu des chapitres 18 et 19 à l'étape des négociations sur les subventions<sup>37</sup>.

Aucune mesure législative ne s'est avérée nécessaire d'un côté ou de l'autre de la frontière pour donner force de loi à l'interdiction faite par l'ALE aux organismes gouvernementaux, comme les offices de commercialisation, de vendre à l'autre pays des biens à un prix inférieur à la somme des acquisitions et des coûts connexes puisque cette pratique ne semble pas avoir cours. Cependant, il se pourrait que l'industrie américaine étudie de plus près les activités de divers organismes de gestion des marchés au Canada, notamment la Commission canadienne du blé. L'absence de critères définis concernant les coûts d'acquisition, problème qui sera réglé soit par la voie de la négociation au niveau du groupe de travail soit par le biais des mécanismes de règlement des différends prévus par les chapitres 18 et 19, risque également d'être source de conflits entre le Canada et les États-Unis.

### **2.3.5 Secrétariat de la Commission**

Un Secrétariat a été établi pour appuyer les groupes spéciaux de règlement des différends prévus au chapitre 19. Le Secrétariat binational a deux bureaux indépendants, l'un à Washington et l'autre à Ottawa. Le bureau d'Ottawa fonctionne comme un ministère distinct du gouvernement et compte huit employés que le Directeur qualifie de «fonctionnaires internationaux neutres». Le bureau américain est plus petit et, au moment de la rédaction du présent rapport, n'avait pas de directeur permanent, mais on s'attend à ce qu'il soit nommé bientôt.

---

<sup>37</sup> Dans l'ensemble, la mise en oeuvre des dispositions de l'ALE concernant l'agriculture met en lumière l'approche différente de l'utilisation de l'Accord adoptée par les deux pays, comme nous l'avons mentionné à la section 2.2.0. Le recours à un groupe spécial en vertu du chapitre 18 dans le cas des exigences des États-Unis relatives à la taille du homard, ainsi qu'aux mécanismes de règlement des différends prévus par le chapitre 19 et le GATT dans le cas du porc, semblerait toutefois indiquer que le Canada serait désormais résolu à faire valoir ses droits en vertu de l'ALE.



Le Secrétariat binational fait fonction de cour d'archives pour tous les différends assujettis au chapitre 19, tient les listes des membres des groupes spéciaux et s'assure qu'ils ont qualité pour y siéger. Il a également assuré un appui administratif au Groupe spécial créé en vertu du chapitre 18 qui a examiné les exigences concernant le débarquement du poisson et du hareng bien que cela n'ait pas été explicitement prévu par l'ALE.

Le Secrétariat n'a pas de ressources à sa disposition pour effectuer des recherches ou recueillir des informations au sujet des affaires dont il est saisi de sorte qu'il doit dans chaque cas se fier aux travaux produits par les diverses parties et les membres des groupes spéciaux. Il pourrait s'ensuivre des difficultés si le problème n'est pas réglé. En outre, il n'existe aucun mécanisme précis pour juger de la situation des parties voulant que leur affaire soit soumise à un groupe spécial ou pour renvoyer une affaire à un groupe spécial, d'où des délais de deux à trois avant que des procédures ne soient entamées. La présence d'un juge au sein du Secrétariat permettrait de régler le problème. Des changements destinés à redresser la situation ont été imprimés dans la Gazette du Canada du 23 décembre 1989, et d'autres changements aux règles et au mode de fonctionnement des groupes spéciaux constitués en vertu du chapitre 19 et administrés par le Secrétariat, sont prévus pour l'été 1990<sup>38</sup>.

Nombreux sont ceux qui considèrent que les dispositions institutionnelles de l'ALE seraient son point le plus faible. L'Accord ne prévoit pas la mise en place d'un service indépendant, permanent ou précis de secrétariat ou de recherche pour appuyer les travaux de la Commission ou du Secrétariat binational. Comme nous l'avons dit précédemment, la Commission se compose uniquement des deux ministres du Commerce, le fonctionnement au jour le jour étant confié à des fonctionnaires de niveaux divers. Le travail de secrétariat, la tenue des dossiers et la recherche incombent à du personnel en place.

## **2.4 LA SURVEILLANCE DE LA MISE EN OEUVRE**

Par surveillance de la mise en oeuvre, on peut entendre, d'une part, la gestion du processus de mise en oeuvre au cours des dix prochaines années jusqu'à l'élimination des droits de douane, les rapports des divers groupes de travail (plus particulièrement le groupe chargé de l'examen des subventions), la surveillance des mécanismes de règlement des différends et la gestion du commerce canado-américain en général.

On entend, d'autre part, la tentative visant à mesurer les coûts et les avantages de l'Accord de libre-échange, les processus d'ajustement et la publication d'analyses. Le présent chapitre du rapport examine à fond les divers organismes qui participent à la «surveillance» et rend compte de leur organisation et de leurs activités jusqu'à maintenant. Ce rapport tente lui-même de respecter le mandat du Comité sénatorial des affaires étrangères qui consiste à assurer la surveillance.

---

<sup>38</sup> Voir la section 2.2.3.3 ci-dessus.



## 2.4.1 Organisation du ministère des Affaires extérieures

Le ministère des Affaires extérieures<sup>39</sup> est chargé de la gestion et de l'administration de l'Accord de libre-échange au Canada par l'intermédiaire du ministre du Commerce extérieur.

Le sous-ministre du Commerce extérieur et sous-secrétaire d'État associé aux Affaires extérieures, M. Donald Campbell, assume des responsabilités particulières. C'est au sous-ministre adjoint principal et coordonnateur de l'Accord du libre-échange (secteur des États-Unis) qu'incombe principalement la surveillance des questions reliées à l'ALE. Au moment de la rédaction du rapport, ce poste était vacant, la responsabilité en étant confiée au titulaire précédent, M. Donald Campbell, qui est maintenant sous-ministre adjoint.

Le Ministère avait demandé au Conseil du Trésor en 1989 la création d'un nouveau poste de sous-ministre adjoint chargé de l'administration de l'ALE, mais sa demande a été rejetée. Ainsi, la responsabilité de l'Accord a-t-elle été confiée au sous-ministre adjoint principal (secteur des États-Unis) qui a en outre été nommé coordonnateur de l'Accord du libre-échange. M. Konrad von Finkenstein a été nommé sous-ministre adjoint et coordonnateur adjoint pour le libre-échange, Politique et Opération du libre-échange.

Le Ministère a procédé à une réorganisation de ce secteur à l'automne 1989 et a mis sur pied le Groupe Politique et Opération du libre-échange qui regroupe environ 60 personnes exerçant certaines fonctions reliées à la mise en oeuvre de l'ALE à l'intérieur du secteur des États-Unis. Environ le tiers de l'effectif semble consacrer presque tout son temps au libre-échange alors que le reste occupe d'autres fonctions relatives aux échanges commerciaux entre le Canada et les États-Unis.

Le Groupe Politique et Opération du libre-échange est comptable à M. Konrad von Finkenstein, sous-ministre adjoint et coordonnateur adjoint pour le libre-échange, par l'intermédiaire de deux directeurs généraux : Tony Halliday qui s'occupe de la Direction générale de la gestion du libre-échange, et Doug Waddell, chef de la Direction générale des politiques du libre-échange. À ce groupe s'ajoute la Division des services juridiques de l'Accord de libre-échange sous la direction de Morris Rosenberg.

Un organigramme du Groupe Politique et Opération du libre-échange est joint à l'annexe II.

En août 1989, M. Halliday a été chargé, en sus de ses fonctions, de diriger la partie canadienne au sein du *Groupe de travail sur les subventions et les recours commerciaux* au sein duquel les deux gouvernements négocieront. Un groupe de six responsables à Ottawa

---

<sup>39</sup> L'expression «et du commerce extérieur Canada» a été ajoutée à l'en-tête du Ministère, pour refléter ses attributions et ses deux ministres principaux, mais son nom officiel demeure le ministère des Affaires extérieures. Un troisième ministre, le ministre des Relations extérieures et du Développement international, est chargé, dans le cadre de ses attributions, de la prestation des services consulaires et d'immigration outre-mer ainsi que de la gestion de l'Agence canadienne de développement international (ACDI) dont les opérations relèvent des Affaires extérieures même si les décisions officielles en matière d'aide au développement continuent à incomber au secrétaire d'État aux Affaires extérieures.



prêteront main forte à M. Halliday qui peut, en outre, faire appel aux ressources d'autres groupes ou ministères au besoin. On s'attend à retenir les services d'un certain nombre d'experts-conseils de l'extérieur pour effectuer les recherches initiales sur les subventions américaines avant d'amorcer les pourparlers officiels avec les États-Unis.

Un Comité sur l'Accord de libre-échange a été mis sur pied et regroupe des hauts fonctionnaires du gouvernement fédéral et des provinces. Il a pour mandat de faciliter l'accès au libre-échange et de pourvoir aux besoins de consultations entre les hauts fonctionnaires.

M. Germain Denis, sous-ministre adjoint principal chargé des négociations commerciales multilatérales, relève également du sous-ministre du Commerce extérieur. Le Bureau des négociations commerciales multilatérales (BNCM), qui est distinct du groupe de gestion de l'ALE, s'occupe des négociations de l'Uruguay Round, coordonne les propositions canadiennes présentées à Genève et veille aux consultations avec l'industrie et les représentants des gouvernements provinciaux au sujet des NCM. Le BNCM et le Groupe Politique et Opération du libre-échange se consultent régulièrement et s'échangent des documents d'information et des ressources dans les domaines où se chevauchent la négociation et les consultations.

#### **2.4.2 Autres ministères fédéraux**

Le ministère de l'Industrie, des Sciences et de la Technologie (MIST) est entre autres chargé, dans le cadre de ses activités régulières, de suivre les déplacements de main-d'oeuvre ainsi que les fermetures et les ouvertures d'usines.

Le ministre du Commerce international, M. John Crosbie, a déclaré au Comité permanent des Affaires extérieures (Chambre des communes) que le MIST allait se livrer à cette surveillance à l'égard de n'importe quel changement dans l'emploi ou l'industrie qui pourrait être relié à l'Accord de libre-échange, mais que le Ministère ne lui avait pas encore fait part de ses conclusions. Il a promis de communiquer ces renseignements au Parlement dès qu'il les recevrait.

Le MIST n'a fourni jusqu'ici aucun renseignement public et n'a pas décrit la méthodologie qu'il emploie pour en arriver à ses conclusions<sup>40</sup>. On sait qu'il recueille des données sur l'expansion et la contraction de l'investissement au Canada et suit l'évolution des exportations canadiennes et de l'activité aux États-Unis.

Le MIST a publié un grand nombre de rapports sur la compétitivité de certaines industries canadiennes de fabrication et de services<sup>41</sup>.

---

<sup>40</sup> Ces fonctions ne sont pas distinctes des attributions ordinaires du Ministère. Il est donc possible qu'on ne dispose pas prochainement de mesures précises des effets de l'ALE.

<sup>41</sup> Ces rapports, ou profils d'industries, évaluent en outre les effets probables de l'ALE sur les industries en cause. En général, ils concluent que l'Accord profitera dans l'ensemble à la plupart, mais signalent des cas particuliers nécessitant d'importantes mesures d'adaptation ou de rationalisation.



Le nouveau Tribunal canadien du commerce extérieur (TCCE)<sup>42</sup> doit, à part enquêter sur les plaintes canadiennes liées à l'imposition de droits anti-dumping et compensateurs<sup>43</sup>, mener des études générales sur des questions de commerce et de droits de douane, comme le subventionnement allégué d'industries dans d'autres pays<sup>44</sup>.

Le gouvernement a déclaré qu'il renverrait au Tribunal toutes les questions raisonnables soulevées par les producteurs canadiens, mais on ne sait pas exactement quelles mesures le TCCE peut prendre de sa propre initiative. De nouvelles ébauches de règles régissant les audiences, les pratiques et la procédure du TCCE seront publiées au début de 1990. On devrait mettre la dernière main au processus de réglementation auquel ces règles seront assujetties — y compris les observations du public et l'examen gouvernemental — au cours de la première moitié de 1990. Les règles entreront ensuite en vigueur après avoir été publiées dans la Gazette du Canada. Ces nouvelles règles devraient dans l'ensemble se modeler sur les pratiques des trois organismes qui ont précédé le TCCE.

Plusieurs autres ministères gouvernementaux entreprennent également des travaux reliés à l'ALE, par exemple Agriculture, Pêches et Océans et Finances — mais ces derniers portent la plupart du temps sur des questions techniques de mise oeuvre ou sur des négociations supplémentaires. Il appert que peu de travaux analytiques ou statistiques sur l'incidence de l'ALE dans son ensemble ou de certaines de ses dispositions sont produits au sein du gouvernement et aucune recherche, autre que celle dont il est question plus haut, n'a été rendue publique depuis l'entrée en vigueur de l'ALE. D'aucuns ont prétendu que cet échec n'est pas attribuable au refus du gouvernement d'entreprendre le travail, mais plutôt aux difficultés de s'y mettre et d'obtenir des conclusions valables sitôt après la promulgation de l'Accord<sup>45</sup>.

---

<sup>42</sup> Le TCCE remplace trois organismes. le Tribunal canadien des importations, la Commission du tarif et la Commission du textile et du vêtement. Il est chargé des enquêtes sur les plaintes contre les droits anti-dumping et compensateurs et des appels contre les décisions de Revenu Canada, Douanes et Accise. Voir COLEMAN, J., 1989, *New Rules, New Institutions: The CITT*, Ottawa, Centre for Trade Policy and Law (polycopié).

<sup>43</sup> Les particuliers et les entreprises qui se sentent lésés par des pratiques commerciales étrangères peuvent maintenant présenter directement de telles plaintes au Tribunal.

<sup>44</sup> Cette nouvelle attribution a été ajoutée aux fonctions du Tribunal, partiellement par réaction à l'amendement Baucus-Danforth de la Loi américaine de mise en oeuvre de l'ALE, qui confère des pouvoirs semblables à la Commission du commerce international (ITC) et au Délégué commercial général (USTR) des États-Unis. H.R. 5090 Sec. 409(b). Voir la section 2.5.3 ci-dessous.

<sup>45</sup> Cette question est abordée plus loin à la section 2.4.3.3 — Étude de faisabilité d'Informetrica.



### 2.4.3 Consultations

Alors que l'ALE exige énormément de consultation et de négociation, il semble prévoir peu en matière d'appui administratif pour faciliter la tâche à cet égard. À une exception près, aucune disposition n'a été prévue pour la mise sur pied d'établissements indépendants ou d'organismes de soutien pour assurer le bon fonctionnement de l'ALE.

Même dans le cas de la seule institution précisée dans l'ALE — le Secrétariat binational mis sur pied pour appuyer le processus de règlement des différends dont il est question au chapitre 19<sup>46</sup> — aucune disposition n'a été prévue pour la recherche ou pour une installation permanente qui s'occuperait de la réception des demandes de comparution ou de l'examen des mesures possibles. En outre, cette institution ne doit pas exercer très longtemps ses activités. Le Secrétariat binational doit être démantelé dans cinq ou sept ans, après que le Groupe de travail sur les subventions et les recours commerciaux aura terminé ses travaux.

#### 2.4.3.1 Formation d'un Groupe binational indépendant

À plusieurs occasions, des experts du commerce extérieur, des économistes et des spécialistes en sciences politiques ont recommandé la création de groupes binationaux multinationaux impartiaux — à titre de tierces parties impartiales — pour s'occuper de la politique commerciale et des activités qui s'y rattachent de toutes les parties à l'Accord. On a en outre laissé entendre que leur établissement pourrait contribuer au bon fonctionnement de l'ALE, mais celui-ci n'en fait pas mention.

Un organisme de surveillance indépendant ou groupe de recherche, binational, pourrait fournir des renseignements et des données à la Commission aux fins de discussion ou d'action sans risquer une réaction politique trop forte d'une seule partie qui formulerait des craintes au sujet de l'Accord et de sa mise en oeuvre. En outre, des questions sans rapport avec une plainte pour laquelle on demande qu'une décision soit rendue ne pourraient intervenir aussi facilement si les questions litigieuses — par exemple les niveaux de subventionnement, les prix calculés et du pays d'origine ou la ressemblance de produits — étaient examinées par des groupes spéciaux autres que les tribunaux nationaux ou la Commission.

Les groupes chargés du règlement des différends dont il est question au chapitre 19 devraient fonctionner de cette façon; par conséquent, il semblerait logique de faire de même pour le suivi et la recherche. Toutefois, les gouvernements, celui des États-Unis plus particulièrement, résistent en général à la création de tribunaux souverains, transnationaux ou internationaux par crainte de mesures nationales indépendantes contraignantes.

Il est important de souligner que même les procédés d'examen assez bienveillants dont il est question aux chapitres 18 et 19 risquent d'être contestés devant la Cour suprême aux États-Unis par ceux qui estiment que l'examen binational limite leurs droits constitutionnels de recourir aux tribunaux ou qu'il assujettit les décisions des tribunaux américains à un examen par un organisme de l'extérieur.

---

<sup>46</sup> Voir la section 2.3.5 ci-dessus.



Même si aucun organisme indépendant bilatéral de surveillance du commerce du genre n'a encore été mis sur pied, le GATT a entrepris récemment une série d'examen semblables des politiques commerciales des pays membres.

Tous les pays membres seront assujettis, à tour de rôle et à intervalles réguliers, à un examen de la gamme complète de leurs pratiques commerciales nationales et internationales visant à déterminer si ces dernières sont conformes aux exigences du GATT. Les résultats de ces examens doivent être soumis au Conseil général du GATT.

On avait espéré que les pressions exercées du fait d'un examen public et de la documentation des points de divergence au GATT, les pays étant tenus d'indiquer leurs plans d'action pour la correction de ces points de divergence, inciteraient ces derniers à se conformer davantage aux règles du GATT.

Le GATT étudie à l'heure actuelle les trois premiers de ces rapports. Même si on énumère dans chacun un certain nombre de points de divergence, les membres du GATT ont omis d'exiger des réponses sans équivoque des pays en cause, y compris les États-Unis. Il faut peut-être y voir quelque indication qu'un groupe international indépendant aux termes de l'ALE éprouverait également des difficultés à forcer le pas.

Pour l'instant, et le Canada et les États-Unis continuent à compter sur le personnel existant et leurs groupes consultatifs respectifs du secteur privé, établis lors de la négociation de l'Accord ou pour d'autres raisons, pour assurer le suivi et obtenir des conseils sur les questions liées à l'ALE.

#### **2.4.3.2 CCCE et GCSCE :**

Le *Comité consultatif sur le commerce extérieur* (le CCCE) et les *Groupes de consultation sectorielle sur le commerce extérieur* (les GCSCE) ont poursuivi leurs activités tout au long de la première année de mise en oeuvre de l'ALE.

Bien que leur principal rôle, à l'heure actuelle, consiste à conseiller le BNCM sur les questions relatives à l'Uruguay Round, un groupe de travail chargé des questions canado-américaines se réunit régulièrement et les GCSCE ont été consultés pendant la période qui a conduit aux négociations visant à accélérer l'élimination des droits de douane.

Les réunions du CCCE et des GCSCE se font à huit clos et rien n'indique que des voies de communication officielles seront établies pour que les conseils de l'industrie et les renseignements diffusés parviennent bien à tous les intéressés.

Après l'entrée en vigueur de l'ALE, le Congrès du travail du Canada (CTC) est revenu sur sa décision de ne pas désigner de représentants qui siègeront aux GCSCE et au sein d'autres organismes consultatifs en matière commerciale et il a soumis à cet égard des noms au gouvernement. Des représentants du CTC ont commencé à siéger au CCCE au début de l'automne 1989. Le gouvernement a toutefois pris plus de temps à étudier les nominations aux



GCSCE et n'a finalement donné son accord qu'en décembre 1989. On s'attend à ce que d'autres représentants du monde du travail siègent avant peu au CCCE<sup>47</sup>.

Il faudrait peut-être mentionner que même si seuls des citoyens canadiens siègent au CCCE et aux GCSCE, plusieurs membres de ces comités sont des représentants de sociétés à capitaux étrangers.

#### **2.4.3.3 Étude de faisabilité d'Informetrica**

En octobre 1989, le ministère des Affaires extérieures a fait faire une étude de faisabilité sur l'incidence économique de l'Accord de libre-échange parce qu'il voulait savoir quel genre de données macro-économiques et anecdotiques pourraient être recueillies, comment elles pourraient être analysées et quand il serait possible d'en tirer des conclusions statistiques utiles.

L'étude a été réalisée par la Société Informetrica limitée d'Ottawa qui a présenté ses conclusions finales au gouvernement le 18 décembre 1989. Le 19 janvier 1990, le ministre Crosbie a rendu le rapport public et a fait part en même temps de ses observations.

Le rapport confirme l'opinion généralement admise qu'il est impossible actuellement de mesurer avec précision l'incidence globale de l'ALE, comme l'indique l'observation suivante :

Il est impossible de fournir le 1<sup>er</sup> janvier 1990 ou peu après, une évaluation complète et professionnelle de l'incidence de l'Accord de libre-échange sur le rendement économique en 1989. En fait, il faudra quelques années encore avant que cette évaluation ne soit possible<sup>48</sup>.

Toutefois, selon Informetrica, beaucoup de mesures pourraient être prises pour améliorer la qualité d'une future évaluation. Dans le rapport, ces mesures sont réparties en trois catégories :

- 1) celles qui peuvent être prises maintenant (c'est-à-dire en décembre 1989);
- 2) celles qu'on devrait prendre bientôt, en 1990 et en 1991, en complément de celles qui sont déjà en cours; et
- 3) celles qui seront utiles cinq ans après la mise en oeuvre de l'Accord.

La première catégorie englobe le rassemblement de données sur le respect des exigences juridiques de l'ALE ainsi que l'analyse des courants commerciaux pour les produits ayant fait l'objet de réductions de droits de douane, plus particulièrement là où le tarif de base était élevé

---

<sup>47</sup> La Fédération canadienne du travail avait déjà accepté de participer.

<sup>48</sup> McCracken, M. et al, 1989, *Assessing the FTA: Design of a Framework*, 18 décembre. (photocopié)



ou là où les obstacles tarifaires ont été levés immédiatement. À cela s'ajoute l'analyse de données commerciales pour mesurer les changements entre les États-Unis et le reste du monde en tant que sources et marchés pour les produits, avec une désagrégation accrue à mesure que l'on disposera de plus de données.

Informetrica a aussi suggéré que l'on procède à une analyse des intentions d'investissement en se fondant sur l'examen régulier fait par Statistique Canada de l'activité des entreprises afin de déterminer si l'ALE a des effets initiaux, et que l'on compile des listes de données anecdotiques sur les ouvertures et les fermetures possibles qui pourraient être entièrement ou partiellement attribuables à l'ALE.

Pour la deuxième et la troisième années, Informetrica recommande une analyse plus poussée des données recueillies afin de déterminer si des changements se sont produits quant à l'orientation ou à l'importance des échanges ou du commerce intra-industrie<sup>49</sup>. La Société suggère que le Canada modifie au besoin la rassemblement des données statistiques afin d'établir une distinction entre les États-Unis et le reste du monde plutôt que de regrouper tous les pays étrangers.

Enfin, Informetrica laisse entendre que l'analyse de la fréquence des différends et du fonctionnement des mécanismes de règlement sera possible à court terme et constituera une mesure utile de l'accès aux marchés<sup>50</sup>.

L'étude propose de procéder à des études économétriques officielles dans environ cinq ans, une fois que les principaux changements à l'ALE auront été apportés, que de nouveaux investissements en capital seront en réalisation et que des micro-données commenceront à être disponibles.

Le gouvernement a publié son premier rapport officiel sur les progrès de la mise en oeuvre de l'ALE, le 19 janvier 1990<sup>51</sup>. Celui-ci visait à fournir les renseignements qui de l'avis d'Informetrica, devraient être disponibles et inclus dans le premier «rapport annuel». En fait, alors que le document du gouvernement et la déclaration du ministre Crosbie qui accompagnaient le communiqué reprenaient la conclusion du rapport selon laquelle une étude générale des répercussions économiques de l'ALE ne peut être effectuée à l'heure actuelle, Informetrica laissait entendre qu'à court terme, le gouvernement pourrait faire beaucoup plus que ce n'est le cas à l'heure actuelle. Il était en autres question :

- d'une analyse mensuelle des courants commerciaux, notamment pour les catégories de produits ayant fait l'objet de réductions tarifaires importantes ou immédiates;

---

<sup>49</sup> Un accroissement du commerce intra-industrie indiquerait une spécialisation et une rationalisation accrues.

<sup>50</sup> McCracken, M. et al *Assessing the FTA* p. vii.

<sup>51</sup> CANADA. Affaires extérieures et Commerce extérieur 1990, Canada-États-Unis L'Accord de libre-échange : mise en oeuvre, 16 janvier (photocopié)



- d'une analyse des apports de capitaux et des intentions d'investissements des secteurs publics et privés;
- de la compilation d'une liste des entreprises qui seront vraisemblablement avantagées, lésées ou peu touchées par l'Accord et d'une comparaison des courants d'investissements de ces dernières ainsi que de leurs attentes;
- de la présentation de listes d'information anecdotique sur les ouvertures et les fermetures d'usines par secteur industriel.

Informetrica a aussi indiqué qu'il serait utile d'inclure, dans le premier rapport, des renseignements sur les mesures de surveillance envisagées pour l'avenir. Rien n'a été fait à ce sujet. Le Ministre a en fait refusé de parler des mesures que les Affaires extérieures ou d'autres ministères allaient prendre au sujet des articles qui, de l'avis d'Informetrica, nécessiteront tôt ou tard la prise de mesures adéquates.

#### 2.4.4 Gouvernements provinciaux

Les gouvernements provinciaux continuent à donner leur avis au gouvernement fédéral sur l'ALE et les questions de commerce en général.

La mise en oeuvre de l'ALE était inscrite à l'ordre du jour de la Conférence des premiers ministres de novembre 1989; cependant ce sujet, comme la plupart des autres, a été mis en veilleuse étant donné les difficultés permanentes que pose l'Accord constitutionnel du Lac Meech.

Divers aspects de l'ALE ont fait l'objet de discussions aux réunions fédérales-provinciales des ministres du Commerce. Des mécanismes consultatifs permanents existent en outre au niveau des fonctionnaires.

Lorsque l'Alberta, l'Ontario et le Québec ont officiellement demandé au début de 1989, à participer aux négociations sur les subventions, Ottawa leur a réservé un accueil plutôt froid<sup>52</sup>, préférant maintenir les mécanismes de consultation établis lors des négociations initiales de l'ALE.

Après la conférence des premiers ministres d'août 1989, les dix provinces ont présenté au Premier ministre une nouvelle proposition de participation aux négociations. Elles ont une fois de plus essuyé un refus du ministre Crosbie à la réunion fédérale provinciale des ministres du Commerce, le 27 novembre 1989. M. Crosbie a préféré demander à ses fonctionnaires de mettre au point un plan de consultation des provinces qui n'inclura pas de rôle direct de leur part pour le règlement des différends ou l'acceptation des définitions. Cette ébauche devrait être terminée d'ici février 1990.

---

<sup>52</sup> «Crosbie cool to provinces joining free trade talks», *Toronto Star*, 18 avril 1989, p. 8.



#### 2.4.4.1 Barrières commerciales provinciales

La politique commerciale des provinces continue elle aussi à susciter des problèmes en matière de commerce international.

Les États-Unis se plaignent régulièrement du maintien de nombreuses barrières interprovinciales — et notamment de plusieurs pratiques provinciales précises touchant surtout le prix des spiritueux — qui ont des effets sur l'accès de leurs producteurs aux marchés canadiens et sur la compétitivité de leurs exportations.

Le gouvernement fédéral a également soulevé ces questions au cours de discussions avec les provinces, mais la mise en oeuvre des modifications imposées par l'ALE est plutôt lente. La libéralisation du commerce interprovincial et la suppression des obstacles entre les provinces accusent également du retard, même si des progrès ont été réalisés avec l'adoption d'un accord interprovincial relatif à un certain nombre de pratiques agricoles et à l'assouplissement des pratiques restrictives des gouvernements provinciaux en matière de passation des marchés publics.

Toutefois, le nouvel accord interprovincial relatif aux pratiques de passation des marchés publics n'a encore été ratifié par aucune province depuis sa négociation, il y a presque un an, par les ministres du Commerce<sup>53</sup> et seule la menace du Nouveau-Brunswick de boycotter la réunion de septembre 1989, si aucun progrès ne se faisait sentir, a semblé imposer la première étape vers la libéralisation des échanges au Canada.

Par suite de l'entente sur les marchés publics, un engagement ayant été pris de mettre au point des méthodes de règlement des différends d'ici le 1<sup>er</sup> avril 1990, le ministre fédéral de l'Industrie, M. Harvie Andre, a été poussé à dire que si l'on tenait d'autres réunions du genre de celle qui avait eu lieu, Ottawa serait en mesure d'annoncer que le libre-échange existe bel et bien au Canada<sup>54</sup>.

#### 2.4.5. Organismes non gouvernementaux

Comme nous l'avons mentionné dans l'introduction et à la section 3.2 ci-dessous, la concentration particulière des forces mondiales influant sur les développements de l'économie et du commerce et le fait que la mise en oeuvre de l'Accord de libre-échange en soit à ses débuts, font que les efforts en vue d'isoler les effets de l'ALE demeurent très timides. Néanmoins, étant donné l'attention politique qu'a suscitée l'Accord et l'existence de défenseurs et de détracteurs, il n'est pas difficile de trouver des opinions bien arrêtées en ce qui concerne les progrès jusqu'à maintenant, et qui sont étayées par des expressions personnelles

---

<sup>53</sup> DROHAN, M. 1989 «Provincial trade talks too slow», *Globe and Mail* 12 sept., B1.

<sup>54</sup> DROHAN, M. 1989 «Provincial Ministers tackle trade issues», *Globe and Mail*, 13 septembre, p. B1.



d'opinions à l'égard de l'influence du libre-échange sur les gains ou les pertes d'emplois, selon l'orientation des auteurs ou des commentateurs<sup>55</sup>.

Les opposants de l'accord semblent les plus actifs en ce qui concerne la surveillance des progrès de l'ALE au Canada et la diffusion de leurs conclusions et de leurs opinions.

- Le *Conseil des Canadiens* a publié une série de bulletins sur les changements économiques découlant de l'ALE et signale que le nombre de ses membres a doublé au cours de la première année de mise en oeuvre de l'ALE.
- Le *Congrès du travail du Canada* (CTC) continue à faire des recherches poussées sur les pertes d'emplois et la restructuration économique qui découlent selon lui de l'Accord de libre-échange et publie un bulletin à très fort tirage pour communiquer ses conclusions. Le CTC, sans renoncer à son opposition à l'ALE, a désigné des représentants au CCCE, aux GCSCE et au sein d'autres groupes des secteurs public ou privé qui s'intéressent à la gestion de l'ALE.
- Le *Réseau Pro-Canada* continue de publier le «Pro-Canada Dossier» et poursuit ses activités même s'il fait l'objet de moins de publicité que pendant les élections de 1988. Il a l'intention de multiplier ses interventions en 1990 avec la publication, en février, d'une étude qu'il a entreprise au cours de la première année de mise en oeuvre de l'Accord de libre-échange.

À l'extérieur du gouvernement, les défenseurs du libre-échange se font beaucoup plus petits depuis l'entrée en vigueur de l'ALE. Cela est peut-être dû en partie à leur incapacité de tirer des conclusions positives ou définitives ou de faire état des résultats en si peu de temps, par opposition aux exemples précis de pertes d'emplois et de restructuration que sont en mesure de citer les opposants. Néanmoins, un certain nombre de bonnes nouvelles ont été compilées et mises à la disposition du gouvernement pour contrer les déclarations de l'opposition.

- La *Prudential-Bache* a publié récemment une étude qu'elle avait fait faire sur l'ALE.
- La *Banque Royale* a fait preuve d'un optimisme prudent relativement aux répercussions de l'ALE, dans un numéro double spécial d'*Econoscope* consacré entièrement à un rapport sur l'ALE<sup>56</sup>.
- On s'attend que le *C.D. Howe Institute* publie, au cours du mois de février 1990, les conclusions de son rapport sur la première année de mise en oeuvre.

Une controverse antérieure au sujet de la déduction fiscale des contributions versées aux groupes de défense de l'ALE s'est terminée lorsque le gouvernement a accepté les

---

<sup>55</sup> Voir, par exemple *The Pro-Canada Dossier* #23, 1<sup>er</sup> janvier 1990, qui fournit plusieurs de ses études de cas.

<sup>56</sup> BANQUE ROYALE DU CANADA. 1990 «Free Trade Agreement: One-year retrospective» *Econoscope* 13 (11-12) 18 janvier, 24 pp.



contributions faites d'un côté ou de l'autre à condition que l'entreprise indique que cette dépense visait à favoriser ses activités légitimes<sup>57</sup>.

Un certain nombre d'établissements universitaires et de groupes de recherche indépendants ont amorcé des travaux sur les effets et l'incidence de l'ALE, mais il faudra vraisemblablement encore du temps pour en connaître les résultats.

Plusieurs cabinets juridiques et services de nouvelles spécialisés continuent de publier des bulletins réguliers sur les développements relatifs à l'ALE.

## 2.5 LES ÉTATS-UNIS

### 2.5.1 Législation et réglementation

Aux États-Unis, le Congrès a adopté une loi de mise en oeuvre de l'ALE bien avant l'entrée en vigueur prévue de l'Accord.

Le 18 mai 1988, le Sénat a adopté à l'unanimité une ébauche initiale du projet de loi de mise en oeuvre. Celle-ci comportait deux amendements présentés au Sénat concernant, d'une part, les normes du contreplaqué et, d'autre part, la taille minimale des homards importés. Le Canada s'est opposé officiellement à ces deux amendements.

La version finale du bill, H.R. 5090, a été adoptée (366 voix contre 40) par la Chambre des représentants le 9 août 1988 et a été approuvée au Sénat (83 voix contre 9) le 19 septembre 1988. Elle incluait la disposition sur les normes du contreplaqué auxquelles s'était opposé le Canada, mais l'amendement sur la taille des homards avait été retiré du projet de loi. Le projet de loi a reçu la signature du président Reagan le 28 septembre 1988<sup>58</sup>.

Presque tout le suivi exigé dans la mesure législative concernant la surveillance et la gestion de l'Accord a été retardé de quelques mois en raison du changement de gouvernement aux États-Unis, mais celui-ci est maintenant bien lancé et le calendrier est respecté.

Depuis lors, les États-Unis ont nommé leur nouveau Délégué commercial et ont mis en place tous les négociateurs, membres des groupes spéciaux et employés afin de remplir leurs obligations aux termes de l'ALE.

Les groupes de travail chargés de l'agriculture, les comités sélects et le *Groupe de travail sur les subventions et les recours commerciaux* ont été créés. Le Secrétariat binational a

---

<sup>57</sup> Une certaine controverse demeure étant donné que de nombreuses sociétés qui ont versé des contributions à *Alliance for Job Opportunities* ont refusé d'en révéler le montant.

<sup>58</sup> *The United States-Canada Free-Trade Agreement Implementation Act of 1988* 102 Stat. 1851 (U.S. Code Annotated) U.S. Pub. L. No. 100-449 [H.R. 5090] 28 sept. 1988. On le cite comme H.R. 5090 dans le présent rapport.



également vu le jour et s'est vu doter d'un budget; un directeur permanent devrait être nommé bientôt.

La nouvelle législation américaine prévoit en outre que tout changement supplémentaire apporté à la réglementation ou à la loi qui s'impose pour rendre l'ALE opérante peut être soumis au cours des douze premiers mois qui suivent l'entrée en vigueur de l'Accord ou dans les douze mois qui suivent l'approbation des changements en question.

Tout changement de ce genre doit être soumis à un examen public rigoureux aux États-Unis et, à moins qu'il ne soit introduit en vertu de la procédure «accélérée», peut être modifié par le Congrès. À cet égard, le Tribunal du Commerce international (TCI) a tenu des audiences publiques afin d'étudier les postes tarifaires pour lesquels on proposait une réduction accélérée.

La loi américaine exige en outre que le Délégué commercial général des États-Unis (USTR), le haut fonctionnaire du Cabinet chargé de la gestion de l'ALE aux États-Unis, consulte les comités du Congrès pertinents et leur fasse rapport sur un certain nombre de questions, y compris les progrès du Groupe de travail sur les subventions et les recours commerciaux américain, le choix des membres éventuels des groupes et les enquêtes sur les pratiques de subventionnement canadiennes aux termes des dispositions d'un amendement présenté par les sénateurs Baucus et Danforth<sup>59</sup>.

Dans le cas du *Groupe de travail sur les subventions et les recours commerciaux* exigé par l'article 1907 de l'ALE, le Délégué commercial général est tenu de faire rapport sur les questions à l'étude et sur la stratégie utilisée par les négociateurs américains<sup>60</sup> ainsi que de soumettre un rapport annuel au Congrès sur ses progrès en ce qui a trait à la réalisation de ses objectifs<sup>61</sup>.

## 2.5.2 Omnibus Trade Bill américain

L'*Omnibus Trade and Competitiveness Act of 1988*<sup>62</sup>, qui renferme ou modifie quelque 300 lois commerciales antérieures, est l'élément le plus important de la législation américaine sur le commerce extérieur. Il a été adopté le 23 août 1988, quatre mois avant l'entrée en vigueur de l'ALE et ses dispositions s'appliquent au commerce canado-américain.<sup>63</sup>

---

<sup>59</sup> Voir la section 2.5.3 ci-dessous

<sup>60</sup> H.R. 5090 Sec. 409(A)(3)(A).

<sup>61</sup> H.R. 5090 Sec. 409(A)(3)(B).

<sup>62</sup> U.S. Pub. L. No. 100-418, 102 Stat. 1107 (1988)

<sup>63</sup> Voir section 6.2.2 — Les subventions à la production du porc et 6.4 — Le caractère judiciaire du processus de règlement des différends ci-dessous.



Cette mesure législative, l'aboutissement de quatre années d'efforts de la part du Congrès, définit tant les moyens auxquels Washington aura recours pour défendre ses intérêts que son point de vue sur les pratiques des autres pays.

L'*Omnibus Act* vise la réciprocité, l'accès aux marchés des États-Unis étant utilisé comme arme pour obtenir des concessions des partenaires commerciaux «déloyaux». La loi tente également de réduire les contrôles imposés sur les exportations nationales et, grâce à l'article 303, cherche à forcer les autres pays à lever leurs restrictions visant les importations américaines.

### 2.5.2.1 L'article 301

Par le biais de l'*Omnibus Act*, le Congrès a renforcé les dispositions de l'article 301 du *Trade Act de 1974* en transférant au Délégué commercial général des États-Unis (USTR) la plupart des pouvoirs conférés auparavant au Président.

Le Congrès a également proposé de limiter l'exercice des pouvoirs discrétionnaires conférés au délégué par la Loi pour déterminer quand et comment intenter des recours commerciaux contre les pays qui ont un excédent dans leurs échanges avec les États-Unis ou qui établissent des barrières commerciales «injustes».

L'article 301 de la *Trade Act de 1974* conférait au Président le pouvoir de faire respecter les droits des États-Unis en vertu de divers accords commerciaux internationaux et de réagir aux pratiques discriminatoires ou déraisonnables des gouvernements étrangers.

Washington s'était rarement prévalu de cet article, partiellement à cause de sa nature discrétionnaire. Cependant, à partir de 1985, le gouvernement Reagan a commencé à s'en servir, intentant des recours et prenant des mesures de représailles contre plusieurs partenaires commerciaux des États-Unis.

Malgré ce recours accru à l'article 301, le Congrès a continué à être mécontent, convaincu que l'Administration était disposée à se fonder sur des motifs étrangers à la politique commerciale, comme les considérations diplomatiques ou de défense nationale, pour rendre ses décisions. De plus, beaucoup de plaignants américains qui obtenaient de telles décisions devaient ensuite faire appel à des mécanismes internationaux de règlement des différends dont les délais de réaction, quand ils existaient, étaient beaucoup trop longs.

### 2.5.2.2 Les dispositions «Super 301»

Les modifications apportées par l'*Omnibus Trade and Competitiveness Act* comblaient les lacunes perçues de la législation commerciale américaine. Elles comprenaient notamment ce qui suit :

- le transfert de pouvoirs au Délégué commercial général mentionné plus haut;
- des recours obligatoires au cas où la politique ou les pratiques commerciales de notre pays sont «injustifiables» ou entravent le commerce américain;
- des délais fixes pour rendre des décisions et prendre des mesures; et



- des définitions très vastes de termes tels que «injuste», «déraisonnable» et «discriminatoire», qui jouent un rôle central dans la détermination de la validité juridique des mesures prises pour contrer des pratiques étrangères<sup>64</sup>.

Les nouvelles dispositions, communément appelées «Super 301»<sup>65</sup>, imposaient au Délégué commercial général de présenter au Congrès en 1989, puis en 1990, un rapport «nommant» les pays et les pratiques qui entravent les exportations américaines. Les listes se répartissent en deux groupes :

- les «pratiques prioritaires», c'est-à-dire celles qui ont le plus de répercussions sur les exportations américaines; et
- les pays étrangers «prioritaires», c'est-à-dire ceux qui ont les pratiques commerciales les plus restrictives.

Le Délégué commercial général est tenu d'ouvrir des enquêtes, en vertu de l'article 301, sur toutes les pratiques prioritaires de tous les pays prioritaires. Aux termes de l'article 302, il doit engager des négociations avec les pays délinquants et, en cas d'échec, recourir aux mécanismes officiels de règlement des différends prévus dans les accords internationaux applicables<sup>66</sup>. À défaut d'un règlement dans les délais stricts fixés dans «Super 301», le Délégué commercial général est tenu de prendre des mesures de représailles, dont l'importance peut être supérieure aux dommages constatés. Le délai fixé pour prendre ces mesures est de 30 jours après la fin d'une éventuelle procédure de règlement des différends ou de 18 mois après le commencement du recours.

Selon certains, ces dispositions signifient que les États-Unis s'intéressent moins au bon fonctionnement des instances multilatérales. Ainsi, rien dans le GATT ne permet à un pays d'intenter des recours ou de prendre des mesures de représailles parce qu'on a porté atteinte aux privilèges que lui conserve l'Accord, à moins que le GATT lui-même n'ait pris une décision et n'ait autorisé de telles mesures. Bien que le GATT n'ait approuvé qu'une seule fois des mesures de représailles, il a de plus en plus souvent réussi à accélérer le processus d'examen des plaintes qui lui sont soumises, au point où la durée moyenne de ce processus est maintenant plus courte que les délais imposés dans «Super 301».

---

<sup>64</sup> Par exemple, une disposition de l'Omnibus Act permet d'intenter un recours dans le cas d'une pratique étrangère qui «sans nécessairement porter atteinte ou être contraire aux droits juridiques internationaux des États-Unis, est autrement tenue pour injuste et inéquitable» [301(3)(3)(A)]. Mentionnons également, aux termes de l'article 301(d)(3), les pratiques qui interdisent un accès «juste et équitable» aux marchés, l'établissement d'entreprises et l'exercice des droits de propriété intellectuelle, les cartels, les systèmes de distribution restrictif et la fixation d'objectifs en matière d'exportations.

<sup>65</sup> Art. 301(a)(1) et 301(a)(2).

<sup>66</sup> Ordinairement dans le cadre du GATT ou, s'il s'agit du Canada, dans le cadre de l'ALE également.



Le GATT a récemment rendu plusieurs décisions défavorables aux États-Unis, surtout en ce qui concerne l'article 307 du *Tariff Act of 1990* (propriété intellectuelle) et la taxe sur les importations de pétrole. Il est probable que toute mesure fondée sur l'article 301 et particulièrement sur les dispositions «Super 301» serait infirmée par le GATT si elle faisait l'objet d'un appel. Cependant, les sanctions que Washington impose ou menace d'imposer peuvent être tellement coûteuses que beaucoup de pays «délinquants» (au sens américain) préfèrent plier plutôt que de se plaindre au GATT, surtout que les États-Unis ont mis du temps par le passé à accepter les décisions rendues par le GATT en leur défaveur.

### 2.5.2.3 Le Canada et les dispositions «Super 301»

Le Délégué commercial général des États-Unis a publié en avril 1989 son premier rapport<sup>67</sup> sur les principales barrières étrangères touchant le commerce extérieur américain. Un certain nombre de pratiques canadiennes y sont mentionnées. On retrouve parmi ces dernières les pratiques concernant les émissions transfrontalières, les normes du contreplaqué, la retransmission par câble, le tarif postal et les droits rattachés aux brevets.

En mai 1989, le Délégué commercial général a publié sa liste de pays prioritaires, qui comprend le Brésil, l'Inde et le Japon. Le Canada n'y étant pas nommé, il ne fait donc pas l'objet des mesures en vertu des dispositions «Super 301». Cependant, s'il arrivait que le nom du Canada figure dans un futur rapport sur les principales barrières étrangères, les pratiques ou programmes canadiens qui ont été qualifiés de prioritaires dans le rapport de 1989 feraient immédiatement l'objet d'enquêtes en vertu de l'article 301.

Il est vrai que ces dispositions de l'*Omnibus Trade and Competition Act* ne visent pas le Canada particulièrement et que le gouvernement américain ne l'a pas nommé dans sa liste de «pays prioritaires», mais les particuliers et les entreprises des États-Unis peuvent se prévaloir des dispositions de la *Loi* pour essayer d'obtenir des mesures de protection en matière d'importations et d'exportations.

Cela signifie que les pratiques canadiennes qui pourraient être considérées comme des incitants à l'exportation ou des freins à l'importation pourraient être soumis à un harcèlement accru suite à l'adoption de l'*Omnibus Act*. Par ailleurs, les mécanismes de règlement des différends de l'ALE ainsi que la poursuite des négociations sur les subventions peuvent offrir au Canada plus de protection qu'aux autres partenaires commerciaux des États-Unis et lui assurer des solutions plus rapides que dans le cadre du GATT.

Il est vraisemblable que les mesures américaines prises aux termes du «Super 301» soient automatiquement renvoyées aux mécanismes de règlement des différends de l'ALE, qui prévoient des consultations bilatérales, ainsi que des délais et des groupes spéciaux probablement plus favorables au Canada que ceux du GATT et — ce qui est plus important — qui font appel à une participation canadienne.

---

<sup>67</sup> United States USTR National Trade Estimate Report on Foreign Trade Barriers April 28, 1989. Neuf pages du rapport sont consacrées aux pratiques commerciales canadiennes.



### 2.5.3 Article 409(b)

Comme nous l'avons déjà signalé, le Délégué commercial général s'est vu conférer de nouveaux pouvoirs d'enquête aux termes de ce que l'on connaît sous le nom de l'amendement Baucus-Danforth apporté au H.R. 5090. L'article 409(b) *Identification of Industries Facing Subsidized Imports* ordonne au délégué d'examiner les demandes provenant de toute entité, y compris une association commerciale, une entreprise, un syndicat certifié ou reconnu, ou un groupe de travailleurs représentatif d'une industrie américaine qui a des raisons de croire qu'elle aura à soutenir la concurrence de produits subventionnés avant que les règles et les disciplines bilatérales ne soient mises au point.

Un article qui étend les enquêtes éventuelles aux termes de cette disposition à n'importe quel pays qui conclut un accord commercial avec les États-Unis a été ajouté après que le Canada s'est opposé à l'amendement. Toutefois, l'amendement vise de toute évidence les pratiques de subventionnement canadiennes et va bien au-delà d'un article général d'exonération pour les entreprises ou les industries américaines qui éprouvent des difficultés suite aux changements qu'ont entraînés des accords comme l'ALE.

Le Délégué commercial général peut entamer une enquête aux termes de l'article 409(b) après consultation avec un Comité consultatif inter-organismes, le Congrès et le Président. S'il décide de faire enquête, le Délégué commercial rassemblera les données sur l'industrie et les pratiques de subventionnement en question, les remettra au plaignant et étudiera la possibilité de prendre des mesures aux termes de l'article 301.

Il est important de remarquer que, peu importe que le Délégué commercial entreprenne ou non une enquête et que les résultats soient positifs ou négatifs, cela ne doit en aucune façon empêcher une industrie de déposer une requête en vertu de n'importe quelle loi commerciale<sup>68</sup>. Un certain nombre de demandes pour ces enquêtes ont déjà été déposées relativement aux exportations de blé dur en provenance du Canada, les politiques d'établissement des prix de l'hydro-électricité en Ontario et certains programmes d'aide au secteur minier. Le Secrétaire à l'Agriculture des États-Unis a indiqué que le gouvernement n'approuve pas le fondement de la plainte concernant le blé dur, mais qu'une enquête suit malgré tout son cours.

---

<sup>68</sup> H.R. 5090 Sec. 309(b)(5)(A).

0.22 Article 50(2) of the Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU) provides that the Commission shall ensure that the law is observed in the interpretation and application of the Treaty. In this regard, the Commission has a duty to ensure that the law is observed in the interpretation and application of the Treaty. This duty is derived from the Commission's role as the guardian of the Treaty. The Commission must ensure that the law is observed in the interpretation and application of the Treaty. This duty is derived from the Commission's role as the guardian of the Treaty. The Commission must ensure that the law is observed in the interpretation and application of the Treaty. This duty is derived from the Commission's role as the guardian of the Treaty.

The Commission's role as the guardian of the Treaty is a central element of its function. It is derived from the Commission's role as the guardian of the Treaty. The Commission must ensure that the law is observed in the interpretation and application of the Treaty. This duty is derived from the Commission's role as the guardian of the Treaty. The Commission must ensure that the law is observed in the interpretation and application of the Treaty. This duty is derived from the Commission's role as the guardian of the Treaty. The Commission must ensure that the law is observed in the interpretation and application of the Treaty. This duty is derived from the Commission's role as the guardian of the Treaty.

It is important to remember that the Commission's role as the guardian of the Treaty is not a mere technical one. It is a role that requires a high degree of independence and impartiality. The Commission must ensure that the law is observed in the interpretation and application of the Treaty. This duty is derived from the Commission's role as the guardian of the Treaty. The Commission must ensure that the law is observed in the interpretation and application of the Treaty. This duty is derived from the Commission's role as the guardian of the Treaty. The Commission must ensure that the law is observed in the interpretation and application of the Treaty. This duty is derived from the Commission's role as the guardian of the Treaty.

Article 101 of the Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU) provides that any agreement which has as its object or effect the prevention, restriction or distortion of competition within the internal market is prohibited. This provision is a key element of the EU's competition law. It is designed to ensure that the internal market is open and competitive. The Commission has a duty to ensure that this provision is observed. This duty is derived from the Commission's role as the guardian of the Treaty.



### 3.0 LA RESTRUCTURATION DE L'ÉCONOMIE : LA MONDIALISATION

Nous examinons dans le présent chapitre les signes évidents de la restructuration de certains secteurs de l'économie canadienne.

L'adaptation des industries et des économies nationales est un processus continu. La structure de la base industrielle d'un pays et de différents secteurs industriels — ainsi que les politiques des entreprises et des gouvernements qui les aident ou les orientent — tient compte de l'évolution continuelle du milieu économique national et international.

Le terme «mondialisation» — qui suppose l'intégration sans cesse croissante de l'économie mondiale — désigne un ensemble de forces particulièrement vives qui a provoqué la réorganisation des économies industrielles dans les années 80. Amorcé par la révolution des communications et de l'informatique, qui a favorisé l'unification rapide des services financiers du monde et le transfert d'une partie importante de la production industrielle mondiale dans les pays nouvellement industrialisés, le nouveau phénomène d'internationalisation du travail a entraîné le déplacement vers l'étranger de la totalité ou d'une partie de l'activité des sociétés et de nouvelles ententes entre les entreprises pour la mise au point et la production conjointes de biens.

La mondialisation des pressions et des activités économiques revêt de multiples formes : la tendance à la coopération industrielle, les coentreprises, les consortiums internationaux, les transferts de technologie et l'octroi de licences ainsi que l'investissement direct étranger et l'accroissement des échanges internationaux de biens et de services. En outre, l'explosion des capitaux financiers sous forme de dettes dans le monde accroît considérablement le volume du commerce mondial. On assiste aussi à une vaste restructuration nationale et internationale des entreprises par le biais de fusions, d'acquisitions et de rachats de filiales.

Il ne faut pas négliger non plus les réactions économiques aux grandes transformations de la demande en biens et en services et de la situation macroéconomique. En effet, toutes les économies industrielles connaissent une augmentation constante de la proportion des emplois dans le secteur des services et elles se sont toutes relevées lentement de la récession qui a marqué le début des années 80.

Comme on pouvait s'y attendre, cette multitude d'influences fait intervenir des modèles complexes de création et de perte d'emplois. Actuellement, l'Accord de libre-échange doit être considéré simplement comme une influence parmi d'autres qui peut avoir les répercussions les plus importantes peut-être, mais il reste une influence naissante dont les effets ne sont pas encore faciles à déceler.

La section qui suit analyse les réalités économiques et industrielles de ces activités et essaie de faire la distinction entre les forces mondiales et celles du libre-échange. Il faut espérer qu'elle s'étoffera avec le temps et que les données et les renseignements dont elle est inspirée augmenteront à mesure que les intéressés seront en mesure de polariser leur analyse.



### 3.1 L'ÉVALUATION DES GAINS ET DES PERTES D'EMPLOIS

Une bonne partie du débat entourant la signature de l'ALE a porté sur la perte et la création d'emplois qu'il pourrait entraîner et non sur les gains de productivité et d'efficacité que pourrait favoriser la concurrence. Le ministère des Finances, dans ses prévisions les plus officielles, a semblé indiquer qu'il y aurait des gains réels de revenu de l'ordre de 2,5 p. 100 et 120 000 nouveaux emplois dans les quatre premières années (1989 à 1992). On a pu lire dans une autre étude que «ni les filiales américaines au Canada ni les multinationales canadiennes ayant des opérations aux États-Unis n'auront à fermer des usines ou à mettre à pied des travailleurs»<sup>69</sup>. On a fait à la fois des prédictions encore plus encourageantes et d'autres encore plus sombres au sujet de l'emploi.

Dans le débat public sur le succès ou l'échec de l'ALE, on continue de se demander si les pertes d'emplois peuvent être directement liées à l'Accord. Ses partisans ont tendance à s'intéresser à la création générale d'emplois et ses détracteurs à des pertes d'emplois précises. Mais beaucoup concèdent qu'il est trop tôt pour tirer des conclusions justes et utiles et qu'il continuera d'être difficile de dégager les répercussions de l'Accord de celles des autres forces économiques.

Néanmoins, les économistes commencent à s'entendre pour dire qu'il y a adaptation, que l'emploi se déplace entre les entreprises, les industries et les pays. Il importe de recueillir des données pour mesurer et évaluer cette évolution provoquée par l'ALE seulement ou par l'ensemble des forces en jeu dans l'économie mondiale.

Si l'on ne fournit pas un effort plus grand qu'actuellement pour réunir et analyser des données, les points de vue des partisans et des opposants de l'ALE, exposés ci-dessous, risquent de susciter uniquement du cynisme au sein de la population.

#### 3.1.1 Pertes d'emplois

Depuis le jour même de l'entrée en vigueur de l'ALE, ses opposants compilent et publient des listes d'emplois perdus, de restructurations et de déplacements d'entreprises qu'ils attribuent à l'Accord<sup>70</sup>.

Leurs estimations d'emplois perdus sont assez variées. En effet, pour l'été de 1989, par exemple, les chiffres vont de 23 000 emplois perdus (Mel Hurtig) à 33 000 (Conseil des Canadiens), puis à 40 000 (Congrès du travail du Canada).

---

<sup>69</sup> RUGMAN, A. 1988 *Trade Liberalization and International Investment*, document de travail 347, Ottawa, Conseil économique du Canada, p. v.

<sup>70</sup> Le Conseil des Canadiens a publié son premier *Report Card* ou bulletin sur les pertes d'emplois dues à l'ALE deux semaines avant son entrée en vigueur et son deuxième trois semaines plus tard.



En général, ils ne comprennent pas de chiffres sur les emplois créés, mais des rapports récents du Réseau pro-Canada indiquent qu'il y a eu création d'emplois, mais à un rythme plus lent que par le passé, d'après les moyennes mensuelles antérieures.

Le Congrès du travail du Canada doit publier en février 1990 ses conclusions sur la mise en oeuvre de la première année de l'ALE et, selon lui, la création d'emplois a diminué de moitié en 1989 et environ 70 000 emplois ont été perdus.

### 3.1.2 Gains d'emplois

Sauf de rares exceptions, les partisans de l'Accord évitent de citer publiquement des gains d'emplois précis, invoquant plutôt des chiffres généraux sur la création d'emplois pour faire valoir leur point de vue. Cependant, durant l'été de 1989, leurs estimations étaient aussi variées que celles des opposants à l'Accord, allant des 100 000 nouveaux emplois promis par le premier ministre à la Chambre des communes aux 156 000 mentionnés par Statistique Canada, sans compter les 809 000 annoncés par le *Winnipeg Free Press*.

Plus récemment, l'Ambassade du Canada à Washington a fourni les noms d'entreprises à qui l'Accord a profité parce qu'elles ont fait de nouveaux investissements ou accru leurs activités, bien qu'au moins une entreprise inscrite sur la liste ait enregistré des pertes d'emplois.

La société de placement Prudential-Bache, a aussi publié une étude qui cite plusieurs exemples d'entreprises ayant prospéré depuis la signature de la l'ALE.

Un certain nombre d'études, comme celles du Conseil économique du Canada et du ministère des Finances, faites avant la fin des négociations, ont été remaniées par suite de la portée moindre de la version finale de l'Accord, et leurs estimations sur la création d'emplois ont souvent été réduites de 50 p. 100 ou plus.

Bien que le gouvernement n'ait pas encore publié les résultats des enquêtes réalisées par le ministère de l'Industrie, des Sciences et de la Technologie ou d'autres ministères<sup>71</sup>, au moins une étude interne révèle que, sur une base désaisonnalisée, près de 93 000 nouveaux emplois ont été créés au cours des six premiers mois de la mise en oeuvre de l'Accord. L'étude en question avait prédit que 25 000 «déplacements» annuels seraient attribuables à l'ALE.

Dans son rapport sur la mise en oeuvre de l'Accord de libre-échange, le gouvernement évite lui aussi d'indiquer un nombre d'emplois perdus ou créés. Le ministre du Commerce, M. John Crosbie, a parlé de 193 000 nouveaux emplois créés en 1989, mais il a ajouté que «ces faits et

---

<sup>71</sup> Voir la section 2.4.2. (Autres ministères fédéraux). Il faut noter ici qu'en dépit du fait que beaucoup de données statistiques sont continuellement recueillies, les ministères et les organismes fédéraux chargés de suivre l'évolution de l'emploi, de l'investissement et de l'activité des sociétés ne semblent pas avoir procédé à beaucoup d'analyses des effets particuliers du libre-échange. Comme on l'a déjà indiqué, le gouvernement a fait faire une étude de faisabilité pour savoir si pareille étude est possible. Voir la section 2.4.3.3. — Étude de faisabilité d'Informetrica.

ces chiffres ne sont pas directement attribuables à l'Accord de libre-échange — il y a manifestement bien d'autres facteurs qui influencent les décisions des gens d'affaires»<sup>72</sup>.

Statistique Canada devrait publier en février ses chiffres sur l'emploi et la création d'emplois en 1989. Il devrait indiquer qu'il y a eu environ 200 000 nouveaux emplois en 1989, ce qui est inférieur aux 247 000 de 1988 et aux 492 000 emplois de 1987 et à peu près égal aux 202 000 emplois qui auraient été créés en 1986. La création d'emplois a vraiment ralenti par rapport à l'année précédente, mais, comme beaucoup d'autres facteurs et activités économiques entrent aussi en ligne de compte, il est difficile d'arriver avec précision à mettre en équation les chiffres annuels de la création d'emplois et à établir un lien direct entre ces chiffres et l'ALE.

Cependant, les États-Unis ont aussi enregistré un ralentissement de la création nette d'emplois en 1989, traduisant ainsi peut-être la tendance générale des pays de l'OCDE à réduire la croissance de l'emploi dans le cycle économique. Il est donc très difficile de déterminer le rôle de l'ALE dans la croissance générale de l'emploi et de se servir de ces chiffres pour évaluer l'incidence de l'Accord à ce moment-ci.

---

<sup>72</sup> Le ministre du Commerce extérieur, John Crosbie, Communiqué, rendu public à Ottawa, le 19 janvier 1990.



## **3.2 LES CHANGEMENTS STRUCTURELS DE L'EMPLOI ET DE LA PRODUCTION**

À l'échelle nationale et internationale, la restructuration prend divers aspects que nous examinons ci-dessous en donnant des exemples canadiens applicables.

Presque toutes les catégories et tous les exemples de restructuration montrent clairement que d'autres forces que l'ALE sont en cause, ce qui devrait, à plus forte raison, pousser le gouvernement et les autres intéressés à s'employer activement à recueillir et à analyser des données pour qu'on puisse connaître précisément les répercussions de l'Accord.

### **3.2.1 Mondialisation de la production**

Dire que l'interdépendance des sociétés et des économies augmente de jour en jour n'est sans doute qu'un truisme, mais c'est vraiment la clé qui permet de comprendre les pressions et les résultats de la restructuration dans les pays et les économies.

Le GATT a récemment révélé, par exemple, que le commerce mondial croît deux fois plus rapidement que le rythme de la production, ce qui ne s'était pas vu depuis les années 60 et qui se reflète par la prolifération des échanges entre les sociétés.

#### **3.2.1.1 Industrie mondiale de l'automobile**

Les organigrammes dans l'industrie de l'automobile font état de propriétés réciproques, d'alliances, d'ententes sur le partage de la technologie et d'accords de coproduction tellement complexes qu'ils sont pratiquement inextricables. Ces arrangements deviennent de plus en plus communs dans un grand nombre d'industries.

En Amérique du Nord, le commerce des produits automobiles — qui représente la plus grande part des échanges transfrontaliers de produits manufacturés — se répartit habituellement entre les «trois Grands constructeurs» nord-américains de l'automobile — l'industrie nationale — et les importations.

Pourtant, le contenu nord-américain de certaines voitures «japonaises» dépasse souvent celui de nombreuses voitures dites «nationales». Plus de la moitié des 362 000 Honda Accord vendues aux États-Unis en 1989, chiffre qui en fait la voiture la plus populaire en Amérique du Nord, ont été construites dans l'État de l'Ohio avec une bonne partie de pièces produites dans la région. Nissan a annoncé qu'elle projetait d'ici 10 ans de fabriquer sur le continent deux des trois voitures qu'elle vend en Amérique du Nord. Elle produit déjà plus de 240 000 voitures par an à son usine de Smyrna, au Tennessee, usine qui doit presque doubler sa production à la fin de la phase d'expansion déjà en cours, en 1992.

Par ailleurs, beaucoup de voitures des «trois Grands constructeurs nord-américains» ont un moteur fabriqué au Japon, des pièces coréennes et mexicaines et une carrosserie de conception européenne.

L'industrie nord-américaine des pièces de voiture s'internationalise elle aussi, souvent par des filiales et des entreprises «jumelles» indépendantes situées dans les maquiladoras, au Mexique.



Les délibérations du Comité sélect sur l'industrie automobile, créé par l'ALE, ont porté entre autres sur la hausse à 60 p. 100 du contenu nord-américain des automobiles aux termes du Pacte de l'auto. Cette hausse répond à une préoccupation des trois Grands constructeurs nord-américains qui craignent que les fabricants japonais et coréens installés en Amérique puissent bientôt revendiquer que leurs produits sont «nationaux» étant donné que les pièces et l'assemblage faits au pays font augmenter le contenu nord-américain de leurs voitures.

### 3.2.1.2 Industrie pharmaceutique

Dans l'industrie pharmaceutique, la recherche-développement peut être faite dans un pays, la conception, le marketing et l'emballage dans un autre, la production dans un troisième et finalement l'assemblage dans le pays de destination.

### 3.2.1.3 Textiles

Dans l'industrie du textile et du vêtement, la production aussi s'internationalise. Le tissu est souvent fabriqué dans un pays, coupé dans un deuxième, expédié à un troisième pour y être cousu, puis vendu dans un quatrième.

### 3.2.1.4 Mondialisation

Ces changements dans le mode de fonctionnement des multinationales ont déjà transformé le marché et modifié considérablement la concurrence et continueront de le faire. L'ALE est davantage le résultat de ces forces que leur instigateur. N'importe quel pays ou entreprise voulant avoir accès au marché mondial doit nécessairement tenir compte de ces pressions d'intégration. Plusieurs entreprises établies au Canada ont commencé à s'y adapter :

- **Northern Telecom** (Nortel) a déployé des efforts considérables pour accaparer une part du marché international en pleine expansion des standards téléphoniques privés. Malgré sa position dominante au Canada et sa forte présence sur le marché américain, Nortel ne détient que 4 p. 100 du marché mondial de ce genre de produit, mais espère augmenter sa part à 15 p. 100 d'ici dix ans<sup>73</sup>.

Nortel a créé ou acheté des installations dans un certain nombre de pays pour établir des têtes de pont en vue d'une expansion future de ses opérations et de ses ventes. Elle a acquis un important intérêt dans STC PLC de Grande-Bretagne, a ouvert une usine de production à Verdun, en France, et fait d'importants investissements dans un centre de recherche-développement, près de Paris. Malheureusement pour certains employés, dans le cadre du même processus, la société a rationalisé beaucoup de ses installations de production, fermant certaines et réduisant sensiblement l'activité d'autres. Ces mesures ont entraîné d'importantes compressions de personnel à Belleville en Ontario et à Aylmer au Québec et d'autres moins importantes à Amherst en Nouvelle-Écosse et à Saint-Jean au Nouveau-Brunswick. Des porte-parole de Nortel disent que ces changements ont pour but de lui permettre d'accaparer une plus grande part d'un marché qui connaît une croissance rapide mais où s'exerce une concurrence acharnée, et ainsi d'augmenter ses emplois et ses revenus au Canada.

---

<sup>73</sup> General Electric a déclaré qu'elle fermerait ou vendrait toute installation qui ne parviendrait pas à accaparer 15 p. 100 ou plus du marché mondial dans son domaine.



- **Bombardier** a récemment agrandi sa division aéronautique, grâce à l'acquisition de Short Brothers en Irlande du Nord, et sa division ferroviaire, en achetant Constructions Ferroviaires et Métalliques, S.A., établie en Belgique. La société espère se servir de son nouvel établissement irlandais pour mieux vendre en Europe son avion à réaction régional, inspiré du Challenger de Canadair. De même, elle compte, d'une part, s'introduire sur le marché européen des wagons légers et, d'autre part, obtenir la technologie des trains TGV de BN et GEC-Alsthom pour le marché nord-américain des trains de voyageurs. Bombardier essaie également de conclure une entente avec la société aéronautique brésilienne Embraer pour la production sous licence du Bombardier à eau CL-215. Des porte-parole de Bombardier et de Short Brothers ont dit que les efforts conjugués de recherche-développement amélioreraient les chances de succès des deux entreprises.

### 3.2.2 Restructuration

En plus des simples expansions et réductions liées à l'évolution de la demande, la restructuration des sociétés revêt bien des formes et notamment la fusion et l'acquisition, le regroupement, le rachat de filiales et la réinstallation d'usines existantes.

Les dispositions et l'intention générale de l'ALE peuvent influencer le milieu dans lequel les décisions des sociétés sont prises.

#### 3.2.2.1 Fusions et acquisitions

Beaucoup des pertes d'emplois qui surviennent actuellement sont dues aux fusions et aux acquisitions d'entreprises qui se produisent au Canada. Au cours des quatre premiers mois de 1989, la valeur totale de ces opérations a dépassé celle de toute l'année 1988, et il est prévu que les chiffres pour toute l'année 1989 témoigneront d'une activité extraordinaire, qui dépasserait les 12 milliards de dollars. Cependant, ce n'est pas là un phénomène nouveau ni particulier au Canada. Les fusions et les acquisitions se multiplient dans le monde entier. La fusion de Time, Warner Communications et Paramount aux États-Unis, en 1989, et celle de Kraft et General Foods en 1988, font oublier les nombreuses autres prises de contrôle de grandes entreprises réalisées à Wall Street, mais ce ne sont que deux transactions parmi des centaines d'autres.

Aux Royaume-Uni, les fusions ont aussi beaucoup augmenté. Sept des dix plus grands achats par endettement sont survenus au cours des dix-huit derniers mois, à des prix s'échelonnant entre 450 millions et 2,1 milliards de livres sterling. Il y a seulement cinq ans, la plus importante opération de ce genre n'avait atteint que 310 millions de livres.

On attribue la multiplication des fusions à des phénomènes sans doute complexes et à des rationalisations nationales et internationales de toutes sortes notamment, à l'existence d'avoirs sous-évalués et d'importantes liquidités ainsi qu'à l'utilisation répandue d'obligations à risque élevé et à l'endettement élevé. La promesse de règles de traitement national aux termes de l'ALE peut avoir fait des entreprises canadiennes une cible de choix pour les prises de contrôle. Mais plus essentiellement, l'augmentation des fusions découle plutôt des efforts de restructuration des sociétés qui veulent atteindre la taille nécessaire pour obtenir un



rendement efficient et du financement, commercialiser leurs produits dans le monde et faire de la R-D.

- La fusion de **Molson** et **Carling** en est une motivée par les économies d'échelle. En éliminant près de la moitié de leurs brasseries et en regroupant la distribution, les deux sociétés pourront mieux soutenir la concurrence sur le marché canadien et, si l'ALE finit par s'étendre à la bière, elles seront en mesure de se lancer à la conquête du marché américain<sup>74</sup>.
- De même, la fusion **d'Imperial et de Texaco** et celle de **PWA et Wardair** sont des regroupements sectoriels qui se préparaient avant la conclusion de l'ALE. Bien que, dans ces cas, les pertes d'emplois soient bien réelles, elles font partie de plans de restructuration des entreprises et l'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis n'a joué qu'un rôle secondaire dans les décisions prises.

L'ALE a aussi joué un rôle dans des restructurations axées sur l'expansion des entreprises :

- **Consumers Packaging** de Montréal, qui est déjà le plus grand producteur canadien de contenants en verre, a acquis la division Domglas de CB Pak en 1989, passant ainsi à la troisième place sur le marché nord-américain, en dépit du fait que la société ne vend que 5 p. 100 de sa production actuelle aux États-Unis. Maintenant, elle a dix usines au lieu de cinq. Elle a réduit sa surcapacité de production en fermant deux, une à Montréal et une à Redcliff en Alberta. L'entreprise a déclaré que la compression de personnel de 15 p. 100 qu'elle a réalisée lui suffit pour devenir plus concurrentielle. Elle a même demandé une réduction accélérée des droits de douane de 11,4 p. 100 imposés à ses concurrents américains et espère développer son chiffre d'affaires aux États-Unis.
- **Black and Decker Canada Inc.**, dans le cadre du regroupement de la société Emhart qu'elle vient d'acquérir, ferme deux de ses trois usines canadiennes, à Montréal, au Québec, et à Trenton, en Ontario, déplaçant environ 75 des 250 emplois qu'elles offraient à sa dernière usine de Brockville en Ontario.

D'autres entreprises ont pris de l'expansion, se sont associées à des partenaires ou ont acquis de nouvelles filiales depuis la mise en oeuvre de l'ALE. Certaines ont choisi les États-Unis pour implanter une bonne partie de leurs nouvelles activités et y créer de nouveaux emplois.

- **CCL Industries**, le plus important fabricant de boîtes de conserve au Canada, a étendu ses activités aux États-Unis en 1989 en achetant plusieurs entreprises américaines dans l'industrie de l'emballage et de l'étiquetage. Plus tard la même année, CCL a échangé sa filiale en propriété exclusive, Continental Can, et 110 millions de dollars de dettes à la société Crown Cork and Seal, établie aux États-Unis, pour des parts de 8,8 p. 100 dans cette société et 120 millions de dollars en espèces, en expliquant que la vente de

---

<sup>74</sup> La concurrence directe avec les brasseries américaines risquerait d'entraîner plus de fermetures et de regroupements au Canada et serait impossible sans l'élimination de barrières aux échanges entre les provinces.



l'entreprise à un fabricant mondial était nécessaire pour assurer des perspectives de croissance à l'entreprise canadienne.

- **Domtex** cherchait un partenaire américain pour sa division de serviettes Caldwell, qu'elle a fusionnée à C.S. Brooks, et elle s'est jointe à Citicorp de New York pour acheter la division commerciale de textiles de Uniroyal-Goodrich, qui fabrique des cordes de pneus, pour renforcer ses activités canadiennes.
- **Stelco** a acheté des intérêts dans une aciérie de barres finies à froid dans l'État de l'Illinois.
- **Artopex**, une entreprise de meubles établie au Québec, a annoncé qu'elle projetait de construire une nouvelle usine à Albany, dans l'État de New York.

Dans ces deux derniers cas, les entreprises espèrent pouvoir exporter des pièces ou augmenter leurs ventes de produits canadiens grâce à une présence accrue aux États-Unis.

- **Quantified Signal Imaging** de Toronto, qui conçoit et fabrique des appareils médicaux d'électrodiagnostic, s'est lancée seule sur le marché américain en y ouvrant une filiale pour commercialiser ses produits là-bas, et a choisi d'entrer sur les marchés japonais et européen en s'associant à Mitsui et à ESAOTE Biomedica.
- **Husky Injection Moulding**, grand fabricant de machines à mouler et de teintures utilisées par l'industrie des conteneurs et des appareils ménagers, vient de vendre au géant japonais du matériel de construction Komatsu 26 p. 100 des intérêts de son entreprise, participation qui passera probablement à 50 p. 100. Komatsu voulait avoir accès à la technologie des grosses machines à mouler et offrira en échange celle qu'elle possède pour d'autres machines. Le soutien d'une grosse société japonaise devrait assurer à Husky des possibilités de financement accru en R-D.

### 3.2.2.2 Regroupements

Nous pourrions citer beaucoup d'exemples de suppressions d'emplois, de déplacements d'investissements et de mesures de restructuration, effectués par les entreprises en réaction aux pressions de la concurrence. Certaines de ces opérations peuvent être reliées à l'ALE, mais il est difficile de déterminer lesquelles y sont attribuables. Par ailleurs, on ne peut assurément pas affirmer que l'ALE n'a eu aucune influence, ni confirmer ou infirmer qu'il y aurait eu plus de fermetures d'usines ou d'emplois perdus sans les marchés auxquels l'ALE garantit l'accès<sup>75</sup>.

La restructuration d'un certain nombre de grandes entreprises a entraîné des compressions de personnel et dans certains cas d'importantes pertes d'emplois au Canada.

- **Unisys** fermera une partie de son usine de Montréal, mettant à pied 230 de ses 3 000 employés canadiens, dans le cadre d'un plan général de réduction de 8 000 travailleurs.

---

<sup>75</sup> L'aciérie Ivaco affirme, par exemple, qu'elle aurait envisagé de transférer toute son activité aux États-Unis, en sus des 200 emplois déjà déplacés, si l'ALE n'avait pas été conclue.



Environ 6 000 de ses employés aux États-Unis seront mis à pied ou devront prendre leur retraite.

- **La Société Campbell**, invoquant la saturation du marché, a fermé quatre usines aux États-Unis, où 2 800 emplois ont été perdus, et une à Portage la Prairie, au Manitoba, qui a entraîné la mise à pied de 168 employés.
- **Cheesborough-Ponds (Canada)**, une filiale d'Unilever, fermera son usine de Concord en Ontario, entraînant ainsi la mise à pied de 150 employés, pour regrouper dans ses autres installations de production la ligne de produits Fabergé récemment acquise.
- **Kodak (Canada)**, seul fabricant de pellicules photographiques au Canada, a indiqué qu'elle ne prévoit mettre aucun de ses 2 300 employés canadiens à pied, même si sa société mère compte réduire son effectif de 4 500 employés aux États-Unis.
- En raison d'un regroupement dans l'industrie entraîné par l'affaiblissement du marché des produits d'isolation, **Owens-Corning Fiberglass** (établie dans l'Ohio), a acheté l'autre moitié des intérêts de **Fiberglass Canada** qu'elle ne possédait pas encore de la société américaine PPG Industries et a effectué d'autres compressions à Fiberglass Canada en éliminant 371 employés à Sarnia, à Guelph et à Toronto. Elle avait réduit son propre effectif de 25 p. 100 au cours des trois dernières années, et Fiberglass Canada avait déjà mis à pied 100 employés à Mission, en Colombie-Britannique, et transféré sa production à une usine américaine.

### 3.2.2.3 Rachats de filiales

L'un des principaux objectifs d'une politique nationale fondée sur des droits de douane élevés consiste à favoriser l'établissement de filiales et la création d'emplois dans le pays. En cherchant à assurer le contrôle national<sup>76</sup>, les gouvernements exigent souvent que leurs ressortissants détiennent une partie des actions des filiales et un certain nombre de postes à leur conseil d'administration. Comme chacun le sait, le Canada applique plus ou moins une politique de ce genre depuis la Confédération. On n'a qu'à songer à la Politique nationale de 1879 et, au nombre des programmes plus récents, à l'Agence d'examen de l'investissement étranger et au Programme énergétique national.

Cependant, les réductions des droits de douane négociées dans le cadre du GATT, ont rendu l'établissement de filiales canadiennes moins nécessaire ou moins avantageux dans beaucoup de secteurs. Avec les nouvelles réductions des droits de douane aux termes de l'ALE et l'extension du traitement national à de nouveaux investissements américains, en sus du nouveau rôle confié à Investissement Canada, les sociétés américaines n'ont plus du tout besoin de filiales canadiennes distinctes.

En 1989, **General Electric** a entrepris de racheter les 8 p. 100 d'actions de GE Canada détenues par le public, estimant qu'elles l'empêchent d'intégrer pleinement la filiale dans son organisation multinationale. Une fois qu'elle sera entièrement privatisée, GE Canada, qui fabrique une gamme étendue de produits destinés aux marchés canadiens, cessera

---

<sup>76</sup> Voir la section 3.3 sur le contrôle national



vraisemblablement de former une entreprise distincte. Elle se concentrera sans doute sur un plus petit nombre de produits destinés au marché mondial ou produira des pièces pour d'autres établissements de GE.

GE a déjà réorganisé son réseau mondial selon cette formule, regroupant ses établissements étrangers dans 14 grands blocs, se débarrassant d'importants actifs, faisant de gros placements et concluant de nombreuses alliances stratégiques. En même temps, elle a réduit son personnel de 20 p. 100, le ramenant à un effectif d'environ 400 000 employés. GE a près de 10 000 employés au Canada. Il est à craindre que la privatisation et l'intégration dans l'empire multinational de GE Canada ne fassent perdre à cette dernière beaucoup de son autonomie et que les travaux de R-D et les décisions de gestion ne passent au siège social international. Ce cas ainsi que d'autres récentes privatisations de filiales canadiennes ont relancé, dans les conseils d'administration, les discussions sur le degré d'autonomie qu'on peut attendre des sociétés mères internationales.

Ces rachats ou «privatisations» se préparaient avant l'entrée en vigueur de l'ALE — y compris l'acquisition de Nabisco Brands par RJR Nabisco l'année dernière et celle de Westinghouse Canada par Westinghouse É.-U. en 1987 — mais les courtiers en valeurs disent que l'Accord a intensifié les pressions visant à faire racheter la part que les actionnaires minoritaires détiennent dans les filiales canadiennes.

Beaucoup de filiales ont été la cible de privatisations ou devraient l'être, comme en témoignent les activités de la bourse ou du milieu financier de Toronto. Parmi ces entreprises (la société mère figurant entre parenthèses), citons :

**Ford Canada (Ford), Goodyear Canada (Goodyear), Budd Canada (Budd), Du Pont Canada (Du Pont), Celanese Canada (Hoechst), Corby Distilleries (Allied-Lyons), Corporate Foods (Maple Leaf Mills), Union Carbide Canada (Union Carbide), Hayes-Dana (Dana Corp), Kelsey-Hayes (Kelsey-Hayes), Hawker-Siddley (Hawker Siddley), Phillips Cables (BICC), Scott Paper (Scott Paper), Xerox Canada (Xerox) et Teledyne Canada (Teledyne).**

#### **3.2.2.4 Réinstallations**

On dit souvent que l'investissement direct étranger attiré par les barrières tarifaires fondra une fois les barrières levées et que de nombreuses multinationales quitteront donc le Canada. Cependant, tout porte à croire que, dans le cas des plus grandes multinationales, la rationalisation continentale est en gros déjà réalisée, surtout dans l'industrie automobile, et que les pertes d'emplois nettes et les changements de mode de production qu'entraîneront les suppressions des droits de douane seront très limités<sup>77</sup>.

---

<sup>77</sup> Voir par exemple RUGMAN, A., 1988, *Trade Liberalization and International Investment*, document de travail 347, Ottawa, Conseil économique du Canada, et MCFETRIDGE, D.G., 1989, *Les entreprises multinationales et la libéralisation des échanges*, Ottawa, Conseil économique du Canada.



Cependant, la restructuration des grandes sociétés a entraîné un important déplacement des moyens de production et de l'emploi à l'extérieur du Canada et des États-Unis. Il en est question à la section 3.4 (Zones de promotion des exportations).

Il y a aussi des entreprises américaines qui alimentent les marchés canadiens à partir des États-Unis et qui ferment leurs filiales canadiennes :

- **Outboard Marine Corporation** et **Toro** ont maintenant l'intention de répondre au marché canadien des petits moteurs à partir de leurs usines américaines et de mettre fin à leurs activités à Peterborough en Ontario et à Steinbach au Manitoba.
- **Gerber**, qui fournit près du tiers de la nourriture pour bébé au Canada, ferme ses installations canadiennes de transformation des aliments pour approvisionner le Canada à partir de ses usines américaines.

Par ailleurs, de grandes multinationales ont choisi d'approvisionner tout le marché nord-américain avec certains de leurs produits à partir d'un seul centre de production; la levée des barrières tarifaires leur a permis d'établir certains de ces centres au Canada.

- **Xerox** produira toute la poudre imprimante de ses machines canadiennes et américaines dans son usine agrandie d'Oakville en Ontario<sup>78</sup>.
- **Procter and Gamble** a annoncé que son usine de Belleville en Ontario serait le centre de production nord-américain d'un de ses grands produits.

D'autres sociétés se sont installées ailleurs dans le cadre de leur restructuration afin de tirer parti des bas salaires et d'autres avantages qu'elles ont pu trouver dans certains États américains.

- **Bendix Safety Restraints** a déplacé 400 emplois de Collingwood vers l'État de l'Alabama et le Mexique.

Des marchés en déclin peuvent aussi mener à une restructuration favorisant les grandes sociétés américaines par rapport aux petites succursales canadiennes.

- Des exemples à ce sujet ont été cités aux sections 3.2.2.1 et 3.2.2.2.
- Warner-Lambert a déplacé son établissement de capsules **Parke-Davis**, qui employait 35 personnes à Brockville (Ontario), vers la Caroline du Sud où la capacité des installations existantes suffisait amplement à répondre aux besoins du marché canadien.

---

<sup>78</sup> La poudre imprimante améliorée et le mode de production utilisé ont tous les deux été mis au point au Canada par Xerox Canada.



- À cause de l'affaiblissement du marché des silencieux de remplacement, **Midas Muffler** a fermé son usine de Scarborough pour utiliser davantage la capacité sous-utilisée de ses installations modernes de Hartford au Connecticut.
- **Glidden (Canada)** fermera deux de ses quatre usines canadiennes pour servir le marché canadien à partir de la capacité excédentaire de ses usines américaines.

Au moins une étude effectuée par le ministère de l'Industrie, des Sciences et de la Technologie indique que la levée des droits de douane et l'augmentation de la concurrence étrangère dans l'industrie des produits électriques pourraient poser un problème aux fabricants canadiens. Deux exemples récents semblent confirmer cette crainte.

- **Square D**, fabricant international de pièces électriques, a annoncé qu'elle fusionnera la production des deux usines canadiennes d'Edmunston au Nouveau-Brunswick et de Port Colborne en Ontario à celle de ses usines américaines existantes où les coûts de production sont inférieurs en raison de volumes plus grands. La société a refusé d'admettre que l'ALE avait motivé sa décision.
- **GE Canada** a annoncé qu'elle fermait une partie de ses installations de fabrication d'ampoules à Montréal (Québec). Environ 65 p. 100 de la production sera déplacée à Oakville (Ontario) et le reste aux États-Unis.

Cependant, les réinstallations ne touchent pas seulement les entreprises étrangères. Des sociétés canadiennes aussi, ont décidé de s'implanter aux États-Unis et de réduire le nombre de leurs employés au Canada.

- **K.T. Industries** de Winnipeg a mis à pied 20 de ses 130 employés canadiens malgré la récente expansion de son activité aux États-Unis.
- **Ivaco** est en voie de fermer l'une de ses aciéries canadiennes, mais a offert des emplois aux États-Unis à près de 150 des 350 employés qu'elle a mis à pied.

Les gouvernements des États de l'Ohio, de l'Illinois, du Michigan et de la Caroline du Nord ont récemment annoncé qu'ils projetaient d'ouvrir des bureaux de développement économique à Toronto, suivant ainsi l'exemple de l'État de New York qui y en a un depuis au moins quinze ans. Les États de la Pennsylvanie et de l'Indiana envisagent eux aussi d'en ouvrir chacun un, et les huit États des Grands Lacs comptent en établir un ensemble bientôt. Les États veulent ainsi persuader plus d'entreprises canadiennes de s'installer chez eux<sup>79</sup>.

Toutefois, les réinstallations ne se font pas toutes chez notre voisin du Sud.

- **Electro-Motive Division** de General Motors, qui fabrique des locomotives diesel, a pratiquement fini de déplacer vers London en Ontario les activités de son usine de McCook (Illinois), plus grande mais moins moderne. Cette usine qui a déjà fabriqué 5

---

<sup>79</sup> Les provinces canadiennes ont des bureaux semblables dans différents États américains depuis au moins 1958 et leur nombre dépasse la vingtaine.



moteurs par jour n'en produit plus qu'un par semaine, et elle a perdu plus de 8 000 employés. À London, la production s'est accélérée, passant d'un moteur par semaine à deux par jour, et 500 travailleurs sont venus grossir les rangs de l'effectif qui compte maintenant 2 000 employés.

- La chaîne de production de **FM Foods**, à Chicago (Illinois) fermera ses portes pour être déménagée à l'usine principale de l'entreprise à Newmarket en Ontario.
- **Bachan Aerospace** a fermé son usine de Détroit et déménagé toutes ses activités de production à Windsor en Ontario.

### 3.2.2.5 Décisions en matière d'investissements

Les opposants à l'ALE indiquent que même si beaucoup d'usines et d'activités existantes ne sont pas menacées par la levée des droits de douane, les décisions prises relativement à de nouveaux investissements et à de nouvelles implantations pourraient favoriser les États-Unis au détriment du Canada. Encore dans ce cas, des exemples viennent confirmer et infirmer leurs dires.

- Quand elle a décidé de cesser de fabriquer un modèle de machine à laver produit par sa filiale canadienne, **Inglis, Whirlpool**, au lieu de créer et de fabriquer un nouveau modèle au Canada, a choisi de le remplacer par un modèle conçu et construit aux États-Unis et a, par conséquent, fermé l'une de ses usines canadiennes et mis à pied 650 travailleurs dans les trois autres.
- En revanche, **Camco**, fabriquant des appareils General Electric au Canada, construit des installations modernes à Montréal pour fabriquer des séchoirs et des lave-vaisselle répondant à la demande de tout le marché nord-américain, et au moins 30 p. 100 de sa production est destinée aux États-Unis.
- Pour alimenter le marché nord-américain en poudre imprimante, **Xerox** investira environ 17 millions de dollars dans ses nouvelles installations à Newmarket en Ontario.
- Invoquant la faiblesse des droits de douane, **Dow** a annoncé qu'elle investirait 800 millions de dollars pour la construction d'une usine de produits pétrochimiques à base d'éthylène à Fort Saskatchewan.

On peut citer d'autres exemples dans l'industrie de l'automobile, industrie visée par le libre-échange depuis 25 ans. Si l'ALE a une influence sur l'évolution récente de cette industrie, elle est bien minime. Pourtant, la concurrence accrue qu'elle connaît en raison des importations et de la capacité excédentaire provoque sa réorganisation massive, ce qui peut donner une idée de ce qui se produira dans les autres secteurs de l'économie qui seront bientôt rationalisés. On prévoit qu'au moins douze usines appartenant aux trois Grands constructeurs de l'automobile risquent de fermer leurs portes, mais il reste à savoir quel pays sera touché et où les nouveaux investissements seront faits.

- **Ford** ferme à Windsor une usine de fabrication de moteurs qui servait à répondre à la demande excédentaire d'une usine américaine. Pourtant, elle compte ouvrir une usine fabriquant le même produit ailleurs aux États-Unis. Elle n'a rien annoncé au sujet de



son usine de montage d'Oakville, même si les voitures qu'elle y produit doivent être éliminées d'ici deux ans.

- **General Motors** a annoncé qu'en 1991, c'est à Flint au Michigan que seront construites les fourgonnettes qui sont actuellement produites à Scarborough en Ontario, mais elle n'a pas indiqué si un autre véhicule y serait fabriqué. Elle a également annoncé qu'elle allait fermer son usine de fourgonnettes à Lordston en Ohio.
- **Freightliner**, un fabricant de camions, a préféré St. Thomas (Ontario) à une éventuelle localité américaine pour l'implantation de sa nouvelle usine où pourront travailler environ 1 200 personnes. On ne sait pas encore si les pressions politiques exercées par le secteur de l'automobile qui est en déclin, sans compter le déséquilibre enregistré entre la production et la consommation des automobiles au Canada et aux États-Unis<sup>80</sup>, renverseront la tendance récente qui fait augmenter la part de la production au Canada et qui incite les fabricants américains à privilégier leur pays au détriment du Canada<sup>81</sup>.

Bien sûr, certaines sociétés préfèrent encore investir sur le marché national, mais la tendance mondiale est à l'internationalisation et à l'implantation d'activités d'entreprises là où la situation organisationnelle, les coûts des facteurs de production et les conditions du marché — y compris les salaires, les règles sur la santé et la sécurité, les régimes d'impôt et de réglementation — sont les plus favorables<sup>82</sup>.

L'investissement des entreprises américaines à l'étranger est aujourd'hui plus important qu'il ne l'a jamais été, atteignant 17 p. 100 de l'actif commercial total. Fait à noter, 40 p. 100 des nouveaux placements s'écartent de la voie classique des investissements directs et des placements de portefeuille pour prendre la forme de coentreprises.

---

<sup>80</sup> Le Canada assemble environ 800 000 autos par an de plus qu'il n'en achète, le reste étant exporté aux États-Unis. Les niveaux d'emplois font aussi ressortir ce déséquilibre, qui est toutefois réduit considérablement quand on tient compte de toute la production des pièces.

<sup>81</sup> On ne sait pas non plus si les fabricants étrangers choisiront de s'installer au Canada ou aux États-Unis. Les États-Unis hésitent de plus en plus à accueillir les investisseurs étrangers, ce qui laisser supposer que les étrangers pourraient lorgner d'abord du côté du Canada; toutefois, l'ouverture de nouvelles usines et la création de nouveaux emplois sont vues d'un bien meilleur oeil que la prise de contrôle d'installations existantes.

<sup>82</sup> En fait, plusieurs entreprises américaines indiquent avoir déplacé toutes leurs activités de production à l'extérieur des États-Unis. Par exemple, Mattel, entreprise détenue et contrôlée par des Américains et l'un des plus grands fabricants de jouets au monde, ne fabrique pratiquement aucun jouet aux États-Unis.

### 3.2.3 Économie de services

Dans les pays industriels, les emplois dans le secteur des services augmentent de façon constante et dans les échanges internationaux, la proportion des services progresse régulièrement.

Ce secteur comprend les services financiers, la construction, les transports et les télécommunications, les services de consultation, l'éducation et les soins de santé, la vente au détail et le tourisme. Près de 70 p. 100 de la production au Canada vient du secteur des services qui récemment a assuré la création de neuf nouveaux emplois sur dix.

L'ALE est le premier accord de commerce international à essayer d'établir des règles en ce domaine.

Il y a peu à signaler dans le secteur des services financiers si l'on fait fi des rumeurs qui circulent. Des intérêts américains envisageraient d'acheter Canada Trust, mais ce projet pourrait être visé par les nouvelles restrictions sur la propriété des sociétés de fiducie qu'imposera une prochaine loi canadienne. En fait, tout le secteur, autant l'évolution des institutions financières au Canada et les réglementations fédérale et provinciale que leur «mondialisation», est un domaine qui mérite une surveillance continue.



### 3.3 LE CONTRÔLE NATIONAL

Depuis l'élection de 1984, le gouvernement a pour politique de réduire les obstacles à l'investissement étranger au Canada<sup>83</sup>. L'ALE étend le principe du traitement national aux investissements américains faits au Canada.

Les prises de contrôle et les tentatives de prise de contrôle de sociétés canadiennes telles que **Lumonics, de Havilland, Falconbride et Connaught BioSciences**, ont récemment fait ressurgir la crainte que l'économie canadienne en général, et le secteur de pointe de la haute technologie, en particulier, ne tombent sous la domination étrangère<sup>84</sup>.

Les prises de contrôle et les acquisitions ont relancé les discussions sur la nécessité et les avantages d'une politique «industrielle» ou «nationale» et l'éventuel besoin de «protéger» des usines stratégiques.

Bien que la question ne soit pas directement liée à l'ALE, le récent débat sur la vente de Connaught à l'Institut Mérieux de France s'est concentré sur la question de savoir si les emplois de recherche-développement resteraient au Canada et si les retombées dans le domaine de l'emploi profiteraient au Canada ou à la France.

Les opposants à cette prise de contrôle soutiennent que le propriétaire étranger de **Connaught BioSciences**<sup>85</sup> consacrerait une part moindre de ses dépenses de recherche-développement à des travaux faits au Canada et que toute nouvelle découverte appartiendrait à la société mère. L'Institut Mérieux a proposé de continuer à financer des travaux de recherche-développement au Canada dans le cadre de projets et d'efforts franco-canadiens.

La société suisse Ciba-Geigy, qui s'intéressait aussi à Connaught, avait également proposé de combiner les efforts de la société canadienne et de l'un de ses associés américains, Chiron, pour se lancer dans des travaux de biotechnologie, domaine de pointe de la recherche pharmaceutique moderne<sup>86</sup>.

---

<sup>83</sup> Cette question est traitée davantage à la section 4.2.5.

<sup>84</sup> Statistique Canada n'a pas de chiffres récents sur la propriété étrangère au Canada, mais on estime qu'elle pourrait atteindre 35 p. 100 cette année dans le secteur des sociétés non financières et 25 p. 100 dans l'ensemble de l'économie.

<sup>85</sup> Connaught porte le nom des laboratoires où l'insuline a été découverte et qui relevaient de l'Université de Toronto avant d'être vendus à la Corporation de développement du Canada en 1972. La société Connaught BioSciences a été constituée après la dissolution de la CDC et la privatisation de son actif. L'Institut Mérieux, qui est un grand fabricant de sérum, est contrôlé par Rhône-Poulenc, une société d'État française.

<sup>86</sup> Ciba-Geigy consacre à la R-D près de 10 p. 100 de ses recettes totales de 14 milliards de dollars, tout comme sa filiale canadienne dont les recettes atteignent 385 millions de dollars.

Après le rejet de sa proposition initiale par Investissement Canada, l'Institut Mérieux s'est engagé à consacrer 160 millions de dollars de plus en R-D sur cinq ans dans un nouveau centre de biotechnologie qui doit être construit à Willowdale en Ontario, à nommer six Canadiens au nombre des dix membres du conseil d'administration de la nouvelle société et à offrir ses actions aux Canadiens<sup>87</sup>.

Si, dans un sens, l'affaire Connaught soulève de grandes interrogations, il faut aussi noter que beaucoup d'entreprises canadiennes — notamment Campeau, Olympia et York, Rogers Cablesystems, BCE et Bombardier — multiplient leurs prises de contrôle à l'étranger. Il serait donc difficile d'exiger la protection du marché national tout en multipliant les acquisitions hors de nos frontières.

Quelques législateurs américains, jugeant qu'il y avait trop d'investissements étrangers chez eux, ont présenté des projets de loi tendant à examiner et à limiter les prises de contrôle étrangères aux États-Unis. Même si Washington résiste à ces tentatives de créer une version américaine de l'ancienne Agence canadienne d'examen des investissements étrangers, des pressions continueront sûrement à s'exercer dans ce sens par suite des importantes acquisitions effectuées par des étrangers aux États-Unis et du déplacement des installations de production américaines vers des pays tiers.

---

<sup>87</sup> Le gouvernement a finalement approuvé les deux soumissions et les actionnaires de Connaught ont accepté l'offre de l'Institut Mérieux.



### 3.4 LES ZONES DE PROMOTION DES EXPORTATIONS

Dans différentes régions du monde, beaucoup de pays ayant atteint divers degrés de développement, ont recours à ce qu'on appelle les «zones de promotion des exportations» pour augmenter leur compétitivité et leur part de la production et des échanges mondiaux.

Ces zones désignent autant les simples zones franches portuaires que les enclaves manufacturières ou de services, soumises à une réglementation et à des normes d'emploi différentes ou moins strictes que celles du reste du pays, ou encore les centres financiers internationaux soustraits à la réglementation nationale.

#### 3.4.1 Région mexicaine des maquiladoras

Le cas le plus fréquemment cité en rapport avec l'ALE est celui de la région mexicaine des maquiladoras<sup>88</sup>.

Cette région a été établie il y a vingt-cinq ans, lorsque Washington a mis fin au programme qui permettait aux Mexicains de venir travailler aux États-Unis. Le Mexique avait alors décidé d'autoriser la propriété étrangère dans une bande de 28 kilomètres le long de la frontière américaine à la condition que toutes les marchandises qui y étaient fabriquées soient immédiatement exportées. Il y a quinze ans, la zone a été étendue à tout le Mexique, mais la plupart des sociétés s'établissent le long de la frontière, surtout à Tijuana, à Nogales, à Ciudad Juarez, à Reynosa et à Matamoros.

Environ 500 000 Mexicains travaillent actuellement dans les entreprises régies par les dispositions des maquiladoras. Il est difficile d'évaluer leur salaire moyen compte tenu de la fluctuation des frais de transport et de repas, mais ils gagnent en moyenne 0,60 \$ CAN l'heure pour faire du travail d'assemblage. Ce salaire attire un grand nombre de travailleurs mexicains parce qu'il est assez intéressant et que le chômage est très élevé au pays, mais il est énormément inférieur aux salaires canadiens ou américains.

La dévaluation du peso en 1982 a accéléré l'établissement des usines dans la région : entre 1 800 et 2 000 sociétés américaines, canadiennes et japonaises s'y sont implantées. Certaines d'entre elles auparavant, établies dans d'autres pays du Tiers monde, ont déplacé leurs activités au Mexique, plus près des usines de montage et des superviseurs qui se trouvent aux États-Unis. Y sont installés notamment :

- Les trois grands fabricants d'automobiles américains et beaucoup de filiales de fabrication de pièces;
- Les grands fabricants de matériel électronique, y compris **Northern Electric** qui a une usine à Matamoros;

---

<sup>88</sup> On qualifie entre autres les maquiladoras «d'ateliers de misère».



- La société **RCA**, division de GE, une des premières entreprises à s'installer dans les maquiladoras, qui compte aujourd'hui environ 5 000 employés au Mexique.

Les usines des maquiladoras représentent, pour le Mexique, sa deuxième plus importante source de devises étrangères, après le pétrole et avant le tourisme.

On estime qu'au moins 60 p. 100 de tous les intrants utilisés dans les maquiladoras viennent des États-Unis et ils sont exempts de douane quand ils retournent aux États-Unis. Beaucoup de produits fabriqués dans la région sont visés par le Système généralisé de préférences américain qui assure des droits de douane inférieurs ou nuls aux produits provenant de pays en développement désignés. Dans bien des cas, on ne paie des droits que sur la main-d'oeuvre des produits assemblés qui, en raison de la faiblesse des salaires et de l'absence d'avantages, dépassent rarement 15 p. 100 de la valeur des produits.

### 3.4.2 Opérations canadiennes dans les maquiladoras

Les maquiladoras ont fait la manchette au Canada quand, à la fin de 1988, le matériel d'une usine de **Fleck Manufacturing** de London en Ontario a été déménagé chez **Sistemas y Conexiones**, à Nogales, ce qui a fait perdre leur emploi à 200 travailleurs canadiens. Ces derniers, qui gagnaient entre 6,65 \$ et 7,04 \$ l'heure, s'étaient mis en grève pour en obtenir davantage.

Il faut noter que, d'après M. Fleck, ce déménagement était envisagé depuis un certain temps déjà et devait se faire indépendamment des résultats des négociations sur le libre-échange.

Au moins deux autres sociétés ont supprimé des emplois par suite du déplacement d'activités, de contrats, ou d'installations vers le Mexique.

- Soixante-cinq employés de **Bovie Manufacturing**, de Lindsay (Ontario), ont été mis à pied par suite du transfert d'un contrat avec Kimberley-Clark pour la fabrication de sarraus de laboratoire. Le coût unitaire des sarraus faits au Canada était de 0,60 \$; ils sont aujourd'hui produits au Mexique pour environ 0,04 \$ pièce. Le nouveau fournisseur de Kimberley-Clark exploite ce qu'on appelle des installations «jumelles». Le tissu des sarraus est coupé à Tuscon en Arizona et les pièces sont cousues de l'autre côté de la frontière mexicaine. Quand les sarraus retournent aux États-Unis, seuls les coûts de main-d'oeuvre sur la valeur ajoutée sont assujettis à des droits de douane. S'ils étaient envoyés au Canada, la valeur totale des produits y serait assujettie.
- La division **Bendix Safety Restraints** d'Allied Signal a mis à pied 400 travailleurs à Collingwood pour transférer ses activités au Mexique. Un porte-parole de la société a affirmé que cette mesure «strictement économique» n'avait rien à voir avec l'ALE. Bendix continuera de produire des ceintures de sécurité pour le marché canadien à Collingwood; ce sont ses opérations d'exportation (les pièces destinées aux États-Unis) qui sont passées au Mexique.

D'autres entreprises canadiennes se sont installées dans les maquiladoras et notamment **Dicon Systems**, **Custom Trim** et **Ideal Equipment**.



- On rapporte qu'au moins une entreprise a été créée pour aider d'autres sociétés à se réinstaller entièrement à l'extérieur du pays. En effet, **Bottom Line Technologies** annonce qu'elle offre des conseils sur ce qu'elle appelle «le réservoir de main-d'oeuvre hautement qualifiée et bon marché» du Mexique et promet de surveiller «le déplacement discret d'usines complètes au Mexique».

### 3.4.3 Règles d'origine

Comme les biens produits dans les maquiladoras entrent aux États-Unis pratiquement en franchise, certains ont craint qu'ils ne soient réexportés au Canada en franchise.

Cependant, de récentes directives du département américain du Commerce établissent clairement que les États-Unis n'ont pas l'intention de considérer comme américains les produits traités dans un tiers pays avant d'être expédiés vers leur destination finale. On peut lire ce qui suit dans ces directives :

... en particulier, les marchandises produites par des établissements américains ou canadiens des maquiladoras du Mexique ou d'autres pays ne sont pas admissibles, quelle que soit l'importance de leur contenu américain ou canadien<sup>89</sup>.

En vertu des mêmes règles, les produits réexpédiés aux États-Unis pourraient encore être jugés d'origine nationale et ainsi entrer en franchise aux termes de l'ALE.

Aux termes du chapitre 3 de l'ALE, les produits sont jugés d'origine nationale dans les cas suivants :

- les accessoires, pièces de rechange ou outils livrés avec tout équipement, machine, appareil ou véhicule dont ils font normalement partie sont réputés avoir la même origine que cet équipement;
- les biens transformés aux États-Unis ou au Canada peuvent aussi être jugés d'origine nationale. Cependant, ils ne le seront pas, si la transformation qui amène un changement de classification tarifaire est une simple opération de dilution, de finition, d'emballage ou de groupage qui a pour but de contourner les règles établies.

Pour certains produits, la valeur ajoutée au Canada ou aux États-Unis doit être d'au moins 50 p. 100 (et dans certains cas de 70 p. 100), pour qu'ils soient considérés d'origine nationale.

Selon ces règles, il se peut que des pièces construites ou assemblées au Mexique soient retournées aux États-Unis et transformées suffisamment pour en changer la classification tarifaire et faire en sorte qu'elles soient réputées être d'origine nationale quand elles sont par la suite exportées au Canada à partir des États-Unis.

---

<sup>89</sup> UNITED STATES DEPARTMENT OF COMMERCE, 1989 *Guide to Exporting Procedures* p. 11.

La question du contenu national des biens importés au Canada, depuis le Mexique, mais en passant par les États-Unis, se posait avant les négociations de l'ALE, mais l'on craint que la réduction des barrières tarifaires entre le Canada et les États-Unis aggrave le problème. L'incertitude à ce sujet ne sera pas dissipée avant que l'on ne connaisse suffisamment le fonctionnement et l'utilisation des règles sur l'origine nationale pour déterminer s'il y a des façons d'importer du Canada en franchise des produits fabriqués dans les maquiladoras et expédiés aux États-Unis. On s'efforcera de surveiller la situation et de recueillir tous les faits utiles au fur et à mesure qu'ils se présentent.



## **4.0 LES RÉACTIONS ET LES INITIATIVES**

Comme nous l'avons fait remarquer maintes fois dans ce rapport, les années 80 ont été une période d'adaptation et de restructuration industrielles intenses à l'échelle mondiale. L'Accord de libre-échange constitue une nouvelle source de pressions, de défis et de possibilités qui s'ajoutent aux pressions s'exerçant déjà sur le Canada. Il est difficile de distinguer les réactions des acteurs de la scène économique canadienne à l'ALE de leurs réactions aux forces mondiales, et il est tout aussi difficile de dire si les réactions des décideurs face aux nécessités d'adaptation sont uniquement, voire surtout, attribuables à l'ALE.

Nous présentons donc, dans le présent chapitre, un aperçu général des réactions et des initiatives observées depuis le début des négociations de l'ALE, sans essayer de déterminer si elles sont ou non principalement attribuables à l'Accord. Nous mettons l'accent sur les réactions du gouvernement fédéral mais nous présentons également celles des autres ordres de gouvernement, du secteur privé et de divers groupes d'intérêt à la fin du chapitre.

L'ALE était et reste une initiative du gouvernement fédéral, qui s'inscrit dans ses efforts pour assurer la compétitivité de l'économie. Les mesures qu'il prend pour encourager et faciliter l'adaptation et pour en atténuer les coûts sont indissociables de la mise en oeuvre de l'ALE.

### **4.1 LE GOUVERNEMENT CANADIEN**

Le processus d'adaptation à la nouvelle concurrence — la restructuration (dont il est question à la section 3.0) — amène en général, en même temps que les avantages présumés de la libéralisation des échanges, un certain nombre d'effets négatifs spécifiques, et de nombreux observateurs croient que le gouvernement fédéral doit jouer un rôle de premier plan pour atténuer ces effets. Il s'en est acquitté principalement par le biais de la prestation de services sociaux comme l'assurance-chômage.

Il est important de prendre des mesures sociales qui servent de filets de sécurité, mais il est tout aussi important d'assurer des services publics fondamentaux qui facilitent l'adaptation : politiques en matière de communication; aide à l'éducation, à la formation et au recyclage; politiques plus générales en matière de mobilité de la main-d'oeuvre; recherches fondamentales et politiques d'encouragement de la R-D commerciale, essentielle pour que l'industrie canadienne conserve son avance dans le nouvel environnement concurrentiel; et aide aux gouvernements régionaux qui offrent tout une panoplie de politiques d'aide à l'implantation et au développement des industries. Le gouvernement fédéral a, à cet égard, un rôle de premier plan à jouer, souvent en collaboration avec les provinces, quoique les opinions varient beaucoup quant à l'importance de ce rôle dans chacun de ces domaines.

#### **4.1.1 Programmes d'adaptation de l'emploi**

Dans une économie qui s'adapte aux pressions qui l'obligent à se restructurer, les compétences et la formation des travailleurs déplacés ne sont pas toujours pertinentes ni suffisantes pour leur permettre de répondre aux exigences des nouveaux emplois créés. Le gouvernement a promis qu'il prendrait des mesures pour faciliter cette transition qui est un élément naturel et



prévisible de l'adaptation à un marché élargi en mettant sur pied de nouveaux et de meilleurs programmes d'adaptation de la main-d'oeuvre à l'intention de ceux qui auront été déplacés par suite de l'ALE.

Au cours des négociations sur le libre-échange et de la campagne électorale de 1988, le gouvernement a affirmé, à maintes occasions, qu'il s'arrangerait, s'il le fallait, pour «donner généreusement en vue d'une adaptation massive» et pour «établir les meilleurs programmes qui aient jamais existé dans le monde».

Afin de déterminer ce qu'il fallait faire pour remplir cet engagement à l'égard de l'adaptation de la main-d'oeuvre, le gouvernement a créé un groupe spécial, le Conseil consultatif sur l'adaptation, pour examiner les programmes existants, pour recommander des améliorations nécessaires et pour en proposer de nouveaux. Le Conseil a publié son rapport, *S'adapter pour gagner*, en mars 1989.

Au lieu de se concentrer sur l'adaptation des travailleurs, le rapport formule des recommandations visant à améliorer les mécanismes d'ajustement structurel en général<sup>90</sup>.

Dans un article intitulé «Un vieux refrain pour les nouveaux chômeurs», le *Toronto Star* dit qu'une telle approche sert plus souvent les intérêts de l'industrie que ceux des «victimes de l'adaptation, les travailleurs<sup>91</sup>». De nombreuses personnes qui espéraient de nouveaux programmes de prestations directes aux travailleurs déplacés ont été déçues par les propositions du Conseil.

Parallèlement, comme les sommes que le gouvernement fédéral consacre aux programmes existants et les **prestations d'adaptation pour les travailleurs** et le **Programme d'adaptation pour les travailleurs âgés** n'ont pas augmenté aussi rapidement que l'inflation, de nombreux observateurs disent que les programmes existants sont inadéquats et que les améliorations que le Conseil consultatif a jugé nécessaires et que le gouvernement a proposées ne sont pas suffisantes<sup>92</sup>.

---

<sup>90</sup> «Ajustement structurel» désigne essentiellement le déplacement et la réorganisation des ressources économiques, dans les entreprises et les industries et entre elles, destinés à tirer partie de nouveaux domaines d'avantage comparatif et à réagir aux changements structurels des systèmes économiques national et international. Les exemples récents de tels changements vont des fluctuations rapides du coût relatif du pétrole à la compétitivité internationale croissante des pays nouvellement industrialisés et à leur orientation vers l'exportation. C'est là une définition vaste en fonction des sources envisagées du changement structurel, qui englobe en outre le rôle de répartition du gouvernement et des mécanismes du marché. Voir SALEMBIER, G.E., 1985, *Negotiating Structural Adjustment Internationally: Challenges for National Trade Policy*, International Economics Program Discussion Paper 8504, Ottawa, IRPP, p. 1.

<sup>91</sup> 5 avril 1989.

<sup>92</sup> Voir la section 5.3.2.1 : Réforme de l'assurance- chômage.



Ayant adopté l'hypothèse que la plupart des pressions qui s'exercent au Canada en faveur de la restructuration industrielle découlent de l'évolution rapide de l'environnement mondial, et non pas particulièrement de l'ALE, le Conseil consultatif estime que les programmes d'adaptation doivent être universels pour que tous ceux qui sont déplacés reçoivent une aide équivalente.

Par conséquent, le Conseil n'a pas proposé d'offrir des programmes spéciaux pour les travailleurs déplacés par l'ALE. Il a plutôt adopté le point de vue du Conseil économique du Canada en soutenant que les effets de l'Accord sur des sociétés et des travailleurs particuliers ne peuvent être distingués des autres effets mondiaux ou des facteurs qui touchent certaines industries ou entreprises en particulier.

Le Conseil a également proposé de modifier les objectifs du système canadien de protection de l'emploi pour qu'il joue moins le rôle d'un «filet de sécurité» que celui d'un «tremplin» aidant les chômeurs à retrouver du travail, surtout en accroissant leurs compétences professionnelles. À l'appui de son point de vue, le Conseil signale que la Suède consacre à la formation une forte proportion des fonds affectés au marché du travail et a recommandé que le Canada en fasse autant. Toutefois, il a omis de mentionner la politique de plein emploi de ce pays qui lui a permis de maintenir son taux de chômage aux alentours de 2 p. 100. Non seulement les chômeurs suédois touchent le double des prestations canadiennes actuelles d'assurance-chômage, mais ils bénéficient également d'une aide à la formation quatre fois plus élevée. Le fait de simplement modifier les composantes du régime canadien ne permettra donc probablement pas d'atteindre les mêmes résultats qu'en Suède.

Le *Rapport* du Conseil reconnaît l'importance de la protection qu'assure l'assurance-chômage et dit que les nouveaux programmes et les pressions concurrentielles accrues que l'ALE exercera sur les programmes actuels, nécessiteront l'affectation de nouvelles ressources pour élargir et rehausser l'aide fournie. Au lieu de cela, les modifications proposées dans le projet de loi C-21 consistent uniquement à redistribuer les ressources à l'intérieur du régime. Dans le projet de loi C-21, le gouvernement adopte l'une des recommandations du Conseil, à savoir accroître les sommes disponibles pour la formation et le recyclage, en réduisant les prestations personnelles.

Certains opposants à l'ALE attribuent le fait que le Conseil et le gouvernement ont tous deux essayé d'éviter de proposer des programmes d'adaptation spéciaux à leur crainte d'une réaction américaine plutôt qu'à l'impossibilité de trouver plus que quelques industries qui pourraient être touchées. De tels programmes seraient, bien entendu, sujets à des droits compensateurs même sans l'ALE.

Cependant, des accords commerciaux comme le GATT prévoient en général une protection temporaire pour les sociétés et les travailleurs menacés par de nouvelles concessions commerciales ou par des déséquilibres temporaires des balances commerciales. En outre, les gouvernements peuvent prendre des mesures qu'ils jugent nécessaires pour faciliter l'adaptation pendant ces périodes de transition sans avoir trop à craindre des mesures de représailles. L'ALE n'exempte pas les programmes d'adaptation de l'application des lois existantes sur les droits compensateurs, même s'ils sont conçus précisément pour faciliter les déplacements découlant de l'ALE. Il prévoit plutôt que les programmes d'adaptation structurelle seront de nature «générale» et qu'ils ne seraient donc pas susceptibles de faire l'objet de droits compensateurs.



Les organisations commerciales internationales comme le GATT n'ont jamais pu déterminer précisément ce qui constitue une subvention<sup>93</sup> et les commissions et les tribunaux commerciaux des États-Unis ont adopté diverses définitions des subventions qui peuvent faire l'objet de droits compensateurs. Bien que la «disponibilité générale» d'un programme constitue le facteur décisif pour échapper à ces définitions, les tribunaux commerciaux américains ont interprété cette notion de façon très différente<sup>94</sup>.

#### 4.1.2 Formation et éducation

Depuis le début des années 80, le marché du travail se caractérise par une demande croissante de travailleurs ayant un niveau élevé de scolarité et de compétences. Cette tendance reflète tant un déplacement de la composition professionnelle de la main-d'oeuvre vers les postes de gestion et les emplois nécessitant des diplômes universitaires spécialisés, qu'une augmentation des compétences et du niveau d'études requis dans la plupart des professions.

Par conséquent, éducation et formation prennent une importance croissante lorsqu'il s'agit d'assurer une pleine utilisation de la main-d'oeuvre et de tirer partie des perspectives qui s'ouvrent aux entreprises canadiennes. En décembre 1988, M. de Grandpré a dit au Comité sénatorial des affaires étrangères que «le Canada connaîtra très bientôt des pénuries de main-d'oeuvre dans certaines spécialités, surtout si les universités continuent à manquer de fonds<sup>95</sup>».

Même si ces tendances sont claires et, en général, reconnues par les gouvernements, l'industrie et les responsables scolaires, l'offre de travailleurs compétents ne suit plus la demande dans certaines professions. Le nombre croissant d'emplois qui restent vacants est la preuve la plus évidente d'un déséquilibre de plus en plus important entre les compétences disponibles et celles qui sont demandées. En fait, d'après Statistique Canada, 14 p. 100 des entreprises manufacturières ont signalé que leurs activités de production sont entravées par un manque de main-d'oeuvre qualifiée<sup>96</sup>.

---

<sup>93</sup> Voir section 2.3.2 : Groupe de travail sur les subventions et les recours commerciaux.

<sup>94</sup> On pourrait croire que l'expression «disponibilité générale» se passe d'explication. Néanmoins, on en a donné des interprétations très différentes. D'après certains, un avantage «spécifique» peut découler de programmes gouvernementaux fondés sur des taux de participation — c'est-à-dire la répartition et le nombre d'entreprises admissibles qui se servent réellement du programme — même si ces programmes sont offerts à tous. Dans d'autres cas, on a jugé qu'un programme à l'intention de l'industrie de la pêche ou de l'industrie forestière dans leur ensemble n'était pas universel et qu'il fallait qu'il soit offert aux deux industries, voire à toutes les industries, afin d'être jugé «général».

<sup>95</sup> CANADA, *Procès-verbaux et témoignages*, 29 décembre 1988.

<sup>96</sup> STATISTIQUE CANADA, *Enquête sur les perspectives du monde des affaires*, octobre 1988.



Une autre étude réalisée au début de 1988 par la Fédération canadienne de l'entreprise indépendante révèle que 43 p. 100 des petites entreprises considèrent la pénurie de main-d'oeuvre qualifiée comme un important problème.

Le Conseil consultatif sur l'adaptation estime que l'éducation et la formation sont la clé du succès pour le Canada et pour chaque entreprise. Cependant, comme le signale le Conseil consultatif, peu de sociétés s'occupent de formation ou de recyclage au Canada. D'après le rapport du Conseil,

«... en 1984, trois établissements sur quatre ne dispensaient aucune formation à proprement parler ... En outre, les faits montrent que, dans les entreprises qui offrent des programmes de formation, ces derniers s'adressent en grande partie au personnel qui a déjà un niveau supérieur de scolarité et de rémunération<sup>97</sup>».

Tout en étant d'avis que «la responsabilité de la formation des chômeurs — à peu près un million de personnes — appartient principalement à l'État ... [et que] c'est au secteur privé qu'incombe le gros de l'effort à consentir en matière de formation au Canada — c'est-à-dire la formation des personnes occupées, au nombre d'environ 12 millions», le Conseil consultatif admet qu'«il ne suffira pas d'exhorter le secteur privé à accroître ses efforts de formation pour obtenir satisfaction» et recommande d'imposer aux entreprises une obligation fiscale qui serait entièrement effacée si elles dispensaient une formation de base à leurs employés». Cependant, même si «le Conseil est conscient que, si l'on ne prend pas certaines précautions, cette formule risque que de n'entraîner qu'un accroissement minimal de la formation», il estime que «cette obligation fiscale devrait être établie à un niveau assez bas pour que les employeurs n'aient pas de mal à s'y conformer<sup>98</sup>».

Bien que la réaction des milieux d'affaires au transfert de la responsabilité de la formation proposé par le Conseil ait été généralement positive<sup>99</sup>, la Chambre de commerce manifeste une certaine réticence devant l'idée d'un impôt sur l'emploi<sup>100</sup>. L'Ontario envisage d'établir son propre programme, mais il semble vraisemblable qu'il suscitera les mêmes objections. Lors d'une conférence organisée récemment par l'Association des manufacturiers canadiens (AMC) et le premier ministre de l'Ontario, les participants n'ont même pas réussi à s'entendre

---

<sup>97</sup> CONSEIL CONSULTATIF SUR L'ADAPTATION, 1989, *S'adapter pour gagner*, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, p. 46.

<sup>98</sup> Ibid, p. 47-48.

<sup>99</sup> «Bouncing into job retraining», 3 avril 1989.

<sup>100</sup> «Report Links Tax to Training», 30 mars; et «de Grandpré report split», 14 avril. En fait, la Fédération canadienne de l'entreprise indépendante s'est retirée de l'Alliance canadienne pour le commerce et l'emploi à cause de son opposition à l'impôt de formation proposé.



sur le fait que c'est d'abord aux entreprises qu'il incombe de former leurs propres employés, même s'il est clair que les mentalités évoluent en ce sens.

Même si tous les gouvernements maintiennent leur engagement à l'égard de l'enseignement supérieur et de la formation, les dépenses gouvernementales n'ont suivi ni le rythme de l'inflation ni celui de la croissance des inscriptions. Statistique Canada signale que les paiements fédéraux destinés à l'éducation et à la formation totaliseront cette année 6,7 milliards de dollars, soit 1,8 p. 100 de plus que l'an dernier, alors que les dépenses totales du gouvernement, sans compter le service de la dette, augmenteront de 3,6 p. 100. Cette baisse du financement ne se limite pas à un an. L'augmentation moyenne du financement fédéral rapportée pour la période allant de 1985 à 1989 a été de 2,3 p. 100, alors que, durant la même période, l'augmentation de l'indice des prix à la consommation, qui, pour beaucoup, est sensiblement inférieure au taux d'inflation réel des établissements d'enseignement post-secondaire, a été de 4,2 p. 100<sup>101</sup>.

À part leur manque à gagner de plus de 4 p. 100 par rapport à l'inflation, les établissements post-secondaires s'attendent à une hausse de 3 p. 100 des inscriptions cette année et à d'autres augmentations réelles à l'avenir.

De plus en plus de personnes s'inquiètent du fait que les systèmes d'éducation primaire et secondaire canadiens ont un moins bon rendement que ceux des pays concurrents, avec l'exception possible des États-Unis. Le premier ministre avait laissé entendre que la question d'une stratégie nationale en matière d'éducation serait à l'ordre du jour de la dernière rencontre des premiers ministres. Cependant, à cause des difficultés qui continuent d'entourer l'Accord du Lac Meech, cette question n'a pas reçu toute l'attention qu'elle mérite.

#### 4.1.3 Recherche et développement

Il est notoire que le Canada consacre relativement peu de fonds à la recherche et au développement. Le Canada se place toujours bon dernier ou avant-dernier parmi les pays de l'OCDE pour le pourcentage du PIB consacré à la R-D et ses dépenses représentent à peu près la moitié du taux des États-Unis, du Japon ou de l'Allemagne de l'Ouest. En chiffres, les dépenses canadiennes au titre de la R-D industrielle s'élevaient à seulement 3,8 milliards de dollars comparativement à 107 milliards de dollars aux États-Unis en 1986.

La plupart des commentateurs et des analystes de l'industrie sont d'accord pour dire que le Canada devra accroître ses dépenses de R-D pour assurer sa prospérité pendant cette période d'adaptation structurelle. Cela suppose également une meilleure collaboration entre les

---

<sup>101</sup> Cette question est débattue à fond dans CANADA, COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES FINANCES NATIONALES, 1987, *Politique fédérale en matière d'enseignement post-secondaire*.



principales sources d'investissement en R-D : le monde des affaires, les universités et les gouvernements<sup>102</sup>.

Les récentes réformes du régime fiscal canadien ont entraîné un traitement fiscal encore moins généreux qu'auparavant des dépenses de recherche, réduisant d'environ 20 p. 100 les radiations autorisées. Le Conference Board estime que ce facteur contribue à la baisse des dépenses de recherches par secteur d'activité. Le Conseil consultatif sur l'adaptation a relevé ce fait et a recommandé que le gouvernement surveille les répercussions du traitement fiscal de la R-D, afin d'offrir des stimulants accrus s'il y a lieu.

Les opinions sont très divergentes quand il s'agit de déterminer quel secteur, le gouvernement ou le monde des affaires, n'a pas fait sa part. Ces divergences portent sur plusieurs questions, surtout lorsqu'il s'agit d'évaluer les écarts entre les dépenses des entreprises canadiennes et étrangères<sup>103</sup> ou d'établir la concordance entre les dépenses faites et les engagements pris. Cependant, tout le monde ou presque s'accorde pour dire que les dépenses de R-D du Canada sont inférieures à celles d'autres pays et pour réclamer de nouvelles initiatives dans ce domaine de la part de tous les secteurs.

Bien que le gouvernement n'ait mentionné aucun nouveau programme gouvernemental de R-D lié directement à l'ALE, il a récemment annoncé la formation et le financement de quatorze programmes de recherches dans le cadre de ses nouveaux Réseaux de centres d'excellence dans les domaines des soins de santé, de la recherche spatiale et océanographique, de la construction, de la robotique et des télécommunications.

Les dépenses de R-D du secteur privé sont toujours bien inférieures à celles des autres pays, sauf une ou deux exceptions notables. Dans les secteurs des télécommunications et de l'aérospatiale, industries de haute technologie, plusieurs sociétés ont l'habitude de dépenser beaucoup et sont, peut-être de ce fait, compétitives sur les marchés mondiaux. La fusion **Connaught-Mérieux** devrait contribuer à une augmentation de la R-D dans l'industrie pharmaceutique dont les dépenses n'ont augmenté que légèrement depuis que la protection des découvertes au moyen de brevets a été rehaussée. Le gouvernement a également promis des fonds pour la création d'un institut canadien de biotechnologie pour aider l'industrie canadienne.

Cependant, le fait que les dépenses de R-D des diverses filiales de EBC<sup>104</sup> représentent près de 20 p. 100 de toutes les dépenses de R-D du secteur privé au Canada, et que les dix premières

---

<sup>102</sup> Le secteur privé effectue environ 53 p. 100 des dépenses totales de R-D au Canada; les autres contributions proviennent à 23 p. 100 des universités et des collèges, à 16,5 p. 100 du gouvernement fédéral, à 3 p. 100 des gouvernements provinciaux et à 1,5 p. 100 de groupes sans but lucratif.

<sup>103</sup> MCFETRIDGE, D.G., 1989, *Les entreprises multinationales et la libéralisation des échanges*, Ottawa, Conseil économique du Canada.

<sup>104</sup> Surtout Recherches Bell-Northern et Northern Telecom.



entreprises engagent plus de la moitié des dépenses, révèle que la vaste majorité des sociétés ne dépensent pas beaucoup.

Quoique cette faiblesse des dépenses de R-D puisse être en partie attribuée à la structure de l'industrie canadienne — un fort pourcentage du PIB canadien provient des activités d'usines d'assemblage appartenant à des sociétés étrangères<sup>105</sup> — néanmoins certaines entreprises étrangères sont parmi celles qui dépensent le plus.

- **IBM**, qui dépense plus de 5 milliards de dollars à l'échelle mondiale, a dépensé environ 180 millions de dollars au Canada en 1989<sup>106</sup> et son deuxième grand programme de création de logiciels est situé au Canada.
- **Pratt & Whitney Canada** dépense 247 millions de dollars.

Cependant, d'autres succursales ont dépensé très peu.

- **Xerox** n'a dépensé que 15,2 millions de dollars.
- **Johnson & Johnson** a dépensé seulement 3,5 millions de dollars.

La faiblesse des dépenses de R-D des succursales reste un grave problème.

#### 4.1.4 Promotion du commerce

Le gouvernement a établi ou amélioré cinq programmes destinés à accroître les exportations canadiennes aux États-Unis.

- Il a augmenté le nombre et la portée des études servant à découvrir de nouveaux débouchés pour les producteurs canadiens.
- Il a développé la participation canadienne aux foires commerciales internationales. Plus de 10 000 sociétés canadiennes auront participé à plus de 400 événements de ce genre aux États-Unis en 1989. Il a élargi un programme de promotion du commerce avec les États frontaliers, Nouveaux exportateurs aux États frontaliers (NEEF).

---

<sup>105</sup> Par exemple, le principal secteur de l'industrie manufacturière du Canada, l'industrie automobile, ne réalise pratiquement aucune R-D au Canada. On rapporte que General Motors a entrepris des recherches techniques sur son procédé industriel dans le cadre d'une expansion massive de son Autoplex d'Oshawa, mais cela ne représente tout de même qu'une très faible proportion des considérables travaux de R-D de GM.

<sup>106</sup> Cela représente environ 6,9 p. 100 du chiffre d'affaires d'IBM au Canada qui s'élève à 2,6 milliards de dollars; ce pourcentage est proche des 7,75 p. 100 de ses ventes qu'elle dépense à l'échelle mondiale.



- Il a créé un programme semblable — Nouveaux exportateurs vers les États américains du Sud — en vue d'accroître les exportations vers le sud des États-Unis.
- Il a également invité des acheteurs américains à participer à des missions commerciales au Canada afin de les inciter à acheter des marchandises canadiennes.

Le gouvernement a affecté plus de 20 millions de dollars à ces programmes pendant l'exercice financier 1989, estimant qu'ils rapporteront 1,5 milliard de dollars en nouvelles commandes. De plus, il a annoncé l'ouverture de trois nouveaux bureaux commerciaux satellites aux États-Unis, portant à 27 le nombre total de missions commerciales dans ce pays. En outre, il a organisé un grand nombre d'ateliers pratiques à l'intention des sociétés canadiennes qui souhaitent augmenter leurs ventes au gouvernement américain et qui veulent donc être mieux renseignés sur le financement des exportations, la procédure douanière et les nouvelles règles d'origine.

Fait à noter, le programme Nouveaux exportateurs vers les États américains du Sud ainsi que d'autres nouveaux programmes visant les États-Unis ont pour but non seulement de favoriser la pénétration des marchés américains, mais aussi de servir de tremplin pour atteindre le marché mondial. Le ministre du Commerce extérieur a dit devant un comité de la Chambre des communes que «le but ultime est de développer une perspective commerciale très ouverte sur l'extérieur, dans laquelle les connaissances et les compétences canadiennes correspondent à l'importance du commerce extérieur pour notre économie<sup>107</sup>».

Le gouvernement a en outre pris plusieurs initiatives pour développer les perspectives commerciales canadiennes en Europe et dans le bassin Asie-Pacifique<sup>108</sup>.

#### 4.1.5 Renseignements sur le commerce

Le ministère des Affaires extérieures a retenu les services d'un certain nombre de sociétés d'experts-conseils à qui il a confié pour mission d'établir la liste des programmes de subventions offerts par les différents niveaux de gouvernement aux États-Unis et qui pourraient avoir des répercussions sur les perspectives commerciales du Canada. Cette tâche devait être terminée en mars 1990, mais le ministre Crosbie a dit récemment que le processus pourrait prendre une année entière. On ne sait pas si le gouvernement prendra des mesures pour assurer la surveillance permanente de ces pratiques aux États-Unis, en plus des fonctions de renseignement normalement assurées par le personnel diplomatique.

La surveillance des événements internationaux et des plans des concurrents pourrait bientôt être tout aussi essentielle que le fait de chercher de nouvelles possibilités commerciales pour les exportateurs canadiens. Le fait d'être rapidement renseignées sur les projets d'exportation

---

<sup>107</sup> Canada, Chambre des Communes, Comité permanent des Affaires étrangères et du commerce international, *Procès verbaux et témoignages*, 3:11, 25 mai 1989.

<sup>108</sup> Celles-ci sont présentées aux sections 7.1 et 7.3.



des étrangers peut apporter une aide stratégique aux entreprises canadiennes. Il y a donc lieu que le gouvernement et les associations industrielles rehaussent leurs efforts dans ce domaine.

#### **4.1.6 Marchés publics**

Pour se conformer aux dispositions de l'ALE relatives aux marchés publics, le gouvernement a combiné le Bulletin hebdomadaire des marchés publics et les avis publiés dans la Gazette au sujet des marchés envisagés et adjugés dans une nouvelle publication hebdomadaire intitulée Marchés publics.

Les marchés disponibles seront répartis entre trois catégories : les marchés limités aux Canadiens, ceux qui sont ouverts aux Américains en vertu de l'ALE et ceux qui sont ouverts à tous en vertu du GATT. Bien que dans certains cas, les entrepreneurs doivent satisfaire à des conditions préalables pouvant restreindre leur accès aux marchés, la nouvelle Commission de révision des marchés publics a réussi, dans une certaine mesure, à rendre le processus plus transparent et, en général, accessible à un plus grand nombre de fournisseurs admissibles.

Bien que les États-Unis aient également reclassé les marchés conformément aux exigences de l'ALE, ils n'ont en rien modifié leur processus de publication des avis. Au contraire, les soumissionnaires canadiens doivent eux-mêmes déterminer s'ils sont admissibles. Comme l'organisme américain responsable des marchés publics n'a pas collaboré en réformant les listes, le gouvernement du Canada a entrepris d'examiner chaque jour les listes américaines, de faire un tri des marchés et de produire une liste plus compréhensible à l'intention des fournisseurs canadiens éventuels.

#### **4.1.7 Autres mesures gouvernementales**

Le gouvernement fédéral a annoncé un financement accru des universités qui offrent des programmes de commerce international et a contribué à la création d'un nouveau Centre de la politique et du droit du commerce international, établi conjointement par l'Université Carleton et l'Université d'Ottawa.

Il finance également un certain nombre de travaux de recherche entrepris par des universités et des ONG sur la compétitivité internationale, les pratiques américaines en matière de subventions et d'autres questions liées au commerce. Ni l'ISTC, ni Investissement Canada ni Statistique Canada n'ont jusqu'à présent modifié leurs méthodes de collecte des données pour aider à déterminer si les produits transbordés ou ayant subi un conditionnement supplémentaire proviennent des États-Unis ou d'un autre pays. Le gouvernement n'a pas non plus ajouté d'autres questions sur leurs intentions au questionnaire qu'il adresse aux entreprises pour mesurer les répercussions de l'ALE sur leurs investissements et leurs autres décisions.

Il semble y avoir bien peu d'études détaillées des répercussions de l'ALE sur les industries particulières qui aient été financées ou qui soient en voie de réalisation, quoique l'Institut de recherches politiques a reçu récemment des fonds de la Fondation canadienne Donner pour entreprendre une telle étude.



## 4.2 LES AUTRES RÉACTIONS ET INITIATIVES

### 4.2.1 Initiatives des gouvernements provinciaux

Les provinces ont également pris certaines initiatives par suite de l'ALE. Malgré les divergences sur la question de savoir si elles sont ou non liées par l'Accord, elles se sont en général conformées aux dispositions applicables, sauf dans le domaine des spiritueux, où les progrès ont été lents.

Les pratiques ontariennes d'établissement des prix des spiritueux, du vin et de la bière et les exigences québécoises en matière de stockage pourraient amener les États-Unis à prendre des mesures en vertu de l'ALE ou à poursuivre les efforts entrepris depuis longtemps déjà au sein du GATT.

Les responsables des ministères provinciaux de l'Industrie poursuivent énergiquement les mêmes objectifs que leurs homologues fédéraux sur le plan de l'adaptation aux effets de l'ALE. Il semble probable que les pratiques que les États-Unis jugent susceptibles de faire l'objet de droits compensateurs retiendront davantage l'attention des Américains<sup>109</sup>.

L'Ontario a créé un conseil du premier ministre, comité consultatif réunissant des représentants du monde des affaires, des universités et des gouvernements. Ce conseil a publié un rapport, *Competing in the New Global Economy*, qui examine les points forts et les faiblesses de l'économie provinciale dans le contexte mondial<sup>110</sup> et qui contient quelques recommandations sur l'adaptation et la restructuration. Comme suivi à ce rapport, le conseil du premier ministre a commandé un certain nombre d'études et a récemment coparrainé un forum, de concert avec l'Association des manufacturiers canadiens (AMC) pour trouver des moyens de rendre les entreprises, la main-d'oeuvre et les politiques du gouvernement de l'Ontario plus compétitives. Le gouvernement de l'Ontario devrait faire connaître au printemps les mesures qu'il compte prendre pour atteindre ces objectifs, notamment la possibilité d'un impôt sur l'emploi qui serait consacré à la formation.

En Nouvelle-Écosse, le gouvernement a créé un conseil consultatif sur l'adaptation, présidé par M. Gilbert Winham de la Dalhousie University, et qui étudiera les mêmes questions que le Conseil consultatif de Grandpré. Son rapport, *Adjusting to the Challenge*, a été publié en septembre 1989 et s'inscrit dans l'orientation générale du Conseil économique et du rapport de Grandpré — que les programmes d'adaptation doivent être universels — mais il contient tout

---

<sup>109</sup> Par exemple, le nouveau programme ontarien d'aide salariale aux ingénieurs qui, pour le gouvernement de l'Ontario est un «stimulant» et non une subvention, va sûrement causer des inquiétudes parce qu'il vise des entreprises exportatrices. D'autres programmes de «subventions» pourraient également attirer l'attention des Américains. Voir notamment «L'attitude des provinces dans certains dossiers mettrait en danger le traité de libre-échange; le talon d'Achille : les subventions gouvernementales aux entreprises», *Le Devoir*, 15 juillet, p. A2.

<sup>110</sup> PREMIER'S COUNCIL, 1989, *Competing in the New Global Economy*, 3 volumes, Toronto, Ontario. formation.



de même quelques recommandations précises visant à faciliter l'adaptation de certaines industries dont on pense qu'elles pourraient être confrontées à de sérieux défis sur le plan de la concurrence en raison de l'ALE. Divers secteurs agricoles ainsi que l'industrie du vêtement et du textile sont de ce nombre.

#### 4.2.2 Administrations locales

Plusieurs villes frontalières, comme Windsor et Brockville, ont commencé à aménager des parcs industriels pour attirer de nouveaux investissements d'entreprises américaines voisines. Cependant, peu d'investissements se sont matérialisés jusqu'à présent.

D'autres municipalités ont intensifié leurs activités de promotion commerciale aux États-Unis.

Un certain nombre de villes frontalières américaines, comme Buffalo et Ogdensburg (New York), sollicitent actuellement de nouveaux investissements canadiens et se présentent comme des emplacements propices pour des entreprises américaines cherchant à exporter.

#### 4.2.3 Initiatives du monde des affaires

Quoique les sociétés s'intéressent énormément au libre-échange, l'Association des manufacturiers canadiens s'inquiète du fait que l'ALE ne signifie rien de concret pour beaucoup d'entre elles. D'après une étude effectuée au printemps 1989 auprès de ses membres, peu d'entreprises ont fait une étude détaillée des répercussions du libre-échange sur leur clientèle, leurs fournisseurs et leurs concurrents, mais 40 p. 100 des répondants s'attendaient à devoir rationaliser leur gamme de produits par suite de l'Accord. Chose assez surprenante, près de 60 p. 100 des membres de l'Association ont déclaré ne prévoir aucune modification sensible de leur mode de fonctionnement<sup>111</sup>.

L'AMC a publié en juin 1989 un rapport important, *Bâtir une économie agressive : le défi de la concurrence*, qui présente ses craintes et qui recommande des mesures pour amener ses membres à s'intéresser davantage à des stratégies compétitives axées sur l'extérieur.

En janvier 1990, l'AMC a coparrainé un forum avec l'Ontario et a demandé à un certain nombre d'experts-conseils de rédiger des rapports sur les stratégies adoptées par des entreprises qui ont réussi à devenir plus compétitives et sur les sociétés qui n'y sont pas parvenues.

L'essentiel des réactions du monde des affaires à l'ALE est présenté à la section 3.2 : Les changements structurels de l'emploi et de la production.

---

<sup>111</sup> *Globe and Mail*, «No clear pattern on free trade», 4 juillet 1989, p. B1.



#### 4.2.4 Groupes de pression et de recherche

Les groupes d'entreprises favorables au libre-échange, comme le Conseil canadien des chefs d'entreprises et l'AMC, demeurent actifs, bien que leurs initiatives soient maintenant axées sur les détails de la gestion et du commerce et qu'ils financent moins de travaux de promotion et de recherches sur les aspects positifs du libre-échange. Pour sa part, l'Alliance canadienne pour le commerce et l'emploi semble inactif pour l'instant.

Quoique des groupes favorables au libre-échange ne publient plus de rapports, certaines sociétés ayant fait partie de ces groupes, comme la Banque Royale, ont rendu public leurs évaluations de la première année de mise en oeuvre de l'ALE. L'Institut C.D. Howe devrait également publier un rapport exhaustif au début de 1990.

Des groupes de recherche indépendants, comme Informetrica et le Conference Board, qui réalisent des études pour le compte de clients, accordent moins d'importance aux questions liées à l'ALE, en raison d'une baisse de la demande dans ce domaine. Cependant, les groupes d'experts-conseils qui s'occupent directement des aspects techniques de la gestion du commerce ont connu une certaine augmentation de la demande.

Plusieurs services d'information spécialisés fournissent des renseignements de fonds aux spécialistes de la politique et du droit du commerce. Par exemple, la société CCH International, qui produit des recueils de jurisprudence, publie le mensuel *The Free Trade Observer*, qui est intégré à sa collection *Free Trade Law Reporter*, et le *Globe & Mail*, en collaboration avec l'*American Banker*, publie l'hebdomadaire *Canada-U.S. Report on Free Trade*.

Plusieurs instituts de recherche indépendants et les universités ont entrepris un grand nombre de projets de recherches sur divers aspects de l'ALE, sur la restructuration des entreprises, sur les investissements transfrontaliers et sur le commerce international quoiqu'il y ait bien peu d'indications qu'ils concertent leurs efforts.

Certains groupes qui s'étaient activement opposés à l'adoption de l'ALE poursuivent leurs efforts de surveillance et diffusent des renseignements sur les événements qui, pour eux, sont liés à l'Accord. Ils soutiennent, en outre, qu'un certain nombre de mesures prises par le gouvernement, bien au-delà des exigences officielles de l'ALE, font partie du processus de mise en oeuvre<sup>112</sup>. Le gouvernement nie tout lien direct entre l'ALE et ces autres mesures, mais la ministre de l'Emploi, Mme Barbara McDougall lorsqu'elle a parlé du projet de loi C-21, c'est-à-dire des changements proposés par le gouvernement en matière d'assurance-chômage, a déclaré que «la privatisation, la déréglementation, la réforme fiscale et le libre-

---

<sup>112</sup> Ces mesures comprennent, par exemple, le maintien artificiel d'un taux de change élevé, l'acceptation sans protestation de décisions défavorables du GATT, la modification des critères d'admissibilité et des prestations de l'assurance-chômage, l'élimination des subventions aux transports et plusieurs dispositions du budget de juin 1989, y compris la suppression des subventions postales et de deux programmes d'aide à l'industrie laitière et la réduction des fonds affectés au développement régional. Voir, par exemple, «Atlantic Agency's uncertain future worries business», *Toronto Star*, 28 août 1989.



échange font tous partie du même programme [que les modifications de l'assurance-chômage] destiné à revitaliser l'économie canadienne pour répondre aux besoins de la mondialisation croissante des marchés et d'une évolution technologique rapide<sup>113</sup>. De même, M. John Crosbie, ministre du Commerce, mentionne souvent ces autres éléments lorsqu'il parle de l'adaptation du Canada au libre-échange mais il fait la distinction entre des «liens» et une «causalité».

Les groupes d'opposition continuent à faire de la publicité sur ces questions et font régulièrement connaître leurs vues, en fournissant des listes et des analyses des activités de restructuration du gouvernement et des sociétés.

- Le **Réseau pro-Canada** a déployé le plus d'efforts dans la réalisation ou la coordination de travaux de recherches et de publicité liés à l'ALE.
- Le **Conseil des Canadiens** dit que le nombre de ses membres a doublé en 1989.
- Le **Congrès du travail du Canada** a entrepris de compiler, d'analyser et de rendre publiques des données sur les pertes d'emplois et les fermetures d'usine.

#### 4.2.5 Initiatives conjointes

Les syndicats et les groupes d'employeurs, comme l'AMC, reconnaissent que les travailleurs doivent participer au processus de prises de décisions et aux mesures d'adaptation positives plutôt que de s'affronter à chaque étape de la rationalisation. Cependant, les insuffisances apparentes des programmes gouvernementaux d'aide à l'adaptation, le fait que la plupart des conventions collectives ne contiennent aucune garantie en matière d'emploi, et les mises à pied et les fermetures d'usines qui ont eu lieu dans le passé lorsque des entreprises se restructuraient ou introduisaient de nouvelles techniques de production ont contribué à créer un climat qui rend la collaboration peu probable à court terme.

Le **Centre canadien du marché du travail et de la productivité**, créé en 1984 en vue de faciliter la consultation directe entre les entreprises et les travailleurs sur des questions de vaste portée sociale et économique, a joué un rôle positif. Il a pris un certain nombre d'initiatives pour favoriser les efforts conjoints patronaux-syndicaux visant à augmenter la productivité. Des groupes de travail ont été formés pour étudier les mesures à prendre face aux multiples influences et pressions mondiales qui s'exercent sur l'économie canadienne. Leurs travaux comprendront un examen direct ou indirect des questions liées à l'ALE.

La prise de contrôle d'une entreprise par les employés ou par la direction locale a parfois permis d'éviter la fermeture d'une usine. Ces efforts se poursuivent.

- Les **Métallurgistes unis**, qui représentent les 650 travailleurs d'une usine d'Inglis à Toronto que la société mère américaine Whirlpool a décidé de fermer, ont cherché des associés pour racheter l'usine et éviter sa fermeture. Avec l'appui de la ville de Toronto,

---

<sup>113</sup> CANADA, Chambre des communes, *Débats*, 6 juin 1989.



de la région métropolitaine de Toronto et du gouvernement de l'Ontario, le syndicat a chargé des experts-conseils d'étudier la faisabilité d'une prise de contrôle de l'entreprise par les travailleurs ainsi que les gammes de produits qu'il est possible d'envisager. Ces efforts n'ont pas donné les résultats escomptés et l'usine a fermé en novembre 1989.

- À Cornwall, en Ontario, les employés de **Marimac**, un fabricant de tentures, essaient de prendre le contrôle de l'usine dont la fermeture est prévue pour février 1990.
- La direction de **Ricwil Limited**, un fabricant de tuyaux isolés de St. Thomas, en Ontario, négocie avec le siège social situé en Ohio en vue de créer une nouvelle société canadienne indépendante qui rouvrirait l'usine.

### 3.1 L'HARMONISATION ET LA SOUVERAINÉTÉ

Certains pays commencent à se rendre compte que le meilleur moyen de réagir aux crises est en faveur d'une reconstruction mondiale et à l'interdépendance croissante des économies nationales, que nous rappelons brièvement brièvement dans le présent chapitre, est de prendre des mesures conjuguées. La théorie économique classique dit que l'avantage comparatif détermine ce qui est produit, à quel endroit et ce qui, par conséquent, fera l'objet d'échanges et que la diversité des structures industrielles et du commerce à l'échelle des différentes zones les facteurs de production que possèdent les pays et il est démontré pas moins que les gouvernements jouent aujourd'hui également un rôle important dans ce processus.

De nombreuses politiques gouvernementales peuvent avoir des répercussions sur la compétitivité des entreprises qui gèrent leurs affaires. Par exemple, des politiques de salaires minimaux élevés dans une région peuvent pousser les entreprises qui ont besoin d'une main-d'œuvre peu qualifiée à aller s'installer ailleurs, alors que de faibles salaires de subsistance et de compétences inciteront les entreprises de haute technologie ou de recherche à s'installer dans des régions où le main-d'œuvre est plus qualifié. Les différences entre les politiques en matière d'investissement et de fiscalité, dans le règlement des litiges à la suite et à la sécurité et dans les règles de propriété intellectuelle font qu'il est plus difficile pour une entreprise qui cherche à maximiser son rendement de décider où s'installer.

Qu'un pays soit ou non en situation de libre-échange avec certains ou avec l'ensemble de ses partenaires commerciaux, tous les pays pour lesquels le commerce est important, sont soumis à des pressions voulant qu'ils harmonisent les politiques qui ont des répercussions importantes sur le monde des affaires, ou que l'effet de ces politiques soit corrigé. Un réseau de libre-échange ne fait qu'intensifier les pressions, surtout dans les secteurs qui n'ont pas d'avantages économiques naturels comme des ressources naturelles ou énergétiques abondantes où les coûts de transport sont élevés. L'harmonisation du marché ouvert de politiques parallèles d'affaires, mais, en même temps, il accroît les pressions de la concurrence.

À mesure que s'élargit le champ des environnements politiques qui s'applique aux entreprises, les pressions en faveur de l'harmonisation des politiques gouvernementales s'intensifient. Les gouvernements peuvent répondre à ces pressions a) en adoptant des normes internationales dictées par les marchés dans la tendance à relever le plus souvent automatiquement ou parfois violemment à l'incidence des objectifs nationaux des États; b) en négociant des accords de collaboration; c) ou en ayant recours à des mesures protectionnistes pour maintenir l'avantage ou





## 5.0 L'HARMONISATION DES POLITIQUES

L'harmonisation des politiques nationales est un concept clé qui se dégage des pressions économiques des années 80 et qui a surgi au Canada surtout dans le cadre du débat sur l'ALE. Dans certains cas, on l'interprète comme une collaboration et une concertation internationales bénéfiques dans la gestion des événements économiques. Dans d'autres cas, cette interprétation prend une connotation négative et il est alors question de pressions internationales visant à obliger les pays à adopter des politiques qui servent uniquement les impératifs d'un programme commercial étroit. Nous discutons de ces deux interprétations dans certaines sections de ce chapitre.

### 5.1 L'HARMONISATION ET LA SOUVERAINETÉ

Certains pays commencent à se rendre compte que la meilleure façon de réagir aux pressions en faveur d'une restructuration mondiale et à l'interdépendance croissante des économies nationales, que nous rappelons presque continuellement dans le présent rapport, est de prendre des mesures conjointes. La théorie commerciale classique dit que l'avantage comparatif déterminera ce qui est produit, à quel endroit et ce qui, par conséquent, fera l'objet d'échanges et que la diversité des structures industrielles et du commerce découle des différences dans les facteurs de production que possèdent les pays; il n'en demeure pas moins que les gouvernements jouent aujourd'hui également un rôle important dans ce processus.

De nombreuses politiques gouvernementales peuvent avoir des répercussions sur la compétitivité des entreprises qui veulent faire des affaires. Par exemple, des lois imposant des salaires minimums élevés dans une région peuvent pousser les entreprises qui ont besoin d'une main-d'oeuvre peu qualifiée à aller s'installer ailleurs, alors que de faibles niveaux de scolarité et de compétence inciteront les entreprises de haute technologie ou de recherches à s'installer dans des régions où la main-d'oeuvre est plus scolarisée. Les différences entre les politiques en matière d'investissement et de fiscalité, dans la réglementation relative à la santé et à la sécurité et dans les règles de protection environnementale font qu'il est plus difficile pour une entreprise qui cherche à maximiser son rendement de décider où s'installer.

Qu'un pays soit ou non en situation de libre-échange avec certains ou avec l'ensemble de ses partenaires commerciaux, tous les pays pour lesquels le commerce est important sont soumis à des pressions voulant qu'ils harmonisent les politiques qui ont des répercussions importantes sur le monde des affaires, ou que l'effet de ces politiques soit comparable. Un accord de libre-échange ne fait qu'intensifier ces pressions, surtout dans les secteurs qui n'ont pas d'avantages économiques naturels comme des ressources naturelles ou énergétiques abondantes ou dont les coûts de transport sont élevés. L'élargissement du marché ouvre de nouvelles perspectives d'affaires, mais, en même temps, il accroît les pressions de la concurrence.

À mesure que s'élargira le choix des environnements politiques qui s'offrent aux entreprises, les pressions en faveur de l'harmonisation des politiques gouvernementales s'intensifieront. Les gouvernements pourront répondre à ces pressions a) en adoptant des normes internationales dictées par les marchés dont la tendance à retenir le plus commun dénominateur va parfois violemment à l'encontre des objectifs sociaux des États; b) en négociant des accords de collaboration; c) ou en ayant recours à des mesures protectionnistes pour mettre l'ensemble ou



une partie du marché national à l'abri de la concurrence internationale. Bien sûr, l'option protectionniste est exclue pour les secteurs visés par un accord de libre-échange.

Outre les politiques étroitement axées sur l'environnement commercial, il y a les grandes orientations économiques, que l'on pourrait qualifier de politiques «cadres», dont l'harmonisation suppose, du moins pour certains aspects, une certaine unanimité. Par exemple, les pays industrialisés s'efforcent constamment, lors de sommets et au sein d'organismes comme l'OCDE, le G-7 et le Fonds monétaire international, d'établir une collaboration multilatérale pour déterminer les paramètres des politiques monétaires et fiscales.

Les efforts des pays membres de l'OCDE pour coordonner les politiques économiques, comme les taux d'intérêt et de change et les niveaux des dépenses gouvernementales, qui ont des répercussions sur la capacité qu'a un pays de suivre le rythme accéléré de la mondialisation des échanges, sont peut-être plus susceptibles de susciter des conflits. Les pressions en vue d'intégrer les institutions et les marchés financiers mondiaux sont énormes. Ces tendances, qui font pendant à celles qui se manifestent dans le commerce international en général, comprennent la déréglementation, l'assouplissement du contrôle des changes, l'utilisation extranationale des monnaies nationales, la titralisation, la mise en oeuvre de nouveaux modes de traitement des transactions et l'accès informatique aux marchés boursiers vingt-quatre heures sur vingt-quatre. Ces forces mondiales ont eu pour effet notamment d'intensifier les pressions qui s'exerçaient déjà à l'échelle nationale en faveur de la déréglementation et de l'intégration des institutions financières au Canada et aux États-Unis<sup>114</sup>.

Bien avant le début des négociations commerciales avec les États-Unis, le Canada participait à des initiatives de collaboration internationale pour mieux faire face à l'interdépendance et à la mondialisation croissantes de l'économie et prenait, de son côté, des mesures importantes à l'échelle nationale. Par exemple, en ce qui a trait aux mesures internationales prises par les pays du G-7 en vue de gérer les taux d'intérêt, le gouverneur de la Banque du Canada a récemment dit ce qui suit :

«Les grands pays industrialisés participent actuellement à un effort international de coopération et de coordination économiques qui se distingue nettement de tout ce qui a précédé par sa régularité, son intensité et l'étendue de ses objectifs. Cet effort a des effets sur toutes sortes de politiques, y compris la politique monétaire<sup>115</sup>.»

Certains craignent qu'une coordination monétaire et fiscale internationale de cette ampleur ne menace la souveraineté nationale; d'autres, par contre, disent que «les nations ne perdent pas leur souveraineté en s'entendant avec d'autres nations souveraines pour rétablir un certain

---

<sup>114</sup> Nous examinons cette question à la section 5.2.1.

<sup>115</sup> Discours de John Crow, Banque du Canada, 15 mai 1989.



contrôle politique sur l'évolution des événements économiques<sup>116</sup>. Un pays qui ne réagirait pas aux pressions nationales et qui n'harmoniserait pas ses politiques avec celles des autres pays soit directement, soit en entamant des négociations multilatérales ou en créant des programmes nationaux ayant les mêmes effets que les normes internationales, s'exposerait à l'isolement, au protectionnisme et au déclin économique. Les politiques visant à restreindre la concurrence peuvent contribuer à l'érosion de la souveraineté que l'on cherchait à protéger. La façon dont un pays affronte ces pressions, que ce soit activement en prenant des initiatives ou passivement par une réaction d'arrière-garde, que ce soit au moyen d'actions unilatérales ou de négociations internationales relève d'avantage de l'exercice de sa souveraineté.

Cependant, l'harmonisation des politiques va bien souvent au-delà de la coopération et de la coordination et des pressions internationales, car elle revêt un caractère litigieux lorsque ces pressions touchent aux structures de la politique sociale d'un pays ou font planer une menace sur la façon dont il choisit d'atténuer ses disparités régionales.<sup>117</sup>

---

<sup>116</sup> OGATA, COOPER, SCHULMANN, 1989, *International Financial Integration: The Policy Challenges*, Rapport #37 de la Commission trilatérale, New York, Commission trilatérale, p. 2.

<sup>117</sup> Nous examinons certaines de ces questions aux sections 5.3 et 6.3.1.

## 5.2 LA POLITIQUE ÉCONOMIQUE

### 5.2.1 Services financiers

L'évolution en Amérique du Nord vers un libre-échange des services financiers et l'intégration des marchés des capitaux reflète un mouvement déjà bien amorcé au Canada en réaction aux forces mondiales. Selon certains, le Canada ne saurait faire abstraction de ces pressions internationales sans courir le risque de reléguer ses banques et ses autres institutions financières à un rôle régional qui les couperait — et couperait le pays — des principaux marchés des capitaux mondiaux<sup>118</sup>.

Les dispositions de l'ALE sur les services financiers pourraient jouer un rôle considérable d'accélération ou de ralentissement du processus de mondialisation au Canada, selon la perception qu'on a de la situation actuelle des institutions financières nord-américaines et de leur réglementation.

Certains analystes sont d'avis que la réglementation américaine s'écarte de plus en plus de celle des autres grands centres financiers, comme Londres et Tokyo, ce qui entrave l'innovation et les regroupements nécessaires pour soutenir la concurrence mondiale. Si le Canada adopte des méthodes américaines, cela «reléguera peut-être notre secteur des services à un rôle de succursale semblable à celui de notre secteur manufacturier<sup>119</sup>» sans le rendre plus compétitif à l'échelle mondiale.

Il existe depuis longtemps aux États-Unis des lois et des règlements qui empêchent les opérations bancaires entre États ainsi que les transactions commerciales et les investissements conjoints. Dans le cadre de l'ALE, les États-Unis se sont engagés à «faire de leur mieux» pour atténuer ces restrictions, mais les progrès sont lents. Cela pourrait nuire aux sociétés canadiennes qui offrent des services financiers et qui essaient de pénétrer le marché américain et de participer en même temps aux marchés mondiaux.

Si les États-Unis modifient leur réglementation intérieure, de nouveaux débouchés s'ouvriront aux services financiers canadiens. De plus, grâce aux dispositions financières de l'ALE, la simple présence de grandes institutions financières américaines au Canada pourrait intensifier suffisamment la concurrence pour accélérer la restructuration du secteur financier canadien. De cette façon, l'ALE pourrait donc amener indirectement le Canada à exporter ses services financiers au marché international, même si les États-Unis et les banques américaines ne sont pas en mesure de le faire.

---

<sup>118</sup> COURCHENE, T.J., 1988, *Procès-verbaux et témoignages*, Comité sénatorial permanent des affaires étrangères, 28 juillet.

<sup>119</sup> ONTARIO, ministère du Trésor et de l'Économie de l'Ontario, «Background Notes», *Ontario Study of the Service Sector*, mai 1986, p. 25. Cette étude a été réalisée par George Radwanski.



## 5.2.2 Gestion des taux de change

Trois questions ont attiré récemment l'attention sur le taux de change Canada-États-Unis :

- la tendance à la hausse du taux de change qui a, peut-être, exercé des pressions plus intenses sur les exportateurs canadiens que tout autre phénomène international;
- le fait que les fluctuations des taux de change ont, au Canada, des effets plus importants et plus immédiats sur l'inflation, l'emploi et les décisions d'investissement et les créations d'entreprises que dans beaucoup d'autres pays qui dépendent moins du commerce international. En effet, selon le gouverneur de la Banque du Canada, M. John Crow, l'économie canadienne est très sensible aux fluctuations internationales des changes et aux influences économiques et financières mondiales. Nous exportons plus d'un quart de notre production totale de biens et de services. Nous n'avons aucune forme de contrôle des changes et nos mouvements de capitaux dans les deux directions sont très importants, de quelque point de vue qu'on se place<sup>120</sup>.
- Certains prétendent que la récente hausse du taux de change Canada-États-Unis est attribuable à l'ALE, suite à une entente «secrète» qui serait intervenue à la fin de 1988 entre les ministres des Finances des deux pays. Ces allégations ont fait redémarrer les négociations de l'ALE qui étaient dans une impasse.

Les États-Unis, qui sont le partenaire commercial le plus important du Canada, dépendent moins du commerce, en général, et du commerce nord-américain en particulier. Étant donné cela et le fait qu'une part importante du commerce entre le Canada et les États-Unis se fait en dollars américains, la fluctuation du taux de change entre les deux pays a des répercussions plus grandes et plus immédiates sur l'économie canadienne.

### 5.2.2.1 Régime de change

Le Canada maintient un taux de change flottant, avec quatorze pays seulement<sup>121</sup>. Si le Japon et les États-Unis font partie de ce groupe, la Communauté européenne (à l'exception de la Grande-Bretagne) a, pour sa part, pris des mesures pour stabiliser les taux de change parmi ses pays membres<sup>122</sup>.

---

<sup>120</sup> Discours de John Crow, gouverneur de la Banque du Canada, 15 mai 1989.

<sup>121</sup> FONDS MONÉTAIRE INTERNATIONAL, 1988, *Rapport annuel 1988*, Washington, D.C.

<sup>122</sup> Dans le Système monétaire européen, les taux de change sont maintenus à plus ou moins 2,25 p. 100 des taux centraux bilatéraux par rapport aux monnaies des autres participants, sauf dans le cas de l'Italie, dont la marge est maintenue à 6 p. 100.



On croit en général que le principal avantage du serpent monétaire européen est de stimuler encore plus les activités de commerce et d'investissement attribuables à une baisse du risque lié au taux de change.

La plupart des grands pays en voie de développement, notamment les pays nouvellement industrialisés, ont eux aussi des taux flottants étroitement contrôlés en fonction d'indicateurs économiques afin d'appuyer les politiques monétaires et industrielles et les politiques d'investissement<sup>123</sup>. La plupart des autres pays à économie de libre entreprise maintiennent des taux fixes par rapport aux monnaies de leurs principaux partenaires commerciaux<sup>124</sup>.

### 5.2.2.2 Taux de change canadien

Depuis la disparition du système de Bretton Woods dans les années 70, le dollar canadien a connu d'énormes variations, montant d'abord puis baissant graduellement par rapport au dollar américain. Le dollar canadien qui était plus fort que le dollar américain au milieu des années 1970 a chuté à 0,8572 \$ US, puis, cinq ans plus tard, à 0,8036 \$ US pour ensuite atteindre son plancher le plus bas 0,7152 \$ US en 1985.

Pendant la négociation de l'ALE avec les États-Unis, le taux de change a grimpé, d'abord à 0,7696 \$ US au moment de la signature de l'Accord en 1987, puis à 0,8218 \$ US au déclenchement des élections de 1988 et enfin à 0,8450 \$ US à l'entrée en vigueur de l'ALE. Dernièrement, le cours moyen du dollar était de 0,8550 \$ US avec des pointes dépassant 0,86 \$ US quoiqu'au début de janvier 1990 le taux moyen avait chuté d'environ 2 p. 100.

Une partie de cette hausse pourrait être attribuée à la confiance du monde des affaires et à une demande accrue d'investissements en dollars canadiens. Mais elle est surtout attribuable à la politique monétaire très anti-inflationniste et aux taux d'intérêts nominaux et réels élevés qui en découlent et qui attirent d'importants investissements de portefeuille.

La courbe que suit la fluctuation du taux de change semble donner raison à ceux qui disent que les responsables canadiens se seraient tacitement engagés à réduire la compétitivité des exportations canadiennes. Depuis l'Accord de libre-échange, la valeur du dollar canadien a augmenté et est restée élevée comparativement à celle du dollar américain. Cependant, il n'y a guère de preuves, sinon aucune, à l'appui d'une telle allégation. En outre, les ministres des Finances et du Commerce ont tous les deux démenti cette affirmation à plusieurs reprises. Néanmoins, les mesures que le gouverneur de la Banque du Canada a prises pour maintenir un large écart entre les taux d'intérêts canadiens et américains — sous prétexte de lutter contre l'inflation — ont en fait affaibli la position concurrentielle de l'industrie canadienne à cause de l'appréciation du taux de change.

Bien qu'un taux de change élevé accroisse les pressions de la concurrence et oblige ainsi les entreprises à s'adapter, des taux de change et d'intérêts trop élevés freineront les efforts des

---

<sup>123</sup> C'est le cas du Brésil, de l'Argentine, de l'Inde et de la Corée, par exemple. Près de 25 pays ont une forme de taux partiellement flottants.

<sup>124</sup> La Suède, la Norvège et l'Autriche appartiennent à la catégorie, ainsi que la plupart des pays en voie de développement.



entreprises qui cherchaient à augmenter leur productivité et à faire de nouveaux investissements pour tirer partie des perspectives et des défis de l'ALE et de la restructuration économique mondiale.

### 5.2.2.3 Effets sur la concurrence internationale

En même temps que le dollar canadien montait par rapport au dollar américain, les deux monnaies s'appréciaient par rapport à la plupart des autres grandes devises. Comme nous l'avons dit plus haut, le dollar canadien a grimpé de 16 p. 100 par rapport au dollar américain au cours des trois dernières années, la moitié de cette hausse s'étant produite dans les douze derniers mois. Durant ces mêmes mois, il a monté de 13 p. 100 par rapport au yen et en moyenne de 18 p. 100 par rapport aux monnaies de la CE.

Malgré les effets modérateurs à court terme des «prix du marché»<sup>125</sup> adoptés par certains exportateurs canadiens, la force du dollar, maintenue artificiellement, peut à long terme réduire sensiblement les perspectives d'exportation tout en intensifiant la concurrence étrangère sur le marché national et en freinant l'adaptation.

- Par exemple, **Electrohome Canada** de Kitchener estime que l'absorption dans ses prix d'une partie de la hausse du taux de change lui a coûté plus de 500 000 \$ entre septembre 1988 et septembre 1989.
- **Galtaco**, fabricant de pièces automobiles de Paris, en Ontario, a attribué à la hausse du dollar la fermeture de son usine qui employait 400 travailleurs.
- Dans la région de l'Atlantique, **Fishery Products International** a invoqué la même raison pour expliquer en partie la fermeture de huit établissements pendant l'été 1989, dont l'un est fermée pour de bon.
- **Stelco** a également signalé une concurrence accrue de la part des producteurs d'acier américains au Canada, où l'entreprise écoule 85 p. 100 de sa production.

---

<sup>125</sup> Cette pratique consiste à établir le prix de vente d'un bien d'exportation dans la devise du pays importateur. À l'occasion, elle suscite des accusations de dumping. Voir FMI, 1989, «Exchange Rates Affect Trade Balances», *IMF Survey*, juin.



### 5.3 LA POLITIQUE SOCIALE

Les pressions intenses de la concurrence internationale ne suscitent jamais autant de craintes que lorsqu'elles menacent les structures de la politique sociale — la santé et la sécurité des travailleurs, les régimes d'assurance-chômage, les régimes de redistribution du revenu aux personnes âgées, aux jeunes et aux infirmes, les régimes d'assurance-maladie et, au Canada, les mécanismes visant à atténuer les disparités régionales.

Peu importe l'état de santé des économies nationales, certains craignent que les investissements, les industries et les emplois fuient vers des paradis où les coûts de production sont les plus faibles, engendrant une nouvelle forme de politique d'égoïsme sacré. De telles préoccupations ont renouvelé l'intérêt à l'égard d'ententes internationales qui permettraient de résister à ce genre de prédation en créant des normes internationales.

Cela n'est pas sans rappeler les intentions de la charte de la Havane de 1948 portant création d'une Organisation internationale du commerce<sup>126</sup>. Le plein emploi et des conditions de travail améliorées et uniformes occupaient une place centrale dans les plans de cette époque. Cependant, l'OIC a été remplacée par le GATT, organisme commercial beaucoup moins ambitieux qui a pour but de faciliter la réduction des tarifs, aucune mesure n'ayant toutefois été prévue pour empêcher la concurrence impitoyable ou faire face à de nouvelles formes d'agissements anti-concurrentiels et à d'autres pratiques qui introduisent des distorsions dans les échanges.

#### 5.3.1 Charte sociale européenne

Le Conseil de l'Europe reconnaît, dans la Charte sociale qui fait partie de sa constitution, la nécessité de concilier les différences nationales par des ententes multilatérales et la volonté de répondre aux besoins sociaux.

La Charte définit les droits minimaux des travailleurs et engage les gouvernements signataires à améliorer et à harmoniser à la hausse leurs normes sociales et leurs codes du travail, afin de les rapprocher des normes les plus élevées qui existent plutôt que de les laisser baisser au gré des forces du marché.

Maintenant que la Communauté européenne progresse dans la réalisation de son marché intérieur, et que certains pays réclament que la Charte soit appliquée au sein du marché unique, la question se pose à nouveau. Malgré que la Grande-Bretagne ait résisté jusqu'à présent à ce que M<sup>me</sup> Thatcher qualifie de «socialisme par des moyens détournés», on cherche à dégager un consensus sur la portée de la nouvelle charte sociale, sur le rôle des diverses institutions européennes dans son application et son administration et sur le rôle des gouvernements nationaux dans l'établissement de futures normes. Un groupe de travail créé

---

<sup>126</sup> L'OIC, le FMI et la BIRD (Banque mondiale) devaient ensemble garantir le plan international de reconstruction de l'après-guerre. L'OIC n'a jamais vu le jour parce que les États-Unis ont refusé de ratifier le traité à cause, surtout, de ses aspects sociaux, et parce que les grands pays commerçants ont décidé de créer le GATT comme organisme «provisoire».



dans le cadre du processus de création du marché unique élabore une série de directives pour la réalisation des objectifs de la Charte, mais on ne sait pas si ces directives seront appliquées sous la forme moins contraignante de recommandations adoptées lors du Sommet européen de décembre 1989 ou si certains pays continueront à exiger des directives exécutoires.

### 5.3.2 Les programmes sociaux et l'ALE

Contrairement à la Charte sociale européenne, l'ALE ne contient aucune garantie explicite soustrayant des programmes sociaux particuliers d'un pays aux recours commerciaux intentés par l'autre. Les opposants du libre-échange considèrent que c'est l'une des lacunes les plus importantes de l'Accord. Ils estiment que les déséquilibres de taille et de puissance entre les deux pays, leur grande interdépendance économique et les importants écarts entre leurs programmes sociaux peuvent entraîner l'érosion progressive au Canada, par les pressions de la concurrence, d'avantages durement acquis.

Il est important de faire la distinction entre deux types de programmes sociaux ou de normes d'emploi :

- il y a ceux qui font augmenter les coûts directs des employeurs — comme les lois sur le salaire minimum, les prestations d'assurance-chômage ou les règles en matière d'hygiène et de sécurité;
- il y a ceux qui réduisent les coûts de certains employeurs mais qui sont financés par des taxes plus élevées sur tous — comme les régimes d'assurance-maladie universels ou les encouragements au développement régional<sup>127</sup>.

Cette distinction aidera à déterminer la viabilité économique et sociale des normes et des programmes sociaux canadiens.

Dans ce dernier cas, les sociétés américaines qui se croient soumises à une concurrence déloyale en raison des «subventions» versées dans le cadre de ces programmes peuvent avoir recours aux lois de leur pays sur les sanctions commerciales, comme la législation sur les droits compensateurs, pour exercer des pressions sur le gouvernement du Canada afin qu'il modèle ses programmes sur ceux des États-Unis ou qu'il élimine l'avantage comparatif conféré par l'imposition des droits compensateurs.

Par contraste, ce sont des groupes canadiens, et non pas des groupes américains, qui chercheront à convaincre le gouvernement de réduire ses dépenses sociales et de baisser ses normes. Ainsi, quelques fabricants canadiens, considérant que les niveaux de salaires

---

<sup>127</sup> On estime que chaque automobile assemblée au Canada coûte 300 \$ de moins que les automobiles assemblées aux États-Unis, grâce au régime canadien d'assurance-maladie. Aux États-Unis, le coût moyen par employé d'une assurance équivalente dépasse aujourd'hui 2 600 \$, comparativement à 600 \$ au Canada. Les sociétés qui ne cotisent pas à un régime d'assurance-maladie auraient intérêt à se réinstaller dans les régions où les impôts n'ont pas besoin d'être aussi élevés pour financer la part de l'État.



minimums menacent leur compétitivité parce qu'ils sont plus élevés au Canada que dans certains États américains, ont demandé qu'ils soient baissés. Bien qu'il semble improbable qu'on fasse droit à leur demande, les pressions pour que les normes soient maintenues aux plus bas niveaux possibles ne pourront que s'accroître du fait que les entreprises de nombreux secteurs industriels sont maintenant plus libres de se réinstaller dans les régions des nouveaux marchés élargis créés par l'ALE où la main-d'oeuvre est meilleur marché. Il en va de même pour toute société dont les travailleurs canadiens réclament des augmentations de salaire. De plus, beaucoup d'États américains ont des lois sur «le droit de travailler», des normes moins strictes de santé et de sécurité et des impôts beaucoup moins élevés. Au moins un État, la Georgie, fait de la publicité sur ses «avantages» pour attirer de nouveaux investissements canadiens.

### **5.3.2.1 Assurance-maladie**

Les craintes que le régime d'assurance-maladie du Canada ne soit menacé se sont atténuées, surtout parce qu'il est offert à tous et que beaucoup d'Américains — tant au gouvernement que dans le monde des affaires — le jugent plus universel et plus économique que leur propre système fondé sur le marché<sup>128</sup>.

### **5.3.2.2 Réforme de l'assurance-chômage**

Pour des raisons souvent diamétralement opposées, la plupart des groupes qui ont participé au débat sur l'ALE comme partisans ou comme opposants de l'Accord, ont demandé que le régime d'assurance-chômage et les programmes d'aide à l'emploi soient modifiés ou améliorés. Certains demandent ces changements parce qu'ils trouvent les programmes actuels trop chers, pour eux ou pour le pays en général, et qu'ils font augmenter les taxes, d'autres parce qu'ils considèrent que le système actuel décourage les gens de travailler. D'autres encore estiment que le programme ne répond pas au besoin de recyclage des travailleurs déplacés ou qu'il est peu judicieux en ce qu'il mêle des aspects d'assurance à des objectifs sociaux qui en modifient la nature et créent de la confusion quand il s'agit de déterminer qui doit en financer les différents éléments.

Ces dernières années, un certain nombre de commissions et de groupes d'études tant fédéraux que provinciaux ont examiné les insuffisances des programmes canadiens d'aide aux chômeurs. Le projet de loi C-21 présenté au Parlement en juin 1989, est une réponse législative à certaines de ces critiques. S'il est adopté, il modifiera la structure de financement du régime d'assurance-chômage, transférant tout le fardeau aux employeurs et aux employés. Il modifierait également la répartition des dépenses totales en consacrant davantage de fonds à la formation et moins aux prestations aux chômeurs.

Le gouvernement justifie ce projet de loi en disant que dans un environnement compétitif en évolution rapide, il faut accorder davantage d'importance à la formation et que les

---

<sup>128</sup> Au moins deux groupes de parlementaires américains accompagnés de leurs aides sont venus au Canada en 1989 étudier notre régime de soins de santé et ils sont nombreux à Washington à envisager la possibilité d'affecter une partie du «dividende de la paix» à la création d'un programme semblable aux États-Unis. L'AMA et le secteur privé de l'assurance-maladie des États-Unis ont récemment attaqué publiquement le régime canadien pour en discréditer divers aspects.



changements proposés seraient souhaitables même en l'absence de l'ALE. De façon plus générale, il défend ce projet de loi ainsi que l'ALE comme étant des outils qui serviront à renforcer l'économie canadienne. Le gouvernement nie que le projet de loi a été introduit parce que les Américains l'auraient exigé au cours des négociations, mais il demeure que si les changements proposés étaient adoptés, le régime canadien s'apparenterait davantage aux programmes en vigueur dans de nombreux États américains.

<sup>100</sup> Les économistes néo-classiques d'inspiration libérale ont souvent soutenu que le plus grand avantage de l'ALE est de permettre aux pays en développement de bénéficier de la richesse des pays développés en leur permettant d'accéder à des technologies et à des capitaux qu'ils ne pourraient pas obtenir autrement. Cependant, il est important de noter que ces avantages ne sont pas garantis. Les pays en développement peuvent être confrontés à de nombreux obstacles, tels que des infrastructures inadéquates, une main-d'œuvre peu qualifiée et une réglementation complexe. De plus, l'ALE peut également entraîner une concurrence accrue pour les industries locales, ce qui peut entraîner des pertes d'emplois et une dégradation de l'environnement. Par conséquent, il est essentiel que les pays en développement prennent des mesures pour maximiser les avantages de l'ALE tout en minimisant les risques.

## 5.4 LE DÉPISTAGE DES DROGUES

L'application au Canada des lois américaines sur le dépistage des drogues témoigne des pressions en faveur de l'harmonisation des politiques. Les États-Unis ont imposé des tests de dépistage obligatoires, effectués au hasard, aux employés de l'industrie des transports qui occupent des postes délicats du point de vue de la sécurité. Ces employés comprennent les chauffeurs de trains, de camions et d'autobus, les pilotes et les préposés à l'entretien des aéroports et des compagnies aériennes, ainsi que certains travailleurs des transports maritimes et des pipelines.

Pour beaucoup de Canadiens, de tels tests menacent les droits fondamentaux de la personne, ce qui explique que le Canada n'ait pas adopté de programme du même genre. Cependant, étant donné l'ouverture des frontières aux travailleurs des transports et au personnel d'entretien, les entreprises canadiennes qui veulent travailler soit aux États-Unis, soit pour des sociétés de transport américaines ayant des activités au Canada, devront soumettre leur personnel canadien aux programmes de dépistage.

Ainsi en mai 1989, la compagnie aérienne Northwest Airlines a averti Air Canada, qui fait de l'entretien pour elle à Winnipeg, qu'«à moins que vous ne vous conformiez à la réglementation, Northwest Airlines ne sera plus en mesure de recourir à vos services pour du travail d'entretien après le 29 juin 1989<sup>129</sup>». Cette affaire a été renvoyée à la Commission mixte, mais la réglementation devait avoir force exécutoire dès le 1<sup>er</sup> janvier 1990.

Même si certains Américains résistent encore à l'application de cette réglementation, les entreprises canadiennes qui ne s'y soumettront pas perdront certainement des possibilités d'affaires. Bien sûr, les Canadiens auront toujours le droit de refuser de se soumettre aux lois américaines sur le dépistage des drogues, mais il leur sera peut-être alors interdit de conduire des véhicules de transport commerciaux et de faire fonctionner des pipelines aux États-Unis et d'entretenir des véhicules et des avions américains au Canada.

Les sociétés qui souhaitent travailler hors de leur propre pays ont toujours été poussées par leurs clients à adopter les pratiques et les procédures locales. Toutefois, à mesure que l'économie canadienne deviendra de plus en plus intégrée à celle des États-Unis, les pressions en faveur de l'harmonisation des politiques et des pratiques ne pourront que s'accroître. Si les entreprises, les pays ou les gens veulent continuer à faire des affaires dans cet univers hautement intégré — où les règles du jeu sont uniformes —, la question n'est pas de savoir si l'on doit ou non harmoniser les politiques, mais comment le faire.

---

<sup>129</sup> Texte cité dans *Tradewatch*, CTC, 1(2), mai 1989.



## 5.5 LA POLITIQUE INDUSTRIELLE

Dans l'élaboration de politiques visant à promouvoir la croissance économique, le Canada et les États-Unis ne s'entendent pas sur ce qui est une intervention gouvernementale légitime sur les marchés et ce qui ne l'est pas. La mise en oeuvre de l'ALE, loin de résoudre ces différends, risque plutôt de les exacerber en y ajoutant des pressions pour l'harmonisation des politiques. Ces pressions auront des retombées importantes dans le domaine délicat de la politique industrielle.

Dans son sens le plus large, la politique industrielle peut être définie comme l'orientation et la nature de la somme des efforts publics *et* privés d'un pays tendant à modeler l'activité économique et à influencer la croissance. Bien que tous chantent les vertus des marchés, bien peu de pays, ou d'administrations à l'intérieur des pays, et surtout les pays dont la croissance est la plus rapide, sont prêts à renoncer à la possibilité de déterminer, du moins d'un point de vue stratégique, la nature et l'orientation de leur croissance. La politique industrielle porte aujourd'hui non seulement sur le secteur traditionnel — le secteur manufacturier — mais aussi sur le secteur des services, sur les finances, sur la recherche et le développement et sur l'éducation.

De nombreux spécialistes du commerce international croient aujourd'hui que la politique industrielle d'un pays doit être fondée sur le concept d'un avantage comparatif dynamique<sup>130</sup> — la gestion de la concurrence — soit parce qu'ils croient que c'est la meilleure stratégie, ou parce que cela est nécessaire, étant donné que très peu de gouvernements adhèrent totalement à la théorie des échanges totalement libres et ils sont encore moins nombreux à l'appliquer.

Il existe diverses formes de politique industrielle allant du dirigisme d'État, qui suppose une intervention directe du gouvernement dans la totalité ou une partie de l'économie, à la politique de libre entreprise totale où une «main invisible» guide la prise de décisions avec le marché en faveur des intérêts particuliers et collectifs et où l'intervention du gouvernement est limitée, quand elle existe, à la protection des droits de propriété. Toutefois, entre ces deux extrêmes, il y a toute une gamme de politiques cadres et de politiques d'encouragement qui reflètent les diverses conceptions de la politique industrielle.

À part le fait que la politique industrielle peut prendre une multitude de formes et comprendre diverses mesures politiques, elle peut être modelée par une foule d'intervenants institutionnels comprenant des entreprises privées ainsi que les gouvernements et les sociétés d'État.

---

<sup>130</sup> Les économistes néo-classiques définissent l'avantage comparatif comme une force plus ou moins statique découlant de la richesse d'un pays en ressources, en main-d'oeuvre et en capital et des efforts qu'il déploie pour trouver le moyen le plus efficace d'exploiter ces richesses en tenant compte de leur composition particulière. On dit qu'il y a «avantage comparatif dynamique» lorsqu'un pays peut choisir les industries ou les secteurs qu'il souhaite rendre compétitifs en modifiant la situation concurrentielle à l'intérieur de ses propres frontières pour favoriser un facteur par rapport à un autre et promouvoir ainsi une activité économique, une industrie ou une entreprise particulière.



On peut donc dire que tous les pays ont des «politiques industrielles» revêtant des formes différentes. Une étude de la question a permis de définir plusieurs approches nationales différentes adoptées au cours des dernières années : orientation administrative officieuse et subventions au crédit (Japon), importantes subventions directes (CE), protection du commerce (Australie) ou participation directe du gouvernement au processus de production (France)<sup>131</sup>. D'autres pays jugent que de nombreux programmes américains comme le financement de la R-D dans le secteur de la défense, les bureaux de planification industrielle qui existent dans au moins quarante États et les politiques de restriction des importations comme les contingents de sucre ou l'Accord multifibres, sont des éléments d'une politique industrielle.

De nombreux opposants à l'ALE croient qu'en raison de l'Accord le Canada sera moins libre d'adopter une politique industrielle contraire à celle des États-Unis ou même légèrement différente. Certains craignent que l'orientation future du Canada sera soumise aux caprices du marché, sans que le gouvernement puisse intervenir.

Par exemple, en vertu de l'ALE, les gouvernements du Canada ne peuvent plus établir des systèmes de double tarification du pétrole en vue d'inciter les industries énergivores à s'installer ici ou de les encourager à transformer davantage leurs produits au Canada, mais doivent s'assurer que les acheteurs canadiens et américains auront accès aux ressources canadiennes au même prix. Pour certains, cela était l'intention même de l'ALE et ils préfèrent croire que le libre jeu du marché est le meilleur moyen d'établir les prix énergétiques et d'orienter la croissance future.

Les gouvernements se sont servis de subventions comme l'un des principaux moyens d'encourager le développement industriel et économique. Dans un monde de plus en plus interdépendant et surtout dans le nouveau marché intégré Canada-États-Unis, nombre de ces pratiques et de ces programmes ont des répercussions sur le commerce extérieur, même si ce n'était pas au départ la raison d'être de ces mesures. Le Canada et les États-Unis espèrent que les négociations en cours leur permettront d'élaborer un ensemble de règles relatives aux subventions. Dans la mesure où ces négociations réussiront, les différences entre les politiques industrielles seront définies plutôt que limitées — les gouvernements pourront choisir d'ignorer les règles convenues s'ils le souhaitent, en sachant d'avance les coûts qui leur seront imposés en réaction par l'autre partie.

---

<sup>131</sup> KELLY M. et coll., 1988, *Issues and Developments in International Trade Policies*, IMF Occasional Paper #63, Washington, D.C.



## 5.6 LES NÉGOCIATIONS SUR LES SUBVENTIONS

Le gouvernement et ses négociateurs commerciaux espéraient que l'ALE comprendrait une définition des subventions montrant clairement quelles pratiques gouvernementales sont acceptables et lesquelles ne le sont pas. L'objectif consistait à déterminer quelles subventions ont des effets de distorsion sur le commerce, à établir un calendrier pour leur élimination et à mettre ainsi fin à l'imposition de droits compensateurs par chacune des deux parties contre l'autre.

Cette question s'est révélée tellement difficile à régler au cours des négociations sur l'ALE en 1987 qu'elle a été mise de côté. L'ALE prévoit un délai de cinq à sept ans pour l'achèvement des négociations sur la question des subventions. Le chapitre 19 prévoit la mise en place de mécanismes binationaux, mais temporaires, de règlement des différends qui pourraient surgir d'ici la fin de ces négociations<sup>132</sup>.

Le ministre du Commerce extérieur, M. Crosbie et son sous-ministre ont maintes fois dit que seules les subventions pouvant faire l'objet de droits compensateurs seront examinées à la table des négociations, ce qui, à leur avis, exclurait l'assurance-maladie, les programmes sociaux, les encouragements au développement régional et d'autres formes de subventions universellement offertes. Cependant, la collectivité internationale ne s'est pas encore entendue sur une définition permettant de déterminer quelles subventions peuvent donner lieu à des droits compensateurs, et les Canadiens et les Américains ne partagent pas nécessairement le même point de vue.

La législation américaine ne contient pas de définition explicite de ce qui constitue une subvention et les dispositions de la nouvelle U.S. Omnibus Trade and Competitiveness Act multiplient les motifs, déjà nombreux, d'imposer des droits compensateurs. Soit dit en passant, la Loi canadienne sur les mesures spéciales d'importation comprend une définition des subventions tout aussi large que celle contenue dans la loi américaine.

Comme l'effet de la réduction des droits de douane suite à l'ALE sera d'accroître certaines exportations canadiennes aux États-Unis au détriment des producteurs américains, les exportateurs canadiens seront probablement encore plus souvent victimes de harcèlement que dans le passé. C'est pourquoi le Canada devrait s'efforcer de faire aboutir les négociations sur les subventions le plus rapidement possible.

---

<sup>132</sup> Ces mécanismes de règlement des différends n'auront pas pour objet de définir ce qui constitue une subvention, mais plutôt de déterminer l'opportunité d'appliquer les lois nationales existantes en matière de recours commerciaux.

## 5.7 LA POLITIQUE FISCALE

Certains opposants à l'ALE disent également que la réforme de l'impôt canadien sur les revenus est une forme d'harmonisation des politiques qui peut être attribuée à l'ALE. En fait, déjà avant les négociations sur l'ALE, le gouvernement avait bien l'intention de rapprocher davantage les niveaux d'imposition canadiens de ceux des États-Unis, lorsque cela est possible, afin de préserver la position concurrentielle du Canada et d'établir des règles de jeu équitables en vue de nouvelles perspectives d'investissement<sup>133</sup>. L'harmonisation fiscale n'est peut-être pas une conséquence de l'ALE, mais il n'en reste pas moins que l'intégration accrue des marchés canadiens et américains suite à l'ALE intensifiera les pressions exercées en vue d'harmoniser les pratiques et les politiques fiscales ou de faire en sorte que leurs effets soient comparables.

---

<sup>133</sup> Voir section 4.1 et 4.2.5 (Réactions).



## 5.8 L'ÉNERGIE

Le chapitre de l'ALE sur l'énergie et les modifications qui ont été apportées à la Loi sur l'Office national de l'énergie pour la rendre conforme à l'Accord ont pour objectif de restreindre la capacité des autorités, tant canadiennes qu'américaines, d'intervenir sur les marchés de l'énergie. Ces limites reposent sur trois principes essentiels :

- on ne peut restreindre les exportations sauf en période de limitation de la demande et les restrictions sont alors soumises à la règle de la proportionnalité;
- les taxes à l'importation sont interdites;
- les prix doivent être déterminés par les forces du marché. Il est interdit d'imposer des prix minimaux.

Une autre modification à la Loi sur l'ONE précise que l'ALE l'emporte si l'ONE dans l'exercice de ses attributions, juge que celles-ci pourraient aller à l'encontre des dispositions de l'ALE.

Néanmoins, en appliquant les nouvelles procédures axées sur le marché à l'égard des demandes de licences d'exportation de gaz naturel, l'ONE a jugé, en novembre 1989, que quatre demandes visant l'exportation de gaz au marché du nord-est des États-Unis en passant par l'est du Canada ne comportaient pas suffisamment d'avantages pour le Canada et a refusé les licences. Étant donné les coûts du transport vers l'est du Canada et la concurrence acharnée sur le marché du nord-est américain, l'ONE a jugé que le prix net demandé aux entrepreneurs américains était trop faible pour procurer un bénéfice net au Canada. Les demandeurs n'ont pas perdu de temps pour dire que l'ONE violait la disposition de l'ALE interdisant l'établissement de prix minimaux.

En réaction à la vague de contestations qu'ont suscitée ses décisions, l'ONE a demandé la tenue d'audiences publiques au printemps afin d'entendre des témoignages sur son application de l'analyse coûts-avantages dans l'évaluation des demandes de licences d'exportation. Peu importe que l'on puisse démontrer ou non les avantages nets que ces exportations procureraient au Canada, l'une des questions essentielles est de savoir si l'ONE a encore le droit de se fonder sur les prix pour refuser d'accorder une licence d'exportation.





## 6.0 LE RÈGLEMENT DES DIFFÉRENDS : DE NOUVEAUX MÉCANISMES POUR RÉSOUDRE DE VIEUX PROBLÈMES

Les partisans de l'ALE soutiennent que le nouveau mécanisme de règlement des différends constitue l'une des plus grandes réalisations de l'Accord. De fait, les mesures obligatoires, les décisions qui peuvent s'avérer exécutoires et les échéanciers stricts prévus à cet égard sont une réponse directe aux principaux reproches formulés quant à l'efficacité des mécanismes de règlement des différends qui sont en place dans le cadre du GATT.

Cependant, le simple fait d'établir une procédure ne garantit ni qu'elle sera appliquée, ni qu'elle le sera d'une certaine façon. Les deux pays conservent assez de latitude pour poursuivre leurs manoeuvres dilatoires, pour négocier en faisant fi des règles prescrites et pour se livrer à du harcèlement en intentant des poursuites fondées sur les lois en vigueur. Il est donc essentiel de suivre l'évolution des différends actuels et la réaction des deux gouvernements à l'application des nouvelles règles pour évaluer l'utilité de ces dernières.

Le Canada a dit qu'il entendait honorer ses engagements et c'est justement pour avoir l'assurance que l'autre partie en ferait autant qu'il a insisté, durant les négociations, pour conférer un caractère exécutoire aux décisions rendues au sujet de différends. Les chapitres 18 et 19 ne vont toutefois pas aussi loin que le Canada l'aurait espéré, et les limites imposées par l'arbitrage, les ententes ou les règlements bilatéraux pourraient être plus ténues que ne le prévoyaient de nombreux groupes ou industries.

Il sera question ci-après des deux premiers groupes spéciaux institués en vertu du chapitre 18 et du premier différend dont a été saisi un groupe de travail spécial, conformément au chapitre 18. La section 2.2.3 fait par ailleurs état d'autres différends qui peuvent être visés par les dispositions du chapitre 18. Il est aussi question du règlement de certains différends visés par les dispositions du chapitre 19. L'annexe I ci-jointe présente une liste de tous les différends dont ont été saisis des groupes spéciaux, conformément au chapitre 19.



## 6.1 LES DIFFÉRENDS VISÉS PAR LE CHAPITRE 18

### 6.1.1 RÈGLEMENT SUR LE DÉBARQUEMENT DU POISSON DE LA CÔTE OUEST

C'est en mai 1989 qu'a débuté le premier examen entrepris par un groupe spécial constitué en vertu du chapitre 18, lorsque les États-Unis ont demandé un examen du nouveau règlement canadien sur le débarquement du poisson. Ce différend bilatéral remontait à avril 1986; le Représentant au commerce des États-Unis avait alors institué une enquête, aux termes de l'article 301, sur l'interdiction par le Canada des exportations de saumon et de hareng non conditionnés. Washington a, par la même occasion, déposé une plainte auprès du GATT, et celui-ci a décidé, en mars 1988, que la réglementation canadienne était contraire à l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce. Le Canada a alors entrepris de modifier son règlement pour le rendre compatible avec les dispositions du GATT.

Le Canada n'ayant pas réussi à mettre ces modifications en oeuvre au cours de 1989, le Représentant au commerce a terminé son enquête aux termes de l'article 301, confirmant la décision du GATT selon laquelle le règlement canadien portait atteinte aux droits des États-Unis et recommandant la prise de mesures de représailles à l'égard de certains produits canadiens. Peu après, soit le 26 avril 1989, le Canada a annoncé ses nouvelles exigences au sujet du débarquement du poisson, exigences qui, à son avis, étaient compatibles avec les dispositions du GATT. Le Canada a déclaré qu'il continuerait d'exiger que le poisson non conditionné soit débarqué au Canada, mais ce, uniquement pour des raisons de gestion et de conservation.

Les États-Unis se sont toutefois inscrits en faux, déclarant que le règlement sur les débarquements masquait en fait une interdiction d'exportation destinée à protéger les emplois au Canada.

Washington a alors demandé la tenue de consultations, en vertu des nouvelles dispositions de règlement des différends de l'ALE. Les deux pays ont donc constitué un groupe spécial qui devait déposer son rapport au plus tard le 1<sup>er</sup> septembre 1989, mais qui a par la suite demandé un report jusqu'au 30 septembre 1989. Les États-Unis ont accepté de suspendre toute mesure en vertu de l'article 301 tant que le groupe spécial n'aurait pas terminé son examen.

Le groupe spécial a communiqué ses conclusions aux gouvernements des deux pays à la fin de septembre. Ils n'en ont pas encore fini l'étude.

Le groupe spécial a conclu que le Canada ne pouvait, en toute légitimité, exiger que 100 p. 100 du poisson non conditionné soit débarqué à l'intérieur de ses frontières. Le groupe spécial s'est exprimé en ces termes : «Dans sa forme actuelle, l'obligation de débarquement du Canada est une restriction à *la vente pour l'exportation* des espèces de hareng et de saumon non transformés auxquelles elle s'applique au sens de l'Article XI:1 du GATT et c'est pourquoi elle contrevient à *première vue* aux obligations du Canada en vertu de l'article 407 de l'Accord de libre-échange»<sup>134</sup>.

---

<sup>134</sup> Dans l'affaire de l'obligation du Canada en matière de débarquement du saumon et du hareng de la côte du Pacifique, *Rapport final du Groupe spécial*, 16 octobre 1989, photocopie, p. 70-71.



Cependant, au lieu de s'en tenir à ces conclusions, comme l'auraient fait généralement les groupes spéciaux du GATT, le Groupe spécial binational a également recommandé au Canada de faire en sorte que son exigence de débarquement soit conforme à l'article XX(g), en la structurant de la façon décrite au paragraphe 7.40. Selon ce paragraphe, l'obligation de débarquement pourrait s'entendre au sens de «viser principalement à» la conservation si des dispositions étaient prises pour exempter de l'obligation le pourcentage des prises qui, même si elles étaient exportées sans être débarquées, ne nuiraient pas au processus de collecte de données<sup>135</sup>. Le groupe spécial a indiqué que l'obligation de débarquer 80 à 90 p. 100 des prises dans le cadre de chaque pêche ou de chaque activité de pêche connexe pourrait être considérée comme une mesure de conservation acceptable.

Si les deux pays ont crié victoire, certains secteurs de l'industrie de la pêche, aussi bien au Canada qu'aux États-Unis, s'estiment perdants : si l'on modifie les exigences concernant les débarquements de manière à respecter à la lettre les conclusions du groupe spécial, le poisson capturé au Canada ne sera pas l'apanage des travailleurs des usines canadiennes, et les conditionneurs américains n'auront pas un accès illimité aux prises canadiennes.

Cependant, alors que les autorités canadiennes se sont montrées disposées à ramener leurs exigences à 90 p. 100 des débarquements, la Représentante au commerce des États-Unis a indiqué que les Américains réclamaient la suppression pure et simple de cette exigence, dans la mesure où le groupe spécial avait jugé que les exigences en matière de débarquement étaient incompatibles avec les obligations contractées aux termes du GATT et de l'ALE.

À la réunion de novembre de la Commission, les ministres Hills et Crosbie ont, tous les deux, assoupli leur position quelque peu : M<sup>me</sup> Hills n'exigeait plus le retrait intégral des exigences, et M. Crosbie a dit qu'il étudierait la possibilité d'exiger un pourcentage de débarquements un peu moins élevé.

Les parties se sont pas encore arrivées à un accord final quant à l'adoption soit du rapport du groupe spécial, soit d'une solution de rechange. Les décisions des groupes spéciaux constitués conformément au chapitre 18 ne sont exécutoires que si les deux parties en conviennent préalablement. Dans le cas présent, comme ni l'une ni l'autre des parties n'avait demandé que la décision du groupe spécial soit exécutoire, elles ne sont pas tenues d'adopter son rapport ou de donner suite à ses recommandations. Cependant, comme les deux parties ont pris l'engagement général de se conformer aux nouvelles dispositions de l'ALE et que c'est là le premier examen fait par un groupe spécial en vertu des nouvelles règles, certains espéraient que la décision du groupe spécial serait mise en oeuvre.

Si le Canada s'abstient d'apporter des modifications à la satisfaction des États-Unis, la Représentante au commerce des États-Unis pourra réactiver le recours des États-Unis contre le Canada, aux termes de l'article 301 du *Trade Act*, et prendre les mesures de représailles jugées nécessaires. Dans la mesure où le groupe spécial a établi qu'en exigeant le débarquement de 100 p. 100 du poisson, le Canada contrevient à ses obligations, Ottawa devra, pour éviter des représailles des États-Unis, faire en sorte qu'une partie du poisson de la Colombie-Britannique soit mise en vente libre directement sur le marché mondial. Les titulaires de

---

<sup>135</sup> *Ibid.*, p. 69.



permis de pêche pourraient, en l'occurrence, voir leurs revenus augmenter, mais à supposer qu'un contingent prédéterminé doit être débarqué, les entreprises de conditionnement à terre, qui ont à assumer des frais de main-d'oeuvre supérieurs à ceux des entreprises américaines, pourraient être à court de ressources si le poisson canadien était vendu au plus offrant. Les salaires devront donc baisser au Canada, sans quoi les emplois seront perdus au profit des États-Unis. S'il est vrai que, du point de vue économique, cela pourrait s'avérer plus rentable dans l'ensemble, il s'ensuivrait toutefois des problèmes pour une industrie qui est établie dans une région éloignée et pour un gouvernement qui s'est engagé à protéger *tous* ces emplois et à aider tous ceux dont le gagne-pain aura été touché par l'ALE à s'adapter.

Le différend sur le poisson donnera non seulement une idée de la rapidité et de l'équité des nouveaux mécanismes de règlement des différends ainsi que de l'empressement des gouvernements à mettre en oeuvre ou à accepter une décision qui ne leur est pas favorable, mais il soulève également plusieurs autres questions importantes.

Il semble que l'ALE soit plus restrictif que le GATT en ce qui concerne les pratiques tolérées pour la gestion des ressources naturelles. Ainsi, le Canada se sert beaucoup de permis, de droits et de contingents pour gérer et mettre en marché certains de ses produits agricoles et ressources naturelles. Or, tous les nouveaux programmes et exigences doivent être compatibles avec les dispositions actuelles du GATT et, en même temps, ils ne doivent pas annuler, entraver ni modifier aucun droit ou obligation établi en vertu de l'ALE.

### **6.1.2 EXIGENCES DES ÉTATS-UNIS RELATIVEMENT À LA TAILLE DU HOMARD**

Lors de l'adoption de la loi américaine de mise en oeuvre, le Congrès des États-Unis avait échoué dans sa tentative d'assujettir le homard capturé au Canada aux mesures de conservation américaines visant à restreindre le débarquement et la vente de homards de petite taille. Cependant, à la fin de 1989, un projet de loi contenant des dispositions analogues<sup>136</sup> a été adopté par le Congrès.

Le gouvernement canadien a demandé au Président d'opposer son veto au projet de loi ou de faire en sorte que les dispositions concernant la taille du homard soient exclues. Le président Bush a toutefois ratifié le projet de loi le 12 décembre 1989. Or, d'après les évaluations, la valeur des exportations de homard canadien représenterait entre 30 millions et 100 millions de dollars.

Les autorités canadiennes ont immédiatement porté plainte auprès de la Commission du commerce et elles ont demandé la constitution d'un groupe spécial qui, aux termes du chapitre 18, devra déterminer si la nouvelle loi américaine est compatible avec les obligations qui incombent aux États-Unis en vertu de l'ALE. La plainte canadienne est fondée sur l'argument de nombreux pêcheurs canadiens selon lequel une loi de conservation comme celle qu'ont adoptée les Américains n'est pas nécessaire étant donné que certaines zones canadiennes offrent des conditions idéales pour la reproduction et la croissance rapide du homard. Ils croient donc

---

<sup>136</sup> Voir *Inside U.S. Trade*, 8 septembre, p. 9.



que la loi américaine vise non pas à protéger le homard du Canada ou du Maine contre une pêche abusive mais plutôt à protéger les pêcheurs du Maine contre la concurrence des pêcheurs canadiens qui jouissent d'un avantage comparatif naturel.

La Commission a accepté d'étudier la question promptement, comme elle l'a fait lorsqu'elle a été saisie des exigences concernant les débarquements de la côte ouest. Le groupe spécial devrait avoir terminé son rapport préliminaire en avril, et il devrait communiquer son rapport final aux deux gouvernements, en mai 1990.

### 6.1.3 NORMES CONCERNANT LES PANNEAUX DE CONTREPLAQUÉ

Les États-Unis ont retardé l'application des concessions tarifaires touchant les panneaux de contreplaqué et plusieurs autres catégories de panneaux, à cause d'un différend sur les normes de qualité.

En réponse à cette mesure unilatérale des États-Unis, le Canada a suspendu la mise en oeuvre de ses réductions tarifaires concernant les mêmes produits, et il a demandé la tenue de consultations, conformément au chapitre 18 de l'ALE. Ce différend figure, depuis un certain temps déjà, à l'ordre du jour des négociations commerciales bilatérales. En fait, un échange de correspondance dans le cadre de l'ALE rendait compte de l'évolution du différend et reconnaissait que les États-Unis pourraient demander l'examen d'une décision alors imminente de la Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL), concernant l'approbation au Canada du contreplaqué américain de qualité C-D. L'article 2008 de l'ALE prévoit en effet le report des concessions tarifaires sur les panneaux de bois, au cas où le Groupe d'experts ne corroborerait pas les conclusions de la SCHL ou ne terminerait pas son examen avant l'entrée en vigueur de l'ALE.

Vers le milieu de 1989, la SCHL a annoncé qu'elle n'approuvait pas l'utilisation du contreplaqué américain de qualité C-D, parce que celui-ci n'était pas conforme aux normes canadiennes. Même s'ils se sont opposés à la décision de la SCHL, les États-Unis ont toutefois refusé de constituer un groupe d'experts comme le leur permettait l'ALE. Ils ont par ailleurs décidé de différer l'application des concessions tarifaires sur le contreplaqué et les autres produits. C'est grâce à leur loi de mise en oeuvre qu'ils ont pu agir ainsi, cette loi autorisant le Président à reporter les concessions jusqu'à ce que des normes de qualité communes aient été «suffisamment intégrées» dans les codes du bâtiment des deux pays<sup>137</sup>.

---

<sup>137</sup> À propos d'une affaire analogue, le 3 octobre 1989, les États-Unis ont annoncé dans le *Federal Register* leur intention de modifier unilatéralement le classement tarifaire du contreplaqué langueté, rainuré, bouveté ou autrement ouvré, en plaçant ces produits dans une catégorie distincte de panneaux de construction, catégorie qui sera visée par des droits de 8 p. 100 au lieu de 20 p. 100 à partir du 18 octobre 1989. Les États-Unis rétablissent ainsi les droits qui s'appliquaient à ce type de contreplaqué avant l'adoption de l'*Omnibus Trade and Competitiveness Act* en 1988. Si cette décision rend le classement tarifaire conforme aux dispositions de l'ALE, il n'en demeure pas moins que le différend concernant la suppression complète des droits n'est pas réglé. Voir le document intitulé *Inside U.S. Trade* du 13 octobre, p. 3, et du 20 octobre, p. 16.



Le Canada soutient que le report des concessions tarifaires est incompatible avec les obligations des États-Unis, puisque les Américains n'ont pas respecté les conditions de l'ALE qui auraient autorisé le report<sup>138</sup>. Les États-Unis affirment pour leur part que la SCHL n'a pas procédé à une évaluation complète du contreplaqué et que le Canada n'a donc pas honoré les engagements qu'il avait pris dans la correspondance échangée<sup>139</sup>.

Avant l'entrée en vigueur de l'ALE, les deux gouvernements avaient convenu de définir et d'appliquer des normes de qualité communes. Ils ont donc formé un comité binational composé d'experts représentant les industries et les organismes de normalisation des deux pays, pour élaborer ces normes et mettre au point des méthodes d'essais acceptables. Le Comité n'a pas précisé combien de temps il lui faudrait pour y arriver. Il a commencé à établir son plan de travail, mais il n'a pas fait grand-chose d'autre jusqu'à maintenant. Bien sûr, la définition de normes communes par le Comité est la meilleure solution à long terme, mais dans l'immédiat, elle ne permet pas de régler le différend actuel à propos des droits prévus en application de l'ALE.

L'industrie américaine prétend que les normes canadiennes visent à empêcher la vente de son contreplaqué de qualité C-D sur le marché canadien. Les producteurs canadiens répliquent que l'industrie n'a pas intenté de poursuite en vertu du droit commercial international ni demandé officiellement la modification des normes canadiennes, celles-ci étant définies par des organismes de normalisation, des laboratoires d'essais et certaines entreprises concernées, dont des sociétés étrangères. Les producteurs canadiens croient également qu'en refusant de distinguer les normes C-D des normes C-C, l'industrie américaine cherche à limiter les exportations canadiennes, en assurant le maintien du droit de douane de 20 p. 100 imposé par les États-Unis sur les produits les plus souvent utilisés<sup>140</sup>.

Les premières consultations officielles ont eu lieu le 31 janvier 1989. La Commission mixte du commerce canado-américain a par la suite abordé la question à sa réunion du 13 mars, puis à sa réunion du 30 novembre. Elle a, à cette occasion, écrit au groupe d'experts pour l'inviter à terminer rapidement son travail d'ici au 28 février 1990. Aucune démarche officielle n'a

---

<sup>138</sup> Il s'agit en l'occurrence de l'examen de la décision de la SCHL par un groupe d'experts.

<sup>139</sup> Les États-Unis disent, pour étayer leur point de vue, qu'ils s'attendaient à ce que la SCHL soumette les produits américains à des tests.

<sup>140</sup> Le bois de qualité C-C, qui représente 65 p. 100 du bois utilisé aux États-Unis, est conforme aux normes canadiennes. Si l'on établissait cette distinction, les producteurs de chaque pays pourraient avoir accès aux marchés actuellement protégés de l'autre. Le Canada impose quant à lui un droit de 15 p. 100 sur ces produits.



toutefois été faite en vue d'instituer un examen bilatéral conforme aux procédures et aux délais prescrits dans l'ALE<sup>141</sup>.

## 2.2.1. LE CAS DES FRANCOISIS

Le premier groupe spécial constitué au sein du chapitre 19 et chargé d'examiner une ordonnance de droits antidumping tendant par l'Administration du commerce international (ITA) des États-Unis à l'égard des fromages du Canada, a maintenant déposé son rapport.

Le groupe spécial a constaté que l'une des trois lettres avait à juste titre été renvoyée à un groupe spécial en vertu de la loi antidumping. Dans les deux autres cas, le groupe spécial a renvoyé l'ITA au concluant à savoir que les vérifications sur le marché intérieur ne permettraient pas de déterminer si le droit spécial a été correctement appliqué. Le groupe spécial a en fait recommandé à l'ITA de lui fournir d'autres explications dans les 30 jours, avant de déterminer si les preuves présentées par l'ITA sont convaincantes, comme l'exigent les règles de l'ITA.

Le groupe spécial a constaté que le Canada a mis en œuvre un mécanisme d'arbitrage interne en vertu duquel les importateurs de produits agricoles et de produits agricoles transformés peuvent demander à l'ITA d'examiner les droits antidumping sur ces produits. L'ITA a examiné les demandes et a rendu des décisions. Le groupe spécial a constaté que le Canada a mis en œuvre un mécanisme d'arbitrage interne en vertu duquel les importateurs de produits agricoles et de produits agricoles transformés peuvent demander à l'ITA d'examiner les droits antidumping sur ces produits. L'ITA a examiné les demandes et a rendu des décisions. Le groupe spécial a constaté que le Canada a mis en œuvre un mécanisme d'arbitrage interne en vertu duquel les importateurs de produits agricoles et de produits agricoles transformés peuvent demander à l'ITA d'examiner les droits antidumping sur ces produits. L'ITA a examiné les demandes et a rendu des décisions.

L'examen du groupe spécial a duré 283 jours, soit 32 de moins que le protocole envisagé par l'ALE et environ la moitié du temps qui serait habituellement requis si les tribunaux américains étaient saisis de la question. L'ITA a toutefois demandé une prolongation de 30 jours de plus, ce qui a été accordé. Les parties en cause ont présenté des conclusions. Les parties en cause ont présenté des conclusions. Les parties en cause ont présenté des conclusions. Les parties en cause ont présenté des conclusions.

<sup>141</sup> Il semble que le groupe spécial ne pourra pas respecter cette échéance et que l'on aboutira probablement à une impasse ou au maintien des droits. Voir le rapport intitulé *Canada-U.S. Report on Free Trade* du 15 janvier 1990, p. 1. Si les États-Unis maintenaient leurs droits, le Canada pourrait demander officiellement qu'un groupe spécial se penche sur la question, conformément au chapitre 18.

## 6.2 LES DIFFÉRENDS VISÉS PAR LE CHAPITRE 19

### 6.2.1 LE CAS DES FRAMBOISES

Le premier groupe spécial constitué en vertu du chapitre 19 et chargé d'examiner une ordonnance de droits antidumping rendue par l'Administration du commerce international (ITA) des États-Unis à l'égard des framboises du Canada, a maintenant déposé son rapport<sup>142</sup>.

Le groupe spécial a conclu que l'une des trois entreprises avait, à juste titre, été frappée de droits antidumping en vertu de la loi américaine. Dans les deux autres cas, le groupe spécial a renvoyé à l'ITA ses conclusions, à savoir que les ventes sur le marché intérieur ne permettaient pas de déterminer la juste valeur marchande. Le groupe spécial a en effet demandé à l'ITA de lui fournir d'autres explications dans les 30 jours, avant de déterminer si les preuves utilisées par l'ITA sont «concluantes», comme l'exigent les règles de l'ITA.

Ce groupe spécial a examiné un certain nombre de pratiques américaines. La définition de l'expression «such or similar merchandise» (de «ces marchandises ou de marchandises semblables») dans la législation antidumping a été examinée à la loupe, ainsi que les circonstances dans lesquelles l'ITA peut ne tenir aucun compte des ventes desdites marchandises sur le marché intérieur et utiliser la «valeur calculée» pour déterminer la valeur sur le marché extérieur. Le groupe de travail a conclu que l'ITA avait à juste titre écarté l'équation des produits différents (framboises fraîches et framboises emballées en vrac) et que l'on pouvait utiliser une valeur calculée pour déterminer le droit antidumping (DA). Le groupe spécial a conclu que, dans les deux autres cas, l'ITA semblait avoir décidé arbitrairement de l'inadéquation des ventes de produits semblables sur le marché intérieur.

Le fait de donner à l'ITA une deuxième chance d'étayer son point de vue, au lieu d'établir immédiatement que les raisons invoquées ne justifiaient pas la décision prise par l'ITA, témoigne d'une approche axée sur le «bénéfice du doute» à l'égard des décisions rendues au sujet de pratiques antérieures, et il indique que la collecte de données et les arguments invoqués devront être conformes aux règles et être perçus comme y étant conformes au lieu d'être fondés sur des hypothèses arbitraires.

L'examen du groupe spécial a duré 283 jours, soit 32 de moins que la période maximale autorisée par l'ALE et environ la moitié du temps qui serait habituellement requis si les tribunaux américains étaient saisis de la question. L'ITA a toutefois demandé une prolongation de dix jours du délai de 30 jours qui lui avait été accordé quand on lui a renvoyé ses conclusions. Les parties en cause auront 15 jours pour prendre connaissance de l'information qui leur sera envoyée, à partir du moment où elles la recevront. On ne sait pas encore clairement ce que fera le groupe spécial une fois que les commentaires auront été formulés, mais certains prévoient qu'il faudra compter de 20 à 90 jours de plus avant qu'il

---

<sup>142</sup> Article 1904 Binational Panel USA-89-1904-1 *In the matter of Red Raspberries from Canada: Clearbrook Packers, Inc., Marco Estates Ltd./Landgrow and Mukhtiar & Sons Packers, Ltd. v. United States Department of Commerce, International Trade Administration*, 15 décembre 1989.



fasse connaître ses conclusions définitives. Le processus aura en ce cas duré un total de 428 jours.

### 6.2.2 LES SUBVENTIONS VERSÉES AUX ÉLEVEURS DE PORC

Au fil des ans, différents tribunaux commerciaux américains ont enquêté sur les subventions dont bénéficieraient, au dire de certains, les éleveurs de porc canadien. Dans certains cas, l'industrie américaine a soutenu que les subventions versées aux éleveurs devraient aussi être imputées aux produits conditionnés et que, de ce fait, elles devraient justifier l'imposition d'un droit compensateur (DC).

En 1985, un tribunal commercial américain a établi que le porc vivant était subventionné et qu'il s'ensuivait un préjudice. Il a donc imposé un droit compensateur. En 1987, les producteurs américains sont revenus à la charge et ont présenté une nouvelle requête, prétendant alors que le Canada contournait les droits compensateurs en réduisant ses exportations de porc vivant et en augmentant ses envois de porc frais, réfrigéré et congelé. Il a été établi, en l'occurrence, que ceux qui transforment le porc ne recevaient aucune subvention directe, même si les éleveurs étaient subventionnés.

Les modifications apportées à la législation commerciale américaine dans l'*Omnibus Trade and Competitiveness Act* de 1988 permettent maintenant d'établir ce genre de lien. L'article 1326 de cette loi permet en effet à la Commission américaine du commerce international (ITC) d'examiner et de mettre en relief les liens économiques qui existent entre les producteurs primaires et les entreprises de transformation et de déterminer si les deux forment une seule et même industrie.

Une plainte a été déposée en vertu des nouvelles règles et, après que le Département du commerce eut décidé, de façon provisoire, d'imposer un droit de 0,039 \$/kg du fait des subventions versées aux éleveurs de porc, l'ITC a haussé le droit compensateur à 0,079 \$/kg dans la décision finale qu'elle a rendue au sujet des préjudices causés par les exportations de porc canadien frais et réfrigéré.

Les exploitants de plusieurs abattoirs canadiens avaient déjà mis à pied des travailleurs à la suite de l'établissement du premier droit. Peu de temps après l'annonce de la dernière hausse, le propriétaire d'un abattoir relativement nouveau, à Springhill, au Manitoba, a indiqué qu'à cause du droit compensateur, les activités de son abattoir n'étaient plus rentables et que celui-ci fermerait ses portes avant la fin de 1989, entraînant le licenciement de ses 180 employés. De nombreux autres exploitants d'abattoirs et éleveurs de porc sont aussi en difficulté.

Au moins trois groupes ont été saisis de la question, c'est-à-dire deux qui ont été constitués en vertu du chapitre 19 pour examiner la question du droit compensateur et des préjudices causés et un qui relève du GATT et qui déterminera si la méthode utilisée par les États-Unis pour calculer le transfert de la subvention est conforme aux règles du GATT. Le Canada a demandé la constitution de groupes spéciaux dès que les décisions ont été rendues publiques.



Même si les éleveurs de porc canadien espèrent qu'en soumettant la question à un groupe spécial constitué en vertu de l'ALE ils pourront faire renverser les décisions du Département du commerce et de l'ITC, il convient de rappeler que le rôle de ces groupes consiste à déterminer si les lois nationales ont été correctement appliquées. Or, la plupart des observateurs estiment que l'*Omnibus Trade and Competitiveness Act* a été appliqué convenablement. En conséquence, la décision rendue dans cette affaire risque de confirmer les droits de douane dont ont été frappés le porc et les produits du porc du Canada.

Par ailleurs, même si les droits devaient être supprimés à la suite de cet appel, la procédure pourrait prendre jusqu'à un an. Ce délai serait certes moins long qu'auparavant, mais les droits continueraient d'être perçus entre temps et ils sont suffisamment élevés pour avoir considérablement nui aux exportations canadiennes de porc aux États-Unis.

Il est possible que, pour régler le différend du porc, un appel auprès du GATT ait de meilleures chances de succès, en raison d'une décision rendue antérieurement par le GATT, dans une affaire analogue. À la suite d'une plainte déposée par des éleveurs canadiens en 1986, le Tribunal canadien des importations (TCI) a institué des droits compensateurs sur les produits européens du boeuf, après avoir établi que les éleveurs et les producteurs de boeuf désossé d'Europe ne formaient qu'une seule industrie. La CE a pu déposer une plainte auprès du GATT en octobre 1986, mais le Canada a réussi à empêcher l'adoption des conclusions d'un groupe spécial qui avait établi qu'il s'agissait de deux industries distinctes.

Même si un appel au GATT semble aller à l'encontre de la position prise par le Canada dans le dossier de l'industrie du boeuf, le Canada a demandé qu'un groupe spécial étudie la question. Rien n'oblige les groupes spéciaux du GATT à se conformer aux décisions antérieures. Aussi, le groupe saisi de la question pourrait fort bien juger qu'une viande est le produit d'une seule industrie, mais qu'une autre ne l'est pas<sup>143</sup>.

Le chapitre 18 prévoit que lorsqu'on a exercé un recours dans le cadre du GATT ou de l'ALE, on ne peut s'en remettre à l'autre organisme. Le chapitre 19 ne comporte toutefois aucune interdiction de ce genre, et certains aspects du différend concernant le porc ont été soumis à l'un ou l'autre groupe.

---

<sup>143</sup> Certains spécialistes de la politique et du droit commercial espèrent que les décisions rendues par les groupes spéciaux constitués en vertu de l'ALE feront un jour jurisprudence et que l'on pourra s'appuyer sur elles pour rendre des décisions cohérentes et davantage prévisibles.



## 6.3 LES PROBLÈMES D'ACTUALITÉ

### 6.3.1 DÉVELOPPEMENT RÉGIONAL

Certains croient que les programmes canadiens conçus pour promouvoir le développement économique régional pourraient être menacés par les recours commerciaux des États-Unis et que l'examen prévu au chapitre 18 ne pourrait rien pour les soustraire à cette menace.

Le Canada et les États-Unis disposent chacun de nombreux programmes, dispositions et règlements qui, tout en ayant un but officiel différent, ont aussi des répercussions économiques régionales<sup>144</sup>. Pendant les négociations sur l'ALE, les deux pays ont reconnu la légitimité des programmes de développement économique régional, mais ils se sont réservés le droit d'imposer à l'égard des exportations des droits de douane ou d'autres mesures visant à compenser tout avantage que ces programmes viennent renforcer.

Avec le temps, les plaintes qui seront déposées et les recours qui seront exercés au sujet de ces pratiques devraient rendre plus transparentes les répercussions que ces dernières ont sur les exportations de l'autre pays. Cependant, si des programmes établis, qui ne sont pas considérés comme des subventions par leurs bénéficiaires et qui peuvent avoir été mis en place pour des raisons nationales importantes, sont frappés de droits compensateurs, il s'ensuivra du ressentiment et des tensions entre les groupes visés d'un côté de la frontière comme de l'autre.

À cet égard, il importe de rappeler que les mécanismes de règlement des différends (MRD) ne modifient pas les règles et usages existants ni la législation d'un pays en ce qui concerne les recours commerciaux, mais qu'ils en garantissent seulement l'application en bonne et due forme. Si les tribunaux américains estiment que les programmes de développement régional du Canada peuvent faire l'objet de droits compensatoires<sup>145</sup>, des droits compensatoires seront alors imposés. Ces mécanismes (MRD) sont utiles non pas parce qu'ils assurent un accès au marché, mais parce qu'ils ralentissent la détérioration de cet accès, en permettant que les nouvelles lois et pratiques soient examinées en regard des dispositions du chapitre 18 et en garantissant que chaque mesure soit étudiée en profondeur, dans le cadre des examens prévus au chapitre 19<sup>146</sup>.

---

<sup>144</sup> Il est notamment question du Régime d'assurance-chômage du Canada, qui prévoit le versement de prestations plus élevées aux travailleurs saisonniers concentrés pour la plupart dans certaines régions du Canada, ainsi que des programmes à l'intention des minorités aux États-Unis et des méthodes d'attribution des contrats de la Défense.

<sup>145</sup> Voir ci-dessus la **Section 2.5.4**, intitulée **Les dispositions «Super 301»**.

<sup>146</sup> Le Groupe de travail sur les subventions et les recours commerciaux pourrait aussi faire avancer le dossier en vue de hausser le niveau minimal des subventions pouvant faire l'objet de droits compensatoires, et réduire de ce fait la menace qui pèse sur de nombreux programmes de cette nature, étant donné que le niveau absolu de l'aide qui est fournie est souvent considéré comme trop petit. Voir BENCE, J.-F., & SMITH, M., 1989, *Subsidies and the Trade Laws: The Canada-United States Dimension*, Ottawa, Institut de recherches politiques, mai.



### **6.3.2 Décision du GATT au sujet de la crème glacée et du yaourt**

À sa séance d'octobre 1989, le Conseil du GATT a rendu public le rapport d'un groupe spécial qui a conclu que les restrictions imposées par le Canada, au sujet des importations de produits du yaourt et de la crème glacée, étaient incompatibles avec les obligations contractées par le Canada, dans le cadre du GATT. Le groupe avait été constitué à la demande des États-Unis.

Après examen, le Canada a accepté de se conformer aux conclusions du rapport, mais il a indiqué qu'il ne le ferait pas avant la fin de 1990, lorsque prendra fin l'Uruguay Round des négociations commerciales multilatérales (NCM).

Cette décision pourrait avoir une incidence sur les mécanismes de gestion des marchés du Canada, celui-ci ayant abondamment recours aux contingents pour réglementer sa production. Pour permettre à de nombreux secteurs de l'industrie agricole de se maintenir, il faut un marché défini pour les denrées, marché qui dépend souvent des restrictions à l'importation des produits d'aval fabriqués à partir des produits ainsi gérés. Si l'on ne règle pas le problème dans le cadre des négociations actuelles du GATT, le Canada pourrait être ramené devant cet organisme, et les États-Unis pourraient se prévaloir des mécanismes de l'ALE pour en faire appliquer les décisions.

Il convient de souligner que les États-Unis ne sont pas assujettis aux règles du GATT dans des cas analogues, puisqu'en 1955, ils ont réussi à faire soustraire leurs pratiques dans le domaine agricole à l'application des règles du GATT.

### **6.3.3 Réglementation provinciale du camionnage en Ontario**

Le gouvernement ontarien a récemment décidé d'accroître les longueurs autorisées pour les semi-remorques. L'Assemblée législative ontarienne n'a pas encore approuvé la loi à ce sujet, mais un règlement provisoire permet l'utilisation de camions plus longs, à condition qu'ils soient fabriqués au Canada. Cette mesure provisoire a été adoptée pour permettre aux fabricants ontariens de maintenir leurs ventes. En attendant l'adoption de la nouvelle loi, l'industrie ontarienne voyait en effet ses ventes diminuer. Les camionneurs et les fabricants américains ont protesté : ils estiment que le règlement provisoire est une mesure qui fausse les échanges commerciaux.



## 6.4 LE CARACTÈRE JUDICIAIRE DU PROCESSUS DE RÈGLEMENT DES DIFFÉRENDS

Quelle que soient les décisions définitives qui seront rendues dans ces cas particuliers, il importe de ne pas perdre de vue les points suivants :

- une fois qu'un examen est amorcé et qu'une décision est rendue dans une affaire, cette dernière ne peut plus faire l'objet d'un autre recours, à moins que les mesures législatives en cause ne soient modifiées;
- toutes les modifications législatives peuvent elles-mêmes faire l'objet d'un examen en vertu de l'ALE.

Le revers de la médaille, en ce qui concerne le premier point, c'est que chaque affaire doit être bien menée dès la première fois. Il faut être vigilant et ne laisser passer aucune occasion de prendre des mesures visant les pratiques actuelles ou futures de l'autre partie.

Cela peut sembler contraire à l'esprit de collaboration souhaité, mais des facteurs extérieurs ont souvent influé davantage sur le dépôt et l'examen de certaines plaintes que les préoccupations fondamentales d'une industrie qui a des doléances particulières à formuler. Les nouvelles dispositions canadiennes qui autorisent les entreprises et les particuliers à saisir directement le TCCE de certaines affaires devraient freiner quelque peu cette tendance. Il convient toutefois de rappeler que seuls les gouvernements ont le droit d'interjeter appel des décisions finales.

Enfin, on avait espéré qu'en donnant un caractère judiciaire au processus de règlement des différends, en établissant des délais et des calendriers fermes et en plaçant ce processus dans un contexte international, on réduirait les interventions politiques. Cependant, comme nous l'avons noté à la section 2.2.3, intitulée «Le règlement des différends», la procédure établie laisse encore beaucoup de place à ces interventions. L'examen des différends actuels entre le Canada et les États-Unis montre que les vieux mécanismes de report, de consultations et de négociations demeureront des moyens de règlement des différends. Au lieu de se prévaloir des nouveaux mécanismes, les deux parties se livrent en effet à des marchandages et à des négociations qui retardent le règlement des différends, ou chacune a recours à des mesures unilatérales pour essayer d'arriver à leurs fins. À en juger par l'utilisation qu'on a faite des nouvelles dispositions, au début, on pourrait penser que ceux qui souhaitent bénéficier d'une protection ou qui s'emploient à retarder le processus contrecarrent peut-être l'intention des négociateurs de l'ALE. Une situation analogue existe dans le cas des dispositions visant la retransmission des signaux de part et d'autre de la frontière<sup>147</sup>, le système américain de classification des lainages et diverses pratiques canadiennes classées «prioritaires» dans les listes américaines établies en vertu des dispositions «Super 301»<sup>148</sup>.

---

<sup>147</sup> Les deux pays ont déposé des plaintes à ce sujet.

<sup>148</sup> Voir la section 2.5.2.3 intitulée «Le Canada et les dispositions Super "301"»

Il s'agit d'un processus juridique qui se déroule en plusieurs étapes. Tout d'abord, il y a la phase de la plainte, où l'individu se présente devant le tribunal. Ensuite, il y a la phase de l'audience, où les deux parties exposent leurs arguments. Enfin, il y a la phase de la décision, où le juge rend son verdict.

Toutefois, les modifications législatives ont permis d'élargir le champ d'application de ce processus. Ainsi, les décisions judiciaires sont désormais susceptibles d'être contestées devant les tribunaux administratifs. Cette évolution a permis de renforcer la protection des droits des citoyens et de garantir l'équité du processus judiciaire.

Enfin, on voit aussi que les décisions judiciaires jouent un rôle crucial dans la résolution des différends. Elles permettent de clarifier les droits et obligations des parties et de garantir l'application de la loi. C'est pourquoi, il est essentiel de comprendre le processus de représentation différenciée et de s'assurer que les droits de chaque partie sont respectés tout au long de la procédure.

<sup>100</sup> Les deux pays ont déposé des plaintes à ce sujet.

<sup>101</sup> Voir la section 2.2.3 intitulée « Les décisions de la Cour ».



## 7.0 AUTRES DÉVELOPPEMENTS DANS LE DOMAINE DU COMMERCE

Dans le présent rapport, nous rappelons souvent que l'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis n'est qu'une des réponses aux changements qui surviennent dans le contexte commercial mondial et que, pour bien comprendre ses effets et répercussions, ainsi que les motifs qui sous-tendent chaque mesure, il faut connaître certaines des autres forces en cause et quelques faits importants. Dans les pages qui suivent, il sera brièvement question de certaines des principales forces qui entrent actuellement en jeu dans le cadre du commerce mondial, ainsi que des facteurs qui joueront un rôle déterminant dans le succès ou l'échec de la politique commerciale internationale du Canada.

Au lieu d'essayer de présenter une multitude d'informations au sujet d'événements et de changements d'une très vaste portée, nous nous contenterons de présenter, dans leurs grandes lignes, les derniers développements et la façon dont le Canada y a réagi. Il sera notamment question de l'Europe de 1992, de l'Uruguay Round des négociations commerciales multilatérales et de l'essor dans la région Asie-Pacifique.

### 7.1 L'EUROPE DE 1992

Les Européens ont cherché à contrer les effets du déséquilibre structurel mondial et tenté de s'y adapter en faisant une plus large place à la Communauté européenne et à ses diverses institutions. Pour les douze États membres de la CE, la réalisation du marché intérieur européen, connue sous le nom de «Projet 1992», représente le point culminant de ce processus.

L'établissement d'un marché commun en Europe de l'Ouest a commencé en 1957, avec la signature du Traité de Rome par les six premiers membres de la Communauté européenne. Le Projet 1992 constitue la dernière réforme du traité initial et prévoit, en définitive, l'élimination de toutes les barrières commerciales qui subsistent entre les douze États. Le Projet 1992 comprend 285 mesures que la Commission européenne examine actuellement. Ces mesures qui découlent de la ratification de l'Acte unique européen (AUE), en 1987, doivent être négociées et adoptées avant la fin du mandat actuel de la Commission, lequel se termine le 31 décembre 1992. Elles se répartissent en quatre catégories, selon que leur objectif est :

- de supprimer toutes les barrières non tarifaires entre les États membres de la CE<sup>149</sup>;
- de permettre aux ressortissants et aux sociétés des États membres d'offrir des services, y compris des services financiers, n'importe où au sein de la Communauté;
- d'harmoniser<sup>150</sup> les lois sur les sociétés à l'échelle de la CE;
- d'ouvrir les marchés publics des États membres à la libre concurrence des entreprises de la Communauté.

---

<sup>149</sup> Tous les droits de douane ont été abolis au début des années 1960.

<sup>150</sup> Dans son acception européenne, «harmoniser» veut dire «rendre identiques».



Sur ces 285 mesures, un bon nombre sont déjà en application; elles entrent en vigueur seulement après l'adoption des lois nécessaires à leur mise en oeuvre dans tous les États membres.

Alors que la date cible de 1992 approche à grands pas, il est difficile de déterminer si les mesures les plus litigieuses trouveront un appui suffisant, c'est-à-dire si tous les espoirs et les prédictions exprimés quant aux niveaux d'intégration et de coopération vont se concrétiser. Ainsi, la Charte sociale, à laquelle la première ministre Margaret Thatcher s'est opposée avec véhémence, sera probablement présentée sous forme de «recommandations» et non de directives obligatoires, comme certains l'avaient espéré. De plus, la normalisation des niveaux d'imposition indirecte a suscité une opposition assez forte.

Quelle qu'en soit la forme définitive, la réalisation du marché intérieur nécessitera une adaptation et des investissements considérables des milieux d'affaires européens. Beaucoup de non-Européens s'inquiètent des pressions qui augmentent au sein de la CE pour empêcher les étrangers de tirer parti d'avantages qu'ils n'auraient rien fait pour gagner ou alors pour exiger d'eux des avantages réciproques. Cela risque de poser un problème de taille puisque la Commission a dit, à cet égard, qu'elle se réservait le droit de ne faire profiter les entreprises extérieures à la CE des avantages de 1992 que si les États dont elles relèvent garantissent à la Communauté des possibilités semblables ou, à tout le moins, des possibilités non discriminatoires. Le commissaire au Commerce extérieur de la CE a fait la déclaration suivante : «Dans les domaines où nous n'avons pas d'obligations internationales, comme le secteur des services, nous ne voyons pas pourquoi nous ferions profiter des tiers pays des avantages de notre libéralisation intérieure».

Au-delà de 1992, la Commission recommande d'autres mesures visant l'intégration complète de l'Europe, notamment l'union économique et monétaire, une politique commerciale commune et des programmes de développement régional favorisant les régions moins développées et celles qui connaissent un ralentissement économique.<sup>151</sup> On a aussi organisé des négociations avec l'AELE (Association européenne de libre échange) afin de discuter des futures relations entre les membres des deux organismes.

Même en l'absence d'un protectionnisme actif qui ferait de l'Europe une forteresse, le Canada et ses producteurs continueront d'évoluer dans un environnement de plus en plus concurrentiel. Ils auront à soutenir la concurrence accrue d'entreprises européennes rationalisées et plus efficaces, tant sur le marché européen qu'au Canada même, car ces entreprises, de même que d'autres sociétés des États-Unis, du Japon, d'États membres de l'AELE et de pays en développement, cherchent toutes à obtenir une plus grande part du marché mondial.

Par ailleurs, les entreprises canadiennes se heurteront probablement à une concurrence beaucoup plus forte des sociétés non-européennes installées en Europe. De nombreuses entreprises des États-Unis, du Japon, de la Suède et d'autres États membres de l'AELE se sont en effet déjà bien établies au sein de la CE, grâce à des investissements directs nettement

---

<sup>151</sup> COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES, 1989, *Europe Without Frontiers: A Review Half-Way to 1992*, Bruxelles, CCE, juillet.



plus importants, tant pour profiter de l'expansion du marché européen que pour éviter d'éventuelles mesures protectionnistes contre les nouveaux venus ou les étrangers.

Pour pouvoir tirer parti de l'Europe de 1992, le Canada devra renseigner davantage son secteur des affaires sur cette initiative. Le gouvernement a d'ailleurs pris des mesures en ce sens :

- en entreprenant une étude approfondie des effets de l'Europe de 1992 sur le Canada;
- en organisant d'importants colloques pour faire connaître aux gens d'affaires les perspectives du marché européen et les obstacles à y surmonter.

De nombreux analystes ont toutefois souligné la tendance des milieux d'affaires canadiens à rester dans l'expectative, attendant avant d'agir de découvrir la portée de l'Europe de 1992. Le Canada et ses entreprises doivent faire en sorte que, parallèlement à l'ALE et aux négociations commerciales multilatérales, l'Europe de 1992 serve à définir et à libéraliser les pratiques commerciales plutôt qu'à simplement encourager l'expansion des blocs continentaux.

Les Affaires extérieures ont fait de la CE le deuxième pilier de leur stratégie globale pour l'an 2000. Le programme de la CE s'appuie sur trois principes :

- la place importante que l'on continuera de faire au GATT, pour structurer les relations commerciales Canada-CE;
- le parrainage d'une analyse du projet «Europe 1992», pour renseigner les milieux d'affaires canadiens sur l'évolution de la mise en oeuvre de ce marché unique;
- enfin, la multiplication des efforts pour encourager les alliances stratégiques entre entreprises ainsi que les apports bilatéraux de capitaux, notamment dans les secteurs de la haute technologie comme l'aérospatiale et les télécommunications.

Plusieurs entreprises canadiennes très en vue ont pris d'importantes initiatives pour accéder au marché européen ou pour y consolider leur position :

- **Bombardier** a, par exemple, acheté plusieurs sociétés importantes dans le domaine des transports, dont BN, une entreprise qui fabrique des wagons TGV à partir de la Belgique, ainsi que Short Brothers, une entreprise aéronautique établie à Belfast. Ces acquisitions renforcent la présence de Bombardier en Europe ainsi que ses divisions ferroviaire et aéronautique au Canada et elles lui facilitent l'accès au marché européen.
- **Moore Corp** de Toronto, premier fournisseur d'imprimés commerciaux du monde, a étendu ses activités en Europe en faisant l'acquisition de Lithorex SA. L'effectif de cette société torontoise en Europe est ainsi passé à plus de 4 500 personnes. Moore Corp a aussi réorganisé ses services sur le continent européen : ceux-ci, qui étaient tous indépendants et relevaient de Toronto anciennement, ont été réunis en un seul service dont le siège social se trouve à Lausanne, en Suisse.



## 7.2 LES NÉGOCIATIONS COMMERCIALES MULTILATÉRALES

### 7.2.1 Les progrès de l'Uruguay Round

L'Uruguay Round est la huitième et dernière série de négociations commerciales multilatérales (NCM) organisée sous les auspices du GATT, l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce. L'ordre du jour, établi à Punta del Este, en Uruguay, le 6 septembre 1986, comprend la négociation des problèmes les plus épineux auxquels se heurte le commerce mondial.

Alors que les négociations précédentes étaient essentiellement axées sur les concessions tarifaires, du fait de sa nature et de sa portée, l'Uruguay Round revêt un caractère exceptionnel puisque ceux qui y participent doivent y aborder les sujets suivants :

- l'agriculture;
- les garanties, les mesures qui se situent dans la «zone grise» et les subventions;
- l'élargissement des règles du GATT de manière qu'elles s'appliquent à l'échange de services;
- le renforcement des mécanismes administratifs, pour permettre au GATT de «contrôler et surveiller» les politiques commerciales nationales.

Si la rencontre ministérielle de Montréal qui a eu lieu à mi-parcours, en décembre 1988, n'a pas permis de régler les questions les plus litigieuses, onze des quinze groupes de travail sont toutefois parvenus à un accord, et les quatre autres ont pu s'entendre sur un compromis en avril 1989.

Même si la plupart de ces ententes ne font que préciser le cadre des nouvelles négociations sans établir de nouvelles règles, procédures ou définitions, les responsables du GATT sont convaincus que les NCM seront menées à bien avant l'échéance de décembre 1990.

Depuis la rencontre d'avril 1989, plusieurs groupes de travail ont beaucoup progressé.

- Le groupe de l'agriculture a réussi à faire avancer considérablement le dossier de la «tarification» des programmes de subventions existants qui est proposée par les États-Unis<sup>152</sup>, même si les divergences de vues qui subsistent entre la CE et les États-Unis sont énormes.

---

<sup>152</sup> La suppression de tous les programmes de subventions était auparavant exigée, ce à quoi la CE s'opposait énergiquement. La tarification désigne le remplacement des programmes de subventions et des systèmes de contingents par des tarifs douaniers ayant un effet équivalent. En utilisant les méthodes actuelles du GATT, on pourra vraisemblablement réduire les tarifs, avec le temps.



- Le groupe des subventions étudie actuellement un document de travail qui a été soumis par le Canada et qui propose une méthodologie pour définir l'utilisation des subventions et son contrôle.
- Un projet d'accord sur les échanges de services, qui a été distribué à l'été de 1989, a maintenant été peaufiné et devrait être rendu public en mars, l'échéance pour les engagements initiaux ayant été fixée au mois de mai 1990.

### 7.2.2 Le Canada et les NCM

Les objectifs du Canada dans le cadre des NCM coïncident avec ceux de l'ALE ou les complètent. Ces objectifs comprennent :

- l'amélioration de l'accès des marchandises canadiennes aux marchés;
- la définition de règles claires et équitables à l'égard des produits agricoles;
- la réforme du système du GATT, grâce :
  - à de meilleurs mécanismes de règlement des différends;
  - au contrôle international des politiques commerciales nationales;
- l'élaboration de nouvelles règles régissant les échanges de services, les investissements et la propriété intellectuelle.

L'ALE a permis de régler bon nombre de ces questions dans un cadre bilatéral et il est la preuve qu'on peut s'entendre. Les autres questions qui font encore l'objet de négociations bilatérales pourraient être réglées plus rapidement grâce aux initiatives, aux propositions et aux ententes multilatérales dans les mêmes domaines.

Certains groupes consultatifs qui ont été établis durant les négociations de l'ALE, par exemple le CCCE et le GCSCE, n'ont pas été démantelés et ont maintenant pour tâche principale de conseiller le gouvernement fédéral au chapitre des NCM<sup>153</sup>.

## 7.3 LA RÉGION ASIE-PACIFIQUE

Beaucoup de Canadiens commencent à se rendre compte que la région du Pacifique présente des perspectives commerciales importantes et de plus en plus nombreuses. Le produit intérieur brut des pays de la région Asie-Pacifique a plus que doublé entre 1960 et 1982. Les taux de croissance ont depuis lors été supérieurs à ceux des pays de l'OCDE et ne semblent montrer aucun signe d'affaiblissement.

---

<sup>153</sup> Voir ci-dessus la section 2.4.3.2 intitulée «CCCE et GCSCE».



Si l'on tient compte des taux de change actuels, le PNB par habitant au Japon dépasse déjà celui des États-Unis, et au moins quatre NPI (nouveaux pays industriels : Singapour, Hong Kong, Taïwan et la Corée) de la région Asie-Pacifique ont déjà un PNB par habitant équivalent ou supérieur à ceux du Portugal, de la Turquie, de l'Irlande, de la Grèce et de l'Espagne.

D'après certaines évaluations, d'ici la fin du siècle, la région connaîtra une telle croissance que son PNB représentera plus de 50 p. 100 du PNB mondial. Cette région sera aussi à l'origine de 40 p. 100 de la consommation mondiale et de 70 pour cent des échanges commerciaux de la planète et elle abritera 60 p. 100 de la population du globe.

Les échanges commerciaux avec les pays du Pacifique ont déjà augmenté de façon phénoménale. Les relations commerciales du Canada et des États-Unis avec les pays du Pacifique surpassent maintenant celles qu'ils entretiennent avec l'Europe. Par ailleurs, plusieurs pays en développement dans la région, notamment la Thaïlande, les Philippines, la Malaisie et le Mexique, commencent à s'ouvrir sur l'extérieur, grâce à leur production industrielle et à leurs échanges commerciaux, imitant en cela Taïwan et Hong Kong, qui ont privilégié le secteur de la fabrication légère et la production de biens de consommation nécessitant une forte intensité de main-d'oeuvre; ils concurrenceront les manufacturiers canadiens, mais leur fourniront aussi des débouchés. Les entreprises canadiennes ont toutefois connu des hauts et des bas dans la région Asie-Pacifique. Certes, le Canada continue d'exporter avec succès des matières premières au Japon et il a réussi à obtenir certains investissements directs du Japon et de la Corée, notamment dans des usines de montage de biens manufacturés destinés au marché intérieur ou dans le secteur de l'extraction des ressources, mais il n'a pas réussi à vendre ses biens manufacturés ou ses services dans les pays de la région Asie-Pacifique.

Pour que les entreprises canadiennes puissent exporter des produits manufacturés à forte valeur ajoutée dans les pays du bassin du Pacifique, le gouvernement du Canada a annoncé que le commerce avec la région du Pacifique serait l'un des «trois piliers» de sa stratégie commerciale baptisée «Horizon le monde».

La stratégie commerciale «Pacifique 2000» est assortie des objectifs suivants:

- renforcer et améliorer la présence et la représentation commerciale du Canada sur les principaux marchés de la région Asie-Pacifique;
- organiser des foires commerciales à grand rayonnement dans des secteurs qui offrent beaucoup de potentiel pour l'expansion des exportations canadiennes, notamment celles des petites et moyennes entreprises;
- multiplier les liens qu'entretiennent le Canada et le Japon dans le domaine des sciences et de la technologie, de façon que, ensemble, ils puissent faire des découvertes technologiques et participer à des projets stratégiques dans des secteurs clés d'importance nationale;
- aider les chefs d'entreprises canadiens à améliorer leur connaissance des langues et de la culture asiatiques, pour les aider à mieux saisir les possibilités que leur offre la région.



En général, les pays de la région Asie-Pacifique estiment que l'évolution de la situation en Europe et en Amérique du Nord aboutira à la création de «blocs» commerciaux.

Le premier ministre de l'Australie, M. Hawke, a invité les intéressés à participer à une discussion sur la création d'un regroupement commercial qui réunirait les pays riverains du Pacifique, afin de garantir aux pays asiatiques un accès à un marché suffisamment vaste pour permettre des économies d'échelle sur le plan de la production.

L'Australie a élargi son initiative de coopération économique régionale en juillet 1989, de façon à y inclure le Canada et les États-Unis. Le Canada a appuyé le projet.

Celui-ci a par ailleurs été discuté à l'occasion d'une rencontre ministérielle qui a eu lieu à Canberra, durant la première semaine de novembre 1989. Les ministres du Commerce de douze pays y ont participé. Les pays représentés étaient l'Australie, le Canada, le Japon, la Nouvelle-Zélande, la Corée du Sud, les États-Unis et les six pays membres de l'ANASE<sup>154</sup>. Les participants ont reconnu l'importance de mener à bien les négociations de l'Uruguay Round. Ils ont établi que le groupe devrait être un complément de l'ANASE et que, pour le moment, il ne devrait pas essayer de devenir, dans le Pacifique, une organisation comme l'OCDE.

<sup>154</sup> L'Indonésie, la Malaisie, les Philippines, Singapour, la Thaïlande et Brunei.





**LISTE DES MEMBRES DES GROUPES SPÉCIAUX  
CONSTITUÉS POUR TOUTES LES AFFAIRES**

**POUR LES ÉTATS-UNIS**1. USA-89-1904-01 (Framboises)

Robert Charles Cassidy Jr  
Warren E. Connelly

2. USA-89-1904-02 (Pièces de rechange n° 1)

William (Bill) Alberger (président)  
Thomas Graham  
Theodore W. Kassinger

3. USA-1904-03 (Pièces de rechange n° 2)

William (Bill) Alberger  
Thomas Graham  
Theodore W. Kassinger

4. USA-89-1904-04 (Morue)

John D. Greenwald (président)  
Donald deKieffer

5. CDA-89-1904-01 (Moteurs polyphasés)

Prof. Diane P. Wood  
Prof. William J. Davey  
Joseph E. Pattison

6. USA-89-1904-05 (Pièces de rechange n° 3)

William (Bill) Alberger  
Theodore W. Kassinger (président)  
Thomas R. Graham

**POUR LE CANADA**

Peter Clark  
Glen A. Cranker  
Ivan Feltham  
(président)

Donald Brown  
C.J. Michael Flavell

Donald Brown  
C.J. Michael Flavell

John M. Coyen  
John Richard  
Prof. Gilbert Winham

Robert Pitt  
Margaret Prentis

(Mod. examen adm.)

Donald J.M. Brown  
C.J. Michael Flavell

7. USA-89-1904-06 (Porc frais, réfrigéré et congelé)  
(Décision finale confirmant la légitimité du droit compensateur)

Joel Davidow  
Dennis James Jr  
Mark Jeolson

A. de Lotbinière-Panet  
Margaret Prentis

**POUR LES ÉTATS-UNIS**

**POUR LE CANADA**

8. USA-89-1904-07 (Rails d'acier—Nouveau)  
(Décision finale confirmant la légitimité du DC)

David Gantz  
Michael Sandler

Gérald Lacoste  
John D. Richard  
Gilbert Winham

9. USA-89-1904-08 (Rails d'acier/Algoma) (Établissement d'un DA)  
(Décision finale concernant les produits vendus en-deçà de leur juste valeur)

William P. Alford  
Gail T. Cumins  
Lawrence R. Walders

Albert L. Bissonnette  
E. David D. Tavender

10. USA-89-1904-09 (Rails d'acier/Sysco) (Préjudice)  
(Décision finale concernant le préjudice causé par le DC)

Morton Pomeranz  
Italo H. Ablondi

Martin Freedman  
Richard Gottlieb  
Margaret Prentis

11. USA-89-1904-10 (Rails d'acier/Algoma) (Préjudice)  
(Décision finale concernant le préjudice causé par le DA)

Morton Pomeranz  
Italo H. Ablondi

Martin Freedman  
M. Gottlieb  
M. Prentis

12. USA-89-1904-11 (Porc) (Préjudice)  
(Décision finale concernant le préjudice causé par le DC)

Thomas Schaumbert  
Kathleen Patterson

Simon Potter  
E. David Tavender  
John Whalley

Liste modifiée le 3 janvier 1990

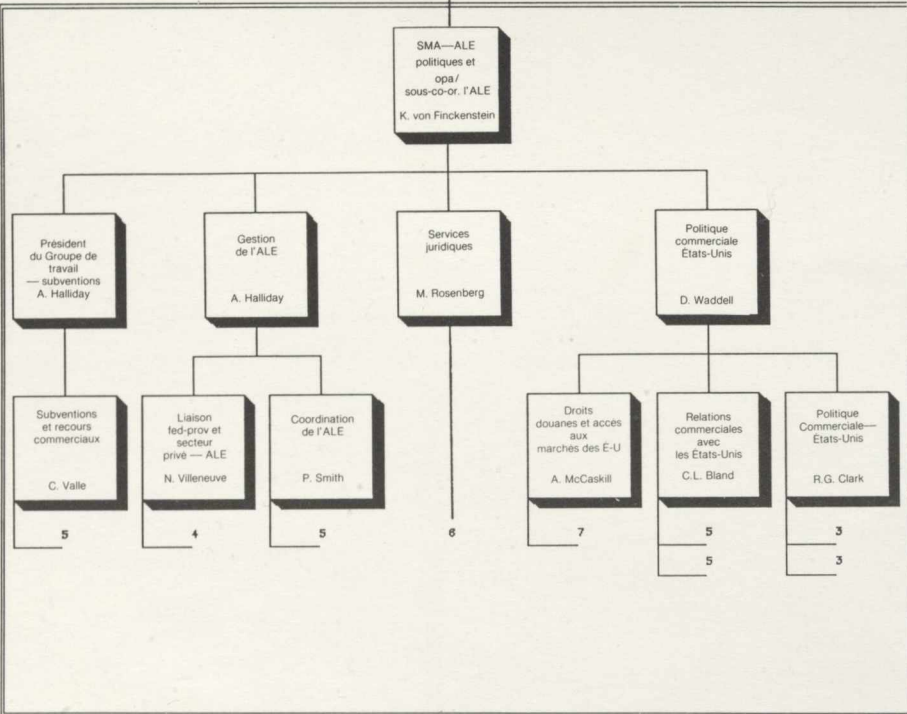


Affaires extérieures — États-Unis

Sous-ministre  
du  
commerce  
extérieur  
D. Campbell

Sous-ministre  
adjoint  
principal  
et co-ord.  
de l'ALE

Politique et opérations du libre-échange



SMA—Relations  
avec  
Etats-Unis  
M. Phillips

Relations  
avec E-U  
D. Branion

Promotion  
du commerce  
tourisme  
et invest E-u  
W.L. Clark

Relations  
générales  
et  
des programmes—E.U.  
Ian McLean (6)

Relations  
trans-  
frontières—E-U  
B. Buckley (3)

Promotion  
du commerce  
et  
investissement  
B. Northgrove (8)

Promotion  
du commerce  
et  
tourisme  
T. Colfer (8)

5  
3

2

2

4